Quand les juges des référés judiciaire et administratif se contredisent sur l'évacuation de campements illicites

Droit au respect de la vie privée et protection du domicile (Art. 808 et
809 CPC et Art. L. 521-2 CJA)

Gabrielle Hébrard

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/888>

DOI : 10.4000/revdh.888

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Gabrielle Hébrard, « Quand les juges des référés judiciaire et administratif se contredisent sur l'évacuation de campements illicites », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 08 octobre 2014, consulté le 21 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/888> ; DOI : 10.4000/revdh.888

Ce document a été généré automatiquement le 21 avril 2019.

Tous droits réservés

Quand les juges des référés judiciaire et administratif se contredisent sur l'évacuation de campements illicites

Droit au respect de la vie privée et protection du domicile (Art. 808 et 809 CPC et Art. L. 521-2 CJA)

Gabrielle Hébrard

- 1 Le théâtre qui s'est joué rue des Coquetiers à Bobigny a été bien différent de celui des marchands d'œufs d'autrefois. Les terrains adjacents à cette voie, de propriété communale, étaient depuis quelques années occupés de façon illicite par des familles, le campement accueillant alors environ 200 personnes. Longtemps habitants d'une commune de la Ceinture rouge (dit des municipalités communistes de la banlieue parisienne), les balbyniens ont élu le 5 avril 2014, un maire fermement décidé, quant au sort du campement des Coquetiers.
- 2 Le 22 mai 2014, la commune assigne par acte d'huissier les familles occupantes devant le juge des référés du Tribunal de grande instance de Bobigny. Elle souhaite faire reconnaître son droit de propriété, ainsi que l'atteinte à l'ordre public prétendument liée à cette occupation irrégulière, et demande au juge des référés de prononcer une ordonnance d'expulsion. Le juge des référés refuse d'ordonner le démantèlement du camp demandé par la commune, en rejetant la caractérisation de l'urgence d'une part, et en opérant une mise en balance du droit de propriété avec les droits fondamentaux des occupants, d'autre part.
- 3 En dépit de cette issue judiciaire à son désavantage, la commune prend un arrêté municipal le 19 août 2014 mettant en demeure les familles de quitter les lieux. Ces dernières saisissent d'une requête en référé-liberté le juge des référés du tribunal administratif de Montreuil. Les occupants invoquent la violation grave et manifestement illégale de leurs libertés fondamentales et notamment de leur droit à la vie privée et familiale, garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de

l'Homme. Non convaincu par l'argumentation des requérants, le juge rend son ordonnance le 26 août 2014 et valide l'arrêté municipal d'expulsion.

- 4 Pour les familles concernées, ces atermoiements juridictionnels sont aussi incohérents que dramatiques, au regard de la force des espoirs et des craintes qui leur sont subordonnés. Il convient de dégager les ressorts de ce parcours judiciaire embrouillé. Ceux là même qui font qu'une même situation peut entraîner deux procédures distinctes et aboutir à deux solutions aux conséquences opposées. Ainsi, le juge des référés du tribunal de grande instance de Bobigny nous éclaire par un raisonnement approfondi sur le nécessaire équilibre entre droit de propriété de la commune et droits fondamentaux des occupants (1°). Les suites de l'affaire se jouent au sein du tribunal administratif et conduisent à une autre solution aux motivations bien maigres. Ce couple d'ordonnances suscite nombre d'interrogations et reflète la complexité de la question des campements illicites (2°).

1°/- Un raisonnement juridique aiguisé opéré par le juge judiciaire pour une mise en balance du droit de propriété avec les droits fondamentaux

- 5 La procédure de référé sert à protéger les droits du demandeur par le biais d'une mesure prononcée rapidement mais qui ne revêt qu'un caractère provisoire. Deux articles du code de procédure civile envisagent cette procédure mais présentent chacun un fondement bien distinct.
- 6 L'article 808 du code de procédure civile indique que « *dans tous les cas d'urgence, le Président du tribunal de grande instance peut ordonner en référé toutes les mesures qui ne se heurtent à aucune contestation sérieuse [...]* ». Ainsi, l'action du juge opérée sur le fondement de cet article peut paraître relativement cantonnée dans la mesure où elle est subordonnée tant à la caractérisation de l'urgence qu'à une absence de contestation sérieuse.
- 7 L'article 809 du code de procédure civile dispose que « *le président peut toujours, même en présence d'une contestation sérieuse, prescrire en référé les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite* ». Ici, nul besoin de prouver l'urgence, il doit être rapporté la preuve d'un dommage imminent ou d'un trouble manifestement illicite, peu importe l'existence d'une contestation sérieuse.
- 8 De façon logique pour tout justiciable soucieux d'optimiser ses chances de voir honorées ses prétentions, le demandeur invoque toujours les deux articles de concert. Le juge des référés s'applique, lui, à distinguer chacun des deux fondements en produisant deux raisonnements distincts. Dans le cas du campement de Bobigny, sur la caractérisation de l'urgence, la commune invoquait la précarité des conditions matérielles de vie : « *piteuses conditions d'hygiène* », « *mépris des règles élémentaires de sécurité* ». Le juge des référés écarte l'argumentation de la commune, faute de preuves apportées par cette dernière, et indique que « *l'urgence n'apparaît finalement ni démontrée ni caractérisée quant aux risques pour la sécurité des personnes* ». Dès lors, l'absence d'urgence caractérisée empêche la mise en œuvre des dispositions de l'article 808 du code de procédure civile.

- 9 Vient alors l'examen des prétentions fondées sur l'article 809 du code de procédure civile. L'interprétation de ce dernier est précisément exposée dans l'ordonnance.
- 10 En premier lieu, le juge – par un usage explicite des guillemets – rappelle qu'il « *peut* » prononcer des mesures conservatoires ou de remise en l'état et insiste ainsi sur le caractère facultatif de son pouvoir conféré par l'article 809.
- 11 Par ailleurs, cette prérogative reste attachée à l'existence d'un trouble manifestement illicite. C'est ici le nœud du raisonnement opéré par le juge des référés. En effet, **le caractère manifestement illicite du trouble découlant de l'occupation sans titre des terrains communaux se voit remis en question par la mise en relief des droits fondamentaux des occupants**. L'appréciation de l'illicéité manifeste va donc de pair avec celle de la situation des personnes qui auraient à souffrir de la mesure de remise en l'état, en l'espèce, une mesure d'expulsion.
- 12 La mise en balance des droits fondamentaux des occupants sans titre par rapport au droit de propriété du requérant aboutit à un contrôle de proportionnalité préalable à la caractérisation du trouble manifestement illicite. Ce raisonnement permet au juge des référés de prévenir une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux des familles menacées d'expulsion et notamment au droit à la vie privée et familiale, au droit au logement, et à l'intérêt supérieur des enfants¹.
- 13 Sur cet équilibre, le juge des référés du tribunal de grande instance de Bobigny nous éclaire minutieusement. Il énonce les droits subjectifs que les familles sont à même d'invoquer au regard des textes qui les consacrent, et de leur portée. Il rappelle que l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme protège la vie privée et familiale de tout individu, qu'il est une branche de la CESDH et que la protection du domicile en est un rameau. Sur ce point, rappelons que le juge européen considère que la notion de domicile est une notion autonome et qu'il n'est pas exclusivement lié à une occupation légale mais dépend des liens suffisants et continus de la personne avec son lieu d'habitation². En l'espèce, le juge des référés conclut, au regard de l'antériorité de la présence des habitants du campement des coquetiers et du degré d'intégration des familles dans le quartier, à l'existence de « *liens anciens, durables et confiants* ». Les familles ayant établi leur domicile sur ces terrains sont « *en conséquence recevables à invoquer et opposer le droit à sa protection* ».
- 14 Le juge des référés rappelle en outre les modalités de la protection garantie par l'article 8 de la CESDH : « *il ne peut y avoir d'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect du domicile pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire [...] à la protection des droits et libertés d'autrui* ». Plus concrètement, ici réside une obligation posée par la norme européenne d'un examen de proportionnalité de la mesure d'expulsion sollicitée par la commune de Bobigny – en vertu de son droit de propriété –, relativement à la protection du domicile des familles occupantes.
- 15 C'est ici également que s'arrêtent les pouvoirs du juge des référés. En effet, il indique « *qu'il ne lui appartient pas [...] d'arbitrer au fond entre le titulaire du droit de propriété et le titulaire du droit à la protection de son logement* ». C'est là toute la subtilité du raisonnement. Le juge des référés invoque la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ³ au terme de laquelle « *lorsque des arguments pertinents concernant la proportionnalité de l'ingérence ont été soulevés [...] les juridictions nationales doivent les examiner en détail et y répondre par une motivation adéquate* » (§ 148 de l'arrêt Winterstein c. France). Le juge des

référé reconnaît que ses pouvoirs restent circonscrits mais constate la nécessité d'un contrôle de proportionnalité.

- 16 A l'appui de nombreux éléments factuels, il traduit la mise en péril de la protection du domicile des défendeurs dans le cas du prononcé d'une mesure d'expulsion : « *l'ancienneté et la stabilité de leur installation* », « *l'intérêt supérieur des [...] enfants [...] à poursuivre une scolarité [...] gravement compromis* », l'absence de « *solutions de logement alternatives dont la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'éducation des campements illicites encourage la mise en œuvre* ».
- 17 Le but d'un tel inventaire est la révélation d'**une indiscutable opposition entre droit de propriété et droit à la protection du domicile, laquelle n'est arbitrable qu'à l'aune du principe de proportionnalité**. Ce constat prive, par voie de conséquence « *le trouble invoqué par le demandeur de son caractère manifestement illicite* ». Partant, le juge des référés, en l'absence de trouble manifestement illicite ne peut, sur le fondement de l'article 809 du code de procédure civile, prononcer de mesure de remise en l'état. C'est donc au nom de la protection des libertés fondamentales des occupants que le juge du Tribunal des référés de Bobigny rejette les prétentions de la commune, et *de facto*, contrarie les velléités de la nouvelle municipalité à appliquer son programme électoral.

*

2°/- Une décision administrative à rebours du juge judiciaire et négligeant le principe de proportionnalité

- 18 Le fondement du litige qui se joue devant le juge administratif est radicalement distinct du problème de droit qui se pose au juge des référés du tribunal de grande instance de Bobigny. Il s'agit de l'application d'une décision administrative, un arrêté municipal d'expulsion en l'occurrence, contestée devant le juge administratif. La situation à l'origine du contentieux reste la même. Par conséquent, les mêmes libertés fondamentales en cause trouvent à être invoquées.
- 19 Le référé-liberté prévu par l'article 521-2 du Code de la justice administrative, permet au juge, en cas d'urgence, « *d'ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale* » dans le cas d'une « *atteinte grave et manifestement illégale* » par l'administration. Le référé-liberté, pour être accueilli favorablement, suppose donc la réunion de quatre critères, mettant en échec le privilège du préalable d'un acte administratif.
- 20 Sur la reconnaissance de l'urgence, le débat est restreint. Au regard de l'éventualité d'une intervention de la puissance publique après 48 heures à compter de la notification de l'arrêté, la condition est considérée comme remplie. La suite du raisonnement est lapidaire.
- 21 Ainsi, le juge administratif caractérise le danger lié aux installations précaires et les conditions d'hygiène dégradées sur lesquelles il insiste, ajoutant que la matérialité des faits est établie. Ce constat questionne, quant à l'appréciation des faits, dans la mesure où le juge judiciaire n'avait pas retenu l'urgence motivée par la sécurité des personnes. On peut douter d'une dégradation subite des conditions de sécurité du campement entre les

deux ordonnances. Soulignons que le souci mis en avant par la commune de protection de la sécurité des occupants suscite une once de scepticisme quant à sa sincérité.

- 22 Si les demandeurs n'ont pas manqué d'invoquer l'arsenal européen de protection des droits de l'Homme, comme ils le firent devant le tribunal de grande instance, le juge administratif balaie d'un considérant les prescriptions conventionnelles et se contente sans autre forme d'argumentation d'indiquer que l'arrêt litigieux « *ne porte pas [...] une atteinte grave et manifestement illégale au droit des intéressés [...] au respect de leur vie privée et familiale, au respect de leur domicile et à l'intérêt supérieur de leurs enfants* ».
- 23 **Le juge administratif valide donc l'arrêt municipal et passe outre le contrôle de proportionnalité que l'on aurait espéré.** En effet, la sûreté publique et la protection de la santé sont certes des motifs prévus par l'alinéa 2 de l'article 8 de la Convention pouvant justifier l'ingérence. Cependant, ainsi que l'a rappelé la Cour européenne dans son arrêt Winterstein c. France d'octobre 2013, ces motifs doivent tout autant que les autres être poursuivis et mis en œuvre à lumière du principe de proportionnalité. Cette possibilité ne semble pas avoir été envisagée par le juge administratif. Ici se pose la question de l'étendue des pouvoirs du juge administratif des référés qui, certes, peut se dire circonscrit à une appréciation de l'illégalité manifeste, mais qui doit pour autant procéder à cette appréciation, au fond. Cette dernière paraît excessivement succincte en l'espèce.
- 24 En l'absence de considérations pour les libertés fondamentales, l'ordonnance paraît n'être fondée que sur « *la matérialité des faits établis* ». Il suffirait donc que soient caractérisées des conditions d'hygiène et de sécurité dégradées, ce qui rendrait vaines toute contestation d'un arrêt municipal d'évacuation dans la mesure où tous les campements de ce type ou presque présentent des conditions d'installation d'une grande précarité.
- 25 L'ordonnance, en refusant de considérer la seule mise en jeu des libertés fondamentales des requérants interpelle. Le souci de protection des droits fondamentaux des personnes en amont de la mise en œuvre des évacuations de campement n'est pas une question nouvelle. Dans une recommandation du 26 juillet 2013, la CNCDH demande « *l'arrêt des évacuations en l'absence de solution de relogement et la suspension des évacuations administratives* »⁴ (page 3). Elle ajoute que « *seuls des motifs de danger grave et imminent pour la sécurité des personnes peuvent être invoqués pour permettre l'évacuation d'un bidonville* » sans préparation et accompagnement, que ces motifs doivent être définis « *strictement et sans avoir recours à des notions générales telles que l'insécurité ou l'insalubrité* ».
- 26 Le Défenseur des droits quant à lui, dans un bilan du 25 juin 2013 appelle à la précision des « *notions d'urgence et de sécurité permettant de démanteler un campement sans mettre en oeuvre les mesures de préparation et d'accompagnement préconisées afin qu'elles soient limitées à des cas exceptionnels et des faits d'une extrême gravité* »⁵.
- 27 En dehors de la protection *stricto sensu* des droits fondamentaux des familles occupants des terrains illégalement, **l'absence de proportionnalité des mesures d'évacuation réside dans les délais dans lesquelles celles-ci sont menées.** Il est ainsi possible d'affirmer que tant les procédures de référé devant le juge judiciaire que les arrêtés municipaux d'évacuation, sont par essence disproportionnées au regard des délais extrêmement courts qu'elles imposent.

*

* *

- 28 L'arrêté municipal du maire de Bobigny met en lumière le panel d'outil à la disposition des municipalités soucieuses de mettre un terme de façon expéditive à une occupation de terrain, sans se soucier outre mesure du respect des droits fondamentaux des personnes. Il témoigne également d'un évident mépris de certains élus quant aux décisions de justice, et pose la question du contournement de ces décisions par le biais d'un acte administratif. L'ordonnance du juge administratif, elle, soulève d'autres interrogations : **celle de la valeur de la position du juge judiciaire face à celle du juge administratif et de la cohérence de notre système normatif.**
- 29 Matthieu Bonduelle affirme que « *la vérité du métier de magistrat, c'est qu'il est en prise directe avec des questions très politiques et que la matière judiciaire est irréductiblement concrète, singulière* »⁶. Il semble que cette vérité soit parfaitement cristallisée dans les événements de la rue des Coquetiers. Les démêlés judiciaires de Bobigny traduisent la crispation politique autour de la question des campements illicites. En tout état de cause, il en découle que l'urgence n'est pas un cadre qui permette une décision, si ce n'est juste, au moins comprise.
- 30 Dans son ordonnance, le juge des référés du tribunal de grande instance souligne que « *faute de solution de relogement annoncée [...] cette situation serait seulement renouvelée à l'identique dans un autre lieu* ». Le constat est aussi évident qu'implacable. L'histoire du campement des Coquetiers n'est donc qu'une tranche de vie qui révèle à l'envi la mécanique absurde à laquelle ces familles sont obligées.

*

- 31 **Tribunal de grande instance de Bobigny, ordonnance de référé du 2 juillet 2014, n° 14/01011**
- 32 **Tribunal administratif de Montreuil, ordonnance de référé du 26 août 2014, n° 1407907**

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Pour des ordonnances illustrant ce raisonnement voir tribunal de grande instance de Créteil, ordonnance de référé du 23 avril 2013, et tribunal d'instance de Boissy St Léger, ordonnance de référé du 17 octobre 2013, mise en œuvre des articles 848 et 849 du code de procédure civile, relatifs aux ordonnances de référé devant le juge d'instance et corollaires aux articles 808 et 809

du code de procédure civile relatifs aux ordonnances de référé prononcées par le Président du tribunal de grande instance.

2. Cour EDH, 1^e Sect. 18 novembre 20014, Prokopovich c. Russie, Req. n° 58255/00 ; Sur une caravane considérée comme un domicile, voir Cour EDH, G.C., 18 janvier 2001, Chapman c. Royaume-Uni, Req. n° 27238/95 ; Cour EDH, Dec. 4^e Sect. 1^{er} février 2011, Sharon Horie c. Royaume-Uni, Req. n° 31845/10 – ADL du 28 février 2011.

3. Cour EDH, 5^e Sect. 17 octobre 2013, Winterstein c. France, Req. n° 27013/07 – lire Anna Billard, Jean-Philippe Foegle, Tristan Martin & Ahlem Tamouza, « Un cinglant désaveu de la France par la Cour européenne des droits de l'homme en matière de logement des gens du voyage », in Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF, 5 décembre 2013.

4. CNCDH, 26 juillet 2013, Recommandations sur la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 et sur l'accès aux droits des populations dites « Roms », p. 3.

5. Défenseur des droits, 25 juin 2013, Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative a l'anticipation et a l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, Août 2012-mai 2013, p. 29.

6. Matthieu Bonduelle, « Juger est un acte politique », Le Monde diplomatique, septembre 2014.

RÉSUMÉS

Ce ne sont pas moins de deux ordonnances de référé et un arrêté municipal que nécessitait l'évacuation du campement des Coquetiers de Bobigny. Et pour cause, les familles occupant les terrains communaux y étaient installées depuis plus de trois ans. Si le juge des référés du tribunal de grande instance de Bobigny a d'abord fait valoir les droits fondamentaux des familles et notamment la protection de leur domicile, le juge administratif des référés a, quant à lui et au contraire, validé l'arrêté municipal d'évacuation. Une issue judiciaire qui donne raison aux maires qui prétendent, au mépris des décisions de justice contredisant leurs velléités, obtenir à tout prix l'évacuation précipitée des campements sans se soucier des problématiques d'accompagnement et notamment de relogement.

AUTEUR

GABRIELLE HÉBRARD

Diplômée du Master 2 « Contentieux et pratique des droits fondamentaux » (Université de Caen Basse-Normandie)