

## 26 L'occupation irrégulière des terrains appartenant au domaine privé des personnes publiques



My-Kim YANG-PAYA,  
avocat associée, Seban & associés



Claire-Marie DUBOIS-SPAENLÉ,  
avocat directeur, Seban & associés

### 1. - EXPULSION SANS INTERVENTION DU JUGE : LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE DE L'ARTICLE 9 DE LA LOI N° 2000-614 DU 5 JUILLET 2000

- A. - Personnes visées : les gens du voyage
- B. - Procédure administrative d'expulsion corollaire de l'obligation faite aux communes de plus de 5 000 habitants et EPCI de créer des aires d'accueil

### 2. - PROCÉDURE JUDICIAIRE D'ÉVACUATION DES CAMPEMENTS ILLICITES

- A. - Identification des occupants : la requête à fin de constat

- B. - Expulsion sur requête à défaut d'occupants ayant pu être identifiés

- C. - Expulsion par voie d'assignation

- D. - L'ordonnance prononçant l'expulsion et les éventuels délais accordés

### 3. - LA CIRCULAIRE INTERMINISTÉRIELLE DU 26 AOÛT 2012 RELATIVE À L'ANTICIPATION ET À L'ACCOMPAGNEMENT DES OPÉRATIONS D'ÉVACUATION DES CAMPEMENTS ILLICITES

1 - La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen consacre le droit de propriété comme droit naturel en son article 2 : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression* ».

L'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ajoute que : « *la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ».

Le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 81-82 du 16 janvier 1982, a précisé que : « *les principes mêmes énoncés par la Déclaration des droits de l'homme ont pleine valeur constitutionnelle, tant en ce qui concerne le caractère fondamental du droit de propriété, dont la conservation constitue l'un des buts de la société politique et qui est mis au même rang que la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression, qu'en ce qui concerne les garanties données aux titulaires de ce droit et les prérogatives de puissance publique* »<sup>1</sup>.

Ainsi, en reconnaissant à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 un caractère constitutionnel, le droit de propriété se trouve-t-il consacré.

Au surplus, le Conseil constitutionnel a expressément rappelé dans cette décision le caractère fondamental du droit de propriété en indiquant que les principes mêmes énoncés par la

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ont pleine valeur constitutionnelle.

La Cour de cassation rappelle que le droit de propriété défini à l'article 544 du Code civil est un droit fondamental de valeur constitutionnelle<sup>2</sup>.

Le droit au logement connaît pour sa part une consécration plus récente.

Depuis plus de trente ans, les lois s'intéressant au droit au logement se sont succédées, instaurant de nouvelles contraintes afin de garantir son effectivité.

Ainsi en 1995, le Conseil constitutionnel a reconnu au droit au logement décent la qualification d'objectif à valeur constitutionnelle<sup>3</sup>.

Aux termes de cette décision et après avoir cité le préambule de la Constitution de 1958, le Conseil constitutionnel a jugé que la sauvegarde de la dignité humaine de toute forme de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle et a ajouté qu'il résulte de ce principe que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle.

2 - Puis, le droit au logement est devenu opposable avec la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007.

1. Cons. const., déc. 16 juin 1982, n° 81-82 DC : Rec. Cons. const. 1982, p. 18.

2. Cass. 1<sup>re</sup> civ., 4 janv. 1995, n° 92-20.013 : JurisData n° 1995-000125 ; Bull. civ. 1995, I, n° 4.

3. Cons. const., déc. 19 janv. 1995, n° 94-359 DC, Diversité de l'habitat : JurisData n° 1995-610084 ; Rec. Cons. const. 1995, p. 176.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi dispose en effet que : « *le droit au logement décent et indépendant (...) est garanti par l'État à toute personne qui réside 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* ».

Ainsi, le législateur a entendu donner au demandeur d'un logement la faculté d'utiliser les voies de recours, amiable et/ou contentieuse pour rendre son droit effectif.

Il s'agit d'un recours qui doit être engagé contre l'État, l'État étant seul débiteur de cette obligation.

Dans ces conditions, il est permis de s'interroger aux fins de savoir quelle est la place de ce droit au logement opposable ainsi consacré.

3 - Le droit de propriété et le droit au logement consacrés en droit interne sont difficiles à concilier.

Que se passe-t-il en effet quand il est porté atteinte au droit de propriété en cas d'occupation irrégulière des terrains à fin d'habitation ?

Quelles procédures la personne publique peut-elle engager pour voir libérer les lieux ?

Cette question revêt une importance toute particulière dans la mesure où la problématique d'occupation sans droit ni titre est de plus en plus récurrente.

Les mesures mises en œuvre dépendent en réalité du type d'occupation.

En effet, le droit français est le seul à avoir adopté une législation spécifique aux gens du voyage pour lesquelles une procédure administrative d'expulsion sans intervention du juge peut être mise en œuvre (1).

Pour les autres occupations, c'est le droit commun qui trouve à s'appliquer (2).

En tout état de cause, la circulaire interministérielle n° 1233053C du 26 août 2012 relative à l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, précise le cadre de l'action de l'État ainsi que le dispositif de coordination des acteurs locaux à mettre en œuvre autour du Préfet dans le cadre des démantèlements des camps illicites (3).

## 1. Expulsion sans intervention du juge : la mise en œuvre de la procédure administrative de l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000

### A. - Personnes visées : les gens du voyage

4 - Employée pour la première fois par la circulaire n° 72-186 du 20 octobre 1972, prise en application de la loi n° 69-3 du 3 juillet 1969, relative à l'exercice des activités ambulantes, l'appellation « nomade » utilisée officiellement depuis la loi du 16 juillet 1912.

L'appellation « gens du voyage » a été retenue par le législateur pour désigner une catégorie de la population caractérisée par un mode de vie spécifique.

**Elle recouvre les personnes dont l'habitat en résidence mobile a un caractère traditionnel.**

Parmi eux, on peut distinguer :

- les itinérants qui se déplacent sur le territoire national et dont les haltes sont de courte durée ;
- les semi-itinérants ou semi-sédentaires qui effectuent des déplacements limités dans le temps et l'espace ;
- les sédentaires qui sont installés de manière permanente sur un terrain dont ils sont propriétaires ou locataires.

Sont donc exclus de la catégorie « gens du voyage » les personnes sans domicile fixe et l'ensemble des personnes vivant contre leur gré dans un habitat mobile ou léger (tente, mobile-home, caravane, baraquements constitués de bois et de tôle).  
Parmi eux, on compte les populations dites « roms ».

Le terme « roms » est utilisé par les pouvoirs publics pour désigner des migrants de nationalité étrangère, venant essentiellement des pays d'Europe Centrale et Orientale.

Sédentarisées dans leur pays d'origine, ces populations qui ne sont pas mobiles n'ont pas du culture de voyage.

5 - La gestion du stationnement des gens du voyage est définie par la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, modifiée, relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage.

La loi prévoit des droits et des devoirs réciproques aux gens du voyage et aux communes susceptibles de les accueillir.

Elle impose ainsi une obligation d'accueil pour les communes de plus de 5 000 habitants ainsi que pour les établissements publics de coopération intercommunale.

En contrepartie, les collectivités disposent de pouvoirs renforcés contre le stationnement illicite.

### B. - Procédure administrative d'expulsion corollaire de l'obligation faite aux communes de plus de 5 000 habitants et EPCI de créer des aires d'accueil

6 - L'objectif de la loi est d'établir un équilibre satisfaisant entre, d'une part, la liberté constitutionnelle d'aller et venir, d'autre part, l'aspiration des gens du voyage à pouvoir décemment stationner et enfin le souci tout aussi légitime des élus d'éviter des troubles à l'ordre public en raison d'occupations illicites.

Le législateur a ainsi imposé une obligation de création d'aires d'accueil aux communes de plus de 5 000 habitants, ainsi que pour les EPCI, une obligation légale formalisée dans le schéma départemental d'accueil des gens du voyage, qui constitue le pivot du dispositif<sup>4</sup>.

Le dispositif initialement prévu exigeait la saisine du tribunal de grande instance à l'initiative du propriétaire privé dépossédé ou de la commune dès lors que la situation était de nature à porter atteinte à l'ordre public.

L'article 9 de cette loi disposait ainsi que le maire pouvait saisir le Président du tribunal de grande instance, aux fins de voir ordonner l'évacuation des caravanes stationnées illégalement.

L'article 9.1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, précisait que le juge pouvait être également saisi par la commune lorsque le stationnement illicite concernait un terrain privé sans avoir à constater la carence du propriétaire à agir, dès lors que la situation était de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique.

Au regard de l'ordonnance rendue, le concours de la force publique pouvait être accordé par le Préfet au Maire.

En raison de la lourdeur de cette procédure d'évacuation judiciaire et des délais induits, la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a modifié les articles 9 et 9-1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 et a créé une procédure d'évacuation administrative.

7 - Tout comme la procédure initiale instituée par la loi du 5 juillet 2000, la mise en œuvre de ce dispositif d'évacuation administrative suppose que plusieurs conditions soient réunies : la commune concernée doit avoir rempli ses obligations au titre du schéma départemental, ou ne pas être soumise à de telles

4. L. n° 2000-614, 5 juill. 2000, art. 1<sup>er</sup>.

obligations et le stationnement illicite doit porter atteinte à la salubrité, à la sécurité et à la tranquillité publique.

Désormais, le Préfet peut mettre en demeure les gens du voyage concernés de cesser leur occupation illicite de terrain, à la demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage et ce, sans recours préalable au juge judiciaire.

Ainsi, en cas de stationnement illicite, le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé peut demander au Préfet de **mettre en demeure** les occupants de quitter les lieux.

La mise en demeure ne peut intervenir que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique. La mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures. Elle est notifiée aux occupants et publiée sous forme d'affichage en mairie et sur les lieux. Le cas échéant, elle est notifiée au propriétaire ou au titulaire du droit d'usage du terrain. Lorsque la mise en demeure de quitter les lieux n'a pas été suivie d'effet dans le délai fixé et qu'aucun recours en annulation n'a été introduit devant le tribunal administratif, le Préfet peut procéder à l'évacuation des lieux.

8 - Si un recours en annulation est exercé, le juge administratif doit statuer dans les soixante-douze heures. Ce recours a un effet suspensif<sup>5</sup>.

Cette procédure administrative se substitue alors à la procédure judiciaire.

Elle vise à accélérer sensiblement la procédure d'expulsion des occupants illicites en respectant les garanties fondamentales tant des propriétaires que des gens du voyage.

L'action des pouvoirs publics contre les installations illicites de caravanes sur les terrains non aménagés est ainsi renforcée au profit des communes qui se sont acquittées de leurs obligations légales mais aussi des petites communes qui n'ont pas d'obligation d'accueil.

S'agissant de l'évacuation des campements illicites de personnes qui ne peuvent être qualifiées de gens du voyage parce que leur habitat traditionnel n'est pas constitué de résidences mobiles, elle ne peut être opérée qu'avec l'intervention du juge judiciaire.

## 2. Procédure judiciaire d'évacuation des campements illicites

9 - L'occupation illicite de terrain privé des personnes publiques par des personnes qui ne peuvent être qualifiées de gens du voyage en raison de la nature de leur habitat traditionnel non mobile ressort de la compétence du juge judiciaire.

Le tribunal compétent est le tribunal de grande instance du lieu de situation du campement illicite.

### A. - Identification des occupants : la requête à fin de constat

10 - Pour engager une procédure d'évacuation, encore faut-il être en possession des identités des occupants sans droit ni titre.

À cet effet, il convient de saisir le président du tribunal de grande instance d'une requête visant à voir désigner un huissier sur le fondement de l'article 493 et suivants du Code de procédure civile. Celui-ci aura pour mission de se rendre sur place et de relever les identités.

Fort du procès-verbal établi par l'huissier, l'assignation en référé expulsion pourra être établie et délivrée si les intéressés ont communiqué leur identité.

À défaut, la collectivité ne pourra, faute de défendeur connu, assigner en expulsion.

Dans ce cas, seule la voie de l'expulsion par requête sera ouverte.

### B. - Expulsion sur requête à défaut d'occupants ayant pu être identifiés

11 - Si aucune identité n'a pu être relevée, le propriétaire n'a d'autre choix pour obtenir l'évacuation des lieux que de présenter une requête à fin d'expulsion devant le Président du tribunal de grande instance du lieu de l'occupation.

La requête est présentée en double exemplaire. Elle doit être motivée.

L'ordonnance est exécutoire au seul vu de la minute (CPC, art. 495).

S'il n'est pas fait droit à la requête, appel peut être interjeté. Le délai d'appel est de quinze jours. L'appel est formé, instruit et jugé comme en matière gracieuse.

S'il est fait droit à la requête, tout intéressé peut en référer au juge qui a rendu l'ordonnance. C'est la procédure de rétractation.

Saisi comme en matière de référé, le juge des requêtes peut rétracter son ordonnance sans que cette compétence soit subordonnée à l'absence de contestation sérieuse<sup>6</sup>.

En revanche, si les occupants illicites sont identifiés, le propriétaire va pouvoir saisir le juge d'une demande d'expulsion.

### C. - Expulsion par voie d'assignation

12 - L'identité des occupants sans droit ni titre étant connue, le propriétaire peut saisir le tribunal de grande instance en référé ou bien alors si l'urgence est caractérisée en référé d'heure à heure.

En effet, en application de l'article 485 du Code de procédure civile : « la demande est portée par voie d'assignation à une audience tenue à cet effet aux jour et heure habituels des référés. Si, néanmoins, le cas requiert célérité, le juge des référés peut permettre d'assigner, à heure indiquée, même les jours fériés ou chômés, soit à l'audience, soit à son domicile portes ouvertes ».

L'assignation en expulsion sera fondée sur l'article 809, alinéa 1<sup>er</sup> du Code de procédure civile.

L'article 809, alinéa 1<sup>er</sup> du Code de procédure civile dispose : « 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 ».

À cet égard, la troisième chambre civile de la Cour de cassation saisie d'une espèce dans laquelle des familles s'étaient installées sous des tentes disposées sur l'aire de jeux d'une SA HLM, a considéré que le trouble manifestement illicite était constitué dès lors qu'il y avait une atteinte au droit de propriété<sup>7</sup>.

Ainsi, pour la troisième chambre civile de la Cour de cassation, l'occupation sans droit ni titre constitue un trouble manifestement illicite justifiant la compétence du juge des référés. Ni le droit au logement invoqué par les occupants, dont seul l'État se trouve débiteur, ni la liberté d'expression, ni le caractère spécifique ou non gênant de l'occupation, ne sauraient ôter à ce trouble son caractère manifestement illicite.

5. L. n° 2000-614, 5 juill. 2000, art. 9.

6. Cass. com., 30 mai 2000, n° 97-18.457 : JurisData n° 2000-002277 ; JCP 2000, IV, 2291.

7. Cass. 3<sup>e</sup> civ., 20 janv. 2010, n° 08-16.088 : JurisData n° 2010-051180.

### D. - L'ordonnance prononçant l'expulsion et les éventuels délais accordés

13 - L'ordonnance prononçant l'expulsion des occupants est exécutoire de plein droit.

L'ordonnance doit être signifiée aux intéressés par voie d'huissier. Dans le même temps, ce dernier délivre un commandement de quitter les lieux.

À défaut de départ volontaire des intéressés, l'huissier doit saisir le Préfet et requérir le concours de la force publique.

Un état des lieux de la **jurisprudence** actuelle permet de relever que si les juges prononcent l'expulsion des occupants sans droit ni titre, **ils assortissent de plus en plus fréquemment leurs décision de délais.**

Ainsi, le tribunal de grande instance de Meaux, statuant en référé a, aux termes d'une ordonnance rendue le 31 décembre 2012, prononcé l'expulsion des occupants sans droit ni titre d'une parcelle appartenant à un établissement public à caractère industriel et commercial et a octroyé aux occupants un délai de trois mois pour quitter les lieux pour « permettre la recherche de solutions adaptées au cas par cas en tenant compte des difficultés invoquées par les familles qui ont la charge d'enfants mineurs »<sup>8</sup>.

De même, une ordonnance sur requête rendue le 24 mai 2012 a ordonné l'expulsion immédiate de familles « roms » occupant un terrain, propriété d'une collectivité territoriale. Les occupants sans droit ni titre ont alors saisi le juge afin qu'il ordonne la rétractation de l'ordonnance sur requête. Ils demandaient subsidiairement au juge de leur accorder un délai de six mois pour quitter les lieux.

Le juge accordera finalement un délai de deux mois pour quitter le terrain afin de permettre aux familles de retrouver « une aire d'accueil » dans la mesure où la collectivité territoriale n'avait pas de projet imminent sur ce terrain<sup>9</sup>.

Dans deux autres affaires identiques, c'est le juge de l'exécution qui va accorder des délais en considérant que la caravane est un logement par destination ce qui lui permettra d'appliquer les règles protectrices applicables aux expulsions relatives locaux à usage d'habitation.

En effet, le juge se fondant sur les articles L. 412-1 et R. 412-1 du Code des procédures civiles d'exécution qui visent uniquement les délais qui peuvent être accordés lorsque l'expulsion portant « sur un local affecté à l'habitation principale » va accorder un délai de trois mois à plusieurs familles occupantes sans droit ni titre, pour quitter les lieux en considérant que les caravanes et baraquements constituaient des locaux affectés à l'habitation et que le délai accordé permettrait de mettre en œuvre la circulaire du 26 août 2012<sup>10</sup>.

Ces deux décisions sont également particulièrement novatrices dans la mesure où c'est la première fois que le juge fait explicitement référence à la charte sociale européenne et à la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.

8. TGI Meaux, 31 déc. 2012, n° 12/00746.

9. TGI Lille, 24 juill. 2012, n° 1200934.

10. TGI Nantes, JEX, 15 oct. 2012, Sté d'aménagement de la métropole Ouest Atlantique [SAMOA] et communauté urbaine Nantes Métropole.

### 3. La circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites

14 - Si les évacuations d'urgence de camps illicites ne sont pas écartées, la présente circulaire définit une méthodologie pour les services de l'État et les acteurs locaux afin de trouver des solutions qui permettent aux personnes concernées de partir des campements.

Au nom du principe d'égalité devant la loi, la circulaire est de portée générale et concerne tous les campements illicites quelle que soit l'origine ethnique de leurs occupants.

Aussi, cette circulaire indique que, même si les opérations d'évacuation de campements illicites sont pleinement légitimes, dès lors qu'elles interviennent en application d'une décision de justice ou pour mettre fin à une situation de danger ou de risque sanitaire immédiat, il revient également à l'État et à ses partenaires, notamment les collectivités territoriales, en lien avec les associations, d'apporter une réponse globale, circonstanciée et, adaptée à la situation des personnes et des familles concernées.

La circulaire du 26 août 2012 constitue un cadre interministériel de référence pour la préparation et l'accompagnement des opérations d'évacuation. Elle met notamment en avant les notions d'anticipation et d'individualisation des solutions pour qu'un travail coopératif soit engagé le plus en amont possible. Les préfets doivent désormais, dès l'installation d'un campement, établir un diagnostic en matière de santé, d'emploi, de scolarisation des enfants. Ils doivent également prévoir l'hébergement d'urgence, avant de procéder au démantèlement d'une installation illégale.

Ainsi, un « diagnostic de la situation de chacune des familles ou personnes isolées » présentes dans les campements doit être effectué par les services de l'État ou les collectivités territoriales ou par une association compétente. Un accompagnement de ces personnes doit ensuite être mis en place en respectant le principe de l'obligation scolaire et en veillant à leur prise en charge sanitaire (notamment accès la vaccination et protection maternelle et infantile).

Concernant les solutions d'accueil et d'hébergement, la circulaire encourage, dans un premier temps, le recours à l'hébergement d'urgence, puis, plus durablement, l'aménagement de sites d'accueil provisoires ou d'autres solutions d'hébergement adaptées, en partenariat entre l'État et les collectivités territoriales « dans l'objectif de stabiliser transitoirement les personnes concernées pour favoriser leur insertion ». Enfin, afin de favoriser l'insertion professionnelle, les taxes payées à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) par l'employeur de ressortissants roumains sont supprimées.

\* \* \*

La circulaire propose ainsi une série de solutions d'accompagnement devant être mises en œuvre en amont de la décision de justice en partenariat avec les acteurs locaux au nom du traitement égal et digne de toute personne en situation de détresse morale. Elle n'est malheureusement pas ou peu mise en œuvre.

**Mots-Clés :** Propriétés publiques - Domaine privé - Occupation irrégulière