

Evacuation du square du Sacré-Cœur à Lyon

Lire les commentaires de :

Yannice Bencheikh

L'expulsion en référé des camps de migrants installés sur le domaine public

DÉCISION DE JUSTICE

TA Lyon, juge des référés – N° 1701422 – 02 mars 2017 [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Domaine public, Référé mesures utiles, Evacuation, Square du Sacré-Coeur

Rubriques

Propriétés publiques, Institutions et collectivités publiques

TEXTES



Résumé [Note universitaire](#)

Résumé

¹ Le tribunal administratif de Lyon a été saisi par la ville de Lyon d'une requête en référé tendant à ce que soit ordonnée l'évacuation, au besoin avec le concours de la force publique, du square du Sacré-Cœur, dans le troisième arrondissement, jardin public actuellement occupé par plus d'une vingtaine de demandeurs d'asile albanais et leurs familles.

² Il a été fait droit à cette demande, avec un délai d'exécution de trois jours, par ordonnance du 2 mars 2017...

Note universitaire

L'expulsion en référé des camps de migrants installés sur le domaine public

Yannice Bencheikh

Diplômé du Master 2 Droit public des affaires de l'Université Jean Moulin Lyon 3

DOI : [10.35562/alyoda.6340](https://doi.org/10.35562/alyoda.6340)

¹ *Les installations de camps de migrants sur le domaine public sont au cœur de l'actualité médiatique. Cet emballement a aussi trouvé sa traduction devant les tribunaux par la multiplication des contentieux visant à ordonner leur expulsion (voir notamment CE, 8ème SSJS, 5 mars 2014, n° 372422 ; TA Lille, ord., 1er septembre 2016, n° 1606080, Métropole Européenne de Lille; CE, 2ème – 7ème chambres réunies, 12 octobre 2016, n° 402783). L'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Lyon rendue le 2 mars 2017 (Ville de Lyon, requête n° 1701422) à propos de l'évacuation du square du Sacré-Cœur vient nourrir ce contentieux particulièrement dynamique.*

² Le square du Sacré-Cœur, situé dans le troisième arrondissement de la ville de Lyon, est occupé par plusieurs familles de migrants. Face à cette situation, la ville de Lyon, en qualité de propriétaire de cette dépendance, a poursuivi devant le juge des référés du tribunal administratif de Lyon l'expulsion des occupants.

³ La voie de droit utilisée par la ville requérante est celle du référé conservatoire (également appelé référé « mesures utiles »). « *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* » (L. 521-3 du Code de justice administrative) . Cette procédure est nécessaire pour enjoindre l'expulsion des occupants sans titre du domaine public puisque, sauf exception (autorisation par la loi ou urgence impérieuse), l'exécution forcée contre un occupant sans titre par l'administration elle-même est illégale (TC, 24 février 1992, n° 02685).

La qualification juridique du square

⁴ La domanialité publique du square du Sacré-Cœur, qualifié par l'ordonnance de « *jardin public* », n'a guère été développée. Il convient tout de même de s'y attarder, dès lors que son identification est nécessaire à la recevabilité du référé conservatoire. En effet, lorsqu'il est saisi d'une demande d'expulsion d'une dépendance du

domaine privé, le juge administratif est contraint de décliner sa compétence (CE, 8^{ème} et 3^{ème} SSR, 9 octobre 2013, n° 364062, OPH Lille Métropole Habitat, Cons. 3) .

⁵ Les squares ont déjà été assimilés par la jurisprudence à des jardins publics (CAA Paris, 30 mai 1995, n° 93PA01305) . Or, ces derniers sont des dépendances du domaine public dont l'appartenance repose sur une affectation à l'usage direct du public (CE, 18 juin 1969, n° 74252) . On peut néanmoins se demander si une appartenance au domaine public routier pouvait être envisageable. En effet, dans la mesure où le square est ouvert à la circulation des piétons, comme l'évoque l'ordonnance, cet élément aurait pu être de nature à caractériser une « *affectation aux besoins de la circulation terrestre* » au sens de l'article L. 111-1 du Code de la voirie routière, condition d'appartenance au domaine public routier. Pour autant, les jardins publics ou les squares n'ont pour l'heure jamais été qualifiés de dépendance du domaine public routier (CE, 3^{ème} et 5^{ème} SSR, 11 décembre 1985, n° 067115, Ville d'Annecy ; CAA Lyon, 25 juin 2013, n° 13LY00393, Cons. 4) pour deux raisons évidentes : l'affectation à la circulation générale fait défaut, de même que la capacité des voies à recevoir des véhicules (et pas seulement des piétons) . La question de savoir si une dépendance appartient ou non au domaine public routier n'est pas sans incidence sur la compétence du juge puisque, par détermination de loi, les atteintes portées au domaine public routier relèvent de la compétence exclusive du juge judiciaire (L. 116-1 du Code de la voirie routière). Sa compétence comprend notamment les occupations sans titre de ce domaine, même en référé (CA Versailles, 5 janvier 2005, n° 04/06570, SARL Les délices de Sceaux) . En référé conservatoire, le juge administratif « *doit rechercher et 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, 8^{ème} SSJS, 5 mars 2014, n° 369607, Cons. 1). Ainsi, il est censé se déclarer incompétent pour connaître de l'expulsion d'occupants d'un bien qui, quoique manifestement susceptible d'appartenir au domaine public, relèverait de la compétence du juge judiciaire.

Les conditions du référé-conservatoire

⁶ La compétence du juge administratif étant posé, la mise en œuvre du référé conservatoire exige de remplir quatre conditions : l'urgence à solliciter la mesure, son utilité, l'absence de contestation sérieuse, et l'absence d'obstacle à l'exécution d'une décision administrative.

⁷ La ville de Lyon justifie l'urgence à expulser les occupants sans titre par l'atteinte à l'utilisation normale du domaine public, ainsi que des atteintes au droit de propriété, à la sécurité et la salubrité publiques.

A l'exception du droit de propriété, tous les autres motifs sont retenus par le juge des référés lyonnais : occupation « *incompatible avec l'utilisation normale de ce jardin public* », « *risque élevé de tensions* », « *situation préoccupante en termes de salubrité publique* ». Deux types de motifs sont ainsi dégagés :

⁸ - d'une part, la protection du domaine public. La circonstance que l'utilisation normale du domaine public est compromise par l'occupant dépourvu de titre fonde à elle seule l'urgence à solliciter son expulsion (CE, 7^{ème} SSJS, 2 mai 2007, n° 296998, SARL Richard le Bataclan ; CE, 10^{ème} chambre, 2 décembre 2016, n° 399849, SPL Tamarun, Cons. 8) . L'ordonnance retient, par ailleurs, que l'atteinte au domaine public doit s'apprécier objectivement, sans tenir compte des éventuels efforts réalisés pour réduire l'entrave à l'utilisation normale du domaine public.

⁹ - d'autre part, les nécessités de l'ordre public, couramment retenues pour justifier l'urgence à expulser des occupants sans titre (*JurisClasseur Propriétés publiques*, Fasc. 68, §176). L'ordonnance ne relate pas de faits avérés de tensions. Cependant, en matière de protection de l'ordre public, l'appréciation du juge est plutôt large ; la simple existence de menaces ou de risques d'atteintes à l'ordre public suffit à satisfaire cette condition (CAA Bordeaux, 25 mars 1993, n° 92BX01050 ; CE, 12 octobre 2016, n° 402783, Cons. 5) . Même quand la probabilité de survenance du risque pour la sécurité publique provoqué par l'occupation sans titre est faible, la circonstance que sa concrétisation entrainerait de graves conséquences sur les personnes ou les biens suffit à caractériser l'urgence à ordonner l'expulsion (CE, 8^{ème} SSJS, 9 décembre 2010, n° 330996) . Quant au trouble à la salubrité publique, les tentatives pour le réduire n'ont pas été perçues comme suffisantes par le juge des référés.

¹⁰ Il résulte de ce qui précède, que l'urgence à expulser, et par suite l'utilité de cette mesure, a été dûment établie en l'espèce.

¹¹ Cependant, les occupants ont développé un argument qui n'est pas dénué d'intérêt invoquant les carences de la commune et de l'Etat dans l'exercice de leurs compétences. Sont plus précisément visées les missions assumées par l'Etat d'hébergement urgence au titre du dispositif de veille sociale (L. 345-2 et L. 345-2-2 du Code de l'action sociale et des familles), le droit des demandeurs d'asile à des conditions matérielles d'accueil décentes (L. 744-1 et suivants du CESEDA), ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle de droit au logement (Conseil Constitutionnel, 19 janvier 1995, n° 94-359 DC, Cons. 7).

¹² Le raisonnement, en particulier lorsqu'il est dirigé à l'encontre de la commune, procède de l'adage bien connu selon lequel « *nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude* » (plus brièvement nommé *nemo*

auditur). La ville de Lyon poursuivrait l'expulsion d'occupants dont l'illégalité de leur situation trouverait son origine dans des fautes qu'elle aurait commises. Le juge des référés du tribunal administratif de Lille avait été sensible à cet argument, pour qui les carences des autorités publiques, dont celles de l'autorité domaniale, l'avaient conduit à ordonner l'expulsion que « *si un abri, un couvert et un minimum d'hygiène, sous une forme ou une autre, sont proposés aux occupants [...] par les autorités compétentes [...] et que si cet hébergement est refusé par les intéressés* » (TA Lille, ord., 1^{er} septembre 2016, n° 1606080, Cons. 17). A cette exception près, qui n'a pas encore été reprise par le Conseil d'Etat, l'adage *nemo auditur* ne trouve guère de résonance dans le contentieux de l'expulsion. L'autorité domaniale est par exemple fondée à poursuivre l'expulsion d'occupants, quand bien même elle n'aurait pas fait usage au préalable de ses pouvoirs de police administrative (CAA Bordeaux, 16 octobre 2000, n° 00BX00599) ; elle peut de même solliciter l'expulsion d'un occupant qu'elle a pourtant laissé stationner pendant des années sans titre, par simple tolérance (CAA Paris, 7 juin 2007, n° 05PA00710) . Le juge des référés du tribunal administratif de Lyon, contrairement à son homologue lillois, est resté sur cette ligne plus traditionnelle en faisant primer la protection du domaine public et de l'ordre public à la situation personnelle des occupants. C'est ainsi qu'il ne prend pas la peine d'examiner la réalité des carences, dès lors que « *quelque soient les griefs* », les motifs susmentionnés suffisent en tout état de cause à identifier l'urgence et l'utilité de l'expulsion. Il faut rappeler qu'entre temps est intervenu l'arrêt du Conseil d'Etat du 12 octobre 2016 précité qui témoigne d'une ligne de conduite faisant également prévaloir les nécessités de l'ordre public sur la situation personnelle des migrants (*cf. Cons. 10*).

13

Bien que seul le propriétaire ou le gestionnaire de la dépendance domaniale soit recevable à demander l'expulsion d'occupants sans titre (CE, 8^{ème} SSJS, 22 février 2015, n° 391181, Commune de Nogent-sur-Marne, Cons. 3), cette procédure ne vise pas tant à protéger le droit réel de l'autorité domaniale que l'affectation de la dépendance à l'utilité publique (voir en ce sens CAA Lyon, 4 juillet 2000, n° 98LY00600 : « *afin d'assurer la protection du domaine public à l'encontre de ceux qui l'utilisent de façon privative sans droit, le gestionnaire du domaine public peut légalement demander, même sans texte, au juge des référés administratifs, l'expulsion des occupants sans titre du domaine public* »). Il ne serait pas normal de faire subir au public les fautes, à supposer qu'elles soient établies, de l'autorité domaniale, et *a fortiori* celles d'autorités administratives tierces. De plus, la poursuite des occupations sans titre du domaine public n'est que la mise en œuvre des deux principes à valeur législative en vertu desquels « *nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public [...] dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous.* » (L. 2122-1

du Code général de la propriété des personnes publiques), et « *les biens du domaine public sont utilisés conformément à leur affectation à l'utilité publique* » (L. 2121-1 alinéa 1 du CGPPP) . Pour toutes ces raisons, la position du juge des référés de ne pas accueillir le moyen de type *nemo auditur* soulevé par les défendeurs se justifie.

14

Après avoir établi l'urgence et l'utilité de la mesure, il appartenait ensuite au juge de vérifier si la demande ne se heurtait à aucune contestation sérieuse. Lorsque l'occupant n'a jamais eu de titre, à la différence de celui qui se l'est vu retirer ou refuser de renouveler, l'absence de contestation sérieuse est souvent relevée de manière expéditive (par exemple, CE, 12 octobre 2016, n° 402783, Cons. 9). En l'espèce, les occupants ont fait valoir qu'ils s'étaient installés sur la dépendance domaniale sur ordre des services municipaux. A l'appui de cette allégation, ils apportent une coupure de presse. Cela ne saurait suffire à faire naître une contestation sérieuse ; une occupation du domaine public, pour être valable, ne peut être matérialisée que par un acte exprès, et donc écrit, émanant de l'autorité domaniale, et cela quand bien même, cette dernière aurait incité les intéressés à s'y installer (CE, 10^{ème} chambre, 20 mars 2017, n° 392916, Cons. 5). Considérer qu'un article de presse peut créer une contestation sérieuse à l'expulsion des migrants, aurait revêtu à méconnaître ces principes. Si tant est que ce soit effectivement le cas en l'espèce, la circonstance que les migrants auraient été dirigés par l'autorité domaniale, laquelle ayant ainsi laissé croire qu'ils disposaient d'un droit à occuper la dépendance, pourrait tout au plus être réglée sur le terrain indemnitaire (CAA Marseille, 10 janvier 2005, n° 01MA02005, Société Majeyda, admettant dans son principe, malgré le rejet des conclusions indemnitaires, la possibilité pour l'occupant qui a raisonnablement cru détenir un titre d'occupation, ou pouvoir en obtenir un, d'agir en responsabilité pour faute contre l'autorité domaniale qui a fait naître cette méprise).

15

Enfin, le prononcé de l'expulsion ne faisait obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative. Toutes les conditions du référé conservatoire ayant été remplies, il en découle que la ville de Lyon était fondée à solliciter l'expulsion des occupants sans titre.

16

Comme l'illustre la présente ordonnance, les chances des migrants de s'opposer aux poursuites dont ils font l'objet sont maigres dans le cadre du contentieux de l'expulsion du domaine public. En revanche, les requêtes qu'ils introduisent par la voie du référé-liberté (L. 521-2 du Code de justice administrative) tendant à enjoindre l'administration de prendre toutes mesures propres à assurer des conditions de vie décentes, connaissent une issue plus favorable (CE, Juge des référés, 23 novembre 2015, n° 394540 ; CE, 1^{ère} - 6^{ème} chambres réunies, 27 juillet 2016, n° 400055 ; voir également l'article de Julia SCHMITZ, Le juge du référé-liberté et la « jungle de Calais », *AJDA* 2016 p. 556).

