

Référé mesures utiles : occupation des locaux de l'université Lyon 2

Lire les commentaires de :

Antoine Salze

L'expulsion du domaine public universitaire et référé mesure-utile

DÉCISION DE JUSTICE

TA Lyon, ordonnance du juge des référés – N° 1708654 – Université Lyon 2 – 14 décembre 2017 [↗](#)

Lire ici le communiqué accompagné de la décision du tribunal administratif

INDEX

Mots-clés

Occupation du domaine public, Référé mesure-utile, Expulsion, Université Lyon 2

Rubriques

Libertés fondamentales

TEXTES



Résumé Note universitaire

Résumé

¹ Le juge des référés du tribunal administratif de Lyon a été saisi par l'Université Lumière Lyon 2 d'une demande d'expulsion sans délai de tous les occupants installés dans ses locaux situés sur le campus Porte des Alpes depuis le 15 novembre 2017. Après avoir rappelé qu'une proposition de relogement a été présentée par l'Etat pour une partie des occupants et que leur présence entrave le fonctionnement normal du service public de l'enseignement tout en générant des risques pour la sécurité des personnes et des installations, le juge des référés leur a ordonné de quitter les lieux sans délai.

Note universitaire

L'expulsion du domaine public universitaire et référé mesure-utile

Antoine Salze

Etudiant en master 2 Droit public fondamental à l'Université Jean Moulin Lyon 3

DOI : [10.35562/alyoda.6406](https://doi.org/10.35562/alyoda.6406)

¹ Les occupations du domaine public n'ont pas fini de faire parler d'elles. Depuis le 15 novembre 2017, une soixantaine de ressortissants étrangers, parmi lesquels figuraient des mineurs isolés, occupaient sans droit ni titre le domaine public de l'Université Lumière Lyon 2 sur le campus Porte des Alpes, à Bron, et notamment plusieurs salles de classe, qu'ils utilisaient comme dortoirs ou lieux de rangement, ainsi qu'un amphithéâtre, qui faisait office de lieu de vie et de rassemblements.

² Cette affaire s'inscrit dans un contexte plus large marqué par une profonde et douloureuse problématique sociale à laquelle le juge administratif ne peut échapper. On se souvient par exemple de la jurisprudence relative à la situation des migrants de Calais. Après avoir annulé l'ordonnance du juge des référés du Tribunal administratif de Lille refusant de faire droit à la demande du préfet du Pas-de-Calais requérant l'expulsion des occupants de soixante-douze structures précaires, le Conseil d'État, dans sa décision du 12 octobre 2016, n°[402783](#), *Ministre de l'intérieur*, a donné un titre au préfet pour procéder à l'évacuation des lieux en cause. Dans le même sens, l'ordonnance du Tribunal administratif de Montreuil n°[1707364](#) du 6 septembre 2017 a suspendu l'exécution de l'arrêté du 27 mars 2017 du maire de la Commune de Villetaneuse demandant qu'à l'occasion d'une expulsion locative sur le territoire de la commune, il soit fourni au maire ou à son représentant qualifié la justification que le relogement de la personne expulsée et de sa famille dans un logement décent serait assuré.

³ Cette situation, assez inédite dans son ampleur, illustre les difficultés attachées à l'occupation du domaine public. En effet, aussi légitime et juste puisse-t-elle être, l'occupation domaniale reste organisée par un principe strict, énoncé à l'article L. 2122-1 du Code général de la propriété des personnes publiques, selon lequel « *nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous.* » Compte tenu de la nécessité de protéger le domaine public, constitué des dépendances les plus indispensables de la vie en société, à savoir les biens affectés à un service public ou à l'usage direct du public, une double limite encadre l'occupation domaniale. Tout d'abord,

l'occupant doit disposer d'un titre l'autorisant à occuper le domaine public. Or, et comme l'a rappelé le Conseil d'État dans sa décision du 17 janvier 1990, n° 78289, *SARL des Établissements Boënnec*, il n'existe en la matière aucun droit à l'obtention d'une autorisation d'occupation du domaine public. L'administration demeure en effet libre de refuser la délivrance d'un titre d'occupation domaniale pour divers motifs, aussi bien pour des raisons de sécurité publique que pour des motifs financiers voire esthétiques. Ensuite, l'occupation privative ne doit pas être incompatible avec la vocation du domaine public. Autrement dit, elle doit se concilier avec les usages conformes à la destination du domaine que le public est en droit d'exercer. C'est dans ce cadre légal qu'intervient l'ordonnance du Tribunal administratif de Lyon.

⁴ En effet, après quelques semaines d'occupation, l'Université Lyon 2 a finalement saisi le 6 décembre 2017 le juge des référés du Tribunal administratif de Lyon afin qu'il ordonne sur le fondement de l'article L. 521-3 du Code de justice administrative, l'expulsion sans délai de tous les ressortissants étrangers occupant sans droit ni titre les dépendances de son domaine public.

⁵ Dès lors, l'occupation sans titre justifiait-elle l'expulsion des occupants sur le fondement du référé mesure-utile ? Compte tenu du principe de précarité, la réponse est évidente. En l'absence de titre, l'occupation du domaine public est illégale et les occupants irréguliers peuvent être expulsés. L'apport de l'ordonnance du Tribunal administratif de Lyon réside précisément dans la tentative du juge des référés de conjuguer au mieux les droits de l'administration en matière d'occupation domaniale et les demandes et enjeux sociaux. Ainsi, comment le juge administratif lyonnais assure-t-il ce délicat ajustement ?

⁶ Dans cette ordonnance, le juge des référés assure que, dans le cadre des occupations du domaine public, le juge administratif n'est pas le juge de la pertinence des motifs mais il est le juge de la suffisance. En d'autres termes, s'il n'est pas le juge de l'opportunité de l'occupation domaniale, son office se limite au contrôle des conditions de réalisation de l'expulsion (I) afin de déterminer la solution du litige (II).

I. Les conditions de réalisation de l'expulsion

⁷ Le Tribunal administratif de Lyon n'examine pas la pertinence de l'occupation du domaine public mais l'utilité et le caractère non sérieusement contestable de la mesure d'expulsion. Cela s'explique par l'office du juge du référé (A) qui doit déterminer si les conditions du référé mesure-utile sont réunies (B).

A. L'office restreint du juge des référés

⁸ Le juge des référés doit statuer dans l'urgence ce qui limite nécessairement son office. Ainsi, dans le cadre du référé mesure-utile prévu à l'article L. 521-3 du Code de justice administrative (désormais CJA), sa mission se limite à la possibilité d'ordonner toutes les mesures qui ne peuvent être obtenues ni par le référé suspension ni par le référé-liberté. Le caractère subsidiaire du référé mesure-utile a été expressément consacré par la décision du Conseil d'État du 5 février 2016, n°[393540](#), *M. B.* Par conséquent, les requérants doivent d'abord recourir aux deux principaux référés, que sont le référé-liberté et le référé-suspension, avant d'envisager le référé mesure-utile. Celui-ci peut par exemple être utilisé par l'administration lorsqu'il s'agit de demander l'expulsion d'un occupant sans titre, le Conseil d'État l'ayant permis dans sa décision *M. F* du 24 novembre 2004, n°[274126](#). Le juge devra alors vérifier si la mesure en cause répond aux conditions fixées à l'article L. 521-3 du CJA, à savoir l'urgence, l'utilité de la mesure, le fait que la mesure demandée n'aille pas à l'encontre d'une décision administrative existante et l'absence de contestation sérieuse. Voilà en quoi s'est réduit le rôle du Tribunal administratif de Lyon dans cette affaire : contrôler si la « *mesure d'expulsion demandée par l'université Lyon 2 répond aux conditions* » du référé mesure-utile. Ni plus ni moins. Dès lors, aucune place n'est laissée au contrôle de l'opportunité de l'occupation.

⁹ Par ailleurs, même quand son office tend à s'épanouir, le juge des référés encadre son action. S'il ne peut exercer un contrôle de conventionnalité des lois, sauf incompatibilité manifeste avec le droit de l'Union européenne (voir ce sens la décision *Gisti*, n°[322326](#), du Conseil d'État du 11 avril 2012), il reste en revanche compétent pour contrôler la conventionnalité de l'acte administratif (voir en ce sens la décision du Conseil d'État, n°[389238](#), *Société Routière Chambard* du 19 janvier 2015) . Le Tribunal administratif de Lyon vise ici la Convention relative aux droits de l'enfant, signée à New-York le 26 janvier 1990. Pour autant, ce n'est pas la première fois qu'à l'occasion d'un référé mesure-utile portant sur une demande d'expulsion le juge des référés examine cette demande à l'aune de la Convention relative aux droits des enfants. Le Conseil d'État l'a notamment fait dans une décision n°[395911](#) du 28 juillet 2017 afin de « *déterminer, au vu des circonstances de l'espèce, le délai qu'il impartit aux occupants afin de quitter les lieux* ». Le juge administratif lyonnais reprend *in extenso* cette formule. Ainsi, il ne va pas apprécier la Convention relative aux droits de l'enfant au regard de l'occupation du domaine public mais seulement au regard du « *délai qu'il impartit aux occupants afin de quitter les lieux.* »

B. La réunion des conditions du référé mesure-utile

¹⁰ Tout d'abord, la demande d'expulsion ne doit se heurter à aucune contestation sérieuse. Autrement dit, l'occupation irrégulière du domaine public ne doit faire l'objet d'aucun doute. Dans sa décision *Chambre de commerce et d'industrie de la Région de Guyane* du 18 septembre 2015, n°[387315](#), le Conseil d'État considère qu'une demande d'expulsion ne se heurte à aucune contestation sérieuse dès lors qu'il y a une occupation sans droit ni titre des dépendances du domaine public. Le Tribunal administratif de Lyon reprend ce raisonnement. En effet, il constate que « *les personnes visées par la demande d'expulsion occupent, sans autorisation, et irrégulièrement, une dépendance du domaine public universitaire* ». Ainsi, il juge que « *dans ces conditions, cette demande [d'expulsion] ne se heurte à aucune contestation sérieuse* ».

¹¹ Ensuite, la demande d'expulsion doit présenter un caractère d'utilité (ou de nécessité) et d'urgence. Dans sa décision du 12 juillet 2017 n°[404815](#), le Conseil d'État estime que la condition d'urgence n'est pas remplie du seul fait d'une occupation sans titre d'une dépendance du domaine public. L'utilité et l'urgence sont donc appréciées compte tenu des effets qu'engendre l'occupation irrégulière du domaine public. Par conséquent, un peu à la manière du contrôle de proportionnalité, le juge des référés met en balance, d'une part, les effets de l'occupation irrégulière du domaine public et,

¹² d'autre part, les alternatives et solutions à celle-ci.

¹³ Les effets de l'occupation irrégulière du domaine public sont ainsi appréciés au regard du fonctionnement normal du service public. En effet, comme le rappelle la Cour administrative d'appel de Nancy dans sa décision n° [99NC02145](#) du 24 juin 2004, l'utilisation ou l'occupation domaniale doit être compatible avec la vocation du domaine public. Par exemple, dans sa décision *M. F.* du 24 novembre 2004, précitée, le Conseil d'État a estimé qu'à la suite de l'élection du Président de la Polynésie Française, l'occupation irrégulière des locaux de la présidence devait être regardée comme faisant obstacle au fonctionnement régulier et continu des services. Le 2 mars 2017 (n° [1701422](#), *Ville de Lyon*), le Tribunal administratif de Lyon a également jugé incompatible avec l'utilisation normale que l'on peut attendre d'un jardin public l'occupation sans droit ni titre du Square du Sacré-Cœur à Lyon par des demandeurs d'asile.

¹⁴ Là encore, la décision du Conseil d'État relative à la jungle de Calais, précitée, est topique de ce contrôle du caractère de l'utilité et de l'urgence de la demande d'expulsion. Le Palais Royal, réalise à cette occasion un examen approfondi des effets de l'occupation des lieux par les ressortissants étrangers. Il juge ainsi que « *les installations*

précaires visées par la demande d'expulsion présentent, du fait de la configuration des lieux, du caractère particulièrement inflammable des matériaux de construction et de la présence de nombreuses bonbonnes de gaz, de réserves d'hydrocarbures et d'installations électriques défectueuses, des risques sérieux d'incendie. » En outre, il retient des risques sanitaires en raison des conditions d'insalubrité dans lesquelles se déroulent la vente de denrées alimentaires et la fourniture de repas. Enfin, il constate un risque d'atteinte à l'ordre public en raison de trafics qui sont à l'origine de comportements violents pouvant provoquer des tensions et des affrontements, notamment à l'encontre des bénévoles et des associations mais également des migrants présents sur le site.

¹⁵ Il en est de même dans cette ordonnance concernant le domaine public universitaire. En effet, le Tribunal administratif de Lyon répertorie, au regard des effets de l'occupation irrégulière du domaine public de l'Université Lyon 2, l'ensemble des difficultés et des troubles à l'affectation que provoque l'occupation du domaine public universitaire. En plus de présenter des problèmes d'ordre sanitaire, la présence permanente et prolongée des ressortissants étrangers « *perturbe sérieusement la tenue et le suivi des enseignements et gêne occasionnellement l'organisation des examens* », entravant ainsi le fonctionnement normal du service public de l'enseignement. Par ailleurs, les tensions générées au sein de l'Université Lyon 2 occasionnent de « *sérieux risques* » pour la sécurité des étudiants et des personnels universitaires.

¹⁶ D'un autre côté, le juge administratif lyonnais met également en avant le comportement de l'administration qui, tout en faisant preuve d'une « *indulgence* », « *a vainement proposé* » aux ressortissants étrangers « *une solution d'hébergement provisoire dans un gymnase à Meyzieu* ». En outre, des solutions existent puisque « *des possibilités d'hébergement d'urgence demeurent ouvertes* ».

¹⁷ Au regard de l'ensemble de ces éléments appréciés de façon extrêmement approfondie par le juge des référés, celui-ci retient le caractère d'utilité et d'urgence de la mesure d'expulsion.

II. L'expulsion du domaine public universitaire

¹⁸ Ainsi que nous l'avons vu, le juge des référés limite son action à l'appréciation de l'utilité et du caractère non sérieusement contestable de la mesure d'expulsion. Il procède ainsi au rejet d'un certain nombre d'arguments invoqués contre la mesure d'expulsion (A). Pour autant, l'ordonnance rendue ne va pas sans poser des difficultés pratiques quant à son application (B).

A. Le rejet par le juge des référés des arguments contre l'expulsion

19

La décision de l'administration en matière d'occupation domaniale est discrétionnaire puisque le propriétaire public est en droit de refuser la demande pour divers motifs, que ce soit pour des questions d'ordre esthétique ou pour un motif financier (voir en ce sens la décision du Conseil d'État, n°60932, du 2 mai 1969 *Société d'affichage Giraudy*) . Le Conseil d'État a ainsi pu juger inopérant le moyen tiré de la liberté de cerce et d'industrie à l'égard d'une décision discrétionnaire d'autorisation d'occupation privative du domaine public que celui-ci soit immobilier (voir en ce sens la décision du Conseil d'État du 23 mai 2012, n°348909, *RATP*) ou mobilier (voir en ce sens la décision du Conseil d'État du 29 octobre 2012, n°341173, *Commune de Tours*) .

20

Dans la même veine, le Tribunal administratif de Lyon rejette, dans son ordonnance du 2 mars 2017 précitée, à propos de l'expulsion de nombreux demandeurs d'asile occupant irrégulièrement un jardin public, les griefs en matière d'accueil ou d'hébergement d'urgence au titre du dispositif de veille sociale. Ce droit au logement ou, plus précisément, « *l'absence d'hébergement stable et pérenne* » est un moyen qui est également écarté par le juge administratif lyonnais dans l'ordonnance soumise à notre étude. Pour cause, il ne saurait justifier une utilisation incompatible avec l'affectation du domaine public. Par ailleurs, il existe des possibilités d'hébergement d'urgence. La question de la trêve hivernale et de la proximité des vacances de Noël subit le même sort puisqu'elle est aussi repoussée par le juge des référés qui considère que la fermeture des bâtiments de l'université pendant les congés « *ne saurait davantage suffire à priver d'urgence la mesure sollicitée* ». Dans ses conclusions sur l'arrêt du Conseil d'État du 22 septembre 2017, n°407031, le rapporteur public Romain Victor affirmait pourtant « *qu'à l'inverse de ce qu'a retenu le juge des référés, les dispositions relatives à la trêve hivernale trouvent à s'appliquer aux étudiants. Leur application n'est paralysée qu'à l'égard des personnes ayant perdu cette qualité* ». Sa position ne sera finalement pas suivie par le Palais Royal qui considère que les dispositions de l'article L. 421-6 du Code des procédures civiles d'exécution, prévoyant « *seulement un sursis aux mesures d'expulsion non exécutées à la date du 1er novembre de chaque année, si le relogement de l'intéressé n'est pas assuré* », ne s'opposent pas au prononcé par le juge du référé mesure-utile d'une mesure d'expulsion, même pendant la période de la trêve hivernale. Le juge administratif lyonnais, en rejetant le moyen lié à la trêve hivernale, suit la décision du Conseil d'État. De même, ne présente pas davantage d'effet « *le fait que la situation de ces personnes et, en*

particulier, des mineurs isolés, n'aurait pas fait l'objet d'un diagnostic spécifique ». La situation des mineurs n'est donc pas prise en considération par le Tribunal administratif de Lyon.

21

Cette position est critiquable car il est possible d'envisager du côté des occupants un référé-liberté en considérant que l'expulsion porte atteinte à une liberté fondamentale. Le Conseil d'État dans une décision du 31 juillet 2017, n°[412125](#) et n° 412171, *Commune de Calais et ministre de l'Intérieur*, a en effet pu considérer que les conditions de vie des migrants qui se trouvaient présents à Calais sont constitutives d'un risque pour la santé publique, en ce qui concerne leur hygiène et leur alimentation en eau potable, et « *révèlent en elles-mêmes une situation d'urgence caractérisée* ». L'insuffisance en eau potable dont souffrent les migrants est par ailleurs constitutive d'une carence de nature, selon le Palais Royal, « *à exposer de manière caractérisée, à des traitements inhumains ou dégradants, portant ainsi une atteinte grave et manifestation illégale à une liberté fondamentale* ». Cette obligation positive de protection à la charge des autorités publiques reconnue par le Conseil d'État témoigne d'un alignement sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme sur l'interdiction de la torture et des peines inhumaines et dégradantes. Sur le fondement de cet article, la Cour de Strasbourg va ainsi protéger davantage certaines catégories d'individus qui se caractérisent par leur vulnérabilité. Dans son arrêt *MSS contre Belgique et Grèce de 2011* du 21 janvier 2011, n° [30696/09](#), elle a pu affirmer par exemple qu'il existe un consensus européen relatif à la vulnérabilité des demandeurs d'asile. Quant à la situation des migrants de la jungle de Calais, le Conseil d'État, dans sa décision du 31 juillet 2017 précitée, va reconnaître aussi une obligation positive de protection à la charge de l'État. Un tel raisonnement aurait très bien pu être opéré par le Tribunal administratif de Lyon dans l'ordonnance qui fait l'objet de notre étude.

B. Les difficultés d'application de l'ordonnance

22

Même si l'Université Lyon 2 obtient gain de cause, la victoire est amère.

23

Tout d'abord, même si une personne publique est en droit de faire évacuer des occupants irréguliers du domaine public avec le concours des forces de l'ordre, rien n'est moins simple. D'un point de vue opérationnel, l'évacuation devra se faire en présence notamment de l'Office de l'immigration et de l'intégration voire, le cas échéant, de plusieurs interprètes. De plus, rien n'empêche les expulsés de faire

un recours contre la décision de l'administration d'évacuer les lieux, y compris en référé. La route semble encore semée d'embûches pour l'Université Lyon 2.

24

De plus, compte tenu de la situation particulière des occupants, le Tribunal administratif de Lyon adresse à l'administration une obligation positive, c'est-à-dire une obligation d'action pour l'avenir. Ainsi, « *il appartiendra cependant à l'université de poursuivre ses efforts pour qu'aboutisse la solution d'hébergement envisagée à Meyzieu* ». Cette position du Tribunal administratif de Lyon est tout à fait contestable dans la mesure où il ne revient pas à une université de gérer une telle mission dont les charges et les obligations paraissent en effet démesurées.

25

Une telle solution n'avait pas été dégagée dans la décision *M. F.* du 24 novembre 2004, précitée, dans laquelle le Conseil d'État avait uniquement ordonné l'expulsion des occupants irréguliers du domaine public, le tout sous astreinte. Toutefois, les occupants ne se trouvaient pas dans une situation aussi singulière. Déjà le Conseil d'État, dans sa décision du 28 juillet 2017, précitée, mettait en avant les « *diligences mises en œuvre par les services de l'État aux fins de procurer aux personnes concernées* ». Pour cause, il s'agissait de demandes d'expulsion à l'encontre de personnes mineures. Cela paraissait tout à fait compréhensible car il appartient aux services de l'État de gérer une telle mission. Tel n'est pas le cas de l'université dont la mission première est d'assurer le fonctionnement normal du service public de l'enseignement et de la recherche.

26

Pour autant il reste qu'à défaut de diligence de l'université, celle-ci pourra faire l'objet de poursuite devant le juge administratif. Là encore, ceci s'explique par la situation particulière dans laquelle se trouvent les ressortissants étrangers. Mais, dans ce cas, pourquoi le Tribunal administratif de Lyon n'a pas retenu, dans son ordonnance du 2 mars 2017 précitée à propos de l'occupation sans droit ni titre du Square du Sacré-Cœur à Lyon par des demandeurs d'asile, une telle obligation à l'égard des services de la commune de Lyon ? En effet, la qualité de demandeur d'asile est également l'expression d'une vulnérabilité. C'est en tout cas ce que la Cour de Strasbourg a relevé dans son arrêt *MSS contre Belgique et Grèce* de 2011 précité en considérant qu'il existe un consensus européen relatif à la vulnérabilité des demandeurs d'asile. Ce n'est pourtant pas le choix qu'a retenu le juge administratif lyonnais.