

---

# **Défendre les droits des occupants de terrain**



Jurislogement

---

## Défendre les droits des occupants de terrain

Ouvrage rédigé par Dalila Abbar



Cet ouvrage a bénéficié du soutien de la Fondation Abbé Pierre.

Remerciements très chaleureux à Marie Rothhahn, chargée de mission accès aux droits à la Fondation Abbé Pierre, et à Julie Clauzier, juriste à l'ALPIL et coordinatrice de Jurislogement, pour le suivi de la rédaction et leurs relectures très précieuses, ainsi qu'à maître Tamara Lowy.

**S**i vous désirez être tenu régulièrement informé de nos parutions, il vous suffit de vous abonner gratuitement à notre lettre d'information par courriel, à partir de notre site [www.editionsladecouverte.fr](http://www.editionsladecouverte.fr), où vous retrouverez l'ensemble de notre catalogue.

Ce logo a pour objet d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir du livre, tout particulièrement dans le domaine des sciences humaines et sociales, le développement massif du photocopillage. Nous rappelons donc qu'en application des articles L. 122-10 à L. 122-12 du code de la propriété intellectuelle, toute photocopie à usage collectif, intégrale ou partielle, du présent ouvrage est interdite sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris). Toute autre forme de reproduction, intégrale ou partielle, est également interdite sans autorisation de l'éditeur.

© Éditions La Découverte, Paris, 2014.  
ISBN 978-2-7071-8367-5

## Sommaire

<b>Préface</b> .....	7
<b>Introduction</b> .....	13

### **I. Le droit à la viabilisation d'un terrain occupé illégalement**

Le droit à l'eau et à l'électricité .....	17
La contestation des refus à la demande d'accès aux fluides .....	26

### **II . Les procédures juridictionnelles consécutives à une occupation illicite de terrain**

La procédure d'expulsion devant le tribunal de grande instance .....	39
L'exécution de la décision d'expulsion .....	72
Les sursis à l'exécution de la décision d'expulsion .....	83
La procédure d'expulsion devant le tribunal administratif .....	89

### **III. L'exécution de la décision juridictionnelle ordonnant l'expulsion du terrain**

L'expulsion du terrain avec ou sans le concours de la force publique .....	101
Le déroulement de l'expulsion .....	114

■ **IV. Destruction des biens et procédures envisageables**

---

La protection légale des biens prévue par le code de procédure civile d'exécution .....	123
Les procédures envisageables en cas de destruction de biens .....	128

■ **V. Les procédures d'évacuation**

---

L'évacuation forcée consécutive à un arrêté municipal ou préfectoral .....	145
L'évacuation forcée des gens du voyage qui occupent illégalement un terrain .....	159
<b>Addenda</b> .....	173
La collecte des déchets ménagers .....	175
Le droit à la domiciliation .....	180
L'accès à la scolarisation .....	186
Le relogement ou l'hébergement des occupants de terrain ....	192
L'intervention du Défenseur des droits .....	202

## Préface

De nombreuses personnes et familles en situation d'exclusion sont contraintes, faute d'autres solutions, de vivre dans un habitat précaire sur des terrains, « sans titre ». Contrairement à une idée répandue, les occupants de ces terrains auxquels ce guide fait référence recouvrent une grande diversité de parcours et de situations.

Les bidonvilles d'après guerre que l'on pensait avoir définitivement éradiqués sont réapparus dans les années 1990. Majoritairement peuplés de migrants européens en situation de précarité économique, ces bidonvilles constituent l'une des formes les plus extrêmes et les plus visibles de ces terrains habités par défaut. Mais l'occupation de terrain « sans titre » est aussi caractérisée par d'autres formes d'habitat précaire : personnes vivant à l'année dans des campings, gens du voyage ne pouvant accéder à des terrains privatifs ou des aires d'accueil (faute d'application de la loi par certaines communes), tentes et abris de fortune implantés en bordure des routes, sur les talus des périphériques ou dans les bois, ou encore cabanes occupées par des travailleurs saisonniers... Une multiplicité de formes d'habitat précaires qui concernent des dizaines de milliers de personnes et de

familles confrontées à des situations de grande précarité ; et qui témoignent de l'incapacité de notre société à proposer des conditions de vie et d'habitat dignes, dans un pays qui compte parmi les plus riches de la planète.

L'augmentation des expulsions ces dernières années (exacerbée au fil des alternances politiques), la surmédiation des évacuations de terrains dits « illicites », de même que la stigmatisation accrue de populations qui n'ont pas d'autre choix que de vivre dans des bidonvilles, ont entraîné une détérioration croissante du traitement de ces situations dans notre pays. Le terme « bidonville » (et plus largement l'occupation de terrains sans titre) est désormais régulièrement (et bien trop rapidement) associé à celui de « Rom ». Ce raccourci conduit à déplacer le propos sur le terrain ethnique, faisant au passage oublier l'urgence d'apporter des réponses aux personnes qui sont confrontées à des conditions de vie déplorables. Ce raccourci conduit également à faire oublier que si certaines personnes vivant dans ces bidonvilles se disent elles-mêmes « Roms », ces populations ont des droits en tant que Roumains, Bulgares... et citoyens européens. Plus globalement, le traitement politique amplifié par le bruissement médiatique ambiant laisse planer l'idée que ces populations seraient responsables de leurs conditions d'habitat, de même qu'elles caractériseraient à elles seules l'état de la grande précarité en France. Cela est faux, mais comprenons bien que ces discours alimentent largement le rejet, lequel a pu conduire récemment à des événements dramatiques, et y conduira encore si nous ne faisons rien.

Si la circulaire publiée le 5 août 2010, qui visait spécifiquement les « Roms » et sollicitait de la part des préfets le « démantèlement de campements illicites », a heureusement été considérée comme illégale, celle du 26 août 2012 – même si elle ne cible pas spécifiquement un groupe d'appartenance particulier – n'a eu à ce jour aucun impact positif, puisqu'elle n'a servi presque exclusivement qu'à justifier les évacuations en nombre. Si des réponses spécifiques sont parfois recherchées (cette circulaire de 2012 qui a pour objectif « d'anticiper

et d'accompagner les évacuations et expulsions», bien que peu ou mal appliquée, en est une illustration), elles ne parviennent pas à résoudre ces conditions de vie totalement indignes, voire peuvent, dans certains cas, se révéler contre-productives. Les dispositifs de droit commun ne sont quant à eux pas suffisamment utilisés : il suffit de constater la faible mobilisation du dispositif de résorption de l'habitat insalubre (RHI) ou des fonds spécifiques accordés par l'Europe à la résolution de ces situations de mal-logement pour s'en convaincre. Paradoxalement, les pouvoirs publics ne se tournent généralement pas vers les dispositifs existants tout en se disant impuissants pour résoudre ces situations.

Sous couvert de respect et de protection de l'« ordre public » (formule habituellement convoquée pour justifier les évacuations de terrain), on crée parfois davantage de « désordre public ». Parce qu'à l'évidence les personnes expulsées à qui on ne propose aucune réponse alternative ne « disparaissent » pas ; elles doivent trouver un autre lieu où se replier. Au-delà du traumatisme subi par l'expulsion (ou les expulsions à répétition), l'éparpillement des familles que cela suscite ne fait que reproduire et amplifier les difficultés, renvoyer la balle à d'autres communes, d'autres départements, tout en réduisant à néant ce qui avait pu s'organiser ou évoluer en termes de scolarisation, de santé, de conditions plus dignes d'occupation (accès à l'eau, à l'électricité, etc.). On accroît ainsi la pauvreté et l'exclusion sociale sans proposer aux personnes de solutions dignes et de nouvelles perspectives, comme si l'expulsion était une solution en soi...

La France a déjà été condamnée par des instances européennes et internationales pour sa politique dans ce domaine : elle y répond en postulant une « volonté d'amélioration de la situation » mais, sur le terrain, peu de choses évoluent. Il est grand temps de mettre un coup d'arrêt à cette politique qui produit des effets inverses à ceux affichés. Il n'y a pas de bons et de mauvais « pauvres » et la puissance publique a la responsabilité de venir en aide à ceux qui, pour

des raisons diverses et variées, vivent aujourd'hui dans des situations d'extrême précarité. Comprendre pourquoi les personnes sont dans cette situation, les accompagner, leur offrir des perspectives et prévenir les exclusions par le logement plutôt que de les punir et de laisser se détériorer les situations : voilà une perspective qui est à la fois efficace et digne, qui permettrait de prévenir l'insécurité des personnes et renforcerait la sécurité publique.

Si la Fondation Abbé Pierre contribue à l'analyse et à la dénonciation de ces situations indignes, si elle développe et soutient des réponses concrètes pour améliorer le quotidien des personnes concernées, elle considère également qu'un des axes majeurs d'intervention doit être de freiner les abus commis au nom du droit et de lutter contre le non-recours. En d'autres termes, si tout doit être fait pour proposer de meilleures conditions d'habitat aux occupants de terrain sans titre, il est également déterminant de tout faire pour préserver leurs droits.

Les procédures d'expulsion et d'évacuation de terrains sont largement méconnues et les droits des occupants trop souvent bafoués. Les entraves à leur défense et à l'engagement de recours pour contester des procédures ou pratiques sont nombreuses. Autant de réalités qui tiennent à la méconnaissance des droits, aux difficultés d'accès à l'aide juridictionnelle, au faible engagement des avocats dans ce domaine – qui reste encore trop souvent l'apanage d'avocats militants...

L'absence ou la rareté des contestations laissent libre cours à des pratiques inacceptables : les personnes ne se voient pas accorder le droit d'accéder à l'eau ou à l'électricité, même lorsque le terrain le permet ; elles sont parfois expulsées suite à une procédure inadaptée ; les bulldozers détruisent régulièrement les biens des personnes ; elles sont parfois empêchées de se rendre là où elles le souhaitent après une expulsion ; et elles se voient rarement proposer des propositions d'hébergement adaptées à leurs besoins... lorsqu'une proposition leur est faite...

Des expériences ont démontré que le levier contentieux pouvait être déterminant : alors qu'en matière d'occupation de bâtis (souvent qualifiés de «squats») la loi était peu respectée il y a vingt ans, la mobilisation du secteur associatif a contribué à faire évoluer significativement la situation. Ce guide vise un objectif similaire, même si, à l'évidence, cela prendra du temps.

Jurislogement, réseau informel de juristes associatifs ou individuels, qui a engagé une dynamique de construction juridique essentielle dans ce domaine, s'est confronté depuis plusieurs années à la complexité des procédures, à la méconnaissance de celles-ci et aux abus que cela engendrait. Ses membres ont parallèlement pris conscience de la valeur ajoutée que représentent les relais œuvrant sur le terrain : réseaux, collectifs, associations, comités de soutien et individus ; et de la nécessité de les armer afin de faire le lien avec les associations compétentes en matière juridique et avec des avocats prêts à porter du contentieux.

Ce guide réalisé par Jurislogement, avec le soutien de la Fondation Abbé Pierre, se veut un outil facilement exploitable et diffusable pour une appropriation collective. Il vise à renforcer les compétences et connaissances des acteurs intervenant sur le terrain ou en relais, afin d'améliorer leur maîtrise des procédures, des recours, d'assurer une meilleure défense des occupants et de la développer. Ce travail de recherche juridique donne les fondements et les argumentaires des droits des occupants afin d'encourager leur respect. Il facilitera, si nécessaire, la mise en œuvre du levier contentieux, en complément de l'action sociale et politique. Il vise également à mobiliser les avocats pour qu'ils participent à l'application du droit et à faire évoluer la jurisprudence. Cette «boîte à outils» s'adresse enfin aux propriétaires privés ou publics, aux collectivités, aux pouvoirs publics afin de leur permettre de mieux connaître leurs droits et obligations et, ainsi, de mieux les respecter.

Ces personnes, ces «occupants», sont certes sans titre, mais elles ne sont pas sans droits ; à travers ce guide, il s'agit

Défendre les droits des occupants de terrain

---

ainsi de les aider à les faire valoir. Le combat sera long et tortueux, mais il est essentiel et déterminant pour la cohésion sociale de notre pays.

Christophe Robert  
directeur adjoint de la Fondation Abbé Pierre

## Introduction

Les nouveaux bidonvilles qui se sont installés depuis quelques années aux périphéries des grandes villes sont occupés par des familles sans domicile fixe, victimes de la crise du logement et le plus souvent immigrées ou en demande d'asile. Pour pouvoir se mettre à l'abri, ces familles n'ont d'autres choix que d'occuper illégalement des terrains sur lesquels sont édifiés des cabanons ou des abris de fortune, ou sur lesquels sont installées des tentes ou des caravanes sans moyen de mobilité. Alors qu'il existait auparavant une véritable politique d'éradication des bidonvilles (occupés par des Italiens et des Espagnols dans les années 1930, puis par des Maghrébins à partir des années 1950) qui consistait essentiellement en un relogement des occupants dans le parc social, la situation est aujourd'hui très différente. En effet, à l'heure actuelle, on assiste à des campagnes très virulentes de la part des pouvoirs publics et de certains hommes politiques qui stigmatisent les occupants des bidonvilles et procèdent de manière effrénée à des expulsions ou à des évacuations, parfois de façon abusive et en dehors de tout cadre légal, en bafouant leur dignité.

Les occupations illicites de terrain par des personnes en grande précarité ou par des gens du voyage qui n'ont pas pu accéder à des aires d'accueil aboutissent le plus souvent à des expulsions et à des évacuations forcées. Pourtant, les expulsions ou les évacuations sont strictement réglementées par un arsenal juridique très complexe, trop souvent méconnu des initiateurs de ces procédures et de ceux qui défendent les occupants. Cette méconnaissance entraîne des abus manifestes quant au respect de ces procédures, ce qui a pour conséquence de porter atteinte de manière significative aux droits et à la dignité des occupants de terrain. Il est donc primordial de connaître avec précision ces procédures, qu'elles soient juridictionnelles pour les expulsions ou administratives pour les évacuations, ainsi que les arguments juridiques qui permettront une meilleure défense des occupants et l'amélioration de leurs conditions d'existence sur les terrains. Il faut préciser que l'objectif n'est pas de faire perdurer ces situations à tout prix, mais d'assurer le respect des droits des occupants dans l'attente de solutions pérennes, idéalement le relogement.



**Le droit à la viabilisation  
d'un terrain occupé  
illégalement**



---

## Le droit à l'eau et à l'électricité

Malgré l'absence de titre d'occupation, il est possible d'améliorer les conditions de vie des occupants en viabilisant le terrain. Cela suppose que le terrain soit raccordé à l'eau et à l'électricité et que soit effectué le ramassage des ordures ménagères. L'occupation illicite d'un terrain et, le cas échéant, la situation irrégulière sur le territoire français des occupants ne devraient pas faire obstacle à la viabilisation du terrain. Il est fondamental et nécessaire pour la dignité des occupants de terrain que celui-ci soit viabilisé, et ce quel que soit l'avancement de la procédure d'expulsion à leur encontre. Les conditions de vie inhumaines des occupants de terrain sur le plan sanitaire, notamment dues à l'absence d'eau, d'électricité et de ramassage des ordures ménagères, ne font qu'accroître leur précarité et les marginalisent davantage auprès de la population.

Dans les faits, la viabilisation du terrain ne permet pas de faire perdurer l'occupation comme le prétendent les élus

locaux, mais elle a un intérêt certain quant à l'amélioration des conditions de vie des occupants et elle encourage par voie de conséquence la baisse des tensions qui animent les riverains des terrains occupés adjacents. Pour des raisons d'humanité, de santé, de salubrité publique et de sécurité, les pouvoirs publics sont dans l'obligation de garantir le droit à l'accès à l'eau et à l'électricité et de pourvoir au ramassage des ordures ménagères (cf. addenda «La collecte des déchets ménagers»). En effet, le fait d'occuper illégalement un terrain ne suppose pas que les occupants soient privés de leur dignité et d'éléments essentiels comme l'eau et l'électricité, qui sont qualifiés de produits de première nécessité. La mise en œuvre du droit aux fluides découle d'un ensemble de textes législatifs et réglementaires qui sont susceptibles d'être invoqués devant les tribunaux afin que ceux qui en sont privés puissent se défendre et exiger le respect de leur droit.

## **A. Le droit à l'accès à l'eau**

---

Au cours de ces dernières années, le droit pour tous à la fourniture d'eau potable a été formalisé. Néanmoins, dans la pratique, de nombreuses personnes en sont encore privées, en particulier les occupants de terrain. En principe, rien n'interdit aux occupants sans titre d'occupation de s'en prévaloir dans la mesure où le droit à la fourniture d'eau est un droit fondamental pour la dignité humaine.

### **1. Les textes qui consacrent le droit à l'eau**

#### **En droit français**

L'article L. 210-1 du code de l'environnement consacre le principe du droit à l'eau pour tous : «*L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur*

*et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général. Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous. Les coûts liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, sont supportés par les utilisateurs en tenant compte des conséquences sociales, environnementales et économiques ainsi que des conditions géographiques et climatiques.»*

### **En droit international**

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne consacre pas directement le droit à l'eau (cf. « L'eau et son droit », *Rapport public 2010*, publié aux Études et documents du Conseil d'État). Néanmoins, elle trouve son application lorsqu'il s'agit d'invoquer que l'absence d'eau pour les occupants d'un terrain porte atteinte à leur droit à la vie privée et familiale (article 8) et que cette absence les soumet à un traitement inhumain et dégradant (article 3) (pour son application : cf. *infra*).

L'article 24-2. c) de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) peut également être invoqué : « *Les États parties [...] prennent les mesures appropriées pour [...] lutter contre la maladie et la malnutrition, y compris dans le cadre de soins de santé primaires, grâce notamment à l'utilisation de techniques aisément disponibles et à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable, compte tenu des dangers et des risques de pollution du milieu naturel.* »

L'article 14-2.h) de la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes dispose « *de bénéficier de conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne le logement, l'assainissement, l'approvisionnement en électricité et en eau, les transports et les communications.* »

L'article 28-2.a) de la Convention relative aux droits des personnes handicapées prévoit d'« assurer aux personnes handicapées l'égalité d'accès aux services d'eau salubre et leur assurer l'accès à des services, appareils et accessoires et autres aides répondant aux besoins créés par leur handicap qui soient appropriés et abordables ».

## 2. La demande de raccordement à l'eau

Lors d'une occupation illégale de terrain, il est possible de faire une demande de raccordement provisoire à l'eau potable. La demande se fait auprès du maire de la commune où se situe le terrain car, en matière de distribution d'eau potable, la commune est seule compétente selon les dispositions de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales : « Les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable. Dans ce cadre, elles arrêtent un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution. Elles peuvent également assurer la production d'eau potable, ainsi que son transport et son stockage. »

La commune a pour obligation d'assurer l'alimentation en eau potable de l'ensemble des usagers du réseau situés dans le cadre de son schéma de distribution d'eau potable. Ce schéma n'a pas vocation à déterminer les catégories d'usagers pouvant bénéficier ou non de la desserte, son unique objet étant de déterminer les zones desservies par le réseau. Ce principe a été précisé, en réponse à une question écrite d'un parlementaire (question n° 01474, publiée au JO du Sénat du 23 août 2007, p. 1445), par le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales (réponse publiée au JO du Sénat du 17 juillet 2008, p. 1462). Avant toute demande, il est préférable de consulter en mairie le schéma de distribution d'eau potable de la commune où se situe le terrain. Ce document est en principe consultable par toute personne qui en fait la demande.

Il faut également préciser qu'en vertu du principe d'égalité des usagers devant le service public, une commune qui prend une délibération opérant une discrimination entre les abonnés permanents et les abonnés temporaires (comme, en l'espèce, les occupants de terrain susceptibles d'être expulsés) commet une illégalité. Ce principe d'égalité des usagers devant le service public a notamment été illustré par un arrêt du Conseil d'État en date du 28 avril 1993 (n° 95139) : « *Considérant que si, au soutien de la délibération en cause, la commune invoque la nécessité d'éviter le gaspillage de l'eau et l'insuffisance des ressources en eau en période d'été, ces motifs ne sont pas de nature à justifier les discriminations opérées pour les mêmes quantités d'eau consommée aux mêmes époques de l'année entre les résidents permanents de la commune et les autres abonnés ; que ces discriminations qui ne trouvent leur justification ni dans la différence de situation existant entre ces deux catégories d'usagers ni dans aucune nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service sont contraires au principe d'égalité entre les usagers au respect duquel est tenu un service public.* »

### 3. Les dérogations au droit à l'accès à l'eau

Le droit à l'accès à l'eau ne peut être refusé que pour des motifs qui ont été précisés par la loi et la jurisprudence (la réponse du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales, publiée au JO du Sénat du 17 juillet 2008, p. 1462) : « *Le raccordement au réseau de distribution d'eau potable ne peut être refusé que dans des circonstances particulières, telles que le raccordement d'une construction non autorisée (article L. 111-6 du code de l'urbanisme) ou le raccordement d'un hameau éloigné de l'agglomération principale (Conseil d'État, 30 mai 1962, Parmentier, Lebon p. 912), le refus devant être motivé en fonction de la situation donnée.* » Par ailleurs, dans un arrêt du 27 juin 1994 (n° 85436), le Conseil d'État a jugé que le refus de raccordement à l'eau potable de tous les

terrains non constructibles d'une commune est constitutif d'une erreur de droit sanctionnée par la nullité du refus.

### **Les solutions alternatives au raccordement à l'eau potable**

Lorsqu'il est impossible de raccorder un terrain à l'eau, des solutions alternatives peuvent être mises en œuvre par les pouvoirs publics pour que les conditions de vie des occupants soient améliorées (cf. la brochure du ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, intitulée « Accès à l'eau et à l'assainissement »). Ces solutions peuvent être mises en place par le maire, en vertu de ses pouvoirs de police générale (article L. 2212-2, alinéa 1<sup>er</sup> du code général des collectivités territoriales : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques.* »). En effet, alerté sur l'éventualité d'une cause d'insalubrité résultant de l'absence d'eau, le maire peut prendre un arrêté constatant l'insalubrité et engager toutes les mesures utiles pour y mettre fin. Le préfet peut également intervenir en cette matière, notamment si le terrain occupé se trouve sur le territoire de deux communes limitrophes du département. Ce pouvoir donné au maire et au préfet est prévu à l'article L. 1311-4 du code de la santé publique qui énonce : « *En cas d'urgence, c'est-à-dire en cas d'épidémie ou d'un autre danger imminent pour la santé publique, le représentant de l'État dans le département peut ordonner l'exécution immédiate, tous droits réservés, des mesures prescrites par les règlements sanitaires prévus au présent chapitre. L'urgence doit être constatée par un arrêté du maire et, à son défaut, par un arrêté du représentant de l'État dans le département que cet arrêté spécial s'applique à une ou plusieurs personnes ou qu'il s'applique à tous les habitants de la commune.* »

## **B. Le droit à la fourniture d'électricité**

### **1. Le principe**

Le droit à la fourniture d'électricité est consacré à l'article L. 121-1 du code de l'énergie qui prévoit que «*Le service public de l'électricité a pour objet de garantir, dans le respect de l'intérêt général, l'approvisionnement en électricité sur l'ensemble du territoire national. [...] Matérialisant le droit de tous à l'électricité, produit de première nécessité, le service public de l'électricité est géré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité et dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de coûts, de prix et d'efficacité économique, sociale et énergétique*». Ce texte affirme que le service public de l'électricité a l'obligation d'assurer le droit à l'électricité pour tous, d'être géré dans les meilleures conditions ; et, surtout, l'électricité y est déclarée comme «*produit de première nécessité*».

### **L'accès à l'électricité pour les occupants sans titre d'occupation**

Aucun texte législatif ou réglementaire n'interdit aux habitants d'un terrain occupé illégalement d'avoir accès à la fourniture d'électricité. Cela signifie que pour pouvoir bénéficier d'un raccordement à l'électricité, la justification d'un titre d'occupation n'est pas obligatoire, et de ce fait aucun refus ne peut être fondé sur ce motif. En effet, la jurisprudence a considéré que l'occupation illicite d'un terrain n'est pas une condition suffisante pour refuser le raccordement à l'électricité (CE, 9 avril 2004, n° 261521). Ce principe a également été précisé lors d'une réponse du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, publiée au JO du Sénat du 21 juillet 2005 : «*Les distributeurs ne peuvent pas subordonner l'attribution d'un abonnement à l'occupation légale des lieux ni se livrer à une appréciation du droit d'occupation que*

*détiennent leurs clients, ce qui reviendrait précisément à les placer au cœur de conflits dont ils n'ont pas à connaître.»*

## **2. La demande de raccordement à l'électricité**

Les occupants du terrain ne sont pas dans l'obligation de demander préalablement au maire le raccordement du terrain à l'électricité. Ils peuvent solliciter directement le fournisseur comme tout autre usager du service public.

### **L'interdiction de bénéficier d'un raccordement définitif**

En l'espèce, les occupants qui occupent un terrain de façon illicite n'ont aucun intérêt à demander le raccordement définitif, dans la mesure où l'occupation ne peut être que temporaire au vu d'une inévitable expulsion.

### **La possibilité de bénéficier d'un raccordement provisoire**

Il faut distinguer deux situations car, selon le cas, le maire doit donner son accord à la demande de raccordement ou non. Ces situations, décrites dans le catalogue des prestations ERDF (version du 1<sup>er</sup> novembre 2013, accessible sur le site Internet d'ERDF), sont la demande de raccordement provisoire pour une période inférieure à vingt-huit jours et la demande de raccordement provisoire pour une période supérieure à vingt-huit jours. Lorsque la demande est faite pour une période supérieure à vingt-huit jours, ERDF doit en informer le maire. Dans ce cas, soit le maire accepte le raccordement, soit il le refuse. Lorsque le maire refuse le raccordement, il devra notifier par écrit son refus à ERDF en lui enjoignant de ne pas procéder au raccordement. Le maire n'est pas dans l'obligation d'informer le demandeur de son refus. Néanmoins, même si le refus ne lui a pas été directement notifié, le demandeur est en présence d'une décision

qui lui fait grief et, par voie de conséquence, il peut la contester devant le tribunal administratif au moyen d'un recours pour excès de pouvoir (*cf. infra*). C'est ce qu'affirme la première chambre de la cour administrative d'appel de Douai, dans un arrêt du 7 mars 2013 (n° 12DA00212) : « *Considérant que la demande d'annulation présentée par M. A. devant le tribunal administratif était dirigée contre la décision du 23 septembre 2010 du maire de la commune de Dampmesnil refusant de procéder au raccordement de sa propriété au réseau électrique ; que la circonstance que cette décision a été révélée par le courrier adressé par le maire à Électricité réseau distribution de France et n'a pas fait l'objet d'un acte distinct adressé au requérant, est sans incidence sur l'existence d'une décision de refus la concernant ; que cette décision était constitutive d'un acte faisant grief susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ; que, par suite, et sans qu'il y ait lieu de statuer sur les autres moyens d'irrégularité présentés par M. A., ce dernier est fondé à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le vice-président du tribunal administratif de Rouen a estimé que sa demande était dirigée contre un simple courrier entre la commune et l'opérateur qui ne lui faisait pas grief et a rejeté sa demande comme manifestement irrecevable en application des dispositions du 4° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative ; que, dès lors, cette ordonnance doit être annulée. »*

---

## **La contestation des refus à la demande d'accès aux fluides**

Les décisions de refus suite aux demandes d'accès à l'eau et/ou à l'électricité sont susceptibles de recours. Il est donc fondamental de saisir le juge pour les faire annuler lorsque leur illégalité est flagrante et ainsi mettre fin à des pratiques attentatoires à la dignité humaine.

### **A. La contestation des refus du maire à la demande d'accès aux fluides**

---

Les occupants d'un terrain à qui l'on a refusé un raccordement à l'eau et/ou à l'électricité peuvent saisir le

tribunal administratif (TA) pour contester la décision de refus émanant du maire. Dans les faits, les motifs de refus de raccordement ont différents fondements et la décision peut prendre différentes formes.

## 1. Les actes du maire refusant l'accès aux fluides

Pour refuser le raccordement aux fluides, le maire de la commune où se trouve le terrain occupé illégalement peut soit utiliser ses pouvoirs en matière d'urbanisme, soit utiliser ses pouvoirs de police générale.

### Les refus motivés par les règles d'urbanisme

Pour refuser une demande de raccordement, il arrive que des maires motivent leur décision en alléguant les dispositions de l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme : « *Les bâtiments, locaux ou installations soumis aux dispositions des articles L. 421-1 à L. 421-4 ou L. 510-1, ne peuvent, nonobstant toutes clauses contraires des cahiers des charges de concession, d'affermage ou de régie intéressée, être raccordés définitivement aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone si leur construction ou leur transformation n'a pas été, selon le cas, autorisée ou agréée en vertu des articles précités.* » À la lecture de ce texte, il apparaît clairement que seuls les raccordements définitifs sont interdits en matière de constructions irrégulières. Par conséquent, les occupants de terrain peuvent faire une demande de raccordement provisoire et tout refus fondé sur l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme est illégal (*cf. infra*).

### Les refus motivés par des considérations de police générale

Dans les cas où le maire va considérer que l'installation sur le terrain expose les occupants à un risque pour

leur sécurité, il refusera le raccordement en vertu de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales. Dans un avis du 7 juillet 2004 (n° 266478), le Conseil d'État a décidé que le maire ne peut pas utiliser ses pouvoirs de police générale pour prendre un arrêté refusant le raccordement à l'électricité au motif que le terrain est occupé illégalement: «*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 le 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.*» Toutefois, pour que la décision de refus soit légale, il faut que celle-ci soit «*proportionnée aux risques encourus*» (réponse du ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, publiée dans le JO du Sénat du 5 janvier 2012, p. 24).

## 2. La saisine du tribunal administratif

Les refus explicites ou implicites des maires en matière de raccordement à l'eau et/ou à l'électricité sur les terrains occupés illégalement sont des actes administratifs faisant grief. Ils sont donc susceptibles de recours de la part des occupants.

### Le requérant

Pour avoir intérêt à agir, le requérant doit être la personne qui a fait la demande de raccordement. C'est pour cela qu'il est impératif de conserver des preuves écrites des démarches effectuées.

## Le tribunal compétent et le délai pour le saisir

En matière de contestation d'un refus de raccordement, le tribunal compétent est le tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve le terrain.

Comme tout acte administratif, le refus est attaquant dans les deux mois qui suivent sa notification.

## La procédure

Pour contester la décision de refus du maire, il faut saisir le tribunal administratif par voie de requête dans les conditions prévues à l'article R. 411-1 du code de la justice administrative (CJA) : « *La juridiction est saisie par requête. La requête indique les nom et domicile des parties. Elle contient l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge. L'auteur d'une requête ne contenant l'exposé d'aucun moyen ne peut la régulariser par le dépôt d'un mémoire exposant un ou plusieurs moyens que jusqu'à l'expiration du délai de recours.* »

La requête n'a pas à être signifiée au maire, elle peut être uniquement envoyée par lettre recommandée avec accusé de réception au greffe du tribunal. En l'espèce, il est préférable de déposer directement le recours au greffe en demandant au secrétariat d'accuser réception du dépôt du recours. Dans la pratique, les greffes tamponnent la copie de la première page de la requête qu'ils donnent aux requérants. Pour saisir le TA, il n'est pas obligatoire d'avoir recours à un avocat. Cependant, il est fortement recommandé de se faire conseiller et assister d'un avocat. Une demande d'aide juridictionnelle est possible (cf. partie II, chapitre 1, B.1).

## Le référé-liberté

En matière de contestation d'un refus de raccordement, il est préférable de saisir le TA au moyen d'un référé-liberté

(article L. 521-2 du code de justice administrative: « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* »). Cette procédure ultra rapide (le juge doit statuer dans les 48 heures suivant sa saisine) permet aux occupants de faire annuler le refus du maire si celui-ci est illégal et de lui enjoindre de raccorder le terrain aux fluides.

Pour la recevabilité de la procédure du référé-liberté, il faut que le requérant puisse justifier de trois conditions cumulatives qui sont l'urgence, l'atteinte à une liberté fondamentale et le fait que cette atteinte soit grave et manifestement illégale. Tout d'abord, en matière de raccordement d'eau et/ou d'électricité, l'urgence peut être facilement prouvée dans la mesure où l'eau et l'électricité, qui sont des produits de première nécessité, devraient être accessibles à tous. Le fait d'en être privé peut entraîner des conséquences graves et irréversibles au regard de la santé, de l'hygiène, de la salubrité et de la sécurité. En deuxième lieu, le requérant doit justifier que le refus d'accès à l'eau et à l'électricité porte atteinte à une liberté fondamentale.

Il est incontestable que les conditions de vie des occupants de terrain qui n'ont pas accès à l'eau et à l'électricité constituent un traitement contraire à la dignité humaine. Ce traitement est prohibé, d'une part, par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales: l'article 2 sur le droit à la vie, l'article 3 sur l'interdiction des traitements inhumains et dégradants, l'article 8 sur le droit à la vie privée et familiale; et, d'autre part, par la Convention internationale des droits de l'enfant: l'article 3-1, l'article 24-2 c) (en ce qui concerne l'accès à l'eau potable). À titre d'exemple, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a déjà eu l'occasion de considérer que

L'absence d'eau potable est une violation de l'article 3 de la CEDH dans deux affaires qui concernaient des détenus (cf. « L'eau et son droit », *Rapport public 2010*, publié aux Études et documents du Conseil d'État, p. 268).

Il en est ainsi dans l'affaire Kadikis c/Lettonie (n° 2) (requête n° 62393/00) du 4 mai 2006. Dans le rapport, il est mentionné que « la Cour a relevé "l'absence d'eau potable et, plus généralement, d'eau courante dans la cellule du requérant. Il apparaît en effet que celui-ci ne pouvait accéder à l'eau potable qu'à l'occasion de ses sorties aux toilettes ou aux lavabos, et ce, nonobstant la chaleur dont il affirme avoir souffert" (§ 55). La Cour conclut que le traitement infligé au requérant constituait un "traitement dégradant au sens de l'article 3" ». Également dans l'affaire Marian Stoicescu c/Roumanie (requête n° 12934/02) du 16 juillet 2009, pour laquelle il est dit dans le rapport que « la Cour a, entre autres, relevé que "le gouvernement n'a pas contredit les allégations du requérant quant [...] à l'eau impropre à la consommation, et qu'il n'a pas fourni de renseignements pertinents à cet égard" (§ 24), concluant que "les conditions de détention en cause, que le requérant a dû supporter pendant une période significative, n'ont pas manqué de le soumettre à une épreuve d'une intensité qui excédait le niveau inévitable de souffrance inhérente à la détention" (§ 25). La Cour a constaté une violation de l'article 3 ».

Pour finir, le requérant doit soulever dans sa requête tous les vices de forme et de fond qui entachent la décision du maire et qui la rendent de ce fait illégale. Pour contester les refus de raccordement aux fluides, il est essentiel de prendre appui sur la jurisprudence et sur les réponses écrites des ministres concernés qui sont largement favorables aux occupants sans titre (cf. *supra*).

### Les vices de forme

En premier lieu, les décisions du maire qui refusent le raccordement à l'eau et/ou à l'électricité doivent être notifiées aux occupants qui ont fait la demande de raccordement,

en indiquant les motifs de fait et de droit qui ont conduit à la décision (articles 1<sup>er</sup> et 3<sup>e</sup> de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public). Par conséquent, l'absence de notification ou de motivation peut être considérée comme illégale. Toutefois, l'article 5 de la loi du 11 juillet 1979 prévoit une dérogation. En effet, l'absence de motivation n'est pas illégale, dans la mesure où « *une décision implicite intervenue dans les cas où la décision explicite aurait dû être motivée n'est pas illégale du seul fait qu'elle n'est pas assortie de cette motivation. Toutefois, à la demande de l'intéressé, formulée dans les délais du recours contentieux, les motifs de toute décision implicite de rejet devront lui être communiqués dans le mois suivant cette demande. Dans ce cas, le délai du recours contentieux contre ladite décision est prorogé jusqu'à l'expiration de deux mois suivant le jour où les motifs lui auront été communiqués* ». Donc, l'occupant qui souhaite connaître les motifs du refus dispose de deux mois pour en faire la demande, le maire ayant l'obligation de répondre à cette demande dans un délai d'un mois. Si l'occupant n'est pas satisfait des motifs allégués par le maire, il peut les contester dans un délai de deux mois à partir de la notification de la décision.

En second lieu, il est fréquent qu'en pratique le maire s'oppose à la demande de raccordement auprès du fournisseur de fluides sans en informer l'occupant du terrain, auteur de la demande. Dans ce cas, la jurisprudence a considéré que le courrier du maire adressé au fournisseur pouvait être contesté par l'auteur de la demande de raccordement dans la mesure où « *cette décision était constitutive d'un acte faisant grief susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir* » (cour administrative d'appel de Douai, 1<sup>re</sup> chambre, 7 mars 2013, n° 12DA00212, cf. *supra*).

Enfin, il peut également arriver que les décisions de refus ne soient pas signées par le maire lui-même mais par l'un de ses adjoints, dans ce cas il faut soulever l'absence de délégation de signature. S'il s'avère que la délégation de signature

est inexistante, la décision de refus est illégale. Par ailleurs, dans le cas où l'adjoint au maire n'a signé que la décision de refus sans mentionner ses nom et prénom, la jurisprudence a considéré que l'acte est illégal au regard des dispositions de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (cour administrative d'appel de Douai, 1<sup>re</sup> chambre, n° 12DA00212 du 7 mars 2013).

### Les vices de fond

Le maire commet une erreur de droit lorsqu'il interprète de façon incorrecte un texte légal. En l'espèce, c'est le cas lorsque le refus est motivé par l'occupation illégale du terrain. À titre d'exemple, l'arrêt du Conseil d'État en date du 27 juin 1994, Charpentier (n° 85436) indique : « *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. 421-1 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.* » L'arrêt du Conseil d'État du 7 juillet 2004 (n° 266478) va également dans ce sens. Dans cet arrêt, le Conseil d'État décide que seules les demandes de raccordements définitifs à l'électricité peuvent être refusées légalement en l'absence de permis de construire ; de ce fait, les refus opposés aux demandes de raccordements provisoires sont illégaux : « *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. Elles entrent, à ce titre, dans le champ d'application de l'article L. 421-1*

*du code de l'urbanisme et, par voie de conséquence, dans celui de l'article L. 111-6 précité. 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. »*

### **Les demandes**

Le requérant demandera au juge d'ordonner au maire, sous astreinte, de suspendre la décision de refus de raccordement et de faire droit à la demande de raccordement, et de décider que l'ordonnance soit exécutoire dès son prononcé, en application de l'article R. 522-1 du code de la justice administrative (CJA).

### **La possibilité de demander une astreinte**

Le requérant peut demander dans sa requête que le juge prononce une astreinte à l'encontre du maire dans les conditions prévues à l'article L. 911-1 et suivants du CJA.

### **La décision du juge**

Pour décider de sanctionner la décision du maire de refuser le raccordement, le juge va vérifier que ce refus qui porte incontestablement atteinte à une liberté fondamentale est bien proportionné «*au but légitime poursuivi*». C'est ce qu'a jugé le Conseil d'État dans un arrêt du 15 décembre 2010 (n° 323250). Dans cet arrêt, le Conseil d'État a considéré que «*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 de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Si une telle ingérence peut*

*être justifiée par le but légitime que constituent le respect des règles d'urbanisme et de sécurité ainsi que la protection de l'environnement, il appartient, dans chaque cas, à l'administration de s'assurer et au juge de vérifier que l'ingérence qui découle d'un refus de raccordement est, compte tenu de l'ensemble des données de l'espèce, proportionnée au but légitime poursuivi ».*

## **B. La contestation des refus émanant du fournisseur d'électricité**

Il peut également arriver que le fournisseur d'électricité refuse aux occupants de terrain l'accès à l'électricité. Son refus est le plus souvent motivé par l'absence de titre d'occupation du terrain, et ce en toute illégalité (*cf. supra*). Il est donc primordial de contester ce type de refus, en soulignant les risques d'incendie pouvant être provoqués par l'utilisation de bougies, de lampes ou de chauffage à pétrole, mais surtout en invoquant les arguments de droit qui régissent le droit à l'électricité ainsi que les droits fondamentaux prévus par les conventions internationales (*cf. supra*).

### **1. La saisine du tribunal de grande instance (TGI)**

En matière de contestation des refus émanant du fournisseur d'électricité, le tribunal compétent est le tribunal de grande instance. Selon les cas, l'occupant de terrain pourra saisir le TGI soit par la voie du référé (art. 808 et 809 du code de procédure civile), soit par la voie du référé d'heure à heure (article 485 du CPC). Une demande d'aide juridictionnelle est possible (*cf. partie II, chapitre 1, B.1*). Par ailleurs, des procédures non contentieuses sont également envisageables, telles que la contestation du refus par courrier recommandé avec accusé de réception, qui rappelle les principes du droit à l'électricité, et/ou un courrier adressé

au médiateur national de l'énergie<sup>1</sup>. En pratique, ces procédures amiables sont longues et une remise en cause du refus n'est pas garantie. Il est donc préférable de saisir le juge qui sera en principe plus enclin à faire respecter le droit à l'électricité « pour tous ».

## **2. La procédure de référé**

Lorsqu'une procédure amiable n'a pas donné satisfaction et/ou s'il y a véritablement urgence à accéder aux fluides, il faut se faire assister par un avocat afin d'assigner en référé devant le TGI le distributeur ainsi que le propriétaire du terrain si le refus vient de lui.

## **3. La procédure de référé d'heure à heure**

L'extrême urgence, notamment l'arrivée de l'hiver ou des problèmes graves de santé, peut être déterminante pour opter pour la procédure du référé d'heure à heure.

---

1. Cf. le formulaire de saisine du médiateur national de l'énergie, disponible sur le site Internet [www.energie-mediateur.fr](http://www.energie-mediateur.fr).

---

## **Les procédures juridictionnelles consécutives à une occupation illicite de terrain**

Les procédures d'expulsion de terrains occupés illégalement doivent respecter certains principes législatifs, réglementaires ainsi que jurisprudentiels. Dans le cas contraire, l'expulsion peut être considérée comme illégale. Ces principes peuvent être différents selon que l'on se trouve devant le tribunal de grande instance en ce qui concerne l'occupation d'un terrain privé, ou devant le tribunal administratif, lorsque le terrain appartient au domaine public. L'encadrement et la connaissance de ces procédures permettent une meilleure défense des occupants et par voie de conséquence de limiter les abus qui sont régulièrement dénoncés.



---

## La procédure d'expulsion devant le tribunal de grande instance

Pour expulser les occupants de son terrain, le propriétaire doit impérativement obtenir préalablement une décision de justice. Dans le cas contraire, l'expulsion est illégale et le propriétaire du terrain commettrait une voie de fait. Le principe est prévu à l'article L. 411-1 du code de procédure civile d'exécution (modifié par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR) : « *Sauf disposition spéciale, l'expulsion d'un immeuble ou d'un lieu habité ne peut être poursuivie qu'en vertu d'une décision de justice ou d'un procès-verbal de conciliation exécutoire et après signification d'un commandement d'avoir à libérer les locaux.* »

## **A. La procédure devant le juge du tribunal de grande instance**

Selon les cas, le juge de grande instance sera saisi soit en urgence par les procédures de référé, soit par voie de requête, soit au fond. Le TGI est saisi par voie d'assignation ou de requête (*cf. infra*). Que ce soit en référé ou au fond, le demandeur ainsi que les défendeurs (les occupants du terrain) doivent être assistés et représentés par un avocat. En référé l'avocat n'est pas obligatoire, même si on peut le conseiller. Les occupants du terrain peuvent demander l'aide juridictionnelle (*cf. infra*).

**Le demandeur.** Le demandeur est le propriétaire d'un terrain privé. Il peut être soit une personne physique ou le représentant légal d'une personne morale soit le représentant légal d'une personne morale de droit public, une collectivité territoriale par exemple, si le terrain fait partie de son domaine privé.

**Les défendeurs.** En principe, toutes les personnes majeures qui occupent le terrain doivent être citées à comparaître devant le TGI (*cf. infra*).

### **1. Le tribunal compétent**

#### **La compétence matérielle du TGI**

Le TGI est compétent dans les cas suivants :

Lors de l'occupation d'un terrain privé (appartenant à une personne physique ou une personne morale de droit privé et dans les cas où la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage n'est pas applicable, *cf. partie V, chapitre 2*), d'un terrain appartenant au domaine privé de l'État ou d'une collectivité territoriale, ou lors de l'occupation du domaine public routier.

### **La compétence territoriale du TGI**

Le TGI compétent est celui qui se situe dans le ressort du terrain occupé.

## **2. Les différentes procédures pouvant être utilisées par le propriétaire du terrain**

En matière d'expulsion de terrain, les propriétaires souhaitent le plus souvent obtenir une décision de justice qui les autorise à expulser très rapidement. Ils utilisent pour cela les référés. Ils utilisent également la procédure appelée « ordonnance sur requête », qui leur permet d'obtenir une décision de justice ordonnant l'expulsion du terrain, sans avoir préalablement assigné les occupants à l'audience. Cette procédure est contraire au principe du contradictoire et au droit à un procès équitable et ne devrait pas s'appliquer.

### **Les procédures d'urgence**

#### **Le référé**

Pour obtenir du juge une décision dans de très brefs délais, parce que le propriétaire considère qu'il y a urgence à faire expulser les occupants de son terrain et en l'absence de contestation sérieuse, il saisit le juge des référés auprès du tribunal de grande instance (art. 808 et 809 du code de procédure civile). Par cette procédure, le juge du TGI n'analyse pas la situation au fond mais cherche si l'occupation du terrain constitue véritablement un trouble manifestement illicite ou si celle-ci risque de créer un dommage imminent, ou s'il y a urgence en l'absence de contestation sérieuse. Lorsqu'il existe un doute sur l'urgence (par exemple, le terrain occupé est vacant depuis un certain temps et ne fait l'objet d'aucun projet d'aménagement immédiat), et si l'on considère que le trouble manifestement illicite n'est pas caractérisé, il est nécessaire de soulever l'incompétence

du juge des référés et de demander le renvoi « *au fond* ». Si le juge accepte cette demande, il a la faculté de surseoir à statuer et d'inviter le propriétaire à mieux se pourvoir (article 487 du CPC). Dans ce cas, le juge des référés ne juge donc pas l'affaire.

La décision du juge est appelée ordonnance de référé. Cette ordonnance est exécutoire (article 514, alinéa 2 du CPC), ce qui signifie notamment que l'appel n'est pas suspensif (*cf. infra*).

#### Le référé d'heure à heure

La procédure de référé d'heure à heure permet au propriétaire du terrain d'assigner les occupants sans titre pour une audience à très bref délai (dans les heures ou les jours qui suivent la signification de l'assignation, même les jours fériés ou chômés : article 485, alinéa 2 du CPC). Pour pouvoir utiliser cette procédure, il est indispensable que le propriétaire dépose une requête « *à fin d'assigner d'heure à heure* » auprès du président du tribunal de grande instance. C'est à lui seul que revient la décision d'accepter le référé d'heure à heure, s'il estime que l'urgence est suffisamment démontrée par le propriétaire et qu'elle nécessite de ce fait l'obtention d'une date d'audience très rapidement. Lors de l'audience, les occupants peuvent invoquer qu'ils ont manqué de temps pour préparer leur défense. Dans ce cas, c'est le juge siégeant à l'audience qui doit s'assurer qu'ils ont eu un temps raisonnable (article 486 du CPC). Ils peuvent également invoquer une demande d'aide juridictionnelle en cours. Dans ce cas, le renvoi est normalement de droit (*cf. infra*).

#### L'ordonnance sur requête

La procédure de l'ordonnance sur requête permet au propriétaire du terrain d'obtenir du juge du tribunal de grande instance l'expulsion des occupants, sans que ces derniers ne soient convoqués au tribunal (article 493 du

CPC). L'ordonnance sur requête doit être motivée (alinéa 1 de l'article 495 du CPC). Le propriétaire doit donc apporter la preuve de l'urgence, mais surtout son incapacité à obtenir les identités des occupants pour pouvoir les assigner. Les juges sont très pointilleux sur les preuves alléguées, car l'ordonnance sur requête est une procédure non contradictoire qui déroge au principe du droit au procès équitable prévu à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'ordonnance sur requête est exécutoire « *au seul vu de la minute* » (article 497 du CPC), ce qui signifie qu'elle n'est pas signifiée aux occupants du terrain et qu'elle permet à l'huissier de justice de ne la leur montrer qu'au moment de l'expulsion. Une copie de la requête et de l'ordonnance est laissée aux occupants (alinéa 3 de l'article 495 du CPC). Dans ces conditions, il est donc difficile pour les occupants de savoir qu'une décision ordonnant leur expulsion a été prononcée. Toutefois, à la connaissance de l'ordonnance sur requête, les occupants ont la possibilité de former une opposition en référé aux fins de rétractation devant le juge qui a rendu l'ordonnance (article 496, alinéa 2 du CPC). Ils peuvent le faire par la voie du référé d'heure à heure, en sollicitant une date très proche au juge de permanence. Les occupants peuvent former une opposition à tout moment, il est préférable de le faire avant l'expulsion proprement dite. Pour que cette action aboutisse efficacement, il est nécessaire de demander simultanément au premier président, statuant en référé, la suspension de l'exécution provisoire (article 524 du CPC). Le magistrat fera droit à cette demande s'il estime qu'il y a « *violation manifeste du principe du contradictoire [...] et lorsque l'exécution risque d'entraîner des conséquences manifestement excessives* » (article 524 *in fine* du CPC).

### La procédure au fond

En l'absence d'urgence à expulser, ou après l'obtention d'un renvoi au fond, le propriétaire peut saisir le TGI par une procédure au fond. À l'exception des cas où le juge

décide qu'il n'y a pas matière à référé, la saisine du TGI au fond, en matière d'expulsion, est très rare dans les faits. En effet, le plus souvent, les propriétaires du terrain souhaitent obtenir une décision rapidement. Le jugement qui prononce l'expulsion n'est exécutoire qu'une fois le délai d'appel expiré, à moins qu'il ne soit précisé sur celui-ci : « *Ordonnons l'exécution provisoire* » (article 515, alinéa 1 du CPC). L'alinéa 2 de l'article 515 du CPC précise que l'exécution provisoire peut soit être demandée par le propriétaire dans l'assignation, soit décidée d'office par le juge s'il l'estime nécessaire et compatible avec la nature de l'affaire. Dans le cas où le juge opte pour l'exécution provisoire, il n'a pas à motiver sa décision (*cf. infra*).

### 3. L'assignation

Les personnes qui occupent illégalement un terrain doivent impérativement être convoquées au tribunal par voie d'assignation, à l'exception de l'ordonnance sur requête (*cf. supra*). L'assignation est un acte d'huissier de justice dans lequel le propriétaire du terrain cite les occupants à comparaître devant le tribunal (article 55 du code de procédure civile) et dans laquelle il invoque des arguments de fait et de droit qui justifient la demande d'expulsion. Le juge est lié par les demandes du propriétaire (article 5 du CPC : « *Le juge doit se prononcer sur tout ce qui est demandé et seulement sur ce qui est demandé* ») et par les arguments écrits (la procédure est essentiellement écrite). Les mentions portées sur l'assignation doivent être rigoureusement étudiées. En effet, l'assignation permet à l'occupant du terrain d'être informé sur les faits qui lui sont reprochés et les moyens de droit sur lesquels est fondée la demande d'expulsion. Par conséquent, pour préparer la défense dans les meilleures conditions, il est primordial de prendre connaissance de l'assignation et de déposer une demande d'aide juridictionnelle (*cf. infra*). Le principe du contradictoire impose que

toutes les personnes majeures occupantes du terrain doivent impérativement être citées à l'audience qui prononcera leur expulsion. Si le propriétaire du terrain ignore l'identité des occupants, il peut présenter une requête auprès du président du tribunal de grande instance, pour demander qu'un huissier de justice soit chargé de relever leurs identités. Le juge peut autoriser l'huissier de justice à être accompagné par la force publique si des risques au regard de la sécurité ont été allégués. Par conséquent, lorsque l'huissier de justice se présente sur le terrain muni de cette ordonnance, il est impératif que les occupants du terrain lui déclinent leur identité. En cas de refus de la part des occupants, ceux-ci risquent d'être expulsés sans avoir pu se défendre devant le tribunal. En effet, ils seront considérés comme des « occupants du chef », des personnes qui ont été nommément citées sur la décision de justice (*cf. infra*).

#### **Les mentions obligatoires devant figurer sur l'assignation**

L'assignation doit contenir, sous peine de nullité, outre les mentions prescrites pour les actes d'huissier de justice (article 56 du CPC):

- l'indication de la juridiction devant laquelle la demande est portée;
- l'objet de la demande avec un exposé des moyens en fait et en droit;
- l'indication que, faute pour le défendeur de comparaître, il s'expose à ce qu'un jugement soit rendu contre lui sur les seuls éléments fournis par son adversaire;
- l'indication des pièces sur lesquelles la demande est fondée. Ces pièces sont énumérées sur un bordereau qui lui est annexé.

L'assignation vaut conclusions, ce qui signifie que l'avocat du propriétaire n'est pas dans l'obligation de déposer des conclusions écrites supplémentaires.

### **La signification de l'assignation**

L'assignation est signifiée par l'huissier de justice, dans les conditions prévues aux articles 653 à 664-1 du code de procédure civile.

#### **Le principe**

La signification doit être faite à personne (article 654 du CPC), ce qui signifie qu'elle doit être remise en mains propres à la personne nommée dans l'assignation. L'huissier de justice doit faire autant de significations qu'il y a de noms sur l'assignation. Par conséquent, l'huissier de justice doit en principe signifier l'assignation à toutes les personnes majeures occupant le terrain.

#### **La signification en l'absence de la personne**

En l'absence de l'occupant, l'huissier de justice doit relater dans l'acte les diligences qu'il a effectuées pour remettre l'assignation en mains propres et les difficultés qu'il a rencontrées et qui ont justifié cette impossibilité (alinéa 2 de l'article 655 du CPC). Néanmoins, l'huissier de justice peut remettre une copie à toute personne présente (à la condition qu'elle soit majeure) qui accepte de la recevoir. Pour cela, elle doit déclarer ses nom, prénom et qualité (alinéas 3 et 4 de l'article 655 du CPC). Dans tous les cas, en l'absence de la personne nommément citée dans l'assignation, l'huissier de justice doit laisser un avis de passage daté, avec ses coordonnées. Cet avis doit indiquer la nature de l'acte, le nom du requérant (le nom du propriétaire du terrain qui a initié la procédure), les coordonnées de la personne qui a accepté de recevoir la copie de l'acte. (Dernier alinéa de l'article 655 du CPC.)

#### **Les jours et heures pour effectuer la signification de l'assignation**

La signification de l'assignation ne peut être faite qu'entre 6 heures et 21 heures, et hors dimanches, jours fériés ou

chômés, sauf autorisation expresse du juge et seulement en cas de nécessité (article 664 du CPC).

#### Les délais entre la signification de l'assignation et la date d'audience

Aucun délai n'est exigé entre la signification de l'assignation et la date de l'audience devant le juge des référés. Toutefois, dans le cas d'un référé d'heure à heure, dans la mesure où c'est le juge qui a autorisé ce type de procédure, il fixe également une date et une heure limite pour la délivrance de l'assignation. Par ailleurs, c'est au juge d'apprécier que l'occupant a eu suffisamment de temps pour préparer sa défense (article 486 du CPC).

## **B. Les moyens de défense**

Il est fondamental que les occupants de terrain puissent se rendre à l'audience et se défendre dans les meilleures conditions. Pour cela, en premier lieu, l'attribution de l'aide juridictionnelle est essentielle pour qu'ils soient assistés et représentés par un avocat. En second lieu, malgré un arsenal juridique interne qui pourrait leur être favorable, notamment en ce qui concerne les délais et le droit à la trêve hivernale, il est cependant recommandé qu'ils puissent également revendiquer certaines conventions internationales. En troisième lieu, une attention particulière doit être faite au sujet des enfants scolarisés qui risquent de manière quasiment certaine de subir une rupture de leur scolarité du fait de l'expulsion (ou de l'évacuation : *cf. infra*). Et, enfin, les occupants de terrain doivent également invoquer devant le juge l'inaction des pouvoirs publics à organiser une évaluation sociale en amont des expulsions qui leur permettrait de trouver des solutions d'hébergement ou de logement. Ces arguments devraient servir aux occupants pour faire une demande de délai de maintien dans les lieux.

## 1. L'aide juridictionnelle

L'attribution de l'aide juridictionnelle pour les occupants de terrain est un élément important du principe du droit à un procès équitable institué par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. En effet, au regard des conditions de vie très précaires des occupants de terrain (extrême pauvreté, mauvaise maîtrise de la langue française), et de la complexité des procédures administratives et juridictionnelles, il est fondamental qu'ils soient assistés et représentés par un avocat lors d'une procédure d'expulsion (ou d'évacuation) à leur encontre ou lorsqu'ils souhaitent diligenter une procédure afin de garantir l'effectivité de leurs droits. Quels que soient la juridiction (judiciaire ou administrative) ou le degré de juridiction (première instance, appel ou cassation), les occupants de terrain peuvent bénéficier de l'aide juridictionnelle, sous certaines conditions, afin de se faire assister et conseiller par un avocat pour préparer leur défense dans les meilleures conditions, dès lors qu'une procédure d'expulsion ou d'évacuation est engagée contre eux. Cette aide peut également leur être attribuée lorsqu'ils décident d'interjeter appel d'une décision de justice qui leur a été défavorable. Par ailleurs, ils peuvent aussi bénéficier de l'aide juridictionnelle lorsqu'ils prennent l'initiative d'une action judiciaire. Il est important de préciser que l'occupant qui bénéficie de l'aide juridictionnelle pour être assisté et conseillé par un avocat n'est évidemment pas dispensé d'être présent à l'audience. En effet, sa présence à l'audience est fortement conseillée.

### La demande

La demande d'aide juridictionnelle se fait au moyen d'un formulaire Cerfa (n° 12467\*01) qui peut être retiré auprès des bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ), des greffes des tribunaux, en mairie ou téléchargeable sur le site Internet

du ministère de la Justice<sup>1</sup>. Le formulaire dûment rempli doit être directement déposé auprès du secrétariat du BAJ ou envoyé par lettre recommandée avec accusé de réception. L'article 13 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit que les bureaux d'aide juridictionnelle sont établis au siège de chaque tribunal de grande instance et comportent, s'il y a lieu, «*outre la section statuant sur les demandes portées devant les juridictions de première instance de l'ordre judiciaire ou la cour d'assises :*

- *une section chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant le tribunal administratif et les autres juridictions administratives statuant en premier ressort ;*
- *une section chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant la cour d'appel ;*
- *une section chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant la cour administrative d'appel et les autres juridictions administratives statuant à charge de recours devant le Conseil d'État [...]*».

L'article 13 *in fine* précise également que le demandeur doit déposer sa demande d'aide juridictionnelle auprès du BAJ dans le ressort de son domicile. Pour les personnes sans domicile fixe, la demande doit être déposée auprès du BAJ dans le ressort de l'organisme ayant délivré l'attestation de domicile. Toutefois, pour les procédures devant la Cour de cassation ou le Conseil d'État, les dossiers sont à déposer auprès des bureaux d'aide juridictionnelle de ces juridictions. Lors du dépôt au BAJ, un récépissé est délivré au demandeur qui fait foi de sa demande. Lorsque le formulaire est envoyé par courrier, il est primordial de conserver l'accusé de réception délivré par la Poste, car c'est l'unique justificatif de la demande. C'est cet accusé de réception qui peut être présenté au juge le jour de l'audience pour lui demander un renvoi jusqu'à ce que le BAJ statue. De plus, l'article 40 du décret du 19 décembre 1991 précise que «*lorsqu'une demande d'aide juridictionnelle est adressée*

1. [www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr).

à un bureau par voie postale, sa date est celle de l'expédition de la lettre. La date de l'expédition est celle qui figure sur le cachet du bureau de poste d'émission ». Cet élément est essentiel dans l'éventualité d'un recours, dans le cas où le BAJ répond défavorablement à une demande.

L'alinéa 2 de l'article 33 du décret du 19 décembre 1991 énumère les mentions contenues dans la demande d'aide juridictionnelle :

- le nom, les prénoms, la profession, la nationalité, le domicile et, le cas échéant, le numéro d'allocataire attribué par la caisse d'allocations familiales du demandeur ;
- l'objet de la demande en justice, accompagné d'un exposé succinct de ses motifs ;
- la description sommaire du différend existant, l'identité des parties ;
- la juridiction saisie ou susceptible de l'être ou, s'il s'agit d'un acte conservatoire ou d'un acte d'exécution, le lieu où ils doivent être effectués ;
- le cas échéant, les nom et adresse de l'avocat et des officiers publics ou ministériels choisis ainsi que le montant des honoraires ou des émoluments déjà versés à ces auxiliaires.

### Les bénéficiaires

Pour prétendre à l'attribution de l'aide juridictionnelle, le demandeur doit soit être assigné ou convoqué devant un tribunal, soit vouloir intenter une action en justice.

Si un procès concerne plusieurs personnes pour les mêmes faits (en l'espèce, les expulsions ou évacuations de terrain), chaque ménage intéressé par l'affaire peut faire une demande d'aide juridictionnelle. Lors des procédures d'expulsion dans lesquelles plusieurs personnes sont assignées, il arrive que certains BAJ ne prennent en compte qu'une seule demande d'aide juridictionnelle alors que plusieurs demandes ont été déposées. Cette pratique illégale ne peut qu'être censurée. En effet, l'article 109 du décret du

19 décembre 1991 prévoit que le montant de l'aide juridictionnelle versée aux avocats de plusieurs justiciables pour le même procès est possible mais que celle-ci est dégressive en fonction du nombre de personnes défendues. (« *La part contributive versée par l'État à l'avocat choisi ou désigné pour assister plusieurs personnes dans une procédure reposant sur les mêmes faits en matière pénale ou dans un litige reposant sur les mêmes faits et comportant des prétentions ayant un objet similaire dans les autres matières est réduite de 30 % pour la deuxième affaire, de 40 % pour la troisième, de 50 % pour la quatrième et de 60 % pour la cinquième et s'il y a lieu pour les affaires supplémentaires.* »)

Le demandeur doit remplir des conditions strictement énumérées dans la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et dans son décret d'application n° 91-1267 du 19 décembre 1991. Ces conditions sont relatives, d'une part, à la situation administrative au regard du séjour sur le territoire, d'autre part à la situation financière du demandeur et enfin à une élection de domicile pour les personnes sans domicile fixe. Par ailleurs, lorsque le demandeur d'aide juridictionnelle est défendeur dans une action en justice, l'aide est en principe attribuée de manière quasi automatique lorsque les conditions d'attribution sont remplies. Toutefois, lorsque le demandeur souhaite engager une action en justice, il devra d'une part remplir les conditions (ressources, condition de résidence, etc.) et, d'autre part, prouver que son action est digne d'intérêt.

### **La condition de nationalité**

L'article 3 de la loi du 10 juillet 1991 impose que seules les personnes de nationalité française ou les ressortissants des États membres de la Communauté européenne peuvent bénéficier de l'aide juridictionnelle. En ce qui concerne les ressortissants des États tiers, ils ont également le droit de bénéficier de l'aide juridictionnelle, sous réserve qu'ils soient en situation régulière sur le territoire français.

### Le cas des demandeurs sans domicile fixe

En principe, pour pouvoir bénéficier d'une aide légale (telle que l'aide juridictionnelle), les personnes sans domicile fixe, en plus de devoir en remplir les conditions (*cf. infra*), doivent également justifier d'une domiciliation obtenue selon les dispositions des alinéas 1 et 2 de l'article L. 264-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF): «*L'élection de domicile est accordée pour une durée limitée. Elle est renouvelable de droit et ne peut prendre fin que dans les conditions mentionnées à l'article L. 264-5. Les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale ainsi que les organismes agréés remettent aux intéressés une attestation d'élection de domicile mentionnant la date d'expiration de celle-ci.*» L'alinéa 7 de l'article 13 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit que, pour les besoins de la procédure d'aide juridictionnelle, les personnes sans domicile fixe sont réputées domiciliées auprès de l'organisme qui a délivré l'attestation de domiciliation. De ce fait, elles peuvent adresser leur demande auprès du BAJ dans le ressort duquel se trouve cet organisme. Par ailleurs, l'article L. 264-3 du CASF précise que l'absence de domicile fixe ne doit en aucun cas motiver un refus d'attribution d'aide légale, dans la mesure où l'attestation de domiciliation est en cours de validité (*cf. addenda « Le droit à la domiciliation »*).

### Le cas particulier des étrangers en situation irrégulière sans domicile fixe

Suite à une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité de l'alinéa 3 de l'article L. 264-2 du CASF («*L'attestation d'élection de domicile ne peut être délivrée à la personne non ressortissante d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, qui n'est pas en possession d'un des titres de séjour prévus au titre I<sup>er</sup> du livre III du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*»), le Conseil constitutionnel a jugé dans sa décision du 11 octobre 2013 (n° 2013-347) que cet article est conforme à la Constitution,

car il ne prive pas les étrangers en situation irrégulière sans domicile fixe de l'aide juridictionnelle. D'autre part, le Conseil constitutionnel rappelle que l'alinéa 2 de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991 permet d'attribuer l'aide juridictionnelle à titre exceptionnel aux demandeurs qui ne remplissent pas les conditions légales et réglementaires d'attribution mais dont la «*situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès*».

### Les conditions d'attribution

#### Les ressources prises en compte

Les demandeurs de l'aide juridictionnelle doivent justifier de leurs ressources pour prétendre à l'aide, celles-ci ne devant pas dépasser un certain montant qui figure dans la notice jointe au formulaire de demande. Les ressources prises en compte et leurs modes de calcul, prévus aux articles 1 à 4 du décret du 19 décembre 1991, sont calculés en fonction de la moyenne des ressources de la dernière année civile. En cas de modification du niveau des ressources, la moyenne mensuelle des ressources perçues depuis le 1<sup>er</sup> janvier de l'année en cours (article 1). Certaines prestations sociales sont exclues : CAF, APL, AL, RSA (article 2). Dans le calcul des ressources, les personnes à charge du demandeur sont prises en compte. L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 4 du décret du 19 décembre 1991 énumère la liste des personnes considérées comme à la charge du demandeur :

« 1° *Le conjoint ou le concubin ou le partenaire d'un pacte civil de solidarité dépourvu de ressources personnelles ;*

2° *Le descendant qui, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année en cours, est âgé de moins de dix-huit ans ou, s'il poursuit ses études, de moins de vingt-cinq ans, ou qui est titulaire de la carte d'invalidité prévue à l'article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles et vit sous le toit du demandeur à l'aide juridictionnelle ;*

3° *L'ascendant qui habite avec le demandeur à l'aide juridictionnelle et dont les ressources n'excèdent pas le montant de*

*l'allocation de solidarité aux personnes âgées mentionnée à l'article L. 815-4 du code de la sécurité sociale ou, dans l'hypothèse mentionnée à l'article 2 de l'ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004, le montant cumulé de l'allocation spéciale vieillesse et de l'allocation supplémentaire mentionnées à cet article ou, s'il ne peut prétendre à ces allocations, le montant forfaitaire visé au 2° de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles.»*

L'alinéa 2 de l'article 4 précise que les ressources des personnes vivant au foyer du demandeur sont également prises en compte pour l'appréciation du montant des ressources et que « les plafonds de ressources sont majorés d'une somme équivalente à 0,18 fois le montant du plafond de ressources pris en compte pour le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle totale pour chacune des deux premières personnes vivant habituellement à son foyer et à 0,1137 fois ce même montant pour chacune des autres personnes ».

#### **Les pièces justificatives à joindre à la déclaration de ressources**

L'article 34 du décret du 19 décembre 1991 établit la liste des pièces justificatives à joindre. Les pièces essentielles sont :

- la copie du dernier avis d'imposition ou de l'avis de non-imposition, ainsi qu'une déclaration de ressources. Dans le cas où le demandeur dispose de ressources impossibles à l'étranger, toute pièce équivalente reconnue par les lois du pays d'imposition ;
- le cas échéant, copie de la décision contre laquelle il entend exercer un recours ou du titre dont il veut poursuivre l'exécution ;
- la justification de la nationalité déclarée par la production de tout document approprié ;
- pour les demandeurs étrangers ressortissants des États tiers, la copie du titre de séjour l'autorisant à résider en France, ainsi que le justificatif du caractère habituel de cette résidence ;
- le cas échéant, la justification de la situation familiale du demandeur.

### L'instruction de la demande

L'article 42 du décret du 19 décembre 1991 prévoit que le BAJ ainsi que son président ou son vice-président (alinéa 6 de l'article 42) disposent d'un important pouvoir d'instruction qui leur permet :

- de recueillir tous renseignements et faire procéder à toutes auditions ;
- d'entendre ou faire entendre les intéressés ;
- d'enjoindre le demandeur à fournir, dans un délai déterminé qui ne peut pas être supérieur à deux mois, tout document mentionné à l'article 34, même en original, ou tout renseignement de nature à justifier qu'il satisfait aux conditions exigées pour bénéficier de l'aide juridictionnelle. Le non-respect d'une injonction dans le délai entraîne la caducité de la demande d'aide juridictionnelle.

Selon les dispositions de l'article 21 de la loi du 10 juillet 1991, le BAJ se réserve le droit de contrôler la situation financière du demandeur. En effet, la loi permet au BAJ de solliciter différents « *services de l'État et des collectivités publiques, les organismes de sécurité sociale et les organismes qui assurent la gestion des prestations sociales* », afin de contrôler les informations financières données par le demandeur et de vérifier que celui-ci remplit bien les conditions pour l'attribution de l'aide juridictionnelle.

### La fonction de l'aide juridictionnelle

L'attribution de l'aide juridictionnelle permet au bénéficiaire d'être assisté et conseillé par un avocat et d'obtenir le concours de tous les officiers publics ou ministériels (notamment les huissiers de justice) dont il a besoin pour être défendu devant un tribunal ou pour engager une action judiciaire (alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 25 de la loi du 10 juillet 1991). Le demandeur de l'aide juridictionnelle est libre de choisir son avocat ou son huissier de justice (alinéa 2 de l'article 25 de la loi du 10 juillet 1991). Dans ce cas, il sera

joint dans le dossier de demande d'aide juridictionnelle une « *lettre d'acceptation* » remise par ces auxiliaires de justice (article 75 du décret du 19 décembre 1991). Selon le montant des ressources déclarées par le demandeur (le barème est consultable sur le site Internet du ministère de la Justice), l'aide juridictionnelle est soit totale, soit partielle. Dans le cas d'une aide totale, tous les frais de procédure (avocats, huissier de justice, etc.) sont intégralement pris en charge par l'État (article 32 de la loi du 10 juillet 1991 : « *La contribution due au titre de l'aide juridictionnelle totale à l'auxiliaire de justice est exclusive de toute autre rémunération [...]. Toute stipulation contraire est réputée non écrite.* ») En cas d'attribution partielle, le demandeur doit participer pour partie aux frais de procédure (article 35 de la loi du 10 juillet 1991 : « *En cas d'aide juridictionnelle partielle, l'avocat a droit, de la part du bénéficiaire, à un honoraire complémentaire librement négocié. Une convention écrite préalable fixe, en tenant compte de la complexité du dossier, des diligences et des frais imposés par la nature de l'affaire, le montant et les modalités de paiement de ce complément d'honoraires, dans des conditions compatibles avec les ressources et le patrimoine du bénéficiaire. La convention rappelle le montant de la part contributive de l'État. Elle indique les voies de recours ouvertes en cas de contestation. À peine de nullité, elle est communiquée dans les quinze jours de sa signature au bâtonnier qui contrôle sa régularité ainsi que le montant du complément d'honoraires.* »)

#### La demande d'aide juridictionnelle provisoire

Il est possible d'obtenir l'aide juridictionnelle à titre provisoire dès lors qu'il y a urgence et « *lorsque la procédure met en péril les conditions essentielles de la vie de l'intéressé, notamment en cas d'exécution forcée emportant saisie de biens ou expulsion* » (article 20 de la loi du 10 juillet 1991).

### La demande en cas d'appel ou de cassation

Il est important de souligner que la demande d'aide juridictionnelle ne suspend pas le délai d'appel (article 38-1 du décret du 19 décembre 1991). Dans un arrêt important du 25 juin 2008 (n° 07-40496), la Cour de cassation a affirmé ce principe de non-suspension du délai d'appel en cas de demande d'aide juridictionnelle : « *Mais attendu que les dispositions des articles 38 et 39 du décret du 19 décembre 1991 portant application de la loi relative à l'aide juridique, qui instituent l'effet interruptif d'une demande d'aide juridictionnelle, sont limitées aux actions devant la juridiction du premier degré et aux recours devant la Cour de cassation et ne sont pas contraires aux dispositions de l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.* » Toutefois, en cas de pourvoi devant la Cour de cassation ou le Conseil d'État, la demande d'aide juridictionnelle suspend le délai (article 39 du décret du 19 décembre 1991).

### La possibilité de demander le renvoi de l'audience

Il peut s'écouler plusieurs semaines et même plusieurs mois (cela varie d'un département à un autre) avant que le bureau d'aide juridictionnelle ne se prononce sur l'octroi ou le refus de l'aide. De ce fait, il arrive que, la date d'audience se rapprochant, la personne qui en a fait la demande n'ait pas encore obtenu de réponse. Dans ce cas, il est indispensable de se rendre tout de même à l'audience au jour fixé sur l'assignation, muni du récépissé de dépôt du dossier ou du récépissé de la Poste si la demande d'aide juridictionnelle a été adressée par courrier recommandé (article 40 du décret du 19 décembre 1991), afin de demander au juge de renvoyer le procès tant que l'avocat n'a pas été nommé par l'aide juridictionnelle. Dans cette hypothèse, sur le fondement du principe des droits de la défense (article 6 § 1 de la CEDH, même si le ministère d'avocat n'est pas obligatoire devant certaines juridictions), le juge est dans l'obligation de prononcer le renvoi de l'affaire à une date ultérieure selon

les dispositions de l'article 43-1 du décret du 19 décembre 1991 : « Sans préjudice de l'application des dispositions relatives à l'admission provisoire, la juridiction avisée du dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle est tenue de surseoir à statuer dans l'attente de la décision statuant sur cette demande. Il en est de même lorsqu'elle est saisie d'une telle demande, qu'elle transmet sans délai au bureau d'aide juridictionnelle compétent. Les dispositions des alinéas précédents ne sont pas applicables en cas d'irrecevabilité manifeste de l'action du demandeur à l'aide, insusceptible d'être couverte en cours d'instance. »

La jurisprudence civile et administrative est intervenue sur ce point pour rappeler qu'en cas de demande d'aide juridictionnelle le renvoi est de droit (Civ 1<sup>re</sup>, 20 février 2008, n° 07-12650; CE, 7 mars 2012, n° 352367). À la date d'audience de renvoi, si l'on n'a toujours pas obtenu de décision du BAJ, il faut à nouveau se présenter devant le juge et demander un second renvoi (en cas de refus de l'aide juridictionnelle, la preuve d'un recours contre la décision du BAJ devrait également reporter l'audience).

#### La notification de la décision du BAJ

La décision du BAJ est notifiée au demandeur par lettre recommandée avec accusé de réception. La date de la notification est importante car elle détermine le point de départ du délai de recours en cas de contestation de la décision.

#### La décision du BAJ

Les décisions du BAJ, qu'elles soient favorables ou défavorables, doivent mentionner les dispositions prévues à l'article 48-I du décret du 19 décembre 1991 (« 1° Le montant des ressources retenues ainsi que, le cas échéant, les correctifs pour charges de famille et tous autres éléments pris en considération; 2° L'admission à l'aide juridictionnelle totale ou partielle, ou le rejet de la demande »).

### La décision favorable

Dans le cas où la demande d'aide juridictionnelle est acceptée de façon totale ou partielle, la décision du BAJ doit indiquer (article 8-II du décret du 19 décembre 1991) :

« 1° La nature des procédures ou des actes ou l'objet des pourparlers transactionnels ou de la procédure participative en vue ou à l'occasion desquels l'aide juridictionnelle est accordée ainsi que, le cas échéant, le moment de l'instance à compter duquel ou jusqu'auquel le requérant en bénéficiera ;

2° Dans le cas où plusieurs professions sont habilitées à représenter le bénéficiaire de l'aide, le cas échéant, celle de ces professions au sein de laquelle est choisi le représentant ;

3° Si l'aide juridictionnelle est accordée en vue d'une instance devant la cour d'assises, la cour d'appel ou une juridiction administrative autre que le Conseil d'État, le cas échéant, le barreau auquel appartient l'avocat qui doit être désigné ;

4° S'il y a lieu, le nom et la résidence de l'avocat et des officiers publics ou ministériels qui prêtaient leur concours au requérant avant l'admission ou qui ont accepté de le lui prêter au titre de l'aide juridictionnelle ainsi que le montant des honoraires, émoluments ou provisions déjà versés et qui doivent être imputés sur le montant de la rétribution ;

5° S'il y a lieu, le nom et la résidence de l'avocat et des officiers publics ou ministériels désignés dans les conditions prévues aux articles 75 à 77 ;

6° Si l'aide juridictionnelle est accordée en vue d'une instance, la mention que son bénéfice reste acquis si une transaction intervient avant que celle-ci soit introduite ;

7° Le plafond de remboursement des frais, émoluments et honoraires couverts par un contrat d'assurance de protection juridique ou par un autre système de protection lorsque ce plafond est inférieur à la contribution de l'État à la rétribution de l'avocat ou des officiers publics ou ministériels. »

En cas d'aide juridictionnelle partielle, il est également précisé le montant de la part contributive de l'État (article 48-III du décret du 19 décembre 1991). L'autre partie

des frais est à la charge du demandeur. Si le demandeur n'est pas satisfait de l'attribution partielle de l'aide juridictionnelle, il est possible de contester la décision.

#### **La décision défavorable**

L'article 48-IV du décret du 19 décembre 1991 prévoit que les décisions défavorables doivent mentionner les motifs de refus de la demande. Il est également précisé qu'en cas de demande d'aide juridictionnelle auprès du BAJ de la Cour de cassation ou du Conseil d'État les motifs de refus ne sont pas explicités : « *les motifs peuvent se limiter à l'indication de l'absence de moyen de cassation sérieux ; dans ce cas, il n'est pas fait application des dispositions du 1° du I* » (article 48-III *in fine*).

#### **La contestation des refus d'aide juridictionnelle**

Le demandeur est en droit de contester les décisions du BAJ en cas de refus de l'aide, d'attribution d'aide partielle, ou si l'attribution de l'aide a été retirée (alinéa 2 de l'article 23 de la loi du 10 juillet 1991). Le recours peut être exercé soit par le demandeur lui-même, soit par l'avocat qui avait fait une lettre d'acceptation qui a été jointe dans le dossier de demande (alinéa 2 de l'article 23 de la loi du 10 juillet 1991). La décision du BAJ doit être notifiée et indiquer les voies et délais de recours (alinéa 2 de l'article 50 du décret du 19 décembre 1991). Il est important de souligner que les décisions qui se fondent sur la caducité de la demande d'aide juridictionnelle ne sont pas susceptibles de recours (alinéa 3 de l'article 42 du décret du 19 décembre 1991). Cependant, il est possible dans ce cas de faire une nouvelle demande.

#### **Les délais et voies de recours**

L'article 56 du décret du 19 décembre 1991 prévoit que le recours contre une décision défavorable du BAJ est de quinze jours à compter du jour de sa notification. L'article 640 du code de procédure civile précise à quel

moment un délai commence à courir : « *Lorsqu'un acte ou une formalité doit être accompli avant l'expiration d'un délai, celui-ci a pour origine la date de l'acte, de l'événement, de la décision ou de la notification qui le fait courir.* » Dans son avis du 28 juin 2013 (n° 363460), le Conseil d'État rappelle qu'en matière de recours contre un refus d'aide juridictionnelle le délai n'est pas un « *délai franc* », ce qui signifie que le jour de la notification est à prendre en compte dans la durée du délai. Le recours doit être formé par écrit en mentionnant, sous peine d'irrecevabilité, « *l'exposé des faits et des motifs* » qui le fonde (alinéa 2 de l'article 59 du décret du 19 décembre 1991). Il peut être déposé directement auprès du secrétariat du BAJ qui a rendu la décision ou envoyé par courrier en lettre recommandée avec accusé de réception (alinéa 1 de l'article 59 du décret du 19 décembre 1991). Lorsque le recours est déposé au BAJ, il est essentiel de demander un justificatif du dépôt. L'alinéa 2 de l'article 60 du décret du 19 décembre 1991 prévoit que lorsque le recours a été formé non pas par l'intéressé mais par un tiers (avocat ou officiers ministériels ou publics), celui-ci est averti par courrier de l'existence du dépôt du recours. Si l'intéressé le souhaite, il peut joindre des observations écrites au recours. À la réception du recours, celui-ci est transmis sans délai à l'autorité compétente pour statuer (alinéa 1 de l'article 60 du décret du 19 décembre 1991).

#### **La décision suite à une contestation**

À la suite du recours, une ordonnance est rendue (alinéa 3 de l'article 60 du décret du 19 décembre 1991) et notifiée au moyen d'une lettre recommandée avec accusé de réception. Cette ordonnance peut soit rejeter le recours, soit censurer la décision de refus du BAJ et accorder de fait l'aide juridictionnelle. Il faut préciser que l'ordonnance qui maintient la décision de refus n'est pas susceptible d'appel.

## 2. Les conventions internationales invocables en matière d'expulsion

À l'occasion d'une procédure d'expulsion (ou d'évacuation, *cf. infra*) suite à une occupation illicite de terrain, des conventions internationales ratifiées par la France et ayant un effet direct<sup>1</sup> peuvent être invoquées devant le juge afin que celui-ci garantisse l'effectivité de certains droits plus protecteurs au regard de la dignité humaine. Les dispositions les plus à même d'être revendiquées en matière d'expulsion ou d'évacuation sont la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) – l'article 3 sur l'interdiction des traitements inhumains et dégradants, l'article 8 sur le droit au respect de la vie privée et familiale, l'article 6 sur le droit à un procès équitable, l'article 14 sur l'interdiction des discriminations –, et la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) – l'article 3 sur le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, l'article 12 sur l'audition de l'enfant en justice (pour son application: *cf. infra*). Ces articles ont été reconnus d'application directe pour la première fois dans un arrêt de principe du Conseil d'État en date du 22 septembre 1997 (n° 161364), puis par deux arrêts de principe de la 1<sup>re</sup> chambre de la Cour de cassation le 18 mai 2005 (n° 02-20613 et n° 02-16336). D'autres conventions internationales peuvent également être invoquées par les occupants de terrain lors de l'audience. Néanmoins, toutes n'ont pas, du point de vue de la jurisprudence française, un effet direct qui suppose que les justiciables puissent les invoquer et faire respecter l'effectivité des droits qui en sont issus devant les juridictions internes. C'est peut-être l'occasion de faire évoluer les pratiques judiciaires<sup>2</sup>.

1. Toutes les dispositions de la CEDH ont un effet direct, contrairement à la CIDE.

2. Voir sur le site de Jurislogement l'article de Nathalie Boccadoro, « Les approches internationales des occupations illicites de terrain », <jurislogement.org>.

### **3. Le cas particulier des enfants scolarisés : le droit au maintien de la scolarisation**

Lors d'une procédure d'expulsion (ou d'évacuation : *cf. infra*), il est essentiel de ne pas négliger que les terrains sont également occupés par de nombreux enfants qui sont majoritairement scolarisés. Cependant, certaines communes refusent encore le droit à la scolarisation des enfants vivant sur des terrains occupés (*cf. addenda* « L'accès à la scolarisation »). L'expulsion aura nécessairement pour conséquence de mettre fin à la poursuite de la scolarisation, dans la mesure où, le plus souvent, les occupants ne sont pas seulement expulsés du terrain mais également du territoire de la commune. De ce fait, souvent très éloignés de leur école, il est difficile aux parents d'accompagner leurs enfants (notamment du fait du coût des transports et de la fatigue occasionnée aux enfants qui vivent déjà dans des conditions difficiles). On assiste donc à une déscolarisation subie et non choisie.

En outre, lors d'une expulsion qui a lieu durant les périodes scolaires, les parents qui s'installent dans une autre commune – soit sur un autre terrain où ils risquent encore une fois d'être expulsés, soit dans un hébergement d'urgence proposé par les pouvoirs publics sans garantie de continuité sur le même territoire, et en l'absence de solutions pérennes (*cf. addenda* « Le relogement ou l'hébergement des occupants sans titre de terrain ») – se voient généralement refuser la possibilité d'inscrire leurs enfants dans une autre école en cours d'année. En vertu de l'article L. 218-2 du code de l'éducation, la charge financière de la scolarisation repose sur la nouvelle commune de résidence et, en cas de conflit entre l'ancienne et la nouvelle commune, seul le préfet est compétent pour régler le litige. Mais, dans les faits, certaines communes n'acceptent pas de supporter cette charge et refusent d'inscrire les enfants. Cette problématique ne concerne pas seulement les expulsions

des enfants occupants de terrain mais elle est particulièrement révélatrice dans ce cas. C'est pour cela que lors d'une question écrite d'un parlementaire, le ministère de l'Éducation nationale dans sa réponse écrite (publiée au JO du Sénat du 6 mars 2014, p. 618) a précisé que «*dès lors qu'une famille déménage, les enfants sont de droit scolarisés dans leur nouvelle commune de résidence*». Il arrive également, lors des expulsions (ou évacuations), que les biens des personnes expulsées soient détruits (cf. partie IV). Or dans ces biens se trouve aussi le matériel scolaire des enfants (cartables, cahiers, manuels, etc.), ce qui entraîne encore davantage de difficultés à la poursuite de la scolarisation.

Pour éviter que l'expulsion ne compromette la poursuite des études, il est donc recommandé aux parents dont les enfants sont scolarisés de fournir au juge les certificats de scolarité et de lui demander l'application des principes qui régissent le droit à la scolarisation, afin qu'il leur accorde des délais de maintien dans les lieux (cf. *infra* et addenda «*L'accès à la scolarisation*») jusqu'à la fin de l'année scolaire, ou des garanties d'hébergement sur le territoire de la commune, ou une solution pérenne.

#### **4. L'intervention de l'enfant dans la procédure d'expulsion**

Il est possible, lorsqu'une procédure d'expulsion est diligentée à l'encontre des occupants de terrain, que les enfants (sous certaines conditions) soient entendus par le juge lors de la procédure. Ce droit qui permet aux enfants d'être entendus en justice est régi aussi bien en droit international qu'en droit interne. En droit international, l'article 12 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) impose :

*« 1. Les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant*

dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.

2. À cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation appropriée, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale. »

Cette disposition a été par la suite intégrée dans l'arsenal juridique français (cf. *infra*). Dans un arrêt de principe de la 1<sup>re</sup> chambre civile, la Cour de cassation a décidé qu'il y a violation des articles 3.1 et 12.2 de la CIDE, du fait de l'absence de réponse à la demande d'un enfant d'être entendu au cours d'une procédure qui allait décider de la pertinence ou non de changer son lieu de séjour (Civ. 1<sup>re</sup>, 18 mai 2005, n° 02-20613) : « Attendu que dans toutes les décisions qui concernent les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ; que lorsque le mineur capable de discernement demande à être entendu, il peut présenter sa demande au juge en tout état de la procédure et même, pour la première fois, en cause d'appel ; que son audition ne peut être écartée que par une décision spécialement motivée. »

En droit français, l'article 388-1 du code civil prévoit également que « dans toute procédure le concernant, le mineur capable de discernement peut, sans préjudice des dispositions prévoyant son intervention ou son consentement, être entendu par le juge ou, lorsque son intérêt le commande, par la personne désignée par le juge à cet effet. Cette audition est de droit lorsque le mineur en fait la demande. Lorsque le mineur refuse d'être entendu, le juge apprécie le bien-fondé de ce refus. Il peut être entendu seul, avec un avocat ou une personne de son choix. Si ce choix n'apparaît pas conforme à l'intérêt du mineur, le juge peut procéder à la désignation d'une autre personne. L'audition du mineur ne lui confère pas la qualité de partie à la procédure. Le juge s'assure que le mineur a été informé de son droit à être entendu et à être assisté par un avocat ».

L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 388-1 du code de procédure civile précise que « le mineur capable de discernement est informé par

*le ou les titulaires de l'exercice de l'autorité parentale, le tuteur ou, le cas échéant, par la personne ou le service à qui il a été confié de son droit à être entendu et à être assisté d'un avocat dans toutes les procédures le concernant* ». Il est important de signaler que le droit des enfants à être entendus lors d'une procédure judiciaire qui les concerne n'a, à ce jour, jamais été utilisé en matière d'expulsion de terrain ou de logement.

De ce fait, malgré son influence sur la prise de conscience collective que les expulsions portent indéniablement atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant, il est recommandé d'examiner attentivement l'opportunité d'entendre les enfants. Il est cependant essentiel de préciser que l'audition de l'enfant ne doit pas servir à l'instrumentaliser dans une procédure d'expulsion car il faut avoir à l'esprit que cette démarche peut avoir pour lui des conséquences. Il faut souligner que ce n'est pas l'audition de l'enfant qui va permettre que le juge ne prononce pas l'expulsion, mais elle permet de mieux comprendre la situation et les besoins des enfants expulsables. L'audition permettra peut-être également aux enfants d'appréhender plus sereinement la perte de leur domicile et de ne pas se trouver devant le fait accompli. En outre, cette démarche peut sensibiliser la conscience collective sur le fait que les expulsions concernent en premier lieu des enfants et que leurs paroles doivent être entendues et surtout respectées.

### Les conditions

L'audition d'un enfant en justice suppose donc, d'une part, que le mineur soit capable de discernement, ce qui signifie qu'il doit avoir la maturité suffisante pour comprendre les enjeux de la procédure, mais aussi qu'il soit capable de s'exprimer. Ces capacités ne sont pas donc pas uniquement en rapport avec son âge. D'autre part, l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 338-1 du code de procédure civile permet cette audition dans toutes les procédures juridictionnelles pouvant influencer sa vie ou ses intérêts. Nous

pouvons en déduire qu'une procédure d'expulsion qui le prive de son domicile (le plus souvent les enfants subissent des expulsions de terrain successives) et de la poursuite de sa scolarité peut être prise en compte pour déclarer recevable son audition lors de l'audience. Enfin, l'enfant a le droit de se faire assister et représenter par un avocat. Dans ce cas, l'attribution de l'aide juridictionnelle est de droit, conformément à l'article 9-1 de la loi du 10 juillet 1990 : « Dans toute procédure le concernant, le mineur entendu dans les conditions mentionnées à l'article 388-1 du code civil, s'il choisit d'être entendu avec un avocat ou si le juge procède à la désignation d'un avocat, bénéficie de droit de l'aide juridictionnelle ».

#### L'auteur de la demande

La demande d'audition peut être faite soit par les personnes assignées en expulsion (les parents ou les représentants légaux de l'enfant), soit directement par l'enfant lui-même, ce qui suppose qu'il soit averti au préalable de l'audience (alinéa 4 de l'article 388-1 du code civil et alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 338-1 du CPC). Si la demande n'est pas faite par l'enfant et que celui-ci refuse, le juge apprécie le bien-fondé du refus. Au contraire, si la demande émane de l'enfant, le juge est dans l'obligation d'y faire droit (alinéa 2 de l'article 388-1 du code civil), sauf s'il conclut que le procès ne concerne pas l'enfant ou que celui-ci n'a pas le discernement requis (alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 338-4 du CPC). Lorsque la demande a été faite par ses parents ou par ses représentants légaux, le juge peut la refuser en arguant qu'elle n'est pas nécessaire à la solution du litige ou qu'elle est contraire à l'intérêt de l'enfant (alinéa 2 de l'article 338-4 du CPC).

#### Le rôle de l'enfant dans le procès

L'audition de l'enfant peut être demandée sans forme particulière, en tout état de la procédure et même en appel (article 338-2 du CPC). L'alinéa 3 de l'article 388-1 du code civil précise que l'audition de l'enfant ne fait pas de lui

une partie au procès. Cela amène plusieurs explications. Tout d'abord, l'enfant n'est pas considéré comme défendeur dans la procédure d'expulsion. De ce fait, il ne pourra pas faire de demande (par exemple une demande de délai). Il ne pourra pas non plus interjeter appel de la décision d'expulsion.

#### Le rôle de l'audition dans le procès

L'article 338-12 du CPC précise que l'audition de l'enfant est consignée par écrit sous forme de compte rendu soumis au respect du contradictoire, ce qui suppose qu'il soit adressé à la partie adverse.

### 5. La demande de délai

Les personnes qui occupent illégalement un terrain et qui sont assignées pour expulsion ont le droit de demander des délais pour se maintenir sur le terrain, lors de l'audience devant le TGI et/ou dans les conclusions écrites de leur avocat. Il existe deux types de délais : un délai de droit et un délai soumis à l'appréciation du juge. Ces délais peuvent se cumuler. Ils peuvent également être réduits ou supprimés par le juge à la demande du propriétaire du terrain. À la suite de la signification du commandement de quitter les lieux, les occupants peuvent également saisir un autre juge, le juge de l'exécution, pour obtenir des délais si le juge du TGI n'en a pas accordé, ou des délais supplémentaires (*cf. infra*). Sur l'obtention des différents délais au bénéfice des occupants de terrain, la jurisprudence est divergente. En effet, selon les décisions, le juge considère que l'abri de fortune, la tente et la caravane sont « *un local affecté à l'habitation principale* » de la personne expulsable ou qu'ils ne le sont pas et, dans ce cas, les dispositions légales accordant les délais sont considérées par le juge comme étant, ou non, applicables aux occupants de terrain. Les associations militent depuis plusieurs années pour que les dispositions favorables et protectrices

qui régissent la procédure d'expulsion de logement (des locataires ou des occupants sans titre) soient également applicables aux occupants qui ont édifié leur habitation sur un terrain. Pour que ces revendications aboutissent, il est nécessaire, lors des audiences et dans les conclusions écrites, que les avocats les invoquent systématiquement afin que les pratiques judiciaires divergentes évoluent positivement en faveur des occupants de terrain. Le Défenseur des droits (DDD), alerté par des associations de soutien aux occupants, a déjà eu l'occasion d'intervenir volontairement à l'audience, notamment pour exiger auprès du juge que des délais de maintien dans les lieux leur soient accordés (*cf. addenda* «L'intervention du Défenseur des droits»).

#### Le délai de droit de deux mois prévu à l'article L. 412-1 du CPCE

L'article L. 412-1 du CPCE précise que lorsque l'expulsion porte sur un local affecté à l'habitation principale de la personne expulsée ou de tout occupant de son chef, elle ne peut avoir lieu avant le délai de deux mois, qui court à compter de la date de la signification du commandement de quitter les lieux (*cf. infra*): «*Si l'expulsion porte sur un local affecté à l'habitation principale de la personne expulsée ou de tout occupant de son chef, elle ne peut avoir lieu qu'à l'expiration d'un délai de deux mois qui suit le commandement.*» Toutefois, l'article L. 412-1 du CPCE précise également que, par décision spéciale et motivée et à la demande du propriétaire du terrain, le juge peut réduire ou supprimer ce délai, notamment lorsque les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans les locaux par voie de fait. Cependant, il faut insister sur le fait que la voie de fait ne se présume pas (*cf. infra*). Il faut être vigilant à la lecture de la décision de justice, car la suppression ou la réduction du délai doit nécessairement apparaître sur l'ordonnance de référé ou sur le jugement. Dans le cas contraire, le délai de deux mois s'applique aux occupants du terrain.

## Les délais soumis à l'appréciation du juge

### **Le délai de trois mois prévu à l'article L. 412-2 du CPCE**

L'article L. 412-2 du CPCE indique que le délai de deux mois prévu à l'article L. 412-1 peut être prorogé par le juge pour une durée n'excédant pas trois mois : « *Lorsque l'expulsion aurait pour la personne concernée des conséquences d'une exceptionnelle dureté, notamment du fait de la période de l'année considérée ou des circonstances atmosphériques, le délai prévu à l'article L. 412-1 peut être prorogé par le juge pour une durée n'excédant pas trois mois.* » Cela signifie que lorsque le juge accorde ce délai de trois mois, le délai de deux mois s'y ajoute. Par voie de conséquence, la personne expulsable peut bénéficier dans ce cas d'une période de cinq mois au maximum à compter de la signification du commandement de quitter les lieux.

### **Les délais de trois mois à trois ans prévus aux articles L. 412-3 et L. 412-4 du CPCE**

Les articles L. 412-3 et L. 412-4 du CPCE prévoient que le juge peut accorder des délais renouvelables aux occupants de locaux d'habitation « *chaque fois que le relogement des intéressés ne pourra avoir lieu dans des conditions normales* » (alinéa 1 de l'article L. 412-3 du CPCE) et qu'« *il est également tenu compte du droit à un logement décent et indépendant, des délais liés aux recours engagés selon les modalités prévues aux articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation et du délai prévisible de relogement des intéressés* » (article L. 412-4 *in fine* du CPCE créé par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR), ces délais ne pouvant en aucun cas être inférieurs à trois mois ni supérieurs à trois ans (article L. 412-4 du CPCE, modifié par l'article 27-VII -1° de la loi du 24 mars 2014). Ils peuvent être demandés devant le TGI et/ou à nouveau devant le juge de l'exécution, une fois que le commandement de quitter les lieux a été notifié. Il est important de signaler que l'alinéa 1 *in fine*

de l'article L. 412-3 du CPCE précise que ces délais peuvent être obtenus «*sans que ces occupants aient à justifier d'un titre à l'origine de l'occupation*».

L'octroi de délais pour se maintenir sur les lieux dépend essentiellement de l'appréciation du juge au regard de la situation des occupants mais aussi de celle des propriétaires. Pour cela, l'article L. 412-4 du CPCE présente les critères pouvant être utilisés par le juge pour fonder sa décision : «*Pour la fixation de ces délais, il est tenu compte de la bonne ou mauvaise volonté manifestée par l'occupant dans l'exécution de ses obligations, des situations respectives du propriétaire et de l'occupant, notamment en ce qui concerne l'âge, l'état de santé, la qualité de sinistré par faits de guerre, la situation de famille ou de fortune de chacun d'eux, les circonstances atmosphériques, ainsi que des diligences que l'occupant justifie avoir faites en vue de son relogement.*»

#### **La notification au préfet de la décision accordant des délais**

L'article R. 412-2 (alinéa 1 *in fine*) du CPCE prévoit que lorsque le juge a accordé des délais, il peut décider de sa propre initiative de transmettre la copie de sa décision au préfet «*en vue de la prise en compte de la demande de relogement de l'occupant dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées prévu par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement*». L'intitulé du plan est devenu le PDAPHPD par la loi ALUR du 24 mars 2014.

---

## L'exécution de la décision d'expulsion

Pour que le propriétaire du terrain puisse légalement expulser les occupants, la décision de justice ne suffit pas en elle-même. Certains actes obligatoires doivent préalablement être accomplis sous peine de déclarer l'expulsion subséquente illégale.

### **A. La signification de la décision de justice et son contenu**

---

La signification est le moyen par lequel le jugement ou l'ordonnance de référé sont portés légalement à la connaissance de la partie adverse (article 651 du code de procédure civile). Elle permet de prouver que la personne intéressée

a eu officiellement connaissance de la décision de justice, la possibilité d'en rendre les dispositions exécutoires et de faire courir les délais pour interjeter appel. L'expulsion des occupants ne peut être réalisée tant que la décision de justice qui l'ordonne n'a pas été signifiée, et ce en vertu de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 503 du code de procédure civile qui dispose que « *les jugements ne peuvent être exécutés contre ceux auxquels ils sont opposés qu'après leur avoir été notifiés, à moins que l'exécution n'en soit volontaire* ». Lorsqu'il s'agit de la notification d'un jugement rendu au fond, la notification à l'occupant doit être précédée d'une notification à l'avocat. La signification de la décision de justice ordonnant l'expulsion (jugement, ordonnance de référé) est effectuée par acte d'huissier. Indépendamment des mentions obligatoires imposées pour tous les actes d'huissier de justice, elle doit comprendre, à peine de nullité, la copie du texte intégral de la décision de justice rendue. Une décision de justice est seulement opposable aux personnes visées dans la décision. Généralement, les jugements ou les ordonnances de référé ordonnent l'expulsion de diverses personnes et de tous les occupants de leur chef. Chacun des conjoints ne peut être considéré comme occupant du chef de l'autre, de ce fait la décision d'expulsion doit être signifiée aux deux époux.

Il est essentiel, lorsque la décision de justice a été signifiée, que celle-ci soit bien comprise car, lors de son exécution, elle a des conséquences qui peuvent être irréversibles. En effet, la bonne compréhension de la décision de justice permet par la suite d'évaluer l'opportunité d'interjeter appel (*cf. infra*) et/ou de saisir le juge de l'exécution pour obtenir des délais (*cf. infra*). Par ailleurs, elle permet aussi de savoir si le juge a accordé ou supprimé des délais (*cf. supra*) ou s'il a supprimé la trêve hivernale (*cf. infra*). Les décisions de justice (jugement ou ordonnance de référé) ordonnant l'expulsion sont composées de plusieurs parties : un exposé sommaire des faits, un exposé des arguments juridiques de chacune des parties, les réponses juridiques données par le juge à chacun des arguments, la décision

prise par le juge, appelée le dispositif, et précédée de la formule « *PAR CES MOTIFS* ».

## 1. Le dispositif : la décision du juge

Il doit apparaître clairement dans le « dispositif » que l'expulsion est ordonnée. Quand le jugement est rendu au fond, l'exécution provisoire doit être mentionnée dans le dispositif car, dans le cas contraire, le fait d'interjeter appel suspend l'exécution de la décision de justice (*cf. infra*). Doivent être également mentionnés les délais accordés ou supprimés, la suppression du droit à la trêve hivernale ainsi que les condamnations pécuniaires. En cas de suppression de délais et/ou de la trêve hivernale, le juge est dans l'obligation de motiver sa décision. Selon l'article R. 412-2 du CPCE, le juge peut décider d'office de transmettre la décision de justice au préfet afin que celui-ci puisse prévoir des solutions de relogement auprès des bailleurs sociaux.

### Les occupants du chef

Une décision de justice n'a d'effet qu'à l'égard des personnes visées dans la décision mais, le plus souvent, les jugements ou les ordonnances ordonnent l'expulsion de la personne assignée ainsi que celle de « *tous les occupants de son chef* ». En principe, cela ne doit concerner que les enfants mineurs ou les personnes majeures de passage qui n'y ont pas leur résidence principale. Dans ce cas, ces personnes sont considérées par le juge comme étant des « *occupants du chef* » et sont donc expulsables sans avoir été préalablement assignées. S'il s'agit d'occupants majeurs, qui ne sont pas de passage mais dont le terrain constitue le domicile, ils doivent tous être appelés devant le juge, car rien ne permet de dire qu'ils ont été introduits sur le terrain par la personne nominativement assignée. Deux époux doivent notamment être tous deux assignés. Si un occupant craint d'être expulsé, en

L'absence de décision de justice prise nominativement contre lui, il peut exercer une action en tierce opposition. La tierce opposition permet à celui qui n'a pas été appelé au procès d'en demander la réformation (articles 582 et suivant du code de procédure civile). Ce moyen de procédure n'évite pas l'expulsion, mais il a pour avantage de faire valoir les moyens de défense de celui qui l'invoque. Il n'y a pas de délais pour exercer la tierce opposition mais, pour qu'elle soit efficace, il est préférable de la diligenter dès que l'on a connaissance de la décision d'expulsion.

## 2. Les condamnations accessoires à l'expulsion

### Les indemnités d'occupation

Les occupants peuvent être condamnés sur demande du propriétaire à payer des indemnités d'occupation. La condamnation au paiement de celles-ci n'est pas automatique, c'est au propriétaire du terrain d'en faire la demande dans son assignation. Cette demande est rare en pratique, car les propriétaires sont conscients que leur terrain est occupé par des personnes en très grande précarité.

### L'astreinte

Le juge (des référés ou du fond) qui prononce l'expulsion peut également décider que l'exécution de sa décision soit assortie d'une astreinte. L'astreinte consiste en une condamnation au paiement d'une somme d'argent, à raison d'un certain montant par jour de retard afin d'obliger l'occupant à quitter les lieux (article L. 421-1 du CPCE) de lui-même, sans avoir recours à l'expulsion forcée avec le concours de la force publique. L'article L. 421-1 du CPCE prévoit également que les astreintes ont toujours un caractère provisoire (sauf dans le cas où le juge décide qu'elle est définitive) et qu'elles sont révisées et liquidées par le juge une fois

la décision d'expulsion exécutée. Aux termes de l'article L. 421-2 du CPCE, le montant liquidé ne peut «*excéder la somme compensatrice du préjudice effectivement causé*». Par conséquent, le juge a la faculté de réviser l'astreinte, voire de la supprimer. L'astreinte ne peut être liquidée et doit même être supprimée si l'exécution du jugement d'expulsion se révèle impossible (article L. 421-2 du CPCE, dernier alinéa).

### **La condamnation aux dépens et à l'article 700 du CPC**

Le juge, par toute décision mettant fin à l'instance, doit obligatoirement statuer sur la charge des dépens, c'est-à-dire préciser la partie (propriétaire ou occupant) qui supportera les frais liés à l'instance. Ces frais sont énumérés à l'article 695 du CPC (par exemple, les frais d'huissier). La charge des dépens incombe en principe à la partie qui perd le procès. Le juge peut néanmoins en décider autrement par décision motivée (article 696 du CPC). La condamnation à l'article 700 du CPC est prononcée à l'égard de la partie perdante, au profit de l'autre : elle correspond à une somme d'argent destinée à couvrir l'ensemble des frais non compris dans les dépens (notamment les honoraires des avocats). Le juge qui statue sur une demande présentée au titre de l'article 700 apprécie souverainement la condition d'équité prévue par le texte. Il peut faire droit en tout ou partie à la demande ou la rejeter. Le tribunal, lorsqu'il prononce une condamnation au titre de l'article 700, fixe une somme forfaitaire dans la décision, sans indication de détail. Elle présente un caractère indemnitaire.

## **B. L'appel de la décision de justice**

Lorsque les occupants du terrain ne sont pas satisfaits de la décision de justice et s'ils estiment que leur situation, d'un point de vue juridique et/ou social, n'a pas été prise

en compte dans la décision, ils peuvent interjeter appel, dans certaines conditions. Interjeter appel permet aux occupants expulsables (mais seulement les occupants qui sont nommément cités dans la décision de première instance) de saisir la cour d'appel afin qu'il soit à nouveau statué en fait et en droit (article 561 du CPC) sur l'expulsion du terrain obtenue par le propriétaire. Il est important de peser préalablement les chances de succès avant d'interjeter appel, car il peut arriver que la cour d'appel se montre plus sévère que le juge de première instance, notamment, par exemple, en supprimant des délais qui ont été accordés ou le bénéfice de la trêve hivernale ou en condamnant les occupants à payer des sommes d'argent plus élevées (dépens, astreintes, dommages et intérêts). De plus, il peut se passer plusieurs mois avant que l'affaire ne soit examinée par la cour d'appel, alors que les décisions de justice (ordonnance de référé ou jugement) en matière d'expulsion sont généralement assorties de « l'exécution provisoire » qui n'est suspendue pour cause d'appel que sous certaines conditions. Néanmoins, si les occupants ont décidé de faire appel, ils ont tout intérêt à demander simultanément la suspension de l'exécution provisoire.

## 1. Les délais pour interjeter appel

Les délais pour interjeter appel du jugement ou de l'ordonnance de référé qui ordonnent l'expulsion courent à compter du jour de la signification, c'est-à-dire de la date indiquée en tête de l'acte d'huissier de signification (*cf. supra*). Le délai d'appel est de quinze jours lorsqu'il s'agit d'une ordonnance de référé et d'un mois lorsqu'il s'agit d'un jugement.

## **2. La demande de suspension de l'exécution provisoire**

Cette possibilité est prévue à l'article 524 du CPC, sous certaines conditions. D'une part, les occupants doivent saisir le premier président de la cour d'appel statuant en référé et, d'autre part, ils doivent prouver que l'exécution provisoire «*risque d'entraîner des conséquences manifestement excessives*». Cette seconde condition peut par exemple résulter de la preuve que la perte de l'habitation principale de la personne expulsée va nécessairement entraîner sa mise à la rue sans solution et va la condamner à une errance urbaine certaine. Le premier président statuant en référé peut également arrêter l'exécution provisoire de droit en cas de violation manifeste du principe du contradictoire ou de l'article 12 du CPC (par exemple, les juges indiquant clairement avoir uniquement statué en équité et pas en droit) et lorsque l'exécution risque d'entraîner des conséquences manifestement excessives (alinéa 6 de l'article 524 du CPC).

## **3. Les arguments pouvant être soulevés en appel**

Il est possible en appel de reprendre les arguments de fait et de droit présentés en défense en première instance et d'invoquer également des moyens nouveaux, de produire de nouvelles pièces ou de proposer de nouvelles preuves (article 563 du CPC).

## **4. La demande d'aide juridictionnelle**

Les personnes qui souhaitent faire une demande d'aide juridictionnelle pour régler les frais de procédure relatifs à la saisine de la cour d'appel doivent être vigilantes sur la date de la signification de la décision du TGI et surtout ne pas attendre la décision du BAJ pour interjeter appel.

En effet, la demande d'aide juridictionnelle ne suspend pas les délais en cas d'appel. Toutefois, en cas d'urgence, il est possible d'obtenir une admission provisoire de l'aide juridictionnelle (cf. *supra*). Cette admission provisoire est prévue à l'article 62 du décret n° 91-1266 du 19 décembre application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991. L'alinéa 2 de l'article 62 du décret du 19 décembre 1991 précise que, dès lors que la demande d'AJ a été déposée mais pas encore examinée, celle-ci peut être accordée d'office. « *L'admission provisoire peut être prononcée d'office si l'intéressé a formé une demande d'aide juridictionnelle sur laquelle il n'a pas encore été définitivement statué.* »

### **C. Le commandement de quitter les lieux**

Comme pour les occupations illicites de locaux d'habitation, les occupants de terrain devraient avoir droit au bénéfice des mesures protectrices qui encadrent les mesures d'expulsion de logement, notamment le commandement de quitter les lieux. Dans la pratique, certaines décisions de justice précisent que l'expulsion de terrain ne peut avoir lieu sans la signification au préalable du commandement de quitter les lieux. Ce dernier est obligatoire lorsque l'expulsion porte sur un local affecté à l'habitation principale de la personne expulsée, afin de faciliter la prise en compte de sa demande de relogement dans le cadre du PDALHPD (plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées) prévu par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. L'article L. 412-2 du CPCE prévoit que lorsque l'expulsion porte sur un local affecté à l'habitation principale de la personne expulsée ou de tout occupant de son chef, elle ne peut avoir lieu avant l'issue du délai de deux mois, qui court à compter de la date de la signification du commandement de

quitter les lieux. À ce délai de deux mois peuvent s'ajouter les délais accordés par le juge et mentionnés dans la décision de justice (*cf. supra*). Néanmoins, l'article L. 412-1 *in fine* du CPCE donne la possibilité au juge de réduire ou de supprimer ce délai de deux mois, notamment lorsque les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans les locaux par voie de fait (sur la notion de voie de fait : *cf. infra*). Le juge qui a recours à cette disposition doit obligatoirement motiver sa décision, ce qui signifie qu'il doit impérativement le mentionner dans la décision de justice. Dans le cas contraire, la diminution ou la suppression du délai de deux mois ne serait pas opposable aux occupants. De plus, il faut préciser que le juge ne détient pas en cette matière de pouvoir d'office, le propriétaire du terrain qui souhaite bénéficier de cette disposition doit donc le demander expressément dans ses écritures (dans l'assignation et dans ses conclusions).

## 1. La nature du commandement de quitter les lieux

Le commandement de quitter les lieux est un acte d'huissier (alinéa 1 de l'article R. 411-1 du CPCE) qui doit obéir à un formalisme strict imposé par la loi sous peine de nullité (article 648 du CPC). Ce formalisme est imposé à tous les actes d'huissier.

## 2. Les mentions obligatoires devant figurer sur le commandement de quitter les lieux

En vertu de l'article R. 411-1 du CPCE, le commandement de quitter les lieux doit contenir plusieurs mentions, sous peine de nullité :

- l'indication du titre exécutoire en vertu duquel l'expulsion est poursuivie (date du jugement ou de l'ordonnance de référé et indication de la juridiction) ;

- la désignation de la juridiction devant laquelle peuvent être portées les demandes de délais et toutes les contestations relatives à l'exécution des opérations d'expulsion (il s'agit du juge de l'exécution siégeant près du tribunal de grande instance [TGI] où se situe le terrain à expulser);
- la date à laquelle le terrain doit être libéré;
- l'avertissement qu'à compter de cette date il pourra être procédé à l'expulsion forcée.

### 3. La signification du commandement de quitter les lieux

Le commandement de quitter les lieux est signifié à l'occupant par l'huissier de justice mandaté par le propriétaire du terrain, pour lui demander de libérer le terrain sur lequel il a édifié son habitation principale. L'article L. 411-1 du CPCE dispose que, «*sauf disposition spéciale, l'expulsion d'un immeuble ou d'un lieu habité ne peut être poursuivie [...] qu'après signification d'un commandement d'avoir à libérer les locaux*» (nouvelle rédaction de l'article L. 411-1 du CPCE issue de l'article 89 de la loi ALUR du 24 mars 2014). Le commandement de quitter les lieux doit être signifié par l'huissier de justice en même temps ou après la signification de la décision d'expulsion à la personne qui en fait l'objet (article R. 411-1 *in fine* du CPCE). Il doit être signifié aux deux époux et à chacun des occupants qui ont été cités à comparaître à l'audience du TGI. L'huissier de justice doit respecter les règles de signification prévues aux articles 653 et suivants du code de procédure civile (*cf. supra*). Le commandement de quitter les lieux est un acte important pour plusieurs raisons : d'une part, il informe l'occupant sur la date à partir de laquelle l'expulsion est possible et, d'autre part, c'est à partir de sa signification que l'occupant peut saisir le JEX pour obtenir des délais supplémentaires pour se maintenir dans les lieux (article R. 412-4 du CPCE) (*cf. infra*).

#### **4. La notification du commandement de quitter les lieux au préfet**

Une copie du commandement de quitter les lieux doit être envoyée par l'huissier de justice au préfet par lettre recommandée avec accusé de réception, en y joignant si possible une fiche de renseignements sur les occupants (alinéas 2 et 3 de l'article R. 412-2 du CPCE). Pour la Cour de cassation, l'absence de transmission au préfet de la copie du commandement de quitter les lieux constitue l'omission d'un acte qui a des conséquences sur la validité de la procédure d'expulsion: «*Qu'en cas d'expulsion d'une personne de son habitation principale, l'huissier de justice doit, dès le commandement d'avoir à libérer les locaux, envoyer une copie de cet acte au préfet du département du lieu de situation de l'immeuble par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ; que l'inobservation de ces prescriptions d'ordre général constitue l'omission d'un acte, qui affecte la validité de la procédure d'expulsion subséquente*» (Civ. 3<sup>e</sup>, 19 mai 2010, n° 19 – 12424). Cette transmission permet au préfet d'examiner la demande de relogement des personnes expulsables dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALHPD) prévu par la loi du 31 mai 1990 (article L. 412-5 du CPCE). La loi précise qu'à défaut de cette information par l'huissier de justice le délai de deux mois après la signification du commandement de quitter les lieux ainsi que les délais accordés par le juge sont suspendus (article L. 412-5 *in fine* du CPCE).

#### **5. La contestation du commandement**

Il est possible de contester la validité ou l'absence de signification du commandement auprès du juge de l'exécution. Cette contestation peut être également soulevée lors de la saisine du JEX pour une demande de délai. En effet, la nullité du commandement de quitter les lieux et/ou l'absence de sa signification entraînent, par voie de conséquence, la nullité des opérations d'expulsion.

---

# Les sursis à l'exécution de la décision d'expulsion

## **A. La saisine du juge de l'exécution pour obtenir des délais**

---

Dès lors que le juge a prononcé l'expulsion (avec ou sans délais) et à compter de la notification du commandement de quitter les lieux, les occupants d'un terrain sont en droit de saisir le juge de l'exécution pour obtenir des délais supplémentaires pour quitter les lieux.

### **1. Les délais invocables**

Les occupants de terrain qui sont expulsables peuvent solliciter soit le délai de trois mois prévu à l'article L. 412-2

du CPCE, soit le délai de trois mois à trois ans des articles L. 412-3 et L. 412-4 du CPCE (*cf. supra*).

## 2. Le juge compétent

À compter de la signification du commandement de quitter les lieux, c'est le juge de l'exécution du TGI dans le ressort duquel se trouve le terrain à expulser qui est compétent (article R. 412-4 du CPCE).

## 3. La procédure

La procédure de demande de délai devant le juge de l'exécution n'est pas suspensive, ce qui signifie que la décision de justice qui a prononcé l'expulsion reste exécutoire. Il est donc nécessaire de saisir le JEX au plus vite, dès la signification du commandement de quitter les lieux. Par ailleurs, il se peut que l'expulsion soit réalisée avant l'audience devant le JEX. C'est pour cela qu'il est primordial d'informer l'huissier de justice et éventuellement le préfet qu'une demande de délai vient d'être déposée auprès du JEX.

Pour saisir le juge de l'exécution, l'avocat n'est pas obligatoire. Les occupants peuvent se défendre seuls ou être représentés par des proches (articles R. 121-6 et R. 121-7 du CPCE). Néanmoins, il est recommandé de se faire représenter par un avocat. Une demande d'aide juridictionnelle peut être déposée pour cette procédure dès la signification du commandement de quitter les lieux. Il est préférable d'avoir préalablement saisi le JEX pour donner une date au BAJ pour l'inciter à statuer sur la demande d'aide juridictionnelle avant l'audience.

### La saisine du juge de l'exécution par voie d'assignation

La demande auprès du juge de l'exécution peut se faire par voie d'assignation (article R. 121-11 du CPCE). Lorsque

L'on choisit ce mode de saisine, il est préférable de se faire assister par un avocat, qui se chargera d'une part de rédiger l'assignation, et d'autre part de mandater un huissier de justice afin de la signifier au propriétaire du terrain. En cas d'urgence, il est possible d'assigner d'heure à heure avec l'accord du juge de l'exécution (article R. 121-12 du CPCE). C'est également à lui de s'assurer que le propriétaire a eu suffisamment de temps pour préparer sa défense (article R. 121-13 du CPCE). L'alinéa 2 de l'article R. 121-11 du CPCE précise que, sous peine de nullité, l'assignation doit contenir la reproduction des dispositions des articles R. 121-6 à R. 121-10 du CPCE.

#### **La saisine du juge de l'exécution par déclaration ou par lettre recommandée avec accusé de réception**

L'alinéa 1 de l'article R. 442-2 du CPCE prévoit, en plus de l'assignation, deux autres modes de saisine du JEX (il faut choisir l'un ou l'autre) : la saisine du juge de l'exécution par déclaration au greffe – elle peut se faire sur place au moyen d'un formulaire qui est mis à la disposition du public en y joignant la copie de la décision de justice et surtout du commandement de quitter les lieux –, ou la saisine par lettre recommandée avec accusé de réception. Que ce soit par déclaration ou par lettre recommandée, la demande doit être adressée au secrétariat-greffe du juge de l'exécution. La demande doit contenir, sous peine de nullité (article R. 442-3 du CPCE et article 58 du code de procédure civile) :

- les nom, prénom, profession, domicile, nationalité, date et lieu de naissance du demandeur ;
- les nom, prénom et domicile du propriétaire du terrain (si le propriétaire est une société, sa dénomination et l'adresse de son siège social) ;
- l'objet de la demande : les raisons pour lesquelles des délais sont nécessaires ;
- la demande doit être datée et signée.

Lorsque la demande de délai est effectuée par lettre recommandée avec accusé de réception ou par déclaration, le secrétariat-greffe informe le demandeur de la date, de l'heure et du lieu de l'audience par lettre recommandée avec accusé de réception, dans laquelle sont reproduites les dispositions des articles R. 121-6 à R. 121-10. Une copie de la convocation est envoyée le même jour par lettre simple (article R. 442-4 du CPCE).

Dans le cas où la demande est faite par déclaration, il arrive que le demandeur soit convoqué verbalement contre émargement. Dans ce cas, le secrétariat doit lui remettre un avis écrit comportant les indications nécessaires, telles que le lieu, le jour et l'heure de l'audience (article R. 442-4, alinéa 2 du CPCE).

Le propriétaire est convoqué par lettre recommandée avec accusé de réception et par lettre simple. La convocation contient une copie de la demande de délai ainsi que les arguments de l'occupant, afin que le propriétaire puisse y répondre soit par voie de conclusions écrites, soit oralement devant le juge (article R. 442-4, alinéa 3 du CPCE).

## **B. La trêve hivernale**

---

La trêve hivernale est la période pendant laquelle aucune mesure d'expulsion ne peut être exécutée sauf dans les cas prévus par la loi. Elle s'applique chaque année entre le 1<sup>er</sup> novembre et le 31 mars (modifié par l'article 25-1 de la loi ALUR du 24 mars 2014).

### **1. Le droit à la trêve hivernale**

La trêve hivernale est prévue à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution :  
« *Nonobstant toute décision d'expulsion passée en force de chose*

*jugée et malgré l'expiration des délais accordés en vertu de l'article L. 412-3, il doit être sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée à la date du 1<sup>er</sup> novembre de chaque année jusqu'au 31 mars de l'année suivante.»*

La trêve hivernale est censée bénéficier à toutes les personnes frappées d'une décision de justice ordonnant leur expulsion, quels que soient les lieux d'occupation, leur titre d'occupation, leur absence de titre ou le mode d'occupation.

## 2. Les exceptions

La loi donne une liste explicite et limitative des situations dans lesquelles la trêve hivernale ne peut s'appliquer : lorsque le relogement des personnes intéressées est assuré dans des conditions suffisantes respectant l'unité et les besoins de la famille (article L. 412-6, alinéa 1<sup>er</sup> *in fine* du CPCE), et lorsque les personnes concernées sont des occupants de locaux spécialement destinés aux logements d'étudiants et cessent de satisfaire aux conditions en raison desquelles le logement a été mis à leur disposition (article L. 412-7 du CPCE). Pour les personnes entrées par voie de fait, la trêve hivernale doit s'appliquer, à moins que le juge en supprime le bénéfice (art. L. 412-6, alinéa 2 du CPCE). Par conséquent, en dehors de ces cas expressément prévus par la loi, il serait légitime d'exiger que la trêve hivernale soit appliquée aux occupants d'un terrain. Sur ce point, la jurisprudence n'est pas unanime et certaines décisions de justice refusent d'appliquer la trêve hivernale aux occupants de terrain. La nouvelle rédaction de l'article L. 412-6 du CPCE devrait changer les pratiques judiciaires en accordant plus facilement la trêve hivernale aux occupants de terrain.

### La voie de fait

L'alinéa 2 de l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution (modifié par l'article 25-2 de la loi ALUR)

prévoit que la trêve hivernale peut être supprimée par le juge « *lorsque les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans les locaux par voie de fait* ». La voie de fait est l'argument juridique le plus allégué par les propriétaires pour obtenir du juge la suppression de la trêve hivernale aux occupants de terrain. Certaines décisions de justice font droit à cette demande dès qu'il existe des traces d'effraction et/ou de dégradations, par des photos, des constats d'huissiers de justice ou par des procès-verbaux d'agents assermentés (police municipale, police nationale, gendarmerie). Certains juges ont considéré que le simple fait qu'il y ait occupation illicite suffit à établir la voie de fait alors même qu'il n'existe aucune trace d'effraction et/ou de dégradations. Une telle interprétation exclurait de ce fait tous les occupants sans droit ni titre de l'application de ces dispositions, ce qui n'est pas la volonté du législateur. En effet, la voie de fait ne se présume pas. Elle suppose la poursuite d'une infraction et c'est donc au propriétaire d'en apporter la preuve (copie de plainte ou jugement). Si la voie de fait est avérée, le juge peut supprimer la trêve hivernale aux occupants de terrain, mais il n'est pas tenu de le faire.

### 3. La suppression de la trêve hivernale

La suppression de la trêve hivernale ne peut pas être soulevée d'office par le juge si le propriétaire du terrain ne l'a pas évoquée dans son assignation. Cependant, le juge conserve son pouvoir d'appréciation pour faire droit ou non à la demande du propriétaire. Dans le cas où le juge accorde au propriétaire la suppression de la trêve hivernale, il doit impérativement motiver sa décision et faire figurer la suppression dans la décision de justice. Dans le cas contraire, les personnes expulsables en bénéficient et ne peuvent pas être expulsées durant cette période, sous peine que leur expulsion soit considérée comme illégale.

---

## La procédure d'expulsion devant le tribunal administratif

Lorsque l'occupation a lieu sur un terrain appartenant au domaine public, le propriétaire du terrain doit obtenir une décision du tribunal administratif (TA) ordonnant l'expulsion des occupants. En effet, l'expulsion d'un terrain appartenant au domaine public est illégale si le propriétaire du terrain ou son gestionnaire n'a pas préalablement saisi le tribunal et convoqué les occupants à une audience. Dans un arrêt du 24 novembre 2006 (n° 291294), le Conseil d'État a jugé qu'une demande d'expulsion soumise au juge doit faire l'objet d'une audience publique, durant laquelle les personnes expulsables doivent être en mesure de présenter des observations orales à l'appui de leurs observations écrites: « *Considérant que lorsque le juge des référés statue, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative*

*qui instaure une procédure de référé pour laquelle la tenue d'une audience publique n'est pas prévue par les dispositions de l'article L. 522-1 du même code, sur une demande d'expulsion d'un occupant du domaine public, il doit, eu égard au caractère quasi irréversible de la mesure qu'il peut être conduit à prendre, aux effets de celle-ci sur la situation des personnes concernées et dès lors qu'il se prononce en dernier ressort, mettre les parties à même de présenter, au cours d'une audience publique, des observations orales à l'appui de leurs observations écrites ; qu'il résulte des mentions de l'ordonnance déferée au juge de cassation, que les parties n'ont pas été convoquées à une audience publique ; qu'ainsi l'ordonnance attaquée est intervenue au terme d'une procédure irrégulière ; que, par suite, M. A. est fondé à en demander l'annulation.»*

**Le tribunal compétent.** En matière d'expulsion du domaine public, le tribunal compétent est le tribunal administratif se trouvant dans le ressort du terrain.

**Les demandeurs et la qualité pour agir.** Pour demander au juge administratif d'ordonner l'expulsion des personnes qui occupent un terrain appartenant au domaine public, il faut que le demandeur ait qualité pour agir. Pour cela, il ne peut être que le propriétaire du terrain (l'État, les collectivités territoriales – régions, départements, communes), les EPA (les Établissements publics administratifs) et les EPIC (les Établissements publics à caractère industriel et commercial, par exemple le Réseau ferré de France) ou le gestionnaire du domaine public (articles L. 1 et L. 2123-1 du code des propriétés des personnes publiques).

Dans le cas contraire, la saisine du TA est irrecevable pour absence d'intérêt à agir.

## **A. La qualité du terrain : la définition du domaine public**

Le domaine public comprend les biens affectés à l'usage direct du public, ou à un service public, sous réserve qu'ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public (article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public* »). Il est impératif, pour que le TA soit compétent pour prononcer l'expulsion, que le terrain occupé appartienne au domaine public. Pour cela, le demandeur doit apporter la preuve que le terrain remplit les conditions prévues à l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

La jurisprudence admet que le juge des référés est compétent pour examiner si le bien appartient au domaine public : « *il lui appartient de rechercher, et de faire apparaître dans sa décision, que le bien concerné n'est pas manifestement insusceptible d'être qualifié de dépendance du domaine public dont le contentieux relève de la compétence de la juridiction administrative* » (CE, 7 mars 2012, n° 352367). De plus, la jurisprudence a précisé que la vérification de l'appartenance au domaine public doit se faire au moment où il statue sur la demande d'expulsion : « *Considérant, en premier lieu, que, lorsque le juge administratif est saisi d'une demande tendant à l'expulsion d'un occupant d'une dépendance appartenant à une personne publique, il lui incombe, pour déterminer si la juridiction administrative est compétente pour se prononcer sur ces conclusions, de vérifier que cette dépendance relève du domaine public à la date à laquelle il statue ; qu'à cette fin il lui appartient de rechercher si cette dépendance a été incorporée au domaine public, en vertu des*

*règles applicables à la date de l'incorporation, et, si tel est le cas, de vérifier en outre qu'à la date à laquelle il se prononce, aucune disposition législative ou, au vu des éléments qui lui sont soumis, aucune décision prise par l'autorité compétente n'a procédé à son déclassement* » (CE, 25 septembre 2013, n° 348587).

Il est également obligatoire pour reconnaître la compétence du tribunal administratif en matière d'expulsion des occupants, que le terrain remplisse deux conditions : que le terrain occupé soit affecté à l'usage du public, et qu'il fasse l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.

En ce qui concerne le critère d'un « *aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public* », le code général de la propriété des personnes publique (CG3P), en vigueur depuis 2006, abandonne la jurisprudence antérieure qui avait tendance à donner une définition extensive de ce critère. Désormais, « *les travaux relatifs à ces aménagements devront donc être réalisés de façon certaine et effective, sans pour autant être nécessairement achevés*<sup>1</sup> ». Dans un arrêt du tribunal des conflits en date du 22 octobre 2007 (n° C3625), il a été jugé que le seul fait d'installer des panneaux d'information et de balisage sur un sentier ne peut être considéré comme un aménagement indispensable pour l'exploitation d'un service public : « *Que si, toutefois, le département y a fait réaliser des aménagements, sous la forme exclusive de panneaux d'information et de balisage de sentiers de promenade ou de randonnée, leur nature et leur importance ne permettent pas de les considérer comme des aménagements spécialement adaptés à l'exploitation du service public ; que, par suite, le domaine des Roques Hautes, et notamment la grotte qui y est incorporée, dans laquelle s'est produit l'accident dont a été victime Mlle B., ne peut être regardé comme appartenant au domaine public départemental et qu'il se rattache au domaine privé du département des Bouches-du-Rhône ; que les juridictions*

---

1. Guide pratique d'utilisation du code général de la propriété des personnes publiques, à lire sur : <[www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr)>.

*de l'ordre judiciaire sont, dès lors, seules compétentes pour apprécier la responsabilité du département dans la gestion de son domaine privé.* » Dans une réponse ministérielle (publiée au JO du 3 mars 2010, p. 8551), il est rappelé que « *la détermination de la domanialité publique de ces biens paraît, désormais, être fonction de l'ampleur des aménagements mis en œuvre par la puissance publique* ».

## **B. La procédure**

Le propriétaire saisit le plus souvent le tribunal par la voie du référé prévu à l'article L. 521-3 du CJA: « *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.* » La procédure au fond est très rarement appliquée en matière d'expulsion du domaine public. L'occupation peut être constatée par tous moyens: par un procès-verbal du maire agissant comme officier de police judiciaire, par la police municipale, nationale ou par la gendarmerie, par les gardes champêtres ou par un huissier de justice. Le propriétaire du terrain n'a pas l'obligation de prendre un avocat pour saisir le TA. Cependant, en tant que défendeurs, les occupants du terrain ont tout intérêt à se faire conseiller et assister par un avocat. Une demande d'aide juridictionnelle est possible (cf. partie II, chapitre 1, B.1). Les occupants du terrain ne sont pas assignés devant le TA, contrairement à la procédure devant le TGI. Ils sont informés de la date d'audience et du motif de leur convocation au tribunal par un courrier recommandé avec accusé de réception émanant du greffe du TA. À défaut d'adresse postale, comme cela est généralement le cas lors des occupations de terrain, les occupants reçoivent la copie de la requête introductive d'instance et la convocation au tribunal en mains propres ou par affichage sur le terrain.

## 1. Les conditions de la demande en expulsion en référé

Pour obtenir l'expulsion du domaine public en procédure d'urgence, le juge administratif devra examiner si les conditions requises sont remplies.

### L'urgence

C'est au demandeur de prouver qu'il y a urgence à expulser le terrain. Le juge a, en cette matière, un pouvoir d'appréciation vis-à-vis des preuves qui lui sont rapportées. Et c'est au défendeur d'en rapporter la preuve contraire. Par la suite, le juge fonde sa décision en évaluant les arguments de chaque partie. L'urgence n'est pas retenue par le juge du seul fait de l'occupation illicite. Il faut pour cela que l'occupation empêche le fonctionnement du service public ou qu'il existe un projet précis d'aménagement ou de réhabilitation nécessaire à la valorisation de la dépendance domaniale en cause. (CE, 1<sup>er</sup> février 2012, n° 349749 : « *Considérant que le prononcé de mesures par le juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, est subordonné à une condition d'urgence ; que RFF, qui fait valoir que M. A se maintient sans titre dans la dépendance du domaine public ferroviaire qu'il occupe sous une des arches du viaduc ferroviaire de Nîmes, invoque, pour justifier de ce que la mesure d'expulsion qu'il demande présente un caractère d'urgence, le fait d'être ainsi placé dans l'impossibilité d'exploiter normalement cette dépendance domaniale et de ne pouvoir de ce fait respecter les objectifs du contrat pluriannuel de performance conclu en 2008 avec l'État qui lui imposent d'augmenter les recettes qu'il tire des redevances d'occupation du domaine ; que, toutefois, les objectifs de gestion qui lui sont ainsi assignés et dont RFF se prévaut ne suffisent pas, alors qu'il ne fait état d'aucun projet précis d'aménagement ou de réhabilitation nécessaire à la valorisation des arches du viaduc ferroviaire de Nîmes et qu'il n'invoque pas d'atteinte à l'utilisation normale du domaine public ferroviaire résultant notamment*

*de ce que le maintien dans les lieux de l'occupant sans titre serait de nature à compromettre l'installation d'un nouvel occupant, à justifier l'intervention, dans de brefs délais, d'une mesure de la nature de celles qui peuvent être ordonnées par le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative.») Lorsque le juge ne retient pas l'urgence, le propriétaire ou le gestionnaire du domaine public est dans l'obligation de saisir le juge du fond pour obtenir l'expulsion des occupants. Toutefois, il est encore possible de ressaisir le juge des référés s'il apparaît des faits nouveaux qui justifient l'urgence à expulser.*

### **L'utilité**

L'utilité de l'expulsion est conditionnée par le fait que l'occupation illicite entrave les missions qui sont dévolues au demandeur, telles que, par exemple, la continuité du service public. (CE, 8 juillet 2002, n° 240015: « *Considérant, d'autre part, que pour apprécier si la mesure sollicitée présentait un caractère d'urgence ou d'utilité le juge des référés pouvait, sans commettre d'erreur de droit, prendre en considération la continuité du service rendu aux usagers du port de Cogolin, alors même que le lien contractuel unissant la commune à la SA Port Cogolin Carénage aurait cessé; que le juge des référés a, par ailleurs, souverainement apprécié, sans dénaturer les pièces du dossier, que la continuité du service public n'était pas menacée.* »)

## **2. La décision du juge**

Après avoir décidé que le terrain appartient bien au domaine public, que la personne qui a saisi le tribunal a bien qualité et intérêt à agir et que les conditions requises en matière de référé sont remplies, le juge ordonne l'expulsion des occupants dans un délai qu'il détermine, parfois sous astreinte. Le juge est également compétent pour décider de l'enlèvement des installations (abris de fortune, épaves de voitures...) qui sont sur le terrain. Toutefois, l'enlèvement

des installations ne suppose en aucun cas la destruction des biens des occupants qui se trouvent à l'intérieur. En effet, la destruction des biens des occupants est illégale (cf. partie IV).

### **Le juge ne peut pas accorder de délais pour quitter les lieux**

Les délais prévus par le CPCE (cf. *supra*) et la trêve hivernale (cf. *supra*) ne sont pas applicables en matière d'expulsion du domaine public. Il faut également préciser que, dans ce type de procédure d'expulsion, un commandement de quitter les lieux n'est pas signifié aux personnes expulsables (cf. *supra*). Néanmoins, le juge a toujours la possibilité d'accorder des sursis à l'expulsion au vu de la situation des occupants et du propriétaire du terrain.

### **Le juge peut prononcer une astreinte pour quitter les lieux**

Pour persuader les occupants de quitter les lieux rapidement sans avoir recours au concours de la force publique, le demandeur peut demander au juge d'assortir sa décision d'une astreinte. Celle-ci consiste à condamner les occupants à une somme d'argent par jour de retard s'ils quittent le terrain au-delà de la date fixée par le juge dans sa décision.

### **Le juge peut condamner les occupants au paiement d'une indemnité d'occupation**

Dans le cas où le propriétaire du domaine public ou son gestionnaire en fait la demande, les occupants peuvent être condamnés par le juge au paiement d'une indemnité d'occupation.

### 3. L'exécution de la décision du juge

#### La notification de la décision de justice

En matière de contentieux administratif, les décisions du juge n'ont pas à être signifiées par un huissier de justice pour être opposables aux occupants du terrain. Le recours à un huissier de justice n'est qu'une possibilité, car en principe la notification se fait par lettre recommandée avec accusé de réception (article R. 751-3 du CJA).

À défaut d'adresse postale, la notification de la décision de justice est faite en mains propres contre récépissé à l'occupant par un agent assermenté de l'administration qui a diligenté la procédure. Celui-ci est par la suite immédiatement transmis au greffe du TA (article R. 611-4 du CJA). Si la notification n'a pas pu avoir lieu, l'agent doit dresser un procès-verbal qui est aussi transmis au greffe.

#### L'appel de la décision

L'appel d'une ordonnance de référé se fait exceptionnellement devant le Conseil d'État (article L. 821-1 du CJA: «*de manière générale, toutes les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions administratives peuvent être déférées au Conseil d'État par la voie du recours en cassation*»). Sous peine de forclusion, le délai est de quinze jours à compter de la notification de l'ordonnance de référé (article R. 523-1 du CJA: «*Le pourvoi en cassation contre les ordonnances rendues par le juge des référés en application des articles L. 521-1, L. 521-3, L. 521-4 et L. 522-3 est présenté dans les quinze jours de la notification qui en est faite en application de l'article R. 522-12*»). Pour saisir le Conseil d'État en cette matière, l'avocat est obligatoire (article R. 821-3 du CJA: «*Le ministère d'un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation est obligatoire pour l'introduction, devant le Conseil d'État, des recours en cassation, à l'exception de ceux dirigés contre les décisions de la commission centrale d'aide sociale et des juridictions de pension*»). Par

ailleurs, il est possible de demander un sursis à l'exécution par le juge de cassation (article R. 825-5 du CJA: «*La formation de jugement peut, à la demande de l'auteur du pourvoi, ordonner qu'il soit sursis à l'exécution d'une décision juridictionnelle rendue en dernier ressort si cette décision risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables et si les moyens invoqués paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation de la décision juridictionnelle rendue en dernier ressort, l'infirmer, la solution retenue par les juges du fond. À tout moment, il peut être mis fin au sursis qui avait été accordé par une formation de jugement*»).

### **La réalisation de l'expulsion**

À la suite de la notification de la décision de justice, le propriétaire du terrain doit mandater un huissier de justice afin de procéder à l'expulsion. Pour pouvoir procéder à l'expulsion d'un terrain appartenant au domaine public, l'huissier de justice doit respecter les mêmes règles que celles qui régissent l'expulsion ordonnée par le TGI (*cf. infra*), à savoir opérer une tentative d'expulsion. Si celle-ci s'avère impossible, l'huissier de justice doit quitter le terrain et faire une demande de concours de la force publique. Lorsque le concours de la force publique est obtenu, l'expulsion peut être réalisée et occasionne l'établissement et la notification d'un procès-verbal d'expulsion à destination des personnes expulsées.



**L'exécution de la décision  
juridictionnelle ordonnant  
l'expulsion du terrain**



---

## **L'expulsion du terrain avec ou sans le concours de la force publique**

Les occupants faisant l'objet d'une décision de justice (du TGI ou du TA) ordonnant leur expulsion ne sont pas tenus de quitter le terrain tant que le propriétaire n'a pas obtenu du préfet le concours de la force publique pour procéder à leur expulsion forcée.

### **A. L'expulsion du terrain sans le concours de la force publique**

Ainsi, quelles que soient les pressions exercées par le propriétaire, par les agents communaux, par la police, par l'huissier de justice, y compris les tentatives d'expulsion

par huissier seul, les occupants sont en droit de se maintenir sur le terrain tant que le concours de la force publique n'a pas été accordé et exécuté. Le propriétaire qui souhaite reprendre son terrain à la suite d'une décision de justice ordonnant l'expulsion, et le cas échéant du commandement de quitter les lieux (uniquement si l'expulsion a été ordonnée par une décision du TGI), est tenu de mandater un huissier de justice. L'exécution de l'expulsion relève de la compétence exclusive des huissiers de justice (alinéa 1 de l'article L. 122-1 du CPCE: « *Seuls peuvent procéder à l'exécution forcée et aux saisies conservatoires les huissiers de justice chargés de l'exécution* ») exerçant dans le ressort de la situation du terrain. L'huissier ne peut procéder à une tentative d'expulsion qu'à l'issue de la signification du commandement de quitter les lieux et qu'à la date mentionnée sur celui-ci (dans le cas d'une décision du TGI), ou uniquement à la suite de la notification de la décision du TA. En principe, il n'est pas tenu de rappeler aux occupants la date prévue de l'expulsion, mais il arrive qu'il se déplace sur le terrain, afin d'informer les occupants de l'imminence de l'expulsion. Cette démarche a pour but de faire pression sur les occupants et de provoquer leur départ volontaire afin d'éviter à l'huissier de justice d'être confronté à une résistance des occupants, qui obligerait le concours de la force publique.

Lors de l'exécution de l'expulsion, l'huissier de justice peut se trouver face à quatre situations relatives aux occupants, qui vont lui permettre de procéder seul à l'expulsion ou l'amener à solliciter le concours de la force publique pour être assisté par les forces de l'ordre. Soit les occupants acceptent de quitter les lieux à son arrivée, soit ils ont abandonné les lieux préalablement à la date mentionnée sur le commandement de quitter les lieux, soit ils sont absents du terrain à l'arrivée de l'huissier de justice, soit ils refusent de se faire expulser.

## 1. L'acceptation par l'occupant

Dans l'hypothèse où l'occupant est présent et qu'il n'oppose pas de résistance, l'huissier de justice peut procéder à l'expulsion. Dans ce cas, la personne expulsée doit désigner à l'huissier de justice un lieu dans lequel seront entreposés les meubles qu'il ne peut pas emporter avec lui, et les frais du transport et de ce dépôt sont à sa charge (article L. 433-1 du CPCE). L'huissier de justice dresse alors un procès-verbal d'expulsion indiquant que l'occupant accepte de quitter les lieux et qu'il a emporté avec lui ses effets personnels et ses meubles. Si aucun lieu n'est désigné, l'huissier de justice peut soit en désigner un d'office, soit laisser les meubles sur le terrain. Dans ce cas, l'huissier doit en dresser la liste précise et il remet à la personne expulsée une sommation de les retirer dans un délai d'un mois (article L. 433-1 du CPCE). Les papiers et documents de nature personnelle doivent être placés sous enveloppe scellée et conservés pendant deux ans par l'huissier de justice (article R. 433-6 du CPCE). Cependant, en pratique, ces dispositions sont rarement respectées suite aux expulsions de terrains (*cf.* partie IV).

Dans les deux hypothèses, un procès-verbal est remis ou signifié aux personnes expulsées (*cf. infra*).

## 2. L'abandon par l'occupant du terrain et/ou de son habitation édiflée sur le terrain

L'huissier de justice peut entrer sur le terrain pour constater que les occupants l'ont volontairement libéré postérieurement à la signification du commandement de quitter les lieux (article L. 451-1 du CPCE : « *L'huissier de justice chargé de l'exécution de la mesure d'expulsion peut procéder comme il est dit à l'article L. 142-1 pour constater que la personne expulsée et les occupants de son chef ont volontairement libéré les locaux postérieurement à la signification du commandement prévu*

à l'article L. 411-1 et pour procéder à la reprise des lieux »). Il doit également constater que les occupants ont bien emporté leurs meubles et leurs objets personnels. Pour cela, l'huissier de justice doit en principe, pour pénétrer dans les habitations édifiées sur le terrain, être en présence du maire de la commune, d'un conseiller municipal ou d'un fonctionnaire municipal délégué par le maire à cette fin, d'une autorité de police ou de gendarmerie requis pour assister au déroulement des opérations ou, à défaut, de deux témoins majeurs qui ne sont au service ni du propriétaire, ni de l'huissier de justice chargé de l'exécution (article L. 142-1 du CPCE).

### **3. L'absence de l'occupant le jour de l'expulsion**

L'huissier de justice chargé de l'exécution de la mesure d'expulsion ne devrait pas pouvoir pénétrer dans les habitations (même constituées d'abris de fortune, caravanes, tentes) en l'absence des occupants, à moins que ces derniers ne les aient volontairement abandonnées. Dans le cas contraire, l'huissier de justice commettrait une voie de fait qui engagerait sa responsabilité civile. Des poursuites pénales sont également possibles pour violation de domicile (article 226-4 et/ou article 432-8 du CP).

### **4. Le refus par l'occupant**

Les personnes qui font l'objet d'une décision de justice ordonnant leur expulsion sont en droit de refuser de quitter les lieux à ce stade. Ce refus est possible dans la mesure où l'huissier de justice se présente seul, sans être assisté d'une autorité de police ou de gendarmerie autorisée par le préfet au moyen du concours de la force publique. L'huissier de justice ne peut user de violence ou de procédés d'intimidation à l'égard des occupants qui refusent de se faire expulser, sinon il commet une faute qui engage sa responsabilité, ce

qui devrait rendre nulle l'expulsion. Il est donc nécessaire de rappeler aux occupants qu'ils ne sont pas contraints de quitter les lieux à ce stade, en rappelant à l'huissier de justice les limites légales de son mandat. À l'issue de cette tentative d'expulsion, si les occupants ont refusé de partir, l'huissier de justice doit se retirer. Il dresse un procès-verbal de tentative d'expulsion dans lequel il consigne les difficultés qu'il a rencontrées lors de l'exécution de la mesure d'expulsion. Dans l'hypothèse où le propriétaire souhaite poursuivre la procédure et reprendre le terrain, il devra requérir, par l'intermédiaire de l'huissier de justice, le concours de la force publique auprès du préfet afin de réaliser l'expulsion forcée (cf. *infra*).

## **B. L'expulsion du terrain avec le concours de la force publique**

Dans le cas où l'huissier de justice n'a pas obtenu le départ volontaire des occupants du terrain, et ce malgré le harcèlement que peut parfois exercer la police municipale, par exemple, pour les faire partir, le concours de la force publique est obligatoire pour exécuter la décision de justice (émanant du TGI ou du TA) et pour procéder à leur expulsion forcée. Le concours de la force publique consiste pour l'huissier de justice à être assisté lors de l'exécution de l'expulsion par une autorité de police (commissaire de police) ou de gendarmerie autorisée par le préfet. L'intervention de vigiles d'une société privée de sécurité engagée par le propriétaire pour « déloger » par la force les occupants du terrain serait totalement illégale et passible de sanctions civiles et surtout pénales. Afin de mettre définitivement fin à ces pratiques, l'article 26 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a créé, dans le code pénal, l'article 226-4-2 qui prévoit que « *le fait de forcer un tiers à quitter le lieu qu'il habite sans avoir obtenu le*

*concours de l'État dans les conditions prévues à l'article L. 153-1 du code des procédures civiles d'exécution, à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contraintes, est puni de trois ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende* ». Le fait d'accorder le concours de la force publique est une obligation pour le préfet en vertu de l'article L. 153-1 du CPCE: «*l'État est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et des autres titres exécutoires.* » Cependant, lorsque l'exécution de la décision d'expulsion peut entraîner des troubles à l'ordre public (par exemple, des familles avec enfants qui se retrouveraient à la rue sans aucune possibilité de s'abriter en l'absence de proposition d'hébergement), le préfet est en droit de refuser d'accorder le concours de la force publique (*cf. infra*).

## **1. La demande de concours de la force publique**

Dans le cas où l'huissier de justice ne peut exécuter la décision de justice ordonnant l'expulsion, du fait de l'absence des occupants du terrain ou de leur refus de quitter les lieux, il peut requérir le concours de la force publique auprès du préfet (article L. 153-2 et alinéa 1 de l'article R. 153-1 du CPCE), uniquement à la demande du propriétaire. L'huissier de justice doit requérir le concours de la force publique auprès du préfet du département (le préfet de police à Paris, Lyon et Marseille) ou du sous-préfet en cas de délégation de signature. Dans sa demande de concours, l'huissier de justice doit joindre une copie du dispositif de la décision de justice (*cf. partie II, chapitre 2, A.1.*), ainsi qu'un exposé des diligences effectuées par l'huissier de justice pour expulser les occupants – transport sur le terrain, contacts avec les occupants, etc. – et des difficultés rencontrées pour procéder à l'expulsion – refus des occupants de quitter les lieux, absence des occupants, etc. (alinéa 2 de l'article R. 153-1 du CPCE).

### **Le diagnostic social**

Le diagnostic social auprès des occupants du terrain consiste en l'évaluation par le préfet de l'opportunité d'accorder ou non le concours de la force publique à l'huissier de justice. Il devrait lui permettre d'apprécier si l'expulsion forcée des occupants ne risquerait pas de causer un trouble à l'ordre public, compte tenu du nombre de personnes, du nombre d'enfants, de la présence de personnes âgées ou malades, de l'absence de solutions d'hébergement, etc. En ce qui concerne les expulsions de terrain, ce diagnostic social a été pour la première fois prévu dans la circulaire interministérielle NOR INTK 233053C du 26 août 2012, relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites. Cette circulaire précise aux préfets qu'ils veilleront à établir, par les services de l'État, les collectivités territoriales ou par une association, « *un diagnostic de la situation de chacune des familles ou personnes isolées. Il devra être global pour prendre en compte l'ensemble des problématiques (situation administrative, état de santé, logement, emploi, scolarisation, etc.) et individualisé afin de prendre en compte les spécificités de chacune des familles et de leur projet* ». En matière d'hébergement, la circulaire prévoit que, « *préalablement à l'évacuation, le recours à l'hébergement d'urgence doit être recherché lorsque cela est nécessaire* ». Dans la pratique, cette circulaire n'a jusqu'à présent été que très rarement appliquée. En effet, de nombreuses expulsions ont eu lieu sans l'établissement au préalable d'un diagnostic social des personnes concernées. De plus, rares sont les cas où des solutions d'hébergement sont mobilisées avant et/ou après l'expulsion, laissant ainsi de nombreuses familles avec enfants errant dans les rues.

## **2. La décision du préfet**

Lorsque l'huissier de justice requiert le concours de la force publique, le préfet dispose d'un délai de deux mois

pour faire connaître sa décision. L'absence de réponse dans le délai équivaut à un refus implicite (alinéa 3 de l'article R. 153-1 du CPCE). Dans l'hypothèse où le refus est explicite, celui-ci doit être motivé en précisant en quoi l'exécution de la décision d'expulsion troublerait l'ordre public. La décision de refus peut s'appuyer sur des considérations sociales et humanitaires relatives à la situation particulière des personnes concernées par l'expulsion. La décision de refus du concours est portée à la connaissance du procureur de la République et du propriétaire du terrain par l'huissier de justice (alinéa 4 de l'article R. 153-1 du CPCE). La personne objet de l'expulsion n'a en principe pas connaissance du refus.

### **3. L'indemnisation du propriétaire en cas de refus du concours de la force publique**

Le refus de l'État de prêter son concours à l'exécution de la décision de justice ordonnant l'expulsion ouvre droit à réparation au profit du propriétaire du terrain (article L. 153-1 du CPCE: «*Le refus de l'État de prêter son concours ouvre droit à réparation*»). Ce droit à réparation a été reconnu pour la première fois en 1923 dans un arrêt de principe du Conseil d'État (CE 30 novembre 1923, Couitéas; Rec. Lebon p. 789), dans lequel le juge a décidé que le défaut d'exécution d'une décision de justice peut engager la responsabilité de l'État et fonder une demande d'indemnisation. En cette matière, la responsabilité de l'État est engagée sans faute, mais sur le fondement de «*la rupture d'égalité devant les charges publiques*». Toutefois, dans le cas où l'exécution de la décision ordonnant l'expulsion risque de causer un trouble à l'ordre public, le refus de concours est légal mais le préjudice qui en résulte pour le propriétaire doit être réparé.

L'indemnisation du propriétaire par l'État pour non-exécution de la décision de justice ordonnant l'expulsion n'est pas automatique. Pour l'obtenir, le propriétaire doit

diligenter une procédure gracieuse et/ou contentieuse. La jurisprudence considère que la période engageant la responsabilité de l'État vis-à-vis du propriétaire ne commence à courir qu'à compter de l'expiration d'un délai de deux mois à partir du refus implicite ou explicite du préfet. La période durant la trêve hivernale est exclue de l'indemnisation ainsi que les délais, dans le cas où le juge en a accordé le bénéfice aux occupants de terrain. Toutefois, les délais obtenus après la demande de concours de la force publique ne suspendent pas la période de responsabilité de l'État. C'est ce que le Conseil d'État a décidé dans un arrêt du 11 avril 2014 (n° 359575) : « *Que lorsque le préfet, régulièrement requis à cet effet, refuse le concours de la force publique pour l'exécution d'une décision juridictionnelle exécutoire ordonnant l'expulsion de l'occupant d'un local, la période de responsabilité de l'État ainsi ouverte n'est pas suspendue par la circonstance, postérieure à la date de ce refus et indépendante de la volonté du propriétaire, que le juge judiciaire accorde un délai de grâce à l'occupant.* »

### **C. La contestation du concours de la force publique**

Le concours de la force publique est un acte administratif individuel du préfet, faisant grief à la personne expulsable. Comme tout acte administratif, il est donc susceptible de recours. Par conséquent, avant l'expulsion, si l'occupant estime que le préfet a fait une erreur d'appréciation (entre le trouble occasionné au propriétaire et le trouble qui consiste à mettre sa famille à la rue) en accordant le concours de la force publique, il peut demander au juge administratif sa suspension et son annulation au moyen d'une requête en référé-suspension et d'un recours pour excès de pouvoir.

**Le requérant.** Pour avoir intérêt à agir, le requérant doit être la personne qui a fait personnellement l'objet de la décision ordonnant l'expulsion (ordonnance de référé du TGI

ou du TA ou, plus rarement en cas d'occupation illicite de terrain, d'un jugement au fond).

**Le tribunal compétent.** En matière de contestation d'un concours de la force publique, le tribunal compétent est le tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve la préfecture qui a accordé le concours.

## 1. La procédure

Pour contester le concours de la force publique, il faut saisir le tribunal administratif par voie de requête dans les conditions prévues à l'article R. 411-1 du CJA (« *La juridiction est saisie par requête. La requête indique les nom et domicile des parties. Elle contient l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge. L'auteur d'une requête ne contenant l'exposé d'aucun moyen ne peut la régulariser par le dépôt d'un mémoire exposant un ou plusieurs moyens que jusqu'à l'expiration du délai de recours* »). La requête n'a pas à être signifiée au préfet mais envoyée uniquement par lettre recommandée avec accusé de réception au greffe du tribunal.

Pour saisir le TA, l'avocat n'est pas obligatoire. Cependant, il est fortement recommandé de se faire conseiller et assister d'un avocat. Une demande d'aide juridictionnelle est possible (article R. 441-1 du CJA: « *Les parties peuvent, le cas échéant, réclamer le bénéfice de l'aide juridictionnelle prévue par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique* »).

Le TA est saisi au moyen d'un référé-suspension (alinéa 1 de l'article L. 521-1 du code de justice administrative: « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la*

*décision* »), accompagné d'une requête au fond en excès de pouvoir pour demander l'annulation du concours de la force publique (alinéa 2 de l'article L. 521-1 du CJA: « *Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision* »). Cette procédure n'est pas enfermée dans le délai de deux mois habituellement imposé pour attaquer un acte administratif, dans la mesure où le concours de la force publique n'est pas notifié aux occupants mais au propriétaire du terrain et à l'huissier de justice. Néanmoins, si le concours leur a été notifié, le délai de deux mois leur est opposable. Lorsque l'on dépose une requête en référé-suspension, il faut s'attendre à être convoqué à une audience dans un délai de 48 heures à un mois, selon les tribunaux administratifs.

## 2. Les demandes

Il sera demandé au juge des référés (le juge de « l'évidence ») de suspendre le concours de la force publique jusqu'à son annulation éventuelle, d'une part parce qu'il y a urgence (alinéa 1 de l'article R. 522-1 du CJA: « *La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit contenir l'exposé au moins sommaire des faits et moyens et justifier de l'urgence de l'affaire* ») et, d'autre part, parce que cette condition d'urgence est remplie dans la mesure où l'octroi du concours de la force publique préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à la situation du requérant.

Il faut donc tout d'abord justifier que l'expulsion est imminente, par exemple en produisant des articles de presse relatant les déclarations du préfet ou d'élus locaux s'exprimant sur l'éventualité prochaine d'une expulsion, des attestations de riverains ou de militants associatifs décrivant le harcèlement fait par la police ou des agents municipaux incitant les occupants à partir avant l'arrivée des forces de

l'ordre autorisée par le concours de la force publique, etc. En second lieu, il faut attester qu'en l'état de la procédure il existe un doute sérieux quant à la légalité de l'acte (erreur manifeste d'appréciation, erreur de droit) : par exemple, en invoquant l'absence de diagnostic social prévu par la circulaire du 26 août 2012 ; en démontrant que le requérant risque de perdre le bénéfice d'une liberté fondamentale, à savoir le droit de vivre en famille, liberté visée à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme à laquelle il serait porté atteinte en le privant de son habitation ; en invoquant article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme en précisant les conséquences brutales et dégradantes de l'expulsion (articles de presse relatant la violence des expulsions de terrain, etc.) ; en invoquant l'article 3-1 de la Convention des droits de l'enfant et également en invoquant que l'huissier de justice n'a pas notifié la copie du commandement de quitter les lieux au préfet (*cf.* partie II, chapitre 2. C.).

Et enfin, il faut prouver que le concours n'a pas été exécuté et donc que l'expulsion n'a pas encore eu lieu. Ensuite, dans la requête au fond, il sera demandé au juge de faire annuler le concours de la force public parce qu'il est entaché de vices de forme et/ou de vices de fond, et de reprendre les arguments soulevés dans la requête en référé.

### 3. La décision du juge

En premier lieu, c'est le juge des référés qui va se prononcer en décidant soit de rejeter la demande à la suite d'une audience et de son délibéré, soit de prendre une ordonnance motivée sans convoquer le requérant à une audience, s'il estime que la requête est manifestement irrecevable ou mal fondée (article L. 522-3 du CJA). Dans ce cas, le requérant qui souhaite faire appel de la décision doit saisir le Conseil d'État (dans un délai de quinze jours) car, en matière de référé, la cassation est la seule voie de recours s'il

L'exécution de la décision juridictionnelle ordonnant l'expulsion du terrain

s'agit d'une décision rendue en dernier ressort (alinéa 1 de l'article L. 523-1 du CJA). Le juge peut également faire droit à la demande du requérant en suspendant le concours de la force publique et en laissant le soin au juge du fond de trancher définitivement sur la légalité de l'acte.

---

## Le déroulement de l'expulsion

Pour réaliser l'expulsion ordonnée par une décision du TGI ou du TA, il faut que les occupants présents sur le terrain acceptent de partir à l'arrivée de l'huissier de justice (*cf. supra*) ou, si ce n'est pas le cas, que l'huissier ait obtenu le concours de la force publique.

### **A. L'entrée sur le terrain**

**Les jours et heures pour pratiquer l'expulsion.** En principe, l'expulsion ne peut avoir lieu ni un dimanche, ni un jour férié, sauf autorisation du juge en cas de nécessité. Elle n'est possible qu'entre 6 heures et 21 heures (article L. 141-1 du CPCE).

## 1. L'interdiction de la présence du propriétaire

L'article R. 141-3 du CPCE interdit au propriétaire d'être présent sur les lieux le jour de l'expulsion. Seule une dérogation accordée préalablement par le juge de l'exécution est possible, « *lorsque les circonstances l'exigent* ». Par conséquent, lorsque le propriétaire est présent et qu'il ne justifie pas de l'autorisation judiciaire, l'occupant est en droit de le faire sortir du terrain. En cas de refus du propriétaire, l'occupant peut demander à l'huissier de justice de consigner la présence du propriétaire sur le procès-verbal d'expulsion, ceci afin de saisir le juge de l'exécution pour faire constater l'irrégularité de la mesure d'expulsion.

## 2. La sortie du terrain

Lorsque l'expulsion est terminée et que tous les occupants ont quitté les lieux, l'huissier de justice fait en sorte d'empêcher l'intrusion des anciens ou de nouveaux occupants après son départ. Il arrive fréquemment qu'à l'issue de l'expulsion d'énormes plots en pierre financés par le propriétaire soient posés sur le terrain pour éviter une nouvelle occupation. Il arrive également que, dès le départ des occupants, l'huissier de justice organise pour le compte du propriétaire du terrain la destruction des biens (destruction des baraquements, des caravanes, des abris de fortune avec tout ce qui se trouvait à l'intérieur) ou leur dépôt à la décharge publique sans avoir obtenu préalablement l'accord des intéressés. De plus, l'expulsion se faisant le plus souvent dans la précipitation, il n'est pas laissé aux occupants la possibilité de reprendre leurs effets personnels (vêtements, documents administratifs et médicaux). Ces effets personnels seront le plus souvent détruits en toute illégalité (*cf.* partie IV). Dans ce cas, l'huissier de justice commet une faute qui engage sa responsabilité délictuelle sur le fondement de l'article 1382 du code civil. En effet, en vertu de

l'article L. 122-2 du CPCE, «*l'huissier de justice chargé de l'exécution a la responsabilité de la conduite des opérations d'exécution [...]*». De ce fait, c'est à lui seul de veiller à ce que l'expulsion se déroule dans les conditions légales.

## **B. Le procès-verbal d'expulsion**

Le procès-verbal d'expulsion est un acte obligatoire dressé par un huissier de justice lors de l'expulsion et remis ou signifié aux personnes expulsées (article R. 432-2 du code des procédures civiles d'exécution). Il est essentiel que les personnes expulsées aient connaissance du procès-verbal. En effet, cet acte permet d'une part de vérifier la régularité de la mesure d'expulsion et, d'autre part, il constitue en lui-même une convocation à l'audience devant le juge de l'exécution pour statuer sur le sort des meubles (*cf.* partie IV). Enfin, il est une preuve irréfragable que l'expulsion a eu lieu, ce qui est un élément important pour obtenir une solution d'hébergement de la part des pouvoirs publics.

Sous peine de nullité, il doit contenir les mentions prévues à l'article R. 432-1 du code des procédures civiles d'exécution : la description des opérations auxquelles il a été procédé et l'identité des personnes dont le concours a été nécessaire, la désignation de la juridiction compétente pour statuer sur les contestations relatives aux opérations d'expulsion, et, le cas échéant, la date et le lieu de l'audience à laquelle sera jugé le sort des meubles que l'occupant n'a pas pu emporter lors de l'expulsion. Le procès-verbal est signé par toutes les personnes mandatées pour exécuter le concours de la force publique. En cas de refus de signer, l'huissier de justice en fait mention sur le procès-verbal d'expulsion.

## 1. La signature du procès-verbal

L'article R. 432-1 du CPCE, dans son dernier alinéa, prévoit que le procès-verbal doit être signé par toutes les personnes dont le concours a été nécessaire pour l'exécution de l'expulsion. Il s'agit de l'huissier de justice et, si l'expulsion a été réalisée avec le concours de la force publique, du commissaire de police ou du commandant de gendarmerie ainsi que du responsable du personnel qui s'est occupé des biens des personnes expulsées. L'article R. 432-1 *in fine* du CPCE précise qu'en cas de refus de signer de la part des personnes concernées l'huissier de justice doit le mentionner sur le procès-verbal.

## 2. La remise ou la signification du procès-verbal d'expulsion

Le procès-verbal est remis à la personne expulsée, soit en main propre le jour de l'expulsion lorsqu'elle est présente, soit ultérieurement par voie de signification (article R. 432-2 du CPCE). Généralement, le procès-verbal est remis immédiatement à la personne expulsée une fois l'expulsion réalisée. Néanmoins, il se peut que l'huissier de justice ne finisse la rédaction du procès-verbal que lorsque les personnes ont quitté les lieux. Cette pratique est la plus courante lors des expulsions de terrain, dans la mesure où l'expulsion concerne généralement plusieurs dizaines, voire une centaine de personnes. Il arrive également que l'huissier de justice se déplace sur le terrain muni de procès-verbaux préremplis, ce qui est en principe illégal dans la mesure où l'huissier de justice doit relater tout ce qui se passe durant l'expulsion, notamment les éléments imprévisibles ainsi que la nature et la valeur des biens des personnes expulsées, qu'il ne peut pas connaître à l'avance.

En matière d'expulsion de terrain, la signification du procès-verbal n'est, dans les faits, jamais utilisée car les

personnes qui viennent d'être expulsées n'ont jamais d'adresse à donner à l'huissier de justice. Par conséquent, les conditions de la signification prévues aux articles 654 à 658 du CPC s'avèrent généralement impossibles. S'il n'a pu délivrer le procès-verbal en main propre, l'huissier de justice va donc procéder à la signification du procès-verbal en respectant les dispositions de l'article 659 du CPC qui prévoit que *« lorsque la personne à qui l'acte doit être signifié n'a ni domicile, ni résidence, ni lieu de travail connus, l'huissier de justice dresse un procès-verbal où il relate avec précision les diligences qu'il a accomplies pour rechercher le destinataire de l'acte. Le même jour ou, au plus tard le premier jour ouvrable suivant, à peine de nullité, l'huissier de justice envoie au destinataire, à la dernière adresse connue, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, une copie du procès-verbal à laquelle est jointe une copie de l'acte objet de la signification. Le jour même, l'huissier de justice avise le destinataire, par lettre simple, de l'accomplissement de cette formalité »*.

Il est préférable et même primordial que les personnes expulsées se rendent à l'étude de l'huissier de justice qui a pratiqué l'expulsion pour obtenir le procès-verbal, et ce conformément à l'article 656 du CPC qui indique que *« la copie de l'acte doit être retirée dans le plus bref délai à l'étude de l'huissier de justice, contre récépissé ou émargement, par l'intéressé ou par toute personne spécialement mandatée. La copie de l'acte est conservée à l'étude pendant trois mois. Passé ce délai, l'huissier de justice en est déchargé »*.

### **C. La contestation du procès-verbal d'expulsion**

---

Le procès-verbal est un acte obligatoire lors de toute expulsion, même lorsqu'il s'agit d'une expulsion de terrain. De ce fait, toutes les dispositions légales qui le régissent doivent être scrupuleusement respectées par l'huissier de

justice. Si le procès-verbal est irrégulier ou inexistant, la personne expulsée peut saisir le juge de l'exécution qui siège dans le ressort du terrain où a eu lieu l'expulsion, pour en demander l'annulation et contester la régularité de la procédure d'expulsion. La contestation du procès-verbal a un double intérêt car elle peut aboutir à son annulation par le juge et, par voie de conséquence, à l'annulation des opérations d'expulsion. En effet, en cas de non-respect des prescriptions de l'article R. 432-1 du CPCE, à savoir les mentions et les signatures devant figurer sur le procès-verbal d'expulsion, celui-ci est réputé être nul et entraîne de ce fait la nullité de la mesure d'expulsion. L'absence de procès-verbal lors de l'expulsion entraîne également la nullité de la mesure d'expulsion.

Selon la jurisprudence, la personne expulsée qui conteste la validité du procès-verbal doit démontrer que les irrégularités lui ont causé un grief. Toutefois, si l'acte obligatoire de remise et de notification du procès-verbal à la personne expulsée n'a pas été fait, la preuve du grief n'est pas nécessaire pour obtenir la sanction du juge. De plus, dans un arrêt du 22 mars 2012, la 2<sup>e</sup> chambre de la Cour de cassation (n° 11-13311) a jugé que la preuve du grief n'est pas nécessaire lorsque l'huissier de justice ne respecte pas son obligation en omettant de mentionner sur le procès-verbal d'expulsion l'inventaire des biens des personnes expulsées ainsi que leur valeur marchande : « *Alors que si, à la suite d'une mesure d'expulsion, des biens ont été laissés sur place ou déposés par l'huissier de justice en un lieu approprié, le procès-verbal d'expulsion contient notamment, à peine de nullité, l'inventaire de ces biens avec l'indication qu'ils paraissent avoir ou non une valeur marchande ; qu'en déboutant Monsieur X. de sa demande tendant à l'annulation du procès-verbal d'expulsion dressé le 2 septembre 2008, tout en constatant que cet acte ne précisait pas si les biens inventoriés avaient ou non une valeur marchande, d'où il résultait nécessairement l'existence d'un grief pour la personne expulsée, qui se trouvait privée de la garantie procurée par cette règle de forme, la cour d'appel n'a pas tiré les conséquences légales de ses*

*constatations et a violé l'article 201 du décret du 31 juillet 1992 et l'article 114 du code de procédure civile. »*

Lorsque le juge de l'exécution constate la nullité du procès-verbal d'expulsion ou son omission, il peut soit ordonner la réintégration de la personne expulsée, éventuellement sous astreinte, soit lui allouer des dommages et intérêts. En matière d'expulsion de terrain, rares sont les cas où la réintégration a été demandée et/ou acceptée. Il semble plus judicieux de demander des dommages et intérêts.

## **Destruction des biens et procédures envisageables**

Lors des expulsions de terrain, il arrive fréquemment que les biens des personnes expulsées (le mobilier, les documents administratifs et médicaux, les vêtements, la vaisselle, les affaires scolaires des enfants, etc.) soient détruits en toute illégalité malgré un arsenal juridique qui les protège même lors d'une expulsion autorisée par une décision de justice et pour laquelle le propriétaire du terrain a obtenu le concours de la force publique. Par conséquent, il est impératif que les personnes qui ont assisté à la destruction des biens pendant l'expulsion prennent, dans la mesure du possible, des photos ou filment la scène, pour pouvoir intervenir auprès de l'huissier de justice en lui signifiant que cette destruction est illégale, et pour ensuite pouvoir la contester auprès du juge.



---

## **La protection légale des biens prévue par le code de procédure civile d'exécution**

Les dispositions du code de procédure civile d'exécution portent une attention particulière au sort des meubles, aux papiers et aux documents de nature personnelle des personnes expulsées. Ces dispositions doivent être rigoureusement respectées, quel que soit le titre ou l'absence de titre d'occupation et le mode d'occupation. Par conséquent, les personnes qui sont expulsées d'un terrain sont en droit d'en invoquer le bénéfice.

### **A. Les meubles**

L'article L. 433-1 du CPCE prévoit trois hypothèses concernant le sort des meubles des personnes expulsées

lors d'une expulsion: les meubles sont remis en un lieu désigné par la personne expulsée, laissés sur place, ou transportés par l'huissier de justice vers un lieu approprié (garde-meuble).

### **1. Les meubles transportés en un lieu désigné par la personne expulsée**

Lors d'une expulsion de terrain, il est très difficile aux personnes expulsées de désigner à l'huissier de justice un lieu où pourront être entreposés leurs meubles. En effet, rares sont les cas où des solutions pérennes sont proposées aux personnes expulsées. Au mieux, des solutions d'hébergement pour quelques jours sont proposées aux familles avec enfants et, de ce fait, les personnes expulsées ne peuvent pas prendre leurs meubles et sont dans l'incapacité de désigner à l'huissier de justice un lieu pour les entreposer. Par conséquent, les meubles sont laissés sur le terrain.

### **2. Les meubles laissés sur place ou déposés par l'huissier de justice en un lieu approprié**

Lorsque les biens sont laissés sur le terrain ou lorsqu'ils sont déposés par l'huissier de justice en un lieu approprié (par exemple, un garde-meuble), l'huissier de justice qui pratique l'expulsion doit respecter certaines formalités.

L'article R. 433-1 du CPCE énumère les mentions qui doivent être inscrites sur le procès-verbal d'expulsion, et ce sous peine de nullité: l'inventaire des biens, leur valeur marchande, la mention du lieu et les conditions d'accès au local où les biens sont déposés, la sommation de les retirer dans un délai d'un mois non renouvelable à compter de la signification du procès-verbal d'expulsion, la convocation à l'audience devant le JEX pour qu'il soit statué sur les meubles, dans le cas où ils ne sont pas retirés avant le jour de

l'audience, la reproduction des articles R. 121-6 à R. 121-10 du CPCE (les conditions de représentation et la procédure devant le JEX).

## **B. Les papiers et les documents de nature personnelle**

Les papiers et les documents de nature personnelle (documents administratifs ou médicaux, carnets de chèques, cartes bancaires, photos, lettres personnelles, etc.) bénéficient d'une protection particulière lors d'une expulsion car ils ne peuvent pas être déclarés abandonnés (alinéa 1 de l'article R. 433-6 du CPCE). En effet, selon les dispositions de l'article R. 433-6 du CPCE, l'huissier de justice a l'obligation de les placer sous enveloppe scellée et de les conserver pendant deux ans. Cela signifie qu'en aucun cas les papiers et les documents de nature personnelle ne doivent être emballés et transportés comme les autres biens (meubles, vêtements, vaisselle) lorsqu'ils n'ont pas pu être pris par les personnes expulsées.

Par ailleurs, l'huissier de justice doit avertir les personnes expulsées, par lettre recommandée avec accusé de réception, que leurs papiers et leurs documents de nature personnelle se trouvent à son étude. Pour les expulsions de terrain, il est généralement impossible que les personnes expulsées puissent recevoir une lettre recommandée, il serait donc nécessaire de donner à l'huissier de justice une adresse qui permettrait de recevoir le courrier (d'un ami, d'un membre de la famille, d'un militant associatif, etc.). Dans le cas où les papiers et les documents de nature personnelle n'ont pas été récupérés dans un délai de deux ans, l'huissier de justice doit les détruire et en dresse un procès-verbal.

## **C. La convocation devant le juge de l'exécution**

L'article R. 433-1. 4° précise que le procès-verbal d'expulsion vaut convocation devant le JEX afin de statuer sur les meubles qui sont restés sur place ou qui ont été déposés en un lieu approprié par l'huissier de justice. Par conséquent, il doit être indiqué la date, l'heure, le JEX compétent, ainsi que les dispositions des articles R. 121-6 à R. 121-10 du CPCE. Lorsque les personnes expulsées n'ont pas repris leurs meubles, avant l'expiration du délai d'un mois, le JEX est saisi par le dépôt de la copie du procès-verbal d'expulsion (article R. 433-3 du CPCE). Cela signifie que l'huissier de justice doit placer la convocation (PV d'expulsion) auprès du greffe du JEX afin de confirmer la date d'audience inscrite sur le procès-verbal d'expulsion. Il est important de signaler qu'aucune autre convocation ne sera adressée aux personnes expulsées. Il est donc nécessaire, si les meubles n'ont pas été récupérés dans le délai (le délai d'un mois n'est pas renouvelable), d'être vigilant quant au jour et à l'heure de l'audience. Par ailleurs, il est important de se rendre à cette audience car c'est également lors de celle-ci que les personnes expulsées peuvent profiter de la saisine du JEX, en déposant des conclusions écrites au greffe, pour contester certaines irrégularités de l'expulsion qui auraient été commises par l'huissier de justice. L'article R. 433-3 du CPCE *in fine* précise que ce dernier peut être entendu lors de l'audience.

### **La déclaration d'abandon prononcée par le juge**

Les meubles qui n'ont été ni récupérés dans le délai, ni revendiqués lors de l'audience, peuvent être déclarés par le juge comme ayant été abandonnés s'ils n'ont aucune valeur marchande, à l'exception des papiers et des documents de nature personnelle (article R. 433-6 du CPCE). Les meubles

ainsi déclarés sont déposés à la décharge publique ou donnés à des associations caritatives.

### **La mise en vente des meubles**

Pour les meubles qui ont une valeur marchande, le JEX décide qu'ils seront mis en vente aux enchères publiques. Après déduction des sommes dues au propriétaire, le produit de la vente est consigné auprès de la Caisse des dépôts et consignations au profit de la personne expulsée (article R. 433-5 du CPCE).

---

## **Les procédures envisageables en cas de destruction de biens**

Pour contester la destruction des biens lors d'une expulsion ou d'une évacuation, il peut être envisagé d'intenter l'une des quatre procédures suivantes selon les situations :

- mettre en cause la responsabilité de l'huissier de justice mandaté par le propriétaire du terrain pour mettre en œuvre la procédure d'expulsion ;
- dénoncer la voie de fait commise par le préfet ;
- porter plainte pour destruction, dégradation ou détérioration d'un bien appartenant à autrui ;
- saisir la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI).

## **A. La mise en cause de la responsabilité de l'huissier de justice**

Lorsque l'huissier de justice organise, pour le compte du propriétaire du terrain, ou assiste à la destruction des biens des personnes expulsées, il commet une faute qui engage sa responsabilité délictuelle selon les dispositions de l'article 1382 du code civil. En effet, s'il commet des fautes dans la conduite de la procédure d'expulsion, notamment s'il organise ou s'il n'intervient pas pour arrêter la destruction des biens des personnes expulsées, l'huissier de justice peut voir sa responsabilité engagée.

**Les demandeurs.** Pour avoir intérêt à agir dans l'action judiciaire contre l'huissier de justice, il est essentiel que les demandeurs soient les personnes qui ont fait l'objet de la décision de justice ordonnant l'expulsion.

**Le défendeur.** L'huissier de justice qui doit être mis en cause pour la destruction des biens est celui qui a été mandaté par le propriétaire du terrain pour diligenter la procédure d'expulsion. Le nom et les coordonnées de l'huissier de justice sont mentionnés dans les actes obligatoires lors d'une expulsion (signification de l'assignation et de la décision de justice, commandement de quitter les lieux, procès-verbal d'expulsion).

### **1. La procédure**

Pour mettre en cause la responsabilité délictuelle de l'huissier de justice, les personnes concernées par la destruction de leurs biens doivent saisir le juge de l'exécution selon les dispositions de l'alinéa 4 de l'article L. 216-6 du code de l'organisation judiciaire : «*Il connaît, sous la même réserve, des demandes en réparation fondées sur l'exécution ou l'inexécution dommageables des mesures d'exécution forcée ou des mesures conservatoires.*» La compétence du JEX est justifiée

par le fait que la faute commise par l'huissier de justice est en lien avec l'exécution forcée de la décision de justice prononçant l'expulsion (Civ. 2<sup>e</sup>, 9 septembre 2010, n° 09-16538). Pour cette procédure, les personnes peuvent être assistées par un avocat. Une demande d'aide juridictionnelle est possible mais il est préférable, pour qu'elle soit accordée, que la demande soit correctement motivée.

## 2. La demande

Il sera demandé au juge de constater la faute de l'huissier de justice pour absence, notamment, du respect des dispositions du code de procédure civile d'exécution (*cf. supra*) et par voie de conséquence la mise en cause de sa responsabilité délictuelle en vertu de l'article 1382 du code civil: «*Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer.*» Il sera également demandé au juge de condamner l'huissier de justice aux dépens relatifs à la procédure diligentée par les personnes qui ont perdu leurs biens, et ce en vertu des dispositions de l'article 698 du code de procédure civile: «*Les dépens afférents aux instances, actes et procédures d'exécution injustifiés sont à la charge des auxiliaires de justice qui les ont faits, sans préjudice des dommages-intérêts qui seraient réclamés. Il en est de même des dépens afférents aux instances, actes et procédures d'exécution nuls par l'effet de leur faute.*» Surtout, il sera demandé au juge de condamner l'huissier de justice à verser des dommages-intérêts pour le préjudice moral et matériel relatif à la destruction des biens.

## 3. Les preuves

Pour engager la responsabilité de l'huissier de justice pour la destruction des biens, il est impératif que les personnes qui en ont subi le préjudice puissent rapporter la

preuve des biens qui ont été détruits. Le plus souvent, les biens qui se trouvent sur le terrain sont de la récupération, mais pas seulement, il faut donc produire des justificatifs (des factures) ou des photos. Dans le cas où la preuve des biens ne peut se faire qu'au moyen de photos, il peut être envisagé d'alléguer l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 2276 du code civil qui prévoit que, du seul fait de la possession, le possesseur devient le propriétaire du meuble. (« *En fait de meubles, la possession vaut titre.* »)

Le fait que l'huissier de justice ait mentionné sur le procès-verbal d'expulsion que les biens n'ont pas de valeur marchande n'a pas d'incidence sur la décision du juge. En effet, c'est au juge que revient, de par la loi, le soin de décider du sort des meubles et non à l'huissier de justice. Il a déjà été jugé que l'huissier de justice commet une faute lorsqu'il emporte à son initiative des meubles, même en très mauvais état, à la décharge (CA Bordeaux, 5<sup>e</sup> ch., 8 février 2000, Abbassi c/Rey : Juris-Data n° 2000-125827 ; JCP G 2001, IV, 1237. – comp. CA Paris, 1<sup>re</sup> ch. B, 22 mars 1996, SARL Omnium coopératif d'entreprises et de préentreprises c/SCI Molière Croix-de-Chavaux : Juris-Data n° 1996-021521). De plus, dans un arrêt de la 2<sup>e</sup> chambre civile en date du 11 avril 2013 (n° 12-15948 12-21898), la Cour de cassation a précisé que l'huissier de justice était le seul garant du bon déroulement d'une mesure d'expulsion, il est de ce fait dans l'obligation de restituer les biens des personnes expulsées : « *La personne expulsée est en droit d'obtenir la restitution de ses biens personnels pendant le délai d'un mois à compter de la signification du procès-verbal d'expulsion et [...] l'huissier de justice, seul responsable de l'exécution de la mesure d'expulsion, reste tenu de l'obligation de restitution, la cour d'appel a violé les textes susvisés.* »

## **B. La voie de fait commise par le préfet**

Lors d'une expulsion autorisée par une décision de justice du TGI ou du TA, ou lors d'une évacuation forcée (à la suite d'une mise en demeure ou d'un arrêté municipal ou préfectoral), le sort des biens des personnes expulsées ou évacuées avec le concours de la force publique doit être protégé. En aucun cas le préfet ne peut organiser et autoriser la destruction des biens au moment de l'expulsion en faisant intervenir des bulldozers ou des engins de démolition. En cas de destruction, détérioration ou dégradation des biens, les propriétaires de ces biens peuvent faire constater par le juge que le préfet a commis une voie de fait. Si la voie de fait est avérée, elles peuvent demander des dommages et intérêts en réparation de leur préjudice. Toutefois, lorsque l'occupation a lieu sur un terrain appartenant au domaine public, la jurisprudence actuelle, et notamment la Cour européenne des droits de l'homme, a jugé que la destruction des édifices (abris de fortune, cabanons) ne pouvait pas entraîner la responsabilité de l'État (deux arrêts du 29 mars 2010 *Depalle c/France*, *Mme Brosset-Triboulet et autres c/France*, n° 34044/02 et 34078/02), sauf si la destruction concerne des caravanes (à l'exception des carcasses). En effet, une caravane constitue le domicile pour les personnes qui y vivent. De ce fait, comme tout autre domicile, la caravane est protégée légalement. Par ailleurs, la légalité de la destruction des édifices sur le domaine public ne suppose pas celle des autres biens des personnes expulsées, pour cela, elle est contestable car elle est illégale.

### **1. Les conditions de la voie de fait**

Pour qu'il y ait voie de fait, il faut la réunion de deux conditions : une atteinte grave portée à une liberté

fondamentale, et une décision de l'administration manifestement insusceptible de se rattacher à l'exécution d'un texte législatif ou réglementaire. Dans un arrêt du 20 octobre 2010 (n° 08-18607), la Cour de cassation a rappelé : « *Alors que constitue une voie de fait la destruction de biens meubles effectuée, sans aucun titre légal, par l'Administration ou par son mandataire ; qu'en se déclarant incompétente pour connaître de l'action en responsabilité engagée par Monsieur X. à la suite de la disparition de son matériel au motif inopérant qu'il était occupant sans titre du domaine public, la cour d'appel n'a pas donné de base légale à sa décision au regard de la loi des 16 et 24 août 1790.* »

## 2. Le tribunal compétent et la procédure

Pour faire constater la voie de fait et obtenir réparation du préjudice du fait de la destruction des biens, il faut saisir le tribunal de grande instance par voie d'assignation. Ce principe est consacré par une jurisprudence constante, notamment dans un arrêt du tribunal des conflits en date du 4 juillet 1991 (requête n° 02662) : « *Considérant, en revanche, qu'en détruisant, dans les circonstances de l'espèce et en dehors de toute urgence, des biens mobiliers de l'association, la commune a commis une voie de fait ; que la juridiction de l'ordre judiciaire est, dès lors, compétente pour statuer sur la réparation du préjudice qui a pu en résulter ; qu'ainsi c'est à tort que, de ce second chef, le conflit a été élevé.* » La saisine par référé est possible afin d'obtenir en urgence une condamnation symbolique du préfet, mais le juge des référés n'est pas compétent pour statuer sur une demande d'indemnisation. Pour obtenir réparation, il faut dans ce cas saisir le juge du fond.

## 3. Les moyens invocables

En détruisant les biens des personnes expulsées ou évacuées avec le concours de la force publique, quelle que soit leur valeur marchande, le préfet porte atteinte à la liberté

fondamentale qu'est le droit de propriété, consacré aussi bien dans le droit français que dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

- l'alinéa 1 de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel n° 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ;
- les articles 544 et 545 du code civil.

De plus, il est possible de combiner l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 1 avec l'article 14 qui interdit toute discrimination dans la jouissance des droits et libertés reconnus par la Convention lorsque la destruction concerne les biens appartenant notamment à des personnes de la communauté Rom.

#### **4. Les demandes**

Dans l'assignation, il sera demandé au juge de constater qu'en décidant et organisant la destruction des biens lors de l'expulsion ou de l'évacuation, le préfet a pris une décision insusceptible d'être rattachée à un pouvoir de son administration et a porté une grave atteinte à une liberté fondamentale, en l'occurrence au droit de propriété, ce qui constitue une voie de fait, et de condamner le préfet au paiement de dommages et intérêts (à titre symbolique en matière de référé) pour le préjudice subi par les personnes propriétaires des biens qui ont été détruits lors de l'expulsion.

### **C. La plainte pour destruction, dégradation ou détérioration d'un bien appartenant à autrui**

---

Les personnes expulsées ou évacuées qui ont été victimes de la destruction, de la dégradation ou de la détérioration

de leurs biens peuvent porter plainte dans le cadre d'une procédure pénale afin de faire condamner le ou les auteurs de l'infraction.

**Les conditions de l'infraction.** Est constitutif d'un délit, en vertu de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 322-1 du code pénal, le fait de détruire, dégrader ou détériorer un bien appartenant à autrui, sauf s'il n'en est résulté qu'un dommage léger.

## 1. La procédure

Les personnes dont les biens ont été détruits durant l'expulsion peuvent porter plainte avec constitution de partie civile auprès du doyen des juges d'instruction (dans les conditions des articles 85 à 91-1 du code de procédure pénale) du tribunal de grande instance du lieu de l'infraction, c'est-à-dire le tribunal qui se trouve dans le ressort du terrain qu'elles occupaient. Dans ce type de procédure, il est préférable de se faire conseiller et assister d'un avocat. Une demande d'aide juridictionnelle est possible (cf. partie II). En matière de destruction des biens lors d'une expulsion ou d'une évacuation de terrain, il est difficile pour les victimes de savoir exactement quelle est la personne physique ou morale qui a pris l'initiative et l'organisation de la destruction et donc l'auteur de l'infraction (le propriétaire du terrain, l'huissier de justice, les forces de l'ordre, etc.). Par conséquent, il est préférable de déposer une plainte contre X.

## 2. La demande

Les victimes de la destruction ou détérioration de leurs biens doivent chiffrer précisément le montant des dommages et intérêts qu'elles réclament au titre du préjudice matériel et moral qu'elles ont subi. Afin d'évaluer les préjudices, les personnes expulsées doivent impérativement

produire dans leur plainte les justificatifs des biens qu'elles ont perdus. En matière d'occupation de terrain où les conditions de vie sont très précaires, il sera difficile de produire des justificatifs (factures, photos) d'autant plus que le plus souvent ce ne sont pas seulement les meubles qui sont détruits mais aussi tous les documents. Malgré toutes ces difficultés, il est tout de même essentiel de diligenter cette procédure pour faire cesser de manière définitive ces pratiques illégales qui consistent à détruire systématiquement les biens des occupants de terrain.

### 3. La peine

Le délit de destruction, dégradation ou de détérioration est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende (alinéa 1 de l'article 322-1 du CP). Cette peine est aggravée lorsque l'infraction a été commise par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice (article 321-3-1° du CP) ou lorsqu'elle est facilitée par l'état d'une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de son auteur (article 321-3-2° du CP). Dans ces deux cas, la peine est de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Par ailleurs, la peine pénale est également aggravée si l'infraction «*est commise à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, de la personne propriétaire ou utilisatrice de ce bien à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée*» (alinéa 4 de l'article 322-2 du code pénal). En matière d'occupation de terrain, on peut facilement prouver que la destruction des biens des personnes expulsées est très souvent liée au fait que les terrains sont occupés pour partie par des migrants et notamment par la communauté Rom qui connaît depuis de longues années des campagnes de stigmatisation et de haine.

## **D. La saisine de la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI)**

Les personnes dont les biens ont été détruits, détériorés ou dégradés lors d'une expulsion ou d'une évacuation peuvent obtenir la réparation de leur préjudice en saisissant la CIVI, en vertu des alinéas 1 et 2 de l'article 706-14 du code de procédure pénale qui prévoient que *« toute personne qui, victime d'un vol, d'une escroquerie, d'un abus de confiance, d'une extorsion de fonds ou d'une destruction, d'une dégradation ou d'une détérioration d'un bien lui appartenant, ne peut obtenir à un titre quelconque une réparation ou une indemnisation effective et suffisante de son préjudice, et se trouve de ce fait dans une situation matérielle ou psychologique grave, peut obtenir une indemnité dans les conditions prévues par les articles 706-3 (3° et dernier alinéa) à 706-12, lorsque ses ressources sont inférieures au plafond prévu par l'article 4 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique pour bénéficier de l'aide juridictionnelle partielle, compte tenu, le cas échéant, de ses charges de famille. L'indemnité est au maximum égale au triple du montant mensuel de ce plafond de ressources »*.

Il faut signaler que cette procédure n'a jamais été diligentée lors de la destruction des biens des personnes expulsées ou évacuées, par conséquent aucune jurisprudence n'existe en la matière. Néanmoins, il serait très intéressant de tenter cette procédure afin de ne pas laisser les personnes qui ont perdu tous leurs biens et leurs documents sans reconnaissance de leur préjudice, et pour obtenir le cas échéant une indemnité.

### **1. Le principe de la saisine de la CIVI**

La saisine de la CIVI n'a pour objet que d'obtenir une indemnisation de la part du Fonds de garantie des victimes

des actes de terrorisme et d'autres infractions, en réparation du dommage subi par la victime. Pour cela, la CIVI ne retient que l'élément matériel d'une infraction sans tenir compte de l'auteur de l'infraction. En outre, les victimes de destruction, détérioration ou de dégradation de leurs biens qui ont saisi la CIVI et qui souhaitent parallèlement porter plainte contre l'auteur de l'infraction (*cf. supra*) doivent impérativement l'indiquer, sous peine de nullité, et ce quel que soit l'état d'avancement de la procédure (article 706-12 du CPP: « *Si la victime ou ses ayants droit se constituent partie civile devant la juridiction répressive ou engagent une action contre les personnes responsables du dommage, ils doivent indiquer, en tout état de la procédure, s'ils ont saisi la commission instituée par l'article 706-4 et si, le cas échéant, celle-ci leur a accordé une indemnité. À défaut de cette indication, la nullité du jugement en ce qui concerne ses dispositions civiles pourra être demandée par toute personne intéressée pendant deux ans à compter de la date à partir de laquelle ledit jugement est devenu définitif* »). Il faut préciser néanmoins que les victimes peuvent saisir exclusivement la CIVI, sans porter plainte contre l'auteur de l'infraction. En effet, pour saisir la CIVI, les personnes victimes de la destruction de leurs biens ne sont pas obligées de porter plainte au préalable contre l'auteur de l'infraction, elles doivent uniquement justifier qu'elles sont victimes de faits présentant le caractère matériel d'une infraction (article 706-3 du code de procédure pénale). En matière de destruction, de dégradation ou détérioration de biens appartenant à autrui, l'infraction caractérisée est prévue à l'article 322-1 du code pénal (*cf. supra*).

### La CIVI compétente

La CIVI compétente est celle du tribunal de grande instance du département où a eu lieu l'infraction. En matière de destruction, de dégradation ou détérioration de biens lors d'une expulsion ou une évacuation de terrain, la CIVI compétente est celle du tribunal de grande instance du lieu

de la situation du terrain. Pour saisir la CIVI, l'assistance d'un avocat n'est pas obligatoire. Il suffit de remplir et de renvoyer le formulaire téléchargeable sur le site du ministère de la Justice<sup>1</sup> ou disponible au secrétariat-greffe de chaque CIVI, accompagné de tous les justificatifs et en chiffrant les différents préjudices. Néanmoins, il est préférable d'être assisté d'un avocat afin d'argumenter efficacement sa demande d'indemnisation. Par ailleurs, une demande d'aide juridictionnelle est possible pour régler les frais d'honoraires de l'avocat et des auxiliaires de justice (*cf.* partie II, chapitre 1, B.1).

### **Les délais de saisine**

En vertu des dispositions de l'article 706-5 du code de procédure pénale, la demande d'indemnité auprès de la CIVI doit être présentée dans le délai de trois ans à compter de la date de l'infraction. Les victimes peuvent être relevées de cette forclusion lorsqu'elles n'ont pas été en mesure de faire valoir leurs droits dans le délai de trois ans ou lorsqu'elles ont subi une aggravation de leur préjudice ou pour autre motif légitime qu'il faut justifier (article 706-5, alinéa 2 du CPP). En matière d'expulsion ou d'évacuation, il peut être allégué comme « motif légitime » que, en l'absence de solutions pérennes d'hébergement ou de logement, les personnes ont vécu en errance urbaine, ce qui les a empêchées d'intenter la procédure dans les délais requis.

### **La recevabilité de l'action**

Pour la recevabilité de la saisine, l'article 706-3-3° du code de procédure pénale prévoit que doit être remplie l'une ou l'autre de ces deux conditions : le demandeur doit être de nationalité française et le fait doit avoir été commis

1. <[www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr)>.

sur le territoire français. Si l'une ou l'autre condition n'est pas remplie, la demande d'indemnisation sera rejetée. Par ailleurs, quant à la recevabilité de la demande d'indemnisation de la part du Fonds de garantie, les alinéas 1 et 2 de l'article 706-14 du CPP prévoient que trois conditions cumulatives doivent être respectées par la victime. D'une part, la victime ne doit pas pouvoir obtenir à un titre quelconque une réparation ou une indemnisation effective et suffisante. D'autre part, elle doit se trouver de ce fait dans une situation matérielle ou psychologique grave. Enfin, la victime doit avoir des ressources inférieures au plafond prévu par l'article 4 de la loi du 10 juillet 1991. En l'espèce, les personnes qui ont été expulsées ou évacuées d'un terrain remplissent aisément ces conditions au regard de leurs conditions de vie très difficiles et de l'extrême pauvreté dans laquelle elles sont.

## 2. La demande

Il est demandé au juge la réparation de différents chefs de préjudices subis. Selon les dispositions de l'article 706-5-1 du code de procédure pénale, la demande est transmise au Fonds de garantie qui doit, dans un délai de deux mois, présenter une offre d'indemnisation aux demandeurs ou leur motiver son refus. Si les demandeurs acceptent l'offre d'indemnisation du Fonds de garantie, ce dernier envoie pour homologation l'accord au président de la CIVI. Dans le cas où les demandeurs refusent le montant proposé par le Fonds de garantie ou lorsqu'un refus d'indemnisation leur a été opposé, la demande est instruite par le président de la CIVI ou par un magistrat assesseur. À la fin de l'instruction, les demandeurs sont convoqués à une audience. Il est important de souligner que la loi permet à la CIVI ou à son président d'être actifs durant la procédure en leur accordant un vrai pouvoir d'instruction de la demande. En effet, l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 706-6 du code de procédure

pénale leur octroie le droit de «*procéder ou de faire procéder à toutes auditions et investigations utiles, sans que puisse leur être opposé le secret professionnel*». De plus, la commission ou son président «*peuvent notamment se faire communiquer copies des procès-verbaux constatant l'infraction*». Tous ces moyens d'instruction peuvent s'avérer très utiles aux demandeurs qui occupaient un terrain. Ils pourront les aider à obtenir, notamment, des documents ou des déclarations des auteurs de la destruction des biens qu'ils n'auraient pas pu obtenir. Néanmoins, il faut tout de même préciser que les demandeurs ne doivent pas uniquement compter sur ce pouvoir d'instruction attribuée à la commission ou à son président, ils doivent impérativement produire les pièces qui justifient leurs préjudices.

#### **La demande de provision**

Il est possible de demander au président de la CIVI d'octroyer une ou plusieurs provisions en tout état de la procédure (article 706-6 *in fine* du CPP). Sa décision doit intervenir dans le délai d'un mois à partir de la demande. Si la demande de provision est acceptée, elle sera versée par le Fonds de garantie dans un délai d'un mois. Les sommes allouées viendront en déduction de celles dues au titre de l'indemnisation définitive pour la réparation du dommage.

#### **Les conditions de l'indemnisation**

L'indemnisation consiste dans le versement d'une somme d'argent par le Fonds de garantie. Cette somme est calculée en fonction des différents préjudices matériels et moraux subis par la victime, mais elle ne peut être supérieure au triple du montant mensuel prévu à l'article 4 de la loi du 11 juillet 1990 relative à l'aide juridictionnelle (alinéa 2 de l'article 706-14 du CPP) (*cf. supra*).

### **L'appel de la décision de la CIVI**

En cas de rejet de la demande d'indemnisation, il est possible de contester la décision de la CIVI. Le dernier alinéa de l'article 706-3 du CPP précise que *« la réparation peut être refusée ou son montant réduit à raison de la faute de la victime »*. En l'espèce, l'occupation illicite de terrain ne pourra pas être considérée comme une faute de la victime, puisque ce type d'occupation est essentiellement motivé par l'« état de nécessité » prévu à l'article 122-7 du code pénal (*« N'est pas pénalement responsable la personne qui, face à un danger actuel ou imminent qui menace elle-même, autrui ou un bien, accomplit un acte nécessaire à la sauvegarde de la personne ou du bien, sauf s'il y a disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace »*). De plus, il est possible de faire le parallèle avec les occupations sans titre de logement dans lesquels des enfants ont été intoxiqués par le plomb et pour lesquels le Fonds de garantie refusait les demandes d'indemnisation en invoquant la *« faute inexcusable »* des parents. Cependant, la jurisprudence a rejeté cet argument lorsqu'il était prouvé que les parents aux revenus modestes étaient inscrits comme demandeurs de logement social depuis plusieurs années (notamment CA Paris, 21 décembre 2007, n° 04/00964).

C'est à partir de la notification de la décision par lettre recommandée avec accusé de réception que court le délai d'un mois pour interjeter appel. Dans ce cas l'assistance d'un avocat est obligatoire. Une demande d'aide juridictionnelle est possible. Le Fonds de garantie peut également interjeter appel dans les mêmes conditions contre la décision de la CIVI qui accordé une indemnisation.



---

# Les procédures d'évacuation



---

# L'évacuation forcée consécutive à un arrêté municipal ou préfectoral

## **A. Les arrêtés municipaux ou préfectoraux d'évacuation**

---

Contrairement aux expulsions qui nécessitent une décision de justice émanant des tribunaux de grande instance ou des tribunaux administratifs (*cf.* partie II), l'évacuation d'un terrain peut être réalisée par une décision administrative du maire ou du préfet. Cette décision administrative prend la forme d'un arrêté municipal ou préfectoral.

### **1. La compétence du maire**

Le maire détient un pouvoir de police générale qui lui permet de prendre des arrêtés pour le maintien de l'ordre

public : le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques (article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales). Un arrêté municipal a pour champ territorial tout le territoire de la commune. Cela signifie que le maire peut prendre un arrêté d'évacuation sur tous les terrains qui appartiennent soit à la commune (domaine public ou privé), soit à l'État (domaine public ou privé), soit à une personne privée.

## 2. La compétence du préfet

En principe, le préfet ne peut pas prendre d'arrêté d'évacuation, à l'exception de deux cas strictement limités par la loi (article 2215-1 du code général des collectivités territoriales). D'une part, le préfet peut se substituer au maire en cas de carence de celui-ci. Dans ce cas, le préfet doit préalablement mettre en demeure le maire d'agir, cette mise en demeure étant restée sans effets (CE, 27 novembre 1974, n° 93691). D'autre part, le préfet peut également agir par voie d'arrêté, lorsqu'il existe un trouble à l'ordre public dans plusieurs communes du département (par exemple, lorsqu'un terrain se situe sur le territoire de deux communes) et que les maires ont été considérés comme défaillants.

## 3. La forme et le contenu de l'arrêté

Que l'on soit en présence d'un arrêté municipal ou préfectoral, le contenu d'un arrêté d'évacuation est dans la majorité des cas identique. Aucun formalisme ne régit les arrêtés. Toutefois, un arrêté peut être censuré par le juge en cas d'irrégularités de fond.

### **Les visas**

Les visas sont la liste des textes qui fondent la base légale de l'arrêté. Ils commencent le plus souvent par les formules : « *Vu la loi [...]. / Vu le décret [...],...* ».

### **Les considérants**

Les considérants mentionnent les faits qui justifient la prise de l'arrêté et surtout la localisation précise du terrain.

### **Le dispositif**

Le dispositif est rédigé sous forme d'articles qui déterminent la mesure de police (en l'espèce, l'évacuation du terrain) qui doit être respectée ainsi que le délai de son exécution. Il doit préciser qu'en l'absence d'exécution dans le délai, la mesure sera exécutée au moyen du concours de la force publique, les délais et voies de recours pour contester l'arrêté, la personne chargée de l'exécution de l'arrêté, la liste des autorités compétentes auxquelles l'arrêté est transmis. Il est impératif dans le dispositif que les délais et les voies de recours permettant de contester l'arrêté soient mentionnés. Dans le cas contraire, l'arrêté est légal mais il peut être contesté à tout moment. Le délai de deux mois de droit commun n'est donc pas opposable dans ce cas au requérant. L'arrêté doit impérativement être daté et signé par son auteur, en l'espèce le maire ou le préfet. Le nom de l'auteur doit être mentionné de façon lisible. Dans le cas où le nom n'est pas celui du maire ou du préfet en exercice au jour de la signature de l'acte, celui-ci est considéré comme nul, à moins qu'une délégation de signature n'ait été préalablement établie.

## **4. Les conditions pour édicter un arrêté d'évacuation**

Pour prendre un arrêté d'évacuation municipal ou préfectoral, il est nécessaire que celui-ci soit justifié par

des considérations de sécurité mettant en situation de péril immédiat l'intégrité physique des occupants et/ou des riverains. Le plus souvent, les arrêtés ont pour motif les conditions de vie des occupants sur les terrains (absence d'eau potable, branchements électriques frauduleux et dangereux, etc.) ou la proximité des terrains avec des routes à grande circulation, des cours d'eau. Pour les autorités publiques ces conditions de vie doivent représenter un danger pour les occupants et surtout pour les enfants, ainsi que pour les riverains.

Toutefois, même si dans certains cas l'état de dangerosité est réel, dans d'autres celui-ci n'est qu'un prétexte pour évacuer les occupants très rapidement et à moindres frais (la prise d'un arrêté est gratuite, contrairement aux procédures d'expulsion qui nécessitent d'engager des frais pour les honoraires d'avocat et d'huissier de justice). Par conséquent, il faut être très vigilant quant à la motivation exacte de l'évacuation.

### **Les diagnostics de sécurité des lieux**

La circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites prévoit la réalisation de diagnostics sociaux et notamment de sécurité des terrains lors de leur occupation. Ce texte incite les services de l'État et ceux des collectivités locales à procéder, dès qu'ils ont connaissance de l'installation d'un campement, « à une première évaluation de la situation au regard de la sécurité des personnes ». Cela suppose donc que l'évaluation au regard de la sécurité pour les occupants du terrain aboutisse à la diligence d'une procédure appropriée selon les circonstances : soit le terrain ne présente pas de caractère dangereux pour la sécurité des occupants et dans ce cas une procédure d'expulsion avec l'obtention au préalable d'une décision de justice sera diligentée, soit le terrain est considéré comme dangereux et dans ce cas l'édiction d'un arrêté municipal ou préfectoral d'évacuation est la plus appropriée.

Par ailleurs, dans le rapport intitulé « Évaluation des dispositifs d'accompagnement des personnes présentes dans les campements », établi en mai 2013 par l'Inspection générale de l'administration, l'Inspection générale des affaires sociales, le Conseil général de l'environnement et du développement durable et par l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, il est mentionné que « le diagnostic de sécurité peut être le premier réalisé pour évaluer la dangerosité du campement au titre du risque incendie, notamment, mais aussi de la dangerosité des lieux pour les occupants : proximité d'une voie ferrée, d'une route à grande circulation, présence de produits toxiques dans les lieux industriels, solidité des bâtiments ou installation en cas de squat. Ce diagnostic fonde une première analyse de l'occupation des lieux et peut déboucher sur une décision d'évacuation des lieux en urgence en cas de péril ».

Lors de la contestation d'un arrêté municipal ou préfectoral devant le tribunal administratif, il serait nécessaire de demander la copie de ce diagnostic de sécurité. En effet, il est primordial de vérifier que l'arrêté d'évacuation est réellement justifié en ce qui concerne les risques susceptibles d'être encourus par les occupants du terrain ou par les riverains et par l'imminence de ces risques. Ce contrôle permettrait de faire cesser l'édition de ces arrêtés « de complaisance » qui entraînent l'évacuation des occupants plus rapidement sans obtenir préalablement une décision de justice, ce qui peut être qualifié de détournement de procédure. Cette pratique a été justement signalée dans le rapport d'évaluation de mai 2013 à la page 29, en ces termes : « [...] éviter l'instrumentalisation des situations par certaines collectivités locales, alors que les conditions de l'évacuation ne sont pas réunies ». De plus, dans un arrêt de principe, le Conseil d'État a jugé que lorsque le maire est confronté à des risques d'épidémies et d'incendies imminents et qu'il décide de prendre un arrêté pour évacuer les occupants sans titre du terrain fondé sur l'urgence, il lui appartient d'établir cette imminence au moyen de plusieurs rapports précis émanant des

services techniques. Si ces rapports ne sont pas concluants, l'arrêté ne peut qu'être annulé par le juge administratif pour absence d'urgence avérée : « *Il n'est pas établi, notamment par le rapport du service d'hygiène municipale sur lequel le maire s'est fondé pour prendre son arrêté, que des risques d'épidémies et d'incendies soient imminents* » (CE, 20 janvier 1989, n° 90908, commune de Castres).

### **Les principes qui régissent les arrêtés**

En tant que mesure de police, un arrêté municipal ou préfectoral d'évacuation doit de ce fait respecter certains principes. En premier lieu, les arrêtés doivent être strictement nécessaires pour assurer l'ordre public. En second lieu, les arrêtés ne doivent pas prescrire des interdictions générales et absolues. En troisième lieu, les arrêtés doivent respecter le principe d'égalité. Enfin, les auteurs des arrêtés ne doivent pas commettre de détournement de pouvoir en usant de leurs prérogatives dans un but autre que d'assurer l'ordre public. Le Conseil constitutionnel a rappelé ce principe dans sa décision du 10 mars 2011 (n° 2011-625 DC) en jugeant que « *les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif* ».

### **La publicité des arrêtés**

Pour être exécutoires et opposables aux occupants du terrain, les arrêtés d'évacuation qui sont des actes réglementaires à portée générale sont soumis à l'obligation de publicité. Les conditions de publicité sont définies à l'article L. 2131-1 du CGCT en ce qui concerne les arrêtés municipaux : « *Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication* ».

ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'État dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature. Cette transmission peut s'effectuer par voie électronique, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État. Le maire certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes. La preuve de la réception des actes par le représentant de l'État dans le département ou son délégué dans l'arrondissement peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes. »

Un arrêt du Conseil d'État du 5 février 2014 (n° 355055) a récemment posé les conditions de cette publicité. « Considérant qu'aux termes de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales : "Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'État dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. [...] Le maire certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes" ; qu'en vertu de l'article R. 2122-7 du même code, d'une part, la publication des arrêtés du maire est constatée par une déclaration certifiée de celui-ci, d'autre part, il est tenu dans chaque commune un registre où sont inscrits les dates d'édiction, de publication et de notification de ces arrêtés ; que la mention "publié" apposée, sous la responsabilité du maire, sur un acte communal fait foi jusqu'à preuve du contraire. » En ce qui concerne les arrêtés préfectoraux, aucune disposition légale spéciale n'est prévue, de ce fait c'est le droit commun qui s'applique.

### **L'exécution des arrêtés**

Dès que les délais prescrits par l'arrêté sont passés, celui-ci est exécutoire. Les occupants qui n'auront pas quitté spontanément le terrain seront évacués par la force publique. Cela est possible même dans le cas d'un recours

contre les arrêtés. Pour cette raison, il faut agir très vite dès la notification de l'acte. De plus, dès que la procédure est engagée, il faut alerter par tous moyens l'autorité auteure de l'arrêté qu'un recours a été déposé et que les occupants sont en attente d'une date d'audience.

## **B. La contestation des arrêtés municipaux ou préfectoraux**

---

Les arrêtés municipaux ou préfectoraux d'évacuation sont des décisions administratives faisant grief, de ce fait ils sont susceptibles de recours. Le recours peut être soit administratif (gracieux et/ou hiérarchique), soit contentieux. Les arrêtés édictant des délais très brefs pour quitter les lieux, il est préférable de favoriser une procédure contentieuse.

**Le tribunal compétent et le délai pour le saisir.** Le tribunal compétent en matière de contestation d'un arrêté municipal ou préfectoral est le tribunal administratif dans le ressort duquel l'acte a été pris. Le délai pour saisir le tribunal est de deux mois à compter de la notification et/ou de l'affichage de l'arrêté.

### **1. Le requérant**

Les arrêtés municipaux ne sont pas nominatifs, cela signifie que les occupants du terrain ne sont pas nommément désignés dans l'acte. Le plus souvent, il est mentionné dans le dispositif: «les occupants». Seul le terrain est désigné avec le plus de précision possible: numéro de la parcelle, référence cadastrale, localisation géographique du terrain. Dans le cas contraire, il est impossible de désigner le terrain objet de l'arrêté d'évacuation et cela ne peut qu'entraîner la censure du juge. Par ailleurs, tous les occupants du terrain visé par un arrêté municipal ont intérêt à

agir pour le contester devant le tribunal administratif dans la mesure où il leur fait grief (article L. 2131-9 du CGCT : « *Si un citoyen croit être personnellement lésé par un acte d'une autorité communale, il peut en demander l'annulation au tribunal administratif* »). Une jurisprudence de principe avait déjà précisé et admis l'intérêt pour agir d'un campeur contre un arrêté municipal interdisant le camping dans la commune (CE, 14 février 1958, Abisset, p. 98, concl. M. Long, AJ 1958, 2, p. 221, chron. J. Fournier et G. Braibant).

Quant aux arrêtés préfectoraux, aucun texte ne prévoit la possibilité de les contester devant le tribunal. Cependant, comme toute décision émanant d'une personne publique et faisant grief, ils sont également contestables devant le tribunal administratif par tout occupant du terrain visé par l'arrêté préfectoral. En effet, l'absence de texte légal prévoyant spécifiquement la possibilité de contester un arrêté préfectoral n'a pas de conséquence. La possibilité de recours découle du principe général de droit qui affirme que toute décision administrative peut faire l'objet du recours pour excès de pouvoir (CE, 17 février 1950, n° 86949).

En l'espèce, dans un arrêt du 5 avril 2011 (n° 347949), le Conseil d'État a jugé que « *considérant, en premier lieu, que l'absence de texte prévoyant un recours suspensif contre l'arrêté préfectoral contesté est sans incidence sur l'office du juge des référés statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, dès lors qu'il appartient à ce juge d'ordonner dans de brefs délais toute mesure nécessaire à la protection des libertés fondamentales auxquelles une atteinte grave et manifestement illégale aurait été apportée* ». Il est possible que l'arrêté municipal fasse l'objet d'un recours de la part du préfet mais, dans les faits, cette possibilité de recours est rarement utilisée par les préfets en matière d'évacuation d'un terrain occupé illégalement. Toutefois, les occupants, selon les circonstances locales, peuvent alerter le préfet pour qu'il saisisse le tribunal administratif afin de contester l'arrêté municipal d'évacuation.

## 2. La procédure

Les arrêtés prévoient un très court délai pour quitter le terrain, le plus souvent celui-ci est de vingt-quatre ou quarante-huit heures. Ils sont exécutoires dès leur notification et/ou leur affichage. Par conséquent, dès la fin du délai prescrit dans l'arrêté, l'évacuation forcée du terrain peut avoir lieu. Il est donc nécessaire que les occupants qui souhaitent contester un arrêté saisissent rapidement le tribunal au moyen d'un référé. La jurisprudence actuelle n'est pas favorable à la saisine du tribunal administratif par la voie du référé-liberté pour contester un arrêté municipal ou préfectoral d'évacuation. De ce fait, il semble donc plus judicieux de saisir le juge par la voie du référé-suspension. Pour contester un arrêté municipal ou préfectoral d'évacuation, il faut saisir le tribunal administratif par voie de requête dans les conditions prévues à l'article R. 411-1 du CJA. La requête doit mentionner Les noms et domicile des parties ainsi que l'exposé des faits et des moyens de droit soumis au juge. La requête n'a pas à être signifiée au maire ou au préfet, mais doit être déposée ou envoyée par lettre recommandée avec accusé de réception au greffe du tribunal. Par ailleurs, il est primordial de mentionner sur la requête que l'on saisit le tribunal par voie de référé. Pour saisir le TA, l'avocat n'est pas obligatoire. Cependant, il est fortement recommandé de se faire conseiller et assister par un avocat. Une demande d'aide juridictionnelle est possible conformément à l'article R. 441-1 du CJA (*cf. supra*).

### Le référé-suspension

Le TA est saisi au moyen d'un référé-suspension dans les conditions de l'alinéa 1 de l'article L. 521-1 du code de justice administrative: « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de*

*certaines de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.* » Cette requête devant le juge des référés doit s'accompagner d'une requête au fond en excès de pouvoir pour demander l'annulation du concours de la force publique (alinéa 2 de l'article L. 521-1 du CJA: « *Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision* »).

Lorsque l'on dépose une requête en référé-suspension, il faut s'attendre à être convoqué à une audience dans un délai de quarante-huit heures à un mois, selon les tribunaux administratifs. Ce délai peut s'avérer trop long et l'évacuation peut avoir lieu avant l'audience. Il est donc fortement recommandé dans ce cas d'alerter les médias, les associations (associations de soutien, associations de parents d'élèves, etc.), les élus municipaux d'opposition en cas d'arrêté municipal ou les élus municipaux en cas d'arrêté préfectoral, en alléguant le fait qu'il existe un doute sur la légalité de l'arrêté et que les occupants attendent la décision du juge. Cette mobilisation peut retarder l'exécution de l'arrêté.

### 3. La demande

En matière de référé-suspension, il sera demandé au juge des référés de suspendre l'exécution de l'arrêté jusqu'à l'annulation éventuelle de celui-ci, parce qu'il y a urgence (alinéa 1 de l'article R. 522-1 du CJA: « *La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit contenir l'exposé au moins sommaire des faits et moyens et justifier de l'urgence de l'affaire* »). Il faut donc démontrer que l'évacuation est imminente, par exemple: produire des articles de presse relatant les déclarations du préfet ou d'élus locaux s'exprimant sur l'éventualité

prochaine d'une évacuation, des attestations de riverains ou de militants associatifs décrivant le harcèlement fait par la police ou des agents municipaux incitant les occupants à partir avant l'arrivée des forces de l'ordre, etc. D'autre part, il faut justifier qu'en l'état de la procédure il existe un doute sérieux quant à la légalité de l'acte (erreur manifeste d'appréciation, erreur de droit). Il faut, enfin, que l'arrêté n'ait pas été exécuté (que l'évacuation n'ait pas encore eu lieu). Par la suite, il sera demandé au juge, dans la requête au fond, de faire annuler l'arrêté parce qu'il est entaché de vices de forme et/ou de vices de fond et de reprendre les arguments soulevés dans la requête en référé.

### Les moyens pouvant être soulevés

Les moyens principaux qui peuvent être allégués dans la requête sont :

- soulever les vices internes (*cf. supra* : erreur manifeste d'appréciation, erreur de droit, disproportion entre l'acte et le but recherché, etc.) et externes de l'arrêté ;
- prouver que la condition d'urgence est remplie dans la mesure où l'exécution de l'arrêté préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à la situation du requérant ;
- invoquer l'absence de diagnostic social prévu par la circulaire du 26 août 2012 ;
- démontrer que le requérant risque de perdre le bénéfice d'une liberté fondamentale, à savoir le droit de vivre en famille, liberté visée à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme à laquelle il serait porté atteinte en le privant de son habitation ;
- invoquer l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme en précisant les conséquences brutales et dégradantes de l'évacuation (articles de presse relatant de la violence des évacuations de terrain, etc.) ;
- invoquer l'article 3-1 de la Convention des droits de l'enfant.

Les preuves suivantes peuvent également être rapportées : les courriers pour la demande de ramassage des ordures et la demande de raccordement (cf. partie I) afin de contester éventuellement le trouble à l'ordre public dû aux conditions de vie des occupants qui est allégué dans l'arrêté, le fait que le terrain est occupé dans les mêmes conditions (nombre d'occupants, état du terrain au regard de la salubrité, etc.) depuis un certain temps, sans que les autorités n'aient agi, l'absence de diagnostic de sécurité du terrain (cf. *supra*), etc.

#### 4. La décision du juge et l'appel de la décision

En matière de contestation d'un arrêté d'évacuation, le juge va devoir examiner l'arrêté au moyen d'un contrôle maximum. Cela signifie que le juge analyse scrupuleusement les faits pour vérifier que la mesure de police, c'est-à-dire l'évacuation édictée dans l'arrêté, était proportionnée et nécessaire à la date où elle a été prise au regard du risque de trouble à l'ordre public. Ce principe de proportionnalité en matière de police administrative a été consacré par le Conseil d'État dans un arrêt du 19 mai 1933, Benjamin (p. 541, D 1933.3.354. concl. Michel, S. 1934.3.1, concl., note A. Mestre). Le juge administratif analyse systématiquement les circonstances pour s'assurer qu'un risque grave et imminent justifiait l'usage des pouvoirs de police. Cette analyse est confirmée par la doctrine (GAJA, 9<sup>e</sup> éd., p. 289-290) : « *Le juge exerce en cette matière un contrôle particulièrement poussé ; il vérifie en effet non seulement s'il existait en les circonstances de l'espèce une menace de trouble à l'ordre public susceptible de justifier une mesure de police, mais encore si cette mesure était appropriée par sa nature et sa gravité à l'importance de la menace ; il contrôle ainsi l'adéquation de la mesure aux faits qui l'ont motivée* » (CE, 2 décembre 1983, Ville de Lille c. Ackermann, Rec. 470).

C'est le juge des référés qui va se prononcer en premier (la décision du juge du fond intervient des semaines, voire

des mois plus tard) en décidant soit de rejeter la demande à la suite d'une audience et de son délibéré, soit de prendre une ordonnance motivée sans convoquer le requérant à une audience, s'il estime que la requête est manifestement irrecevable ou mal fondée (article L. 522-3 du CJA). Dans ce cas, le requérant qui souhaite faire appel de la décision doit saisir le Conseil d'État dans un délai de quinze jours car, en matière de référé, la décision est rendue en dernier ressort (alinéa 1 de l'article L. 523-1 du CJA).

Le juge peut également faire droit à la demande du requérant en suspendant l'arrêté d'évacuation, en laissant le soin au juge du fond de trancher définitivement sur la légalité de l'arrêté.

---

## **L'évacuation forcée des gens du voyage qui occupent illégalement un terrain**

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage prévoit une procédure dérogatoire au droit commun pour obtenir l'évacuation forcée des gens du voyage qui occupent illégalement un terrain au moyen de résidences mobiles comme les caravanes. La spécificité de cette procédure repose essentiellement sur le fait que celle-ci ne nécessite pas une décision de justice ordonnant l'expulsion mais une décision administrative émanant du préfet, appelée « mise en demeure ».

Dans la décision n° 2010-13 QPC, en date du 9 juillet 2010, rendue suite à une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a validé l'existence de cette procédure dérogatoire, tout en précisant que les conditions énumérées dans la loi pour se prévaloir de cette procédure doivent être scrupuleusement respectées,

sous peine d'annulation par le juge: «L'évacuation forcée des résidences mobiles instituée par les dispositions contestées ne peut être mise en œuvre par le représentant de l'État qu'en cas de stationnement irrégulier de nature à porter une atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques; qu'elle ne peut être diligentée que sur demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain; qu'elle ne peut survenir qu'après mise en demeure des occupants de quitter les lieux; que les intéressés bénéficient d'un délai qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures à compter de la notification de la mise en demeure pour évacuer spontanément les lieux occupés illégalement; que cette procédure ne trouve à s'appliquer ni aux personnes propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent, ni à celles qui disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme, ni à celles qui stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L. 443-3 du même code; qu'elle peut être contestée par un recours suspensif devant le tribunal administratif; que, compte tenu de l'ensemble des conditions et des garanties qu'il a fixées et eu égard à l'objectif qu'il s'est assigné, le législateur a adopté des mesures assurant une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les autres droits et libertés.»

## **A. Les communes dans lesquelles les gens du voyage sans titre de terrain peuvent être évacués sans décision de justice**

---

Les articles 9 et 9-1 de la loi du 5 juillet 2000 indiquent les communes bénéficiaires de la procédure dérogatoire:

- les communes inscrites au schéma départemental et qui ont rempli leurs obligations prévues à l'article 2 de la loi du 5 juillet 2000;

- les communes non inscrites au schéma départemental mais qui sont dotées d'une aire d'accueil;
- les communes qui appartiennent à un groupement de communes qui s'est doté de compétences pour la mise en œuvre du schéma départemental;
- les communes qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'une aire d'accueil;
- les communes disposant d'un emplacement provisoire faisant l'objet d'un agrément par le préfet;
- les communes non inscrites au schéma départemental et non mentionnées à l'article 9.

## 1. Les conditions

Pour permettre l'évacuation forcée des gens du voyage et de leur résidence mobile, il faut impérativement la réunion de deux conditions qui sont strictement cumulatives : la commune doit avoir pris un arrêté interdisant le stationnement des résidences mobiles en dehors des aires aménagées, l'occupation devant se dérouler sur le périmètre fixé par cet arrêté (terrain communal ou intercommunal), et l'occupation doit causer un trouble à l'ordre public : le stationnement doit porter atteinte à la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques (article 9-II de la loi du 5 juillet 2000). Lorsque ces deux conditions sont réunies, le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage peut saisir le préfet afin que celui-ci prenne une mise en demeure de quitter les lieux à l'égard des occupants du terrain.

## 2. Définition des gens du voyage

Selon l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, les gens du voyage sont les « *personnes dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles* ». La loi exige donc que

l'habitat en résidence mobile ait un caractère traditionnel, excluant de ce fait de la catégorie des gens du voyage les personnes sans domicile fixe, ainsi que l'ensemble des personnes vivant contre leur gré dans un habitat mobile ou léger comme les tente, caravane, mobile home, abri de fortune, etc. Par conséquent, les familles sans logis, le plus souvent immigrées – notamment des Roms de Roumanie, de Bulgarie ou de Hongrie – ou en demande d'asile, installées dans des bidonvilles aux portes des grandes villes, ne devraient pas être considérées par les pouvoirs publics comme des gens du voyage puisqu'elles sont sédentaires depuis plusieurs décennies dans leur pays d'origine. La procédure d'évacuation prévue par la loi relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ne peut donc en aucun cas leur être appliquée, et seule la procédure d'expulsion de droit commun devrait être utilisée (*cf.* partie II).

### 3. La mise en demeure préfectorale

À la constatation d'une occupation de terrain, le maire, le propriétaire, ou le titulaire du droit d'usage peut avertir le préfet, *via* le commissariat ou la gendarmerie, par fax ou par mail, afin qu'il prenne la décision d'évacuer les occupants et leur résidence mobile (article 9-II de la loi du 5 juillet 2000). Soit le préfet envoie sur les lieux ses services afin d'apprécier la situation, soit il se contente des éléments qui lui ont été transmis. Toutefois, le préfet n'est censé prendre la mise en demeure demandée que s'il existe, d'une part, un trouble à l'ordre public avéré du fait de l'occupation illicite et, d'autre part, un arrêté municipal d'interdiction de stationner. Enfin, le préfet doit s'assurer que l'occupation illégale est bien du fait de personnes appartenant à la communauté des gens du voyage. Il doit également vérifier que la commune est bien bénéficiaire du dispositif et qu'elle remplit les conditions prévues par la loi du 5 juillet 2000. Dans les faits, il arrive que le préfet ne contrôle pas ou contrôle peu les

conditions requises pour édicter une mise en demeure. Pour cette raison, il ne faut pas hésiter à saisir le tribunal administratif afin d'obtenir l'annulation de la mise en demeure, si les conditions ne sont pas respectées. La mise en demeure est une décision administrative prise par le préfet qui se substitue à une décision de justice pour obtenir l'évacuation forcée d'un terrain si elle n'est pas contestée devant le tribunal. Elle fixe un délai pour quitter les lieux qui ne peut pas être inférieur à vingt-quatre heures (article 9-II de la loi du 5 juillet 2000).

#### **La publicité de la mise en demeure**

Comme pour toutes les décisions administratives faisant grief, pour qu'elle soit opposable aux occupants du terrain, la mise en demeure doit être notifiée aux occupants et affichée sur le terrain et à la mairie. Elle est également notifiée au propriétaire ou au titulaire du droit d'usage, s'ils ne sont pas à l'initiative de la mise en demeure et que le terrain n'appartient pas au domaine public ou au domaine privé de la commune.

#### **La contestation de la mise en demeure**

Pour contester la mise en demeure, les occupants, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage (article 9-II *bis* de la loi du 5 juillet 2000) doivent saisir le tribunal administratif par voie de requête en excès de pouvoir (article R. 779-1 du code de la justice administrative). La requête en annulation doit être déposée au greffe du tribunal dans le délai d'exécution de la mise en demeure (article R. 779-2 du CJA). Ce délai ne peut être suspendu par un recours administratif gracieux et/ou hiérarchique préalable. En effet, dans le droit commun, lorsqu'un recours administratif est fait dans le délai de recours, celui-ci est suspendu. Entre l'enregistrement de la requête et la décision du juge, la mise en demeure est suspendue et ne peut en aucun cas être exécutée.

La procédure est écrite ou orale (article R. 779-5 CJA), ce qui signifie que les requérants ne sont pas obligés d'exposer par écrit dans leur requête tous leurs arguments, ils peuvent se contenter de déposer au greffe du tribunal une simple requête en mentionnant qu'ils demandent l'annulation de la mise en demeure (en précisant son auteur, sa date et en fournissant une copie). Cela permet de déposer la requête dans le délai sous peine de forclusion. Le jour de l'audience, ils pourront exposer oralement leurs arguments. La présence d'un avocat n'est pas obligatoire dans ce type de procédure mais il est vivement conseillé d'en avoir un ou de se faire conseiller par une association. La procédure est très rapide car le juge dispose de soixante-douze heures pour statuer, à compter de l'heure d'enregistrement de la requête en annulation (article R. 779-3 du CJA). La convocation à l'audience de la préfecture et des requérants se fait sans délai et par tous moyens (article R. 779-4 du CJA).

### **Les moyens de défense pouvant être soulevés pour contester la mise en demeure**

Par écrit dans la requête ou à l'oral lors de l'audience devant le juge, les occupants du terrain peuvent soulever différents arguments de fait et de droit qui pourront justifier la demande en annulation de la mise en demeure. En voici quelques exemples :

- se renseigner au préalable sur différents aspects : la nature juridique du terrain, si la commune est bien bénéficiaire du dispositif;
- vérifier l'existence ou non d'un arrêté interdisant le stationnement de résidences mobiles;
- préparer les preuves et des arguments qui démontrent qu'il n'y a pas de trouble à l'ordre public (cf. parties I et V);
- se renseigner pour savoir s'il reste des places disponibles dans l'aire d'accueil (TGI Bobigny, 4 février 2013);

- vérifier la présence ou non de panneau d'interdiction de stationner à l'entrée de la commune;
- soulever, le cas échéant, l'exception d'illégalité de l'arrêté d'interdiction de stationner;
- relater les défauts d'entretien de l'aire d'accueil (par exemple, l'absence d'eau: TA de Montpellier, 13 juillet 2012, n° 1203053);
- prouver que les occupants ne sont pas de la communauté des gens du voyage. L'application de la loi de 2000 pour des résidences non mobiles et concernant des personnes sédentaires est constitutive d'une erreur de droit (CE, 5 mars 2014, n° 372422: «*que sont présentes 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 s'agit 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*»).

#### 4. La décision du juge

Lors de l'audience, le juge écoute les arguments de chaque partie. Il rend son délibéré après l'audience. Soit le juge considère que la mise en demeure est illégale et il prononce son annulation, soit il considère qu'il n'y a pas matière à annulation. Dans ce cas, la mise en demeure est exécutoire sur-le-champ et le préfet peut mettre en œuvre l'exécution de l'évacuation forcée immédiatement après le délibéré.

#### L'appel de la décision du juge

Le délai d'appel est d'un mois (article R. 779-7 du CJA), mais ce recours n'est pas suspensif.

#### L'exécution de la mise en demeure

Une fois la décision du juge rendue, le préfet peut procéder à l'évacuation du terrain par les forces de l'ordre.

Il peut arriver lors des évacuations forcées que les biens et les caravanes soient détruits, détériorés ou dégradés par les forces de l'ordre, et cela en toute illégalité. Une caravane constitue le domicile des personnes qui y vivent. De ce fait, comme tout autre domicile, la caravane est protégée légalement ainsi que les biens qui se trouvaient à l'intérieur. Les personnes évacuées victimes de la destruction de leur lieu d'habitation et de leurs biens par les forces de l'ordre sont notamment en droit de porter plainte pour destruction, dégradation ou détérioration d'un bien appartenant à autrui (article 322-1 du code pénal). La peine pénale est aggravée si l'infraction « est commise à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, de la personne propriétaire ou utilisatrice de ce bien à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée » (alinéa 4 de l'article 322-2 du code pénal) (cf. partie IV).

## **B. L'occupation illicite sur un terrain privé affecté à une activité économique**

---

Lorsque l'occupation par des gens du voyage se trouve sur un terrain privé affecté à une activité économique et qu'il existe un arrêté d'interdiction de stationner, la loi du 5 juillet 2000 prévoit que l'expulsion ne peut se faire qu'avec l'autorisation du juge judiciaire. Toutefois, la procédure d'expulsion est dérogoratoire au droit commun. Dans le cas où l'occupation d'un terrain privé affecté à une activité économique est de nature à troubler la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, les dispositions relatives à la mise en demeure préfectorale pour obtenir l'évacuation forcée des occupants sont applicables (cf. *supra*).

**Les demandeurs.** Le propriétaire du terrain ou le titulaire d'un droit réel d'usage sur le terrain.

## 1. La procédure

Lorsque l'occupation se déroule sur un terrain privé affecté à une activité économique, le propriétaire du terrain ou le titulaire d'un droit réel d'usage sur le terrain peut saisir en référé, par voie d'assignation, le président du tribunal de grande instance aux fins de faire ordonner l'expulsion des résidences mobiles (article 9-IV de la loi du 5 juillet 2000). Cette procédure ne peut être envisagée que si l'occupation est de nature à entraver l'activité économique. L'assignation doit être signifiée par huissier de justice aux occupants du terrain, dans les conditions de droit commun. En cette matière, un référé d'heure à heure est possible si le juge qui est sollicité l'accepte.

## 2. La décision du juge

Le juge statue « *en la forme des référés* » (article 9-IV). En vertu des dispositions de l'article 492-1 du code de procédure civile, cela signifie que :

- le juge peut renvoyer l'affaire devant la formation collégiale à une date qu'il fixe (article 492-1-1° qui renvoie à l'article 487 du CPC);
- le juge exerce les mêmes pouvoirs que s'il était saisi au fond (article 492-1-2°);
- le juge rend une ordonnance (article 492-1-2°);
- l'ordonnance rendue par le juge n'a pas, au principal, l'autorité de la chose jugée (article 492-1-1° qui renvoie à l'article 488 du CPC), ce qui suppose que le juge du fond peut être saisi ultérieurement pour les mêmes faits et qu'il n'est donc pas lié par la décision rendue par l'ordonnance;
- l'ordonnance est « *exécutoire à titre provisoire* » (article 492-1-3°), ce qui signifie qu'elle est exécutoire même si l'on interjette appel (le délai d'appel est de

quinze jours à compter de la signification de la décision : article 490, alinéa 3 du CPC) ;

– le juge peut décider d’office que l’ordonnance ne soit pas exécutoire à titre provisoire (tel qu’un jugement au fond) et, dans ce cas, l’appel est suspensif (article 492-1-3°).

Si le juge décide qu’il y a urgence à expulser, il peut ordonner que l’expulsion ait lieu « *au seul vu de la minute* » (article 9-IV *in fine* et 489, alinéa 2 du CPC). Ce procédé permet d’éviter d’attendre que l’ordonnance de référé soit réellement signifiée aux occupants du terrain pour qu’elle soit exécutée, comme c’est la règle en principe. De ce fait, l’expulsion est réalisée plus rapidement.

Il est important de signaler qu’un commandement de quitter les lieux n’est pas signifié aux personnes expulsables, comme c’est le cas en principe en matière d’expulsion ordonnée par le TGI (*cf.* partie II).

Toutefois, il faut préciser que, pour obtenir l’exécution de la décision de justice qui prononce l’expulsion, le concours de la force publique doit être accordé par le préfet si les occupants refusent de quitter les lieux spontanément (*cf. supra*).

### **C. Les communes qui ne sont pas en conformité avec la loi du 5 juillet 2000 relative à l’accueil et à l’habitat des gens du voyage**

---

Pour obtenir l’expulsion des gens du voyage pour occupation illicite sur le territoire d’une commune qui ne respecte pas ses obligations prévues par la loi du 5 juillet 2000, selon la nature juridique du terrain (privé ou public), le propriétaire doit saisir le juge civil ou le juge administratif et requérir, le cas échéant, le concours de la force publique pour faire exécuter la décision de justice (*cf. supra*).

C'est le tribunal de grande instance qui est compétent pour trancher le litige concernant les occupations illicites, lorsque le terrain appartient à un propriétaire privé, s'il fait partie du domaine privé d'une personne publique (commune, État, conseil général, conseil régional...) ou s'il est une dépendance de la voirie routière. Dans ce cas, le tribunal est saisi selon la procédure de droit commun, à savoir par voie d'assignation et généralement en référé s'il y a urgence et trouble manifestement illicite (articles 808 et 809 du code de procédure civile).

C'est le tribunal administratif qui est compétent si le terrain se trouve sur le domaine public. Il peut également être saisi en référé, selon les dispositions de l'article L. 521-3 du code de la justice administrative.

**Le concours de la force publique.** Quelle que soit la compétence du tribunal, pour que la décision de justice soit exécutée à défaut du départ spontané des occupants, l'octroi du concours de la force publique par le préfet est obligatoire pour procéder à l'évacuation forcée.

## **D. Les poursuites pénales en cas d'occupation illicite**

Lorsque plusieurs personnes appartenant à la communauté des gens du voyage occupent illégalement un terrain appartenant à autrui en vue d'établir une habitation, même temporaire, elles sont passibles de poursuites pénales, sous certaines conditions. Il faut tout de même signaler que les poursuites pénales peuvent également être enclenchées à l'encontre de personnes occupant illégalement en réunion un terrain mais qui ne font pas partie de la communauté des gens du voyage. Dans ce cas, certaines conditions doivent être réunies. (*cf. supra*).

## 1. Les conditions de l'infraction

Est constitutif d'un délit le fait de s'installer en réunion en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant soit à une commune qui s'est conformée aux obligations relatives à l'accueil des gens du voyage, soit à tout autre propriétaire, sans être en mesure de justifier de son autorisation ou de celle du titulaire du droit d'usage du terrain (article 322-4-1 du code pénal). La signature d'un schéma départemental conditionne l'application de l'incrimination pénale qui sanctionne l'installation illicite sur un terrain, dès lors qu'une commune a satisfait aux obligations lui incombant en application de la loi du 5 juillet 2000. Pour que la loi pénale s'applique, il faut distinguer deux situations : lorsque le schéma départemental n'a pas été adopté, le dispositif pénal ne s'applique pas et lorsque le schéma a été adopté, le dispositif pénal s'applique aux communes de moins de 5 000 habitants qui n'y sont pas inscrites. Pour toutes les autres communes, le dispositif pénal ne s'applique qu'à compter du jour où la commune a rempli ses obligations telles qu'elles sont prévues par le schéma départemental. Le fait de s'installer en réunion sur un terrain est constitutif d'un délit, par conséquent l'intention de commettre l'infraction doit être démontrée.

## 2. La procédure

En cas d'occupation illicite en réunion, le procureur de la République est saisi soit par le propriétaire du terrain au moyen d'une plainte, soit par les services de police ou de gendarmerie, soit par le préfet (principe : article 40 du code de procédure pénale). À la suite de cette saisine, si le procureur estime que les faits qui lui ont été rapportés sont bien constitutifs de l'infraction d'occupation de terrain, c'est à lui que revient la décision d'engager ou non les poursuites (selon les dispositions de l'article 40-1 du CPP). Lorsque le

procureur a décidé de poursuivre, les personnes qui ont commis l'infraction sont déférées devant le tribunal correctionnel, soit par convocation par procès-verbal, soit par comparution immédiate en cas de flagrant délit (article 53 du code de procédure pénale).

### **3. La peine**

Le délit d'installation en réunion sans titre sur le terrain d'autrui est puni de six mois d'emprisonnement et de 3750 euros d'amende (article 322-4-1 CP).

### **4. Les peines complémentaires**

Les occupants reconnus coupables du délit d'installation peuvent également encourir les peines complémentaires prévues à l'article 322-15-1 du code pénal qui prévoit deux peines complémentaires que le juge décide ou non d'adjoindre à la peine principale: la suspension du permis de conduire pour une durée de trois ans au plus, la saisie du ou des véhicules automobiles utilisés pour commettre l'infraction, à l'exception de ceux destinés à l'habitation (alinéa 2 de l'article 322-4-1 CP).



## **Addenda**

Partie rédigée par l'Alpil  
(Action pour l'insertion par le logement)



---

## La collecte des déchets ménagers

La collecte des déchets lors d'une occupation illicite de terrain est essentielle pour permettre aux occupants de vivre dans des conditions décentes, ainsi que pour les riverains des terrains occupés. Malgré l'existence de dispositions légales et réglementaires, il existe encore des situations dans lesquelles des municipalités refusent de procéder au ramassage des déchets, justifiant parfois l'édiction d'un arrêté d'évacuation. Par ailleurs, les occupants doivent aussi respecter les consignes qui sont données pour que le ramassage soit effectué. À défaut, ils encourent des contraventions et des amendes.

### **La préservation de l'hygiène et de la salubrité publiques**

L'article L. 1311-1 du code de la santé publique précise que des «*décrets en Conseil d'État [...] fixent les règles générales*

*d'hygiène et toutes autres mesures propres à préserver la santé de l'homme, notamment en matière : [...] d'évacuation, de traitement, d'élimination et d'utilisation des eaux usées et des déchets [...]*».

Suivant le département dans lequel est situé le terrain, il est nécessaire de se reporter aux règlements sanitaires départementaux (RSD). Il s'agit de règlements qui édictent dans chaque département des règles générales d'hygiène, afin de prévoir les risques en matière d'hygiène et de salubrité auxquels pourraient être confrontés les citoyens. Les RSD fournissent en général un cadre réglementaire relatif à la collecte et au traitement des déchets ménagers.

#### **La responsabilité des collectivités territoriales**

La loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux confère aux collectivités territoriales l'obligation de collecter et d'éliminer les déchets des ménages installés sur son territoire. Le maire est l'autorité compétente dans la commune pour assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques (art. L. 2212-2 CGCT). En matière de salubrité, le maire doit prendre les mesures utiles pour assurer l'hygiène et la salubrité. Il est notamment chargé de mettre en œuvre le ramassage des encombrants.

Pour assurer cette mission de service public, les collectivités peuvent décider de déléguer la totalité ou une partie de leur mission à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou à un syndicat mixte (art. L. 2224-13 CGCT). L'article L. 2224-13 CGCT prévoit que «*les communes, la métropole de Lyon ou les établissements publics de coopération intercommunale assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les régions, la collecte et le traitement des déchets des ménages*».

#### **La demande de collecte des déchets ménagers**

Lors d'une occupation illégale d'un terrain, il est possible de faire une demande de collecte des déchets ménagers. Dès l'installation sur le terrain, les occupants peuvent faire une

demande de bacs à ordures. Selon les communes, le bac à ordures peut être mis gratuitement à disposition ou loué/acheté auprès de fournisseurs. Les récipients destinés à contenir les ordures ménagères doivent être conformes aux conditions fixées par les collectivités.

La demande de collecte des déchets se fait par les occupants auprès du maire de la commune où se situe le terrain. Il est possible que le maire renvoie les occupants vers la personne publique en charge de la collecte des déchets ménagers. Il est primordial que l'auteur de la demande de collecte conserve les preuves de ses démarches qui pourront être utiles pour contester le refus éventuel lié à cette demande mais également lors de la contestation d'un arrêté municipal ou préfectoral d'évacuation fondé sur l'insalubrité du terrain (cf. partie V).

#### *Les modalités de la collecte des déchets ménagers*

L'article R. 2224-23 CGCT prévoit que « dans les zones agglomérées groupant plus de cinq cents habitants permanents, qu'elles soient comprises dans une ou dans plusieurs communes, les ordures ménagères sont collectées porte à porte au moins une fois par semaine. Dans les autres zones, le maire peut prévoir par arrêté soit la collecte porte à porte, soit le dépôt à un ou plusieurs centres de réception mis à la disposition du public ».

Les zones agglomérées sont les zones présentant une continuité du tissu bâti sans coupure de plus de deux cents mètres entre deux constructions<sup>1</sup>. Les modalités de la collecte des déchets font également l'objet de règlements communaux ou intercommunaux, auxquels il faut se référer. Il est nécessaire de se renseigner pour connaître les jours et horaires de collecte des déchets, afin de pouvoir placer les bacs à ordures en bord de voirie ces jours-là, pour faciliter

1. Réponse à une question écrite n° 5271 d'un parlementaire publiée au JO le 25 septembre 2012, p. 5206 par le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (publiée au JO le 19 février 2013, p. 1872).

leur collecte. Dès lors, la commune ou la personne morale délégataire du service public de collecte des ordures a pour obligation d'assurer le service de collecte des déchets. Toutefois, il est nécessaire de s'assurer que la voie proche du terrain occupé est desservie par un service de collecte. Si ce n'est pas le cas, les personnes doivent déposer leurs déchets en un lieu de réception fixé par arrêté municipal.

Il est important de signaler que les occupants de terrain qui ne respectent pas les consignes des municipalités liées au ramassage des déchets peuvent être sanctionnés pénalement. En effet, le code pénal considère que le fait de « déposer, d'abandonner, de jeter ou de déverser, en lieu public ou privé, à l'exception des emplacements désignés à cet effet par l'autorité administrative compétente, des ordures, déchets, déjections, matériaux, liquides insalubres ou tout autre objet de quelque nature qu'il soit » est une contravention et peut être puni d'une amende « si ces faits ne sont pas accomplis par la personne ayant la jouissance du lieu ou avec son autorisation ».

Il en est de même pour le fait « de déposer ou d'abandonner sur la voie publique des ordures, déchets, matériaux ou tout autre objet de quelque nature qu'il soit, en vue de leur enlèvement par le service de collecte, sans respecter les conditions fixées par l'autorité administrative compétente, notamment en matière de jours et d'horaires de collecte ou de tri des ordures » (article R. 632-1 du code pénal).

#### *Le refus de collecte des déchets ménagers*

Si la personne en charge du ramassage des ordures ménagères a refusé de collecter les déchets malgré la présence de bennes aux normes, aux lieux et heures de passage, les occupants du terrain peuvent saisir le tribunal administratif pour contester la décision de refus émanant du maire ou de la personne en charge de la collecte des déchets. Le refus implicite ou explicite est un acte administratif faisant grief aux occupants (*cf.* partie I).

Il peut arriver que les services en charge de la collecte des déchets refusent de prendre certains déchets qui ne seraient

pas présentés conformément aux règlements de collecte et consignes de tri, lesquels dépendent de la commune. Ce type de refus est en général motivé ainsi : déchets toxiques, encombrants, poubelle non conforme au lève-conteneurs des camions, sacs à côté du bac, etc.

*La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)*

Selon l'article 520 du code général des impôts (CGI), les communes qui assurent la collecte des déchets ménagers peuvent instaurer une taxe. Le CGI prévoit que cette taxe porte sur toutes les propriétés soumises à la taxe foncière sur les propriétés bâties (article 521 CGI). L'article 381 du CGI prévoit d'autres types de propriétés. La taxe est imposée au nom des propriétaires et usufruitiers, mais peut être répercutée sur les locataires. Des exonérations peuvent être accordées dans certains cas. Au regard des conditions précaires des occupants de terrain, il est possible de négocier pour qu'ils puissent bénéficier d'une exonération. Si cela se révèle impossible, il est préférable de régler le montant de la redevance réclamée<sup>1</sup>. Le code général des collectivités territoriales encadre également les redevances pour l'enlèvement des déchets, ordures et résidus et la redevance spéciale qui ne sont pas prévues par le code général des impôts (article L. 2333-76 CGCT).

1. Voir « Vos droits et démarches. Taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM ou REOM) », <[vosdroits.service-public.fr](http://vosdroits.service-public.fr)>.

---

## Le droit à la domiciliation

La domiciliation est un droit. Elle permet aux personnes sans domicile stable d'avoir une adresse, nécessaire pour l'accès à certains droits. Les articles L. 264-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles (CASF) encadrent l'accès à la domiciliation administrative de droit commun. Les occupants de terrain peuvent engager les démarches pour faire reconnaître ce droit.

À côté de la domiciliation de droit commun existent des domiciliations spécifiques :

- la domiciliation des demandeurs d'asile (art. R. 741-2-4° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) et art. L. 264-10 al.1 CASF) ;
- le dispositif d'inscription dans une commune de rattachement pour les gens du voyage non sédentaires (loi n° 69-3 du 3 janvier 1969) ;
- la domiciliation auprès d'un établissement pénitentiaire (loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009).

À défaut d'une telle domiciliation, les personnes sans domicile stable peuvent établir leur domiciliation auprès de la personne de leur choix. Le Conseil constitutionnel a rappelé cette possibilité pour les personnes de nationalité étrangère sans domicile stable et en situation irrégulière sur le territoire français (décision n° 2013-347 du 13 octobre 2013 rendue dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité).

#### **Les bénéficiaires de la domiciliation de droit commun**

Les bénéficiaires du droit à la domiciliation sont les personnes sans domicile stable (article L. 264-1 du CASF). La circulaire du 25 février 2008 indique que « *cette notion désigne toute personne qui ne dispose pas d'une adresse lui permettant d'y recevoir et d'y consulter son courrier de façon constante. En effet, la domiciliation n'a pas vocation à concerner des personnes qui ont la possibilité de recevoir du courrier à une adresse stable. Cela imposerait une charge de travail inutile aux organismes de domiciliation et limiterait leur capacité à domicilier les personnes qui en ont réellement besoin* ».

Les mineurs sont des ayants droit de leurs parents et n'ont pas à fournir d'attestation d'élection de domicile. Les ressortissants communautaires, même en situation administrative irrégulière, ont le droit de bénéficier de la domiciliation de droit commun.

Les ressortissants extra-communautaires ne peuvent se voir délivrer une telle attestation que s'ils sont titulaires d'un titre de séjour prévu au titre I du livre III du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, sauf dans trois cas :

- pour obtenir l'AME ;
- pour faire une demande d'aide juridictionnelle ;
- ou pour exercer les droits civils qui leur sont reconnus par la loi (art. L. 264-2 al.3 CASF).

*L'utilité du bénéfice d'une attestation de domiciliation pour engager des démarches administratives*

L'article L. 264-1 du CASF prévoit que la domiciliation permet de prétendre à :

- des services de prestations sociales (par exemple : prestations familiales, RSA, AAH, pension de retraite, minimum vieillesse, etc.);
- l'exercice des droits civils qui leur sont reconnus par la loi;
- la délivrance d'un titre national d'identité;
- l'inscription sur les listes électorales;
- l'aide juridictionnelle.

Bien qu'elle ne soit pas obligatoire, une domiciliation est également souvent demandée pour l'inscription des enfants à l'école (*cf.* addenda « L'accès à la scolarisation ») ou accéder aux services bancaires, à une activité professionnelle, etc.

*Le principe*

Il existe un principe déclaratif de l'adresse. Les personnes qui déclarent leur domicile dans le cadre de procédures administratives ne sont pas tenues de présenter de pièces justificatives.

*Les exceptions*

Les pièces justificatives sont exigées dans les cas où le domicile est déclaré en vue de la délivrance d'un certificat de nationalité française, de l'obtention d'un titre d'identité, de voyage, de séjour, d'un certificat d'immatriculation d'un véhicule, ou de la délivrance d'une attestation d'accueil ou de l'inscription volontaire sur les listes électorales ou sur les fichiers d'immatriculation consulaire (art. 6 du décret n° 2000-1277 du 26 novembre 2000 portant simplification de formalités administratives et suppression de la fiche d'état civil).

## Les conditions d'obtention

### *Où s'adresser*

La domiciliation peut se faire soit auprès du centre communal d'action sociale (CCAS) de la ville, soit auprès d'un organisme agréé à cet effet par le département, certaines associations par exemple. La liste des CCAS ou organismes agréés est disponible auprès des mairies.

Le CCAS n'a pas à vérifier la régularité de séjour des personnes qui souhaitent se faire domicilier (cf. circulaire du 25 février 2008 dont l'interprétation a récemment été confirmée par le Conseil constitutionnel dans une décision n° 2013-347 du 13 octobre 2013 rendue dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité). Des justificatifs seront demandés dans le cadre des démarches engagées.

### *Les conditions à remplir*

La personne devra être sans domicile stable et justifier d'un lien avec la commune. La circulaire du 25 février 2008 rappelle la nécessité du lien avec la commune de résidence pour accorder une domiciliation, soit l'intention ou la motivation de résider dans la commune : « *Les CCAS ou CLAS (comité local d'action sociale) sont habilités de plein droit à procéder à des élections de domicile donnant accès à l'ensemble des prestations. Ils ne sont pas soumis à la procédure d'agrément. Ils ne peuvent refuser l'élection de domicile des personnes sans domicile stable qui en font la demande que si ces dernières ne présentent aucun lien avec la commune ou le groupement de communes.* »

Le lien avec la commune peut être attesté par des moyens divers par la personne qui fait la demande de domiciliation : une activité professionnelle sur le territoire, la scolarisation des enfants, la présence de liens familiaux, ou les démarches effectuées sur la commune. Le CCAS ne doit cependant pas vérifier la régularité d'occupation du terrain occupé.

Chaque demande doit être accompagnée d'un entretien par l'organisme agréé (art. D. 264-2 CASF). Le CCAS est

tenu au minimum d'informer le demandeur sur les droits et obligations liés à la domiciliation. Le fait d'avoir déjà une domiciliation en cours de validité dans une autre commune ne peut justifier un refus de la part du CCAS ou de l'organisme lorsqu'elle vise des prestations différentes.

*La délivrance de l'attestation*

La personne qui remplit les conditions précitées se voit délivrer une attestation de domicile unique qui porte un numéro Cerfa. Elle indique le nom et l'adresse de l'organisme, la date de l'élection de domicile et sa durée de validité, le cas échéant l'énumération des prestations pour lesquelles cette attestation peut être utilisée.

*La durée de l'attestation*

L'élection de domicile dure une année (art. D. 264-1 CASF) mais elle est renouvelable de plein droit (après un nouvel entretien). L'attestation de domicile mentionne la date d'expiration de la domiciliation (art. L. 264-2 CASF).

Elle peut aussi prendre fin lorsque (selon l'article L. 264-5 CASF) :

- l'intéressé le demande ;
- l'intéressé acquiert un domicile stable ;
- l'intéressé ne se manifeste plus depuis plus de trois mois consécutifs. La personne doit donc passer régulièrement sur son lieu de domiciliation afin de récupérer son courrier.

Un cahier d'enregistrement des visites est normalement tenu. Ce délai de trois mois n'est pas opposable aux personnes qui doivent s'absenter pour des motifs légitimes : activité professionnelle ou formation qui nécessite un éloignement pendant plus de trois mois, hospitalisation, raisons familiales graves, etc. (*cf.* circulaire du 25 février 2008). La décision de l'administration de mettre fin à la domiciliation peut également être contestée dès lors qu'elle semble abusive. Cette décision doit être notifiée à l'intéressé par écrit et motivée. Elle doit aussi mentionner les voies de recours.

### **Les conditions de refus de domiciliation sur une commune et les voies de recours**

#### *Le recours gracieux ou le recours contentieux*

Le CCAS peut refuser de fournir une attestation de domicile mais il doit le motiver par courrier et orienter la personne vers un organisme agréé. Le refus d'élection de domicile doit être notifié par écrit à l'intéressé et motivé, avec mention des voies de recours.

En cas de refus et après avis notifié par l'organisme agréé, le demandeur peut effectuer un recours gracieux auprès du président du CCAS et éventuellement engager un recours contentieux devant le tribunal administratif afin de faire valoir son droit à la domiciliation en cas d'abus. En cas de refus non justifié du CCAS, le demandeur peut également saisir le Défenseur des droits.

#### *La saisine du Défenseur des droits*

À titre d'exemple, le Défenseur des droits, dans une décision du 7 mai 2013 n° MDE-2013-92 relative à la scolarisation en classe primaire d'enfants demeurant dans des campements illicites, rappelle qu'une mairie doit « *favoriser et faciliter la domiciliation des familles installées dans des campements même illicites, afin de faciliter aux enfants l'accès à la scolarité. Le Défenseur des droits rappelle que la notion retenue pour une domiciliation est la notion d'"installation" qui doit s'entendre de façon aussi large que possible* » (cf. addenda « L'intervention du Défenseur des droits »).

#### **Ressources documentaires**

FNARS ET UNCCAS, « Guide pratique de la domiciliation », juin 2010, à lire ou à commander sur <[www.fnars.org](http://www.fnars.org)>.  
GISTI, « Sans papiers, mais pas sans droits », *Les notes pratiques*, 6<sup>e</sup> édition, juillet 2013, <[www.gisti.org](http://www.gisti.org)>.

---

## L'accès à la scolarisation

Les enfants qui vivent sur un terrain avec leurs parents ont le droit d'être scolarisés comme tout autre enfant se trouvant sur le territoire français. Le droit à l'éducation prévu par les normes nationales et internationales doit bénéficier à tous les enfants quels que soient le lieu et le mode d'habitation de ses parents. Malgré cet arsenal juridique, de nombreux parents se voient refuser l'inscription de leurs enfants à l'école, au collège ou au lycée. Ces refus édictés en toute illégalité peuvent être contestés.

### **Le droit à l'éducation**

#### *Au niveau international et européen*

La France a ratifié des instruments internationaux de protection des droits de l'homme qui consacrent le droit à l'éducation pour tous les enfants, tels que la Convention internationale des droits de l'enfant (art. 28-1) ou encore le

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 13). La France a également ratifié le Protocole n° 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui rappelle que « *nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction* » (art. 2 du protocole n° 1).

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui a désormais acquis la valeur de traité, précise que « *toute personne a droit à l'éducation, ainsi qu'à l'accès à la formation professionnelle continue* » (art. 14). La Charte sociale européenne révisée prévoit que les États s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour assurer aux enfants et adolescents l'éducation et la formation dont ils ont besoin, et assurer un enseignement primaire et secondaire gratuit, ainsi qu'à favoriser la régularité de la fréquentation scolaire (art.17).

#### *Au niveau national*

Le droit à l'éducation de tout enfant présent sur le territoire français est reconnu par le préambule de la Constitution de 1946 qui dispose que « *la nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État* » (art. 13).

Le code de l'éducation garantit le droit à l'éducation dans ses articles L. 111-1 et suivants. Il prévoit que « *l'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six et seize ans* » (art. L. 131-1).

La circulaire interministérielle du 26 août 2012, relative à l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuations des campements illicites, prévoit la mise en place d'un accompagnement en matière de scolarisation dans le respect du principe d'obligation scolaire, dont la mise en œuvre repose à la fois sur les maires, l'État et les familles. La circulaire prévoit la coordination des acteurs pour « *prendre en charge sans délai et avec un souci de continuité les enfants présents dans les campements* ». Les conditions matérielles

(fournitures scolaires, cantine, transports, etc.) doivent être prévues pour assurer une fréquentation effective de l'école.

### **L'obligation scolaire**

L'inscription à l'école des enfants âgés de six à seize ans incombe aux parents (art. L. 113-1 du code de l'éducation). Ne pas s'y soumettre constitue un délit prévu par le code pénal (art. 227-17-1). Dans la pratique, cette obligation peut être contrainte par des obstacles administratifs. Le maire de la commune du territoire sur lequel les familles résident a pourtant l'obligation de recevoir cette inscription (art. L. 131-6 du code de l'éducation).

Avant six ans, l'accès à l'école est un droit pour lequel seul le critère d'absence de place disponible peut être opposé. Après seize ans, tous les jeunes ont le droit de poursuivre leur scolarité. Le refus de scolariser un jeune doit être justifié sur la base d'un motif pédagogique.

La régularité de séjour des parents ne peut pas être une condition pour l'accès de leurs enfants à la scolarisation. Tous les enfants présents sur le territoire français doivent être scolarisés. Les élèves majeurs n'ont pas à justifier d'un titre de séjour pour poursuivre leur scolarité<sup>1</sup>.

### *Les démarches d'inscription à l'école maternelle et élémentaire*

L'inscription s'effectue en mairie, puis à l'école où l'enfant a été orienté. Un enfant doit être scolarisé dans la commune où il vit, que celle-ci soit ou non, pour reprendre la définition donnée par l'article 102 du code civil, « *le lieu du principal établissement* » de ses parents ou de la personne qui a la garde de l'enfant. S'il refuse d'inscrire un enfant sur la liste communale des enfants soumis à l'obligation scolaire, le maire devra motiver sa décision, en vertu du principe

---

1. La circulaire n° 2002-063 du 20 mars 2002 relative à la scolarisation des enfants étrangers dispose « [qu'] aucune distinction ne peut être faite entre élèves de nationalité française et de nationalité étrangère pour l'accès au service public de l'éducation ».

général posé par la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public. En clair, il reviendra au maire de démontrer que l'enfant ne réside pas sur la commune.

Il convient de relever que l'établissement de la liste des enfants de la commune soumis à l'obligation scolaire est une attribution que le maire exerce au nom de l'État. Il s'agit d'une compétence liée et non d'un pouvoir discrétionnaire. Dès lors, en cas de défaillance, l'article L. 2122-34 du CGCT peut s'appliquer : « Dans le cas où le maire, en tant qu'agent de l'État, refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le représentant de l'État dans le département peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial. » Le Défenseur des droits a eu l'occasion de réaffirmer que le droit à l'éducation est un droit fondamental sur lequel le maire n'a aucun pouvoir d'appréciation.

Deux documents sont obligatoires pour l'inscription :

- un document d'état civil de l'enfant et de ses parents (carte d'identité, passeport, livret de famille ou extrait d'acte de naissance) ;
- un document attestant des vaccinations à jour (carnet de santé, certificat).

Un justificatif de domicile peut être exigé pour les formalités d'inscription dans les établissements scolaires et les établissements d'enseignement supérieur. Toutefois, il ne s'agit pas nécessairement d'une attestation de domiciliation administrative. C'est la résidence sur une commune qui détermine l'école d'affectation. De ce fait, toute preuve de cette résidence doit être acceptée.

Selon les dispositions de la circulaire n° 91-220 du 30 juillet 1991, même si la famille ne peut pas, lors de la demande d'inscription, présenter un ou plusieurs des documents nécessaires, notamment une attestation de domiciliation, l'élève doit bénéficier d'une admission provisoire. Or certains élus utilisent ce moyen pour différer l'inscription

ou même la refuser. Pourtant, le fait qu'une famille soit hébergée de manière provisoire sur le territoire d'une commune est sans incidence sur le droit à la scolarisation. En effet, c'est la résidence sur le territoire d'une commune qui détermine l'établissement scolaire d'accueil, aux termes de l'article L. 131-6 du code de l'éducation.

*Les démarches d'inscription au collège et lycée*

Dans un premier temps, l'inscription s'effectue en mairie avec un document d'identité. Ensuite, les démarches diffèrent selon les situations. Si l'enfant a déjà été scolarisé dans un collège en France, l'inscription s'effectue auprès de l'établissement le plus proche. Dans le cas contraire, il devra d'abord prendre contact avec l'inspection académique afin de connaître les modalités d'un bilan des acquis pour permettre une orientation adaptée. Après l'affectation transmise, la famille inscrit l'enfant auprès de l'établissement scolaire.

**Refus d'inscription et recours administratif**

En cas de refus d'inscription à l'école maternelle ou primaire, un recours gracieux peut être engagé auprès du maire afin qu'il réexamine sa décision ; et/ou un recours hiérarchique auprès du préfet si le maire maintient son refus.

En cas de refus d'inscription au collège ou au lycée, un recours gracieux peut être engagé auprès du rectorat ; et/ou un recours hiérarchique auprès de l'inspection académique si le rectorat maintient son refus. Ce recours se formalise par l'envoi d'un courrier en recommandé avec accusé de réception avec les pièces justificatives, en demandant de reconsidérer le refus considéré abusif.

*Recours en justice*

Si le recours gracieux est sans effet, un recours contentieux peut être envisagé,

- soit devant le juge administratif contre la décision de refus de scolarisation, afin de demander l'annulation ou la suspension de cette décision ;

– soit devant le juge pénal afin d’engager la responsabilité du maire, dont la décision de refus de scolarisation peut être considérée comme discriminatoire.

#### *Défenseur des droits*

Certains juges, dans le cadre de procédures d’expulsion, ont accordé des délais aux occupants, en raison de la scolarisation des enfants présents sur le terrain. (Voir TGI Marseille, 25 octobre 2011, n° 11/1058, TGI Montpellier, 26 avril 2012, n° 12/30313, TGI Montpellier, 20 septembre 2012, n° 12/313/05.)

#### Ressources documentaires

ROMEUEPPE, « La Scolarisation des enfants nouvellement arrivés en France. Guide pratique », septembre 2011, <[www.romeurope.org](http://www.romeurope.org)>.

ROMEUEPPE, « Roms et discriminations: du constat à la mise en œuvre de solutions concrètes. Guide pratique 2011 », 21 juin 2012, <[www.romeurope.org](http://www.romeurope.org)>.

GISTI, « Sans papiers, mais pas sans droits », *Les notes pratiques*, 6<sup>e</sup> édition, juillet 2013, <[www.gisti.org](http://www.gisti.org)>.

COLLECTIF POUR LE DROIT DES ENFANTS ROMS À L’ÉDUCATION (CDERE), « Fiche d’information à l’usage des enseignants concernant l’accès à l’éducation des enfants allophones vivant en squat et bidonvilles », <[www.snuipp.fr](http://www.snuipp.fr)>.

DIHAL, « Vade-mecum à l’usage des correspondants “points de contact départementaux” de la mission relative à l’anticipation et l’accompagnement des opérations d’évacuation des campements illicites », application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012, version du 10 décembre 2013, <[www.gouvernement.fr](http://www.gouvernement.fr)>.

MISSION INTERMINISTÉRIELLE CONDUITE PAR L’IGA, L’IGAS, L’IGAENR, LE CGEDD, « Rapport interministériel et inter-inspections. Évaluation des dispositifs d’accompagnement des personnes présentes dans les campements », mai 2013, <[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)>.

---

## Le relogement ou l'hébergement des occupants de terrain

L'occupation sans titre d'un terrain (tentes, caravanes, cabanes, etc.) résulte, le plus souvent, de l'absence de réponse des pouvoirs publics à un besoin d'accéder à un logement ou à un hébergement adapté aux besoins des personnes.

### **Le droit au logement pour tous**

#### *En droit international et européen*

Le Protocole international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), de 1966, garantit le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant, y compris un logement (article 11). Dans son observation générale n° 7, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels offre un contenu nécessaire à la mise en œuvre de ce droit.

La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (du Conseil de l'Europe), de 1950, garantit le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8). La Cour a reconnu la violation de cet article dans des cas où les requérants avaient été victimes d'expulsion sans solution de relogement (voir par exemple aff. Chapman c/ Royaume-Uni, 18 janvier 2001, requête n° 27238/95; aff. Société Cofinco c/ France, 2 octobre 2010, requête n° 23516/08; aff. Yordanova et autres c/ Belgique, 24 avril 2012, requête n° 25446/06; aff. Winterstein c/ France, 17 octobre 2013, requête n° 27013/07).

La Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe, de 1996, garantit le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30) et le droit au logement (article 31). Les réclamations collectives présentées par de nombreuses associations devant le Comité européen des droits sociaux ont permis d'affiner l'interprétation des dispositions de la Charte par le Comité. Le Comité a condamné la France à plusieurs reprises pour violation de l'article 1 (voir par exemple FEANTSA c/ France, 5 décembre 2007, récl. 39/2006; Mouvement international ATD Quart Monde c/ France, 5 décembre 2007, récl. 33/2006).

Enfin, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de 2000, qui a acquis la valeur de traité, garantit le droit à une aide sociale et à une aide au logement (article 4.3).

#### *En droit interne*

Le droit fondamental à l'habitat est consacré par la loi en 1982<sup>1</sup>; puis en 1989<sup>2</sup>, la loi reconnaît le droit au logement. Enfin, l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement prévoit que

1. Loi « Quilliot » n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs.

2. Loi « Malandain-Mermaz » n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

*« garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité [...], pour accéder à un logement décent et indépendant ou pour s'y maintenir et pour disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques ».*

En 1995<sup>1</sup>, le Conseil constitutionnel considère que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle ».

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 5 mars 2007 consacre le droit à un logement opposable (DALO) et précise que « le droit à un logement décent et indépendant [...] est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir ».

#### **L'accès au logement/hébergement et les voies de recours en cas de refus**

##### *Hébergement*

La circulaire du 26 août 2012, relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, prévoit que des solutions alternatives devront être recherchées activement dès l'installation sur le terrain. La plupart du temps, il s'agira de rechercher des solutions en empruntant les circuits de droit commun. Les conditions d'habitat très précaires et la menace constante d'une évacuation contraignent à rechercher des solutions d'hébergement, souvent d'urgence.

L'accueil en hébergement est destiné aux personnes sans domicile ou menacées de perdre leur logement. Pour y accéder, les personnes doivent avoir recours au dispositif de veille sociale de leur département, chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, d'évaluer leur

---

1. Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995.

situation médicale, psychique ou sociale et de les orienter vers une structure adaptée (art. L. 345-2 CASF). Les personnes qui relèvent de l'hébergement d'urgence doivent pouvoir y accéder sans condition de régularité de séjour et doivent pouvoir y demeurer jusqu'à ce qu'une orientation leur soit proposée, vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à leur situation (art. L. 345-2-3 CASF). Sur ce point, voir la fiche de Jurislogement « Accès et maintien en hébergement d'urgence » sur le site <[www.jurislogement.org](http://www.jurislogement.org)>.

L'absence de solution d'hébergement, même implicite, pour la personne qui remplit les conditions nécessaires pour en bénéficier peut être contestée devant le juge administratif. Un recours peut également être déposé devant la commission de médiation DALO afin qu'elle reconnaisse la demande d'hébergement de la personne comme prioritaire. La loi DALO, modifiée par la loi ALUR, ne pose pas de condition de régularité de séjour pour les personnes qui déposent un recours DALO en vue de se voir proposer une solution d'hébergement d'urgence. Sur ce point, voir la fiche de Jurislogement « Accès et maintien en hébergement d'urgence » sur le site <[www.jurislogement.org](http://www.jurislogement.org)>.

#### *L'aide sociale à l'enfance (ASE)*

Le service d'ASE a pour mission d'« *apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs [...] qu'aux mineurs émancipés et majeurs de moins de 21 ans [...]* » (art. L. 221-1 CASF).

Une aide à domicile peut être attribuée notamment (art. L. 222-2 CASF):

- aux personnes pour lesquelles aucun domicile fixe ne peut être attribué;
- aux parents ou à la personne qui assume la charge effective de l'enfant;
- aux femmes enceintes;

- aux mineurs émancipés et majeurs âgés de moins de 21 ans.

Peuvent être pris en charge par le service d'aide sociale à l'enfance sur décision du président du conseil général (art. L. 222-5 CASF):

- les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, notamment parce qu'elles sont sans domicile;
- à titre temporaire, les mineurs émancipés et les majeurs âgés de moins de vingt et un ans qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisant.

L'aide à domicile comporte notamment « *le versement d'aides financières, effectué sous forme soit de secours exceptionnels, soit d'allocations mensuelles [...]* » (art. L. 222-3 CASF). Cette aide à domicile n'implique pas nécessairement une aide financière. Toutefois, dans le cas des personnes en grande précarité, vivant à la rue, l'aide à domicile sera très certainement financière.

#### *En pratique*

Il faut effectuer une demande auprès du CCAS de la commune ou des services du conseil général. Aucune durée minimale de séjour ni condition de régularité de séjour n'est imposée (art. L. 111-2 CASF). En cas de refus d'une prestation ASE, la personne doit obtenir un refus écrit et motivé afin de pouvoir le contester :

- *via* un recours gracieux auprès du président du CG;
- *via* un recours contentieux devant le juge des référés ou le juge du fond du tribunal administratif.

#### *Logement*

L'accès au logement social est possible pour les personnes disposant de ressources ne dépassant pas les plafonds. Les personnes de nationalité étrangère doivent séjourner de manière régulière sur le territoire français (art. L. 301-1, code

de la construction et de l'habitation – CCH). Pour plus d'informations, voir la fiche « L'accès au logement social pour les personnes de nationalité étrangère » sur le site de Droits Communs: <[www.droitscommuns.org](http://www.droitscommuns.org)>.

Le droit à un logement décent est garanti par la loi DALO du 5 mars 2007 à toute personne qui n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. À défaut d'une offre de logement social adaptée, la loi prévoit la possibilité d'engager un recours amiable devant la commission de médiation de son département, afin qu'elle examine la situation et déclare éventuellement la demande de logement social de la personne comme prioritaire et urgente. Le recours DALO peut être déposé par les personnes qui remplissent les conditions suivantes :

- séjourner sur le territoire français de manière régulière dans des conditions de permanence définies par décret;
- avoir effectué une demande de logement social;
- relever d'une des catégories de demandeurs suivantes : être dépourvu de logement, menacé d'expulsion sans relogement, hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition, logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux, logé dans des locaux suroccupés ou indécents et avoir à charge au moins un enfant mineur, être handicapé ou avoir une personne à charge présentant un handicap (art. L. 441-2-3 CCH).

Les personnes de nationalité étrangère souhaitant déposer un recours DALO devront remplir des conditions de régularité et de permanence du séjour. Pour plus d'informations, voir la fiche « Recours DALO logement pour les personnes de nationalité étrangère » sur le site de Droits Communs: <[www.droitscommuns.org](http://www.droitscommuns.org)>.

La commission de médiation a ensuite six mois en Île-de-France et trois mois dans les autres départements pour rendre une décision (art. R. 441-15 CCH). Dans le cas où la demande de la personne serait reconnue comme prioritaire

et urgente, le préfet dispose de trois mois ou six mois dans les départements d'outre-mer et jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017 dans les départements comportant au moins une agglomération ou une partie d'une agglomération de plus de 300 000 habitants (art. R. 441-16-1 CCH), pour proposer un logement adapté. À défaut de proposition de logement dans un délai de trois ou six mois, la personne peut engager un recours contentieux devant le tribunal administratif.

*Les leviers et outils mobilisables pour des solutions alternatives de relogement*

La circulaire interministérielle du 26 août 2012, relative à l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuations des campements illicites, rappelle que le délai entre l'installation de personnes sur le terrain, la décision de justice et l'octroi du concours de la force publique doit être mis à profit pour engager un travail coopératif permettant de dégager des solutions alternatives. En parallèle des démarches classiques engagées pour accéder aux circuits de droit commun de l'accès à l'hébergement et au logement, des leviers et outils sont mobilisables par les acteurs institutionnels et associatifs afin de travailler à la recherche de solutions alternatives. En voici quelques exemples.

*Les leviers institutionnels : l'exemple de la Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS)*

La MOUS est un outil de programmation et de méthodologie qui peut s'appliquer à différents projets, permettant un financement partagé et l'implication de différents acteurs et notamment de l'État. Elle coordonne un ensemble d'actions complémentaires, multi-entrées et multipartenaires (soins, éducation, logement, travail) qui visent à résorber les difficultés spécifiques du mal-logement, dans l'objectif de produire les moyens d'un travail social d'insertion par le logement (voire d'insertion par l'emploi), en direction d'une population qui n'émarge à aucun dispositif existant, privée ou limitée dans son accès aux droits sociaux.

L'accompagnement social est dans ce cadre confié à des associations.

#### *En pratique*

Des MOUS ont été mises en œuvre sur plusieurs territoires en vue d'apporter une réponse globale (aspect social et sanitaire) à la problématique de résorption des bidonvilles. Par exemple, les MOUS peuvent conduire à la concrétisation de projets type village d'insertion ou pérennisation d'un lieu occupé en vue d'un relogement personnalisé de droit commun pour les ménages. Dans le cadre d'une MOUS, d'autres solutions peuvent toutefois être imaginées en fonction du contexte local et des besoins des ménages.

#### *Les leviers financiers (fonds européens)*

La résorption des bidonvilles est aussi une problématique européenne : elle concerne en effet majoritairement des publics en migration économique à l'intérieur de l'Europe. Ainsi, l'Union européenne met à disposition des États membres des moyens financiers importants pour des projets d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté. Les priorités thématiques du règlement du Fonds européen de développement économique et régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE) prennent en compte la question des bidonvilles sur plusieurs champs d'action possibles, relatifs aux questions sociale et urbaine.

#### *Le fonds FEDER*

Sa mission est de promouvoir l'inclusion sociale et de lutter contre la pauvreté par :

- des investissements dans des infrastructures sociales et sanitaires contribuant au développement national, régional et local, réduisant les inégalités en termes de statut sanitaire, et le passage des services institutionnels à des services « prestés » par les collectivités locales ;
- une aide à la revitalisation physique et économique des communautés urbaines et rurales défavorisées.

*Le fonds FSE*

Sa mission est de promouvoir l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté par :

- l'inclusion active;
- l'intégration des communautés marginalisées telles que les Roms;
- la lutte contre les discriminations fondées sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle;
- l'amélioration de l'accès à des services abordables, durables et de qualité, y compris les soins de santé et les services sociaux d'intérêt général;
- des stratégies de développement local menées par les acteurs locaux.

*En pratique*

Les fonds structurels européens sont gérés par les régions qui déterminent des priorités pour leur utilisation. Il est nécessaire de prendre contact avec les responsables de région afin de déterminer avec eux les possibilités de financement de projets multipartenariaux concernant la résorption de l'habitat précaire et l'accompagnement social des occupants.

*Les outils mobilisables par les associations :*

*La sous-location*

La mobilisation de logements vacants permet de reloger temporairement les ménages vivant de manière précaire. La location des logements peut être consentie à des associations agréées ayant pour mission d'aider à l'insertion des personnes en difficulté relevant de la loi Besson. L'association est locataire principal du logement, elle le sous-loue à titre temporaire à des personnes en difficulté. Le sous-locataire bénéficie d'un véritable statut juridique. Le sous-locataire peut bénéficier de l'aide au logement. Si ce dernier dispose de ressources très limitées, l'association locataire peut percevoir l'allocation logement temporaire (ALT).

*Les dispositifs spécifiques : exemple du village d'insertion*

La forme la plus visible de réponse au bidonville s'est manifestée depuis 2007 autour d'expériences d'acteurs (associatifs et institutionnels) s'étant localement engagés dans des projets de réponses répondant à l'appellation de « terrains conventionnés », « terrains aménagés » ou encore « villages d'insertion » pour sortir des bidonvilles, et apportant des réponses spécifiques et complètes alternatives au droit commun. Il s'agit en pratique de proposer des solutions temporaires plus acceptables (en caravane sur un terrain ou dans un hangar par exemple), en les sécurisant, en recherchant des solutions pérennes (propositions de relogement dans le parc social, etc.) pour les occupants, généralement à l'aide des collectivités qui participent aux projets.

*En pratique*

Un village d'insertion se fait en lien avec le propriétaire du lieu, la mairie, ou la communauté d'agglomération. Les projets sont majoritairement définis dans le cadre d'une MOUS afin d'apporter une réponse temporaire tenant compte de l'ensemble des problématiques sociales visant à l'accès au droit commun des occupants (relogement, gestion des déchets, accompagnement social, accès à l'emploi).

---

## L'intervention du Défenseur des droits

Le Défenseur des droits (DDD) est une autorité constitutionnelle indépendante instituée par la loi du 29 mars 2011. Chargé de promouvoir l'égalité et de veiller à la protection des droits et des libertés de toute personne, ses missions regroupent celles du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants, de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (ex-HALDE) et de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS). Ses missions s'articulent notamment sur deux dimensions : la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité, ainsi que la défense et la promotion de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant.

## La saisine du DDD

### *Qui peut le saisir*

Toute personne peut saisir le DDD quelle que soit sa nationalité ou son lieu de résidence, dès lors que le litige est né sur le territoire français.

### *Dans quels cas*

- une personne qui s'estime victime d'une atteinte portée à ses droits et libertés par le fonctionnement d'un service public;
- une personne qui s'estime victime d'une discrimination par une personne privée ou publique;
- une personne qui s'estime victime ou témoin de faits qui constituent un manquement à la déontologie par des personnes exerçant des activités de sécurité;
- une personne qui estime que les droits fondamentaux d'un enfant ne sont pas respectés.

### *Comment*

Le Défenseur des droits peut être saisi gratuitement et directement. La saisine peut être formulée par courrier, par voie électronique, ou par une rencontre avec ses délégués. Les contacts et formulaires sont disponibles sur le site du Défenseur des droits : <[www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr)>.

## Les moyens d'action du DDD

Lorsque le DDD est saisi par une personne qui fait l'objet d'un litige entrant dans le champ de ses compétences, il peut utiliser ses pouvoirs d'enquête (communication de pièces, audition de personnes, vérifications sur place) ou engager une résolution à l'amiable du conflit (formulation de recommandations en vue d'un règlement). Lorsque le litige dont il est saisi est la conséquence d'une faute ou d'un manquement, il peut faire usage de solutions contraignantes telles que :

- la présentation d'observations devant les juridictions civiles, administratives ou pénales en soutien à un réclamant;

- l'intervention en soutien d'une transaction civile ou pénale;
- la saisine de l'autorité disciplinaire en vue du prononcé de sanctions à l'encontre d'un agent;
- la recommandation à l'administration de prendre des mesures de sanctions à l'encontre d'une personne physique ou morale, publique ou privée, qui serait à l'origine d'une discrimination.

#### **L'intervention du DDD auprès d'occupants sans titre de terrain**

En raison des nombreuses saisines relatives à des situations de non-respect des droits fondamentaux des personnes occupant sans titre un terrain, le Défenseur des droits s'est attaché à examiner les conditions de mise en œuvre des expulsions de terrains et notamment l'application par les préfets de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuations des campements illicites<sup>1</sup>. Le DDD a réagi aux saisines d'associations ou d'occupants sans titre de terrain, dont les motifs étaient variés : refus de scolarisation ou conditions de scolarisation des enfants, expulsions de terrains et conditions d'expulsion par les forces de l'ordre, discriminations de populations dans l'accès au logement ou à l'emploi.

Dans ce cadre, les interventions du DDD peuvent être diverses. Parmi elles, l'attention sera ici portée sur la possibilité pour le DDD de présenter des observations devant une juridiction saisie par le requérant afin de demander au juge de surseoir à l'exécution de l'expulsion du terrain. Les requérants devront adresser au DDD, au préalable (au minimum une semaine avant l'audience), des informations précises concernant la situation des personnes concernées, la situation familiale des personnes, ainsi que les documents

---

1. Le bilan d'application de la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 26 août 2012, juin 2013 est disponible sur : <[www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-roms-2013-06-25.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-roms-2013-06-25.pdf)>.

attestant de l'engagement de procédures judiciaires (assignation et décisions de justice précédentes). Ainsi le DDD pourra, s'il le souhaite, déposer des observations écrites auprès des juridictions saisies.

Le DDD a ainsi rappelé à plusieurs occasions, dans le cadre du dépôt de telles observations, les droits des occupants au regard des instruments internationaux et des textes internes de protection des droits fondamentaux de ces personnes, la nécessité de suspendre l'expulsion pendant un délai de plusieurs mois afin de permettre aux occupants de quitter les lieux dans des conditions décentes. Cela nécessite la prise en compte de leur demande d'hébergement par les autorités et un accompagnement pour bénéficier d'un accès continu aux soins et à la scolarisation des enfants.

Certaines juridictions ont suivi les observations en reconnaissant la nécessité d'accorder un délai supplémentaire aux occupants en raison de la situation de précarité dans laquelle ils se trouvaient, le respect de la continuité de la scolarisation des enfants et l'absence de solution de relogement (voir TGI Bobigny, 24 janvier 2013, n° 12/13284)<sup>1</sup>.

1. Voir le site du Défenseur des droits: <[www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr)>.



## Table des matières

<b>Préface</b> .....	7
<b>Introduction</b> .....	13

### **I. Le droit à la viabilisation d'un terrain occupé illégalement**

<b>Le droit à l'eau et à l'électricité</b> .....	17
<b>A. Le droit à l'accès à l'eau</b> .....	18
1. Les textes qui consacrent le droit à l'eau .....	18
<i>En droit français</i> .....	18
<i>En droit international</i> .....	19
2. La demande de raccordement à l'eau .....	20
3. Les dérogations au droit à l'accès à l'eau .....	21
<i>Les solutions alternatives au raccordement à l'eau potable</i> .....	22
<b>B. Le droit à la fourniture d'électricité</b> .....	23
1. Le principe .....	23
<i>L'accès à l'électricité pour les occupants sans titre d'occupation</i> .....	23
2. La demande de raccordement à l'électricité .....	24
<i>L'interdiction de bénéficier d'un raccordement définitif</i> .....	24
<i>La possibilité de bénéficier d'un raccordement provisoire</i> .....	24

<b>La contestation des refus à la demande d'accès aux fluides</b> .....	26
<b>A. La contestation des refus du maire à la demande d'accès aux fluides</b> .....	26
1. Les actes du maire refusant l'accès aux fluides .....	27
<i>Les refus motivés par les règles d'urbanisme</i> .....	27
<i>Les refus motivés par des considérations de police générale</i> .....	27
2. La saisine du tribunal administratif .....	28
<i>Le requérant</i> .....	28
<i>Le tribunal compétent et le délai pour le saisir</i> .....	29
<i>La procédure</i> .....	29
Le référé-liberté .....	29
<i>Les vices de forme</i> .....	31
<i>Les vices de fond</i> .....	33
<i>Les demandes</i> .....	34
La possibilité de demander une astreinte .....	34
<i>La décision du juge</i> .....	34
<b>B. La contestation des refus émanant du fournisseur d'électricité</b> .....	35
1. La saisine du tribunal de grande instance (TGI) .....	35
2. La procédure de référé .....	36
3. La procédure de référé d'heure à heure .....	36

## ■ II . Les procédures juridictionnelles consécutives à une occupation illicite de terrain

<b>La procédure d'expulsion devant le tribunal de grande instance</b> .....	39
<b>A. La procédure devant le juge du tribunal de grande instance</b> ...	40
1. Le tribunal compétent .....	40
<i>La compétence matérielle du TGI</i> .....	40
<i>La compétence territoriale du TGI</i> .....	41
2. Les différentes procédures pouvant être utilisées par le propriétaire du terrain .....	41
<i>Les procédures d'urgence</i> .....	41
Le référé .....	41
Le référé d'heure à heure .....	42
L'ordonnance sur requête .....	42
<i>La procédure au fond</i> .....	43

Table des matières

3. L'assignation .....	44
<i>Les mentions obligatoires devant figurer sur l'assignation</i> .....	45
<i>La signification de l'assignation</i> .....	46
Le principe .....	46
La signification en l'absence de la personne .....	46
Les jours et heures pour effectuer la signification de l'assignation .....	46
Les délais entre la signification de l'assignation et la date d'audience .....	47
<b>B. Les moyens de défense</b> .....	47
1. L'aide juridictionnelle .....	48
<i>La demande</i> .....	48
<i>Les bénéficiaires</i> .....	50
<i>La condition de nationalité</i> .....	51
Le cas des demandeurs sans domicile fixe .....	52
Le cas particulier des étrangers en situation irrégulière sans domicile fixe .....	52
Les conditions d'attribution .....	53
Les ressources prises en compte .....	53
Les pièces justificatives à joindre à la déclaration de ressources .....	54
L'instruction de la demande .....	55
La fonction de l'aide juridictionnelle .....	55
La demande d'aide juridictionnelle provisoire .....	56
La demande en cas d'appel ou de cassation .....	57
La possibilité de demander le renvoi de l'audience .....	57
La notification de la décision du BAJ .....	58
La décision du BAJ .....	58
La décision favorable .....	59
La décision défavorable .....	60
La contestation des refus d'aide juridictionnelle .....	60
Les délais et voies de recours .....	60
La décision suite à une contestation .....	61
2. Les conventions internationales invocables en matière d'expulsion .....	62
3. Le cas particulier des enfants scolarisés: le droit au maintien de la scolarisation .....	63

4. L'intervention de l'enfant dans la procédure d'expulsion ...	64
Les conditions .....	66
L'auteur de la demande .....	67
Le rôle de l'enfant dans le procès .....	67
Le rôle de l'audition dans le procès .....	68
5. La demande de délai .....	68
Le délai de droit de deux mois prévu à l'article L. 412-1 du CPCE .....	69
Les délais soumis à l'appréciation du juge .....	70
Le délai de trois mois prévu à l'article L. 412-2 du CPCE .....	70
Les délais de trois mois à trois ans prévus aux articles L. 412-3 et L. 412-4 du CPCE .....	70
La notification au préfet de la décision accordant des délais .....	71
<b>L'exécution de la décision d'expulsion .....</b>	<b>72</b>
<b>A. La signification de la décision de justice et son contenu .....</b>	<b>72</b>
1. Le dispositif : la décision du juge .....	74
<i>Les occupants du chef</i> .....	74
2. Les condamnations accessoires à l'expulsion .....	75
<i>Les indemnités d'occupation</i> .....	75
<i>L'astreinte</i> .....	75
<i>La condamnation aux dépens et à l'article 700 du CPC</i> .....	76
<b>B. L'appel de la décision de justice .....</b>	<b>76</b>
1. Les délais pour interjeter appel .....	77
2. La demande de suspension de l'exécution provisoire .....	78
3. Les arguments pouvant être soulevés en appel .....	78
4. La demande d'aide juridictionnelle .....	78
<b>C. Le commandement de quitter les lieux .....</b>	<b>79</b>
1. La nature du commandement de quitter les lieux .....	80
2. Les mentions obligatoires devant figurer sur le commandement de quitter les lieux .....	80
3. La signification du commandement de quitter les lieux .....	81
4. La notification du commandement de quitter les lieux au préfet .....	82
5. La contestation du commandement .....	82

<b>Les sursis à l'exécution de la décision d'expulsion</b> .....	83
<b>A. La saisine du juge de l'exécution pour obtenir des délais</b> .....	83
1. Les délais invocables .....	83
2. Le juge compétent .....	84
3. La procédure .....	84
<i>La saisine du juge de l'exécution par voie d'assignation</i> .....	84
<i>La saisine du juge de l'exécution par déclaration</i> <i>ou par lettre recommandée avec accusé de réception</i> .....	85
<b>B. La trêve hivernale</b> .....	86
1. Le droit à la trêve hivernale .....	86
2. Les exceptions .....	87
<i>La voie de fait</i> .....	87
3. La suppression de la trêve hivernale .....	88
<b>La procédure d'expulsion devant le tribunal administratif</b> .....	89
<b>A. La qualité du terrain: la définition du domaine public</b> .....	91
<b>B. La procédure</b> .....	93
1. Les conditions de la demande en expulsion en référé .....	94
<i>L'urgence</i> .....	94
<i>L'utilité</i> .....	95
2. La décision du juge .....	95
<i>Le juge ne peut pas accorder de délais pour quitter les lieux</i> .....	96
<i>Le juge peut prononcer une astreinte pour quitter les lieux</i> .....	96
<i>Le juge peut condamner les occupants au paiement</i> <i>d'une indemnité d'occupation</i> .....	96
3. L'exécution de la décision du juge .....	97
<i>La notification de la décision de justice</i> .....	97
<i>L'appel de la décision</i> .....	97
<i>La réalisation de l'expulsion</i> .....	98

### **III. L'exécution de la décision juridictionnelle ordonnant l'expulsion du terrain**

<b>L'expulsion du terrain avec ou sans le concours de la force publique</b> .....	101
<b>A. L'expulsion du terrain sans le concours de la force publique</b> ...	101
1. L'acceptation par l'occupant .....	103
2. L'abandon par l'occupant du terrain et/ou de son habitation édiflée sur le terrain .....	103
3. L'absence de l'occupant le jour de l'expulsion .....	104
4. Le refus par l'occupant .....	104
<b>B. L'expulsion du terrain avec le concours de la force publique</b> ...	105
1. La demande de concours de la force publique .....	106
<i>Le diagnostic social</i> .....	107
2. La décision du préfet .....	107
3. L'indemnisation du propriétaire en cas de refus du concours de la force publique .....	108
<b>C. La contestation du concours de la force publique</b> .....	109
1. La procédure .....	110
2. Les demandes .....	111
3. La décision du juge .....	112
<b>Le déroulement de l'expulsion</b> .....	114
<b>A. L'entrée sur le terrain</b> .....	114
1. L'interdiction de la présence du propriétaire .....	115
2. La sortie du terrain .....	115
<b>B. Le procès-verbal d'expulsion</b> .....	116
1. La signature du procès-verbal .....	117
2. La remise ou la signification du procès-verbal d'expulsion .....	117
<b>C. La contestation du procès-verbal d'expulsion</b> .....	118

## IV. Destruction des biens et procédures envisageables

<b>La protection légale des biens prévue par le code de procédure civile d'exécution</b> .....	123
<b>A. Les meubles</b> .....	123
1. Les meubles transportés en un lieu désigné par la personne expulsée .....	124
2. Les meubles laissés sur place ou déposés par l'huissier de justice en un lieu approprié .....	124
<b>B. Les papiers et les documents de nature personnelle</b> .....	125
<b>C. La convocation devant le juge de l'exécution</b> .....	126
<i>La déclaration d'abandon prononcée par le juge</i> .....	126
<i>La mise en vente des meubles</i> .....	127
<b>Les procédures envisageables en cas de destruction de biens</b> .....	128
<b>A. La mise en cause de la responsabilité de l'huissier de justice</b> ...	129
1. La procédure .....	129
2. La demande .....	130
3. Les preuves .....	130
<b>B. La voie de fait commise par le préfet</b> .....	132
1. Les conditions de la voie de fait .....	132
2. Le tribunal compétent et la procédure .....	133
3. Les moyens invocables .....	133
4. Les demandes .....	134
<b>C. La plainte pour destruction, dégradation ou détérioration d'un bien appartenant à autrui</b> .....	134
1. La procédure .....	135
2. La demande .....	135
3. La peine .....	136
<b>D. La saisine de la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI)</b> .....	137
1. Le principe de la saisine de la CIVI .....	137
<i>La CIVI compétente</i> .....	138

## Défendre les droits des occupants de terrain

---

<i>Les délais de saisine</i> .....	139
<i>La recevabilité de l'action</i> .....	139
2. La demande .....	140
<i>La demande de provision</i> .....	141
<i>Les conditions de l'indemnisation</i> .....	141
<i>L'appel de la décision de la CIVI</i> .....	142

## V. Les procédures d'évacuation

<b>L'évacuation forcée consécutive à un arrêté municipal ou préfectoral</b> .....	145
<b>A. Les arrêtés municipaux ou préfectoraux d'évacuation</b> .....	145
1. La compétence du maire .....	145
2. La compétence du préfet .....	146
3. La forme et le contenu de l'arrêté .....	146
<i>Les visas</i> .....	147
<i>Les considérants</i> .....	147
<i>Le dispositif</i> .....	147
4. Les conditions pour édicter un arrêté d'évacuation .....	147
<i>Les diagnostics de sécurité des lieux</i> .....	148
<i>Les principes qui régissent les arrêtés</i> .....	150
<i>La publicité des arrêtés</i> .....	150
<i>L'exécution des arrêtés</i> .....	151
<b>B. La contestation des arrêtés municipaux ou préfectoraux</b> .....	152
1. Le requérant .....	152
2. La procédure .....	154
<i>Le référé-suspension</i> .....	154
3. La demande .....	155
<i>Les moyens pouvant être soulevés</i> .....	156
4. La décision du juge et l'appel de la décision .....	157
<b>L'évacuation forcée des gens du voyage qui occupent illégalement un terrain</b> .....	159
<b>A. Les communes dans lesquelles les gens du voyage sans titre de terrain peuvent être évacués sans décision de justice</b> .....	160
1. Les conditions .....	161
2. Définition des gens du voyage .....	161

Table des matières

3. La mise en demeure préfectorale .....	162
<i>La publicité de la mise en demeure</i> .....	163
<i>La contestation de la mise en demeure</i> .....	163
<i>Les moyens de défense pouvant être soulevés pour contester     la mise en demeure</i> .....	164
4. La décision du juge .....	165
<i>L'appel de la décision du juge</i> .....	165
<i>L'exécution de la mise en demeure</i> .....	165
<b>B. L'occupation illicite sur un terrain privé affecté à une activité économique</b> .....	166
1. La procédure .....	167
2. La décision du juge .....	167
<b>C. Les communes qui ne sont pas en conformité avec la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage</b> .....	168
<b>D. Les poursuites pénales en cas d'occupation illicite</b> .....	169
1. Les conditions de l'infraction .....	170
2. La procédure .....	170
3. La peine .....	171
4. Les peines complémentaires .....	171

**Addenda**

<b>La collecte des déchets ménagers</b> .....	175
<b>Le droit à la domiciliation</b> .....	180
<b>L'accès à la scolarisation</b> .....	186
<b>Le relogement ou l'hébergement des occupants de terrain</b> .....	192
<b>L'intervention du Défenseur des droits</b> .....	202



**Le réseau Jurislogement** est né de l'association de juristes professionnels convaincus que la recherche d'une meilleure mise en œuvre du droit au logement passe par l'échange et la recherche juridique. Devant la multitude de sujets juridiques relatifs au logement, les juristes du réseau ont décidé de partager leurs connaissances dans le domaine du logement, de l'hébergement, de la santé, des discriminations, du droit des étrangers... Jurislogement est un lieu d'échange et de construction juridique au service du Logement, droit de l'homme.

*Permettre l'accès à une information sur les droits des personnes*

Le partage de la connaissance et l'appui réciproque permettent de mieux organiser l'accès à une information de qualité sur les droits des personnes et les recours disponibles, pour une mise en œuvre effective du droit au logement pour tous.

La création de partenariats au niveau européen et international renforce l'implication des acteurs et défenseurs du droit au logement. Jurislogement collabore étroitement avec le réseau européen Housing Right Watch.

*Développer une vigilance collective sur les évolutions des droits des personnes*

L'exploration de sujets à enjeux permet d'appréhender les évolutions législatives, réglementaires et jurisprudentielles. Ainsi, le réseau est vigilant à la récurrence dans l'atteinte portée au droit au logement, mettant dès lors en place des groupes de travail sur des thématiques afin de proposer une analyse juridique et une évaluation des impacts des évolutions sur les droits des personnes.

*Faire le lien entre les professionnels du droit et les acteurs associatifs et institutionnels*

Rapprocher les acteurs associatifs (et par leur intermédiaire les personnes en capacité de défendre leurs droits) et les professionnels du droit en créant des passerelles. Apporter, d'un côté, aux associations une connaissance juridique utile dans leurs relations avec les personnes en difficulté. Développer, de l'autre côté, les connaissances des professionnels du droit quant aux problématiques sociales, en leur apportant une expertise concrète sur la situation des personnes en difficulté de logement et en les informant sur les alternatives juridiques ou sur les dispositifs mobilisables pouvant participer à la résolution d'une situation.

Le réseau Jurislogement s'est progressivement construit autour d'une idée forte: l'importance de l'échange, de la connaissance et de la construction juridique dans un domaine où l'urgence et la précarité sont un obstacle pour faire valoir le droit. Une liste de discussion « *Le logement,*

*droit de l'homme* » sert de support à cet échange, permet la diffusion de la jurisprudence, de l'actualité et le partage des points de vue et interprétations juridiques.

Des analyses juridiques, notes pratiques et argumentaires sont régulièrement produits, diffusés et accessibles en ligne [www.jurislogement.org](http://www.jurislogement.org).

Une veille jurisprudentielle est produite trimestriellement.

Des manifestations publiques (colloques, ateliers, etc.) sont régulièrement organisées.











---

Mis en pages par DV Arts Graphiques,  
à La Rochelle.

Achevé d'imprimer par  
Firmin-Didot à Mesnil-sur-l'Estrée  
en octobre 2014.

Dépôt légal : octobre 2014

N° d'impression : 0000. *Imprimé en France*

---

