

Droits des occupants de terrain : évolution récente de la jurisprudence

1. Sous l'impulsion de la CEDH dont les arrêts ont force obligatoire en France¹, la jurisprudence y regarde, de plus en plus, à deux fois avant de prononcer l'expulsion des bidonvilles occupés sans titre, comme le montre l'examen des huit décisions rendues en 2015 qui ont été collectées par le GISTI².
2. La France a été condamnée, le 17 octobre 2013, par la CEDH parce que les tribunaux avaient ordonné l'expulsion d'un terrain sans vérifier la proportionnalité de cette mesure alors que s'agissant d'une ingérence dans le droit reconnu par l'article 8 de la Convention, une telle vérification doit être opérée³.
3. Au moins pour les décisions rassemblées, le message a été entendu et la mise en balance qu'elles ont opérée va être étudiée, en son principe (1) et en ses modalités (2).

1. Le principe de la mise en balance

4. L'apport principal de ces décisions est de faire rentrer dans le droit commun du procès les demandes d'expulsion des terrains occupés sans titre. La mise en balance exigée par la CEDH n'est au fond qu'une déclinaison du principe du contradictoire, du droit à ce que ses arguments soient entendus.
5. Jusqu'à présent, la mise en balance avait été éludée par la jurisprudence dominante : l'atteinte au droit de propriété suffisait à constituer le trouble manifestement illicite que le juge des référés, sur le fondement de l'article 809 du code de procédure civile, doit faire cesser.
6. La situation sociale des occupants était laissée à l'appréciation exclusive de l'autorité administrative qui dispose d'une marge de manœuvre pour accorder le concours de la force publique. Désormais, le juge doit en tenir compte avant de prononcer l'expulsion.
7. **La jurisprudence de la CEDH a, en effet, l'autorité de la chose interprétée⁴ et plus aucune décision d'expulsion ne pourrait être prononcée sans l'examen de proportionnalité découlant, selon la CEDH, de l'article 8** de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
8. Les décisions rendues en 2015 qui y procèdent devraient donc « faire jurisprudence », au moins quant au principe de la mise en balance.
9. La Cour de Cassation, par un arrêt du 17 décembre 2015⁵, a d'ailleurs cassé un arrêt de cour d'appel, au double visa de l'article 8 de la Convention et de l'article 809 du code de procédure civile, pour ne pas avoir recherché, comme il le lui était demandé, si les mesures ordonnées étaient proportionnées au regard du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile.
10. La cassation intervient pour défaut de base légale, donc pour une motivation insuffisante. Il s'agit d'un revirement de jurisprudence : le 20 janvier 2010, la même troisième chambre civile, avait cassé, pour violation de l'article 809 de procédure civile, un arrêt de cour d'appel qui avait dit n'avoir lieu à référé, renvoyant au juge du fond un contrôle de proportionnalité de l'expulsion jugé nécessaire⁶. Elle avait alors considéré que l'occupation sans titre suffisait à constituer un trouble manifestement illicite, au sens de l'article 809 du code de procédure civile.

¹ Le 15 avril 2011, l'assemblée plénière de la Cour de Cassation a dit pour droit que « *les Etats adhérents à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont tenus de respecter les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, sans attendre d'être attaquées devant elle ni d'avoir modifié leur législation* »

² Les références de ces décisions, toutes accessibles sur le site du GISTI figurent en annexe.

³ CEDH, 17 octobre 2013, Affaire Winterstein et autres c. France, § 155 et 156

⁴ F Sudre, « Droit européen et international des droits de l'homme », PUF n°350 ;

⁵ Cass. Civ 3, 17 décembre 2015 n° 14-22095 ;

⁶ Cass.Civ 3, 20 janvier 2010, Bull.Civ 2010 III n°19.

11. **La mise en balance, désormais imposée, oblige-t-elle le juge des référés à se déclarer incompetent au profit du juge du fond** pour l'apprécier ?
12. Le juge des référés du T.G.I de Marseille, avec ironie et agacement, estime que oui dans son ordonnance du 18 septembre 2015.
13. Il relève que les quartiers riches ne veulent pas, pour des raisons de standing, de ceux qu'il nomme des « squatteurs », que les quartiers pauvres ne sont pas prêts à partager avec eux les aides sociales dont ils bénéficient, qu'ils sont rendus « *responsables de la dégradation de la santé mentale et physique des riverains qui divorcent, perdent leur emploi, mettent en péril leur entreprise et ne peuvent vendre pour partir..* ».
14. Constatant que les défendeurs opposent avec autant de conviction le respect des droits de l'homme, la lutte contre l'exclusion et le droit à l'hébergement d'urgence, il considère qu'il « *n'appartient pas au juge des référés de trancher ce magnifique débat politico-social, seul le juge du fond pouvant en connaître* ». Pour lui, la mise en balance empêche que le trouble puisse être considéré comme manifestement illicite.
15. En tout cas, comme pour marquer l'importance de la mise en balance, le Premier Président de la cour d'appel de Versailles a suspendu, en référé, l'exécution provisoire de plein droit d'une ordonnance de référé qui avait prononcé une expulsion sans procéder à la mise en balance des arguments invoqués par les occupants avec ceux du propriétaire.
16. Pour lui, l'absence de contrôle de proportionnalité, contrairement aux exigences conventionnelles, constitue une violation de l'article 12 du code de procédure civile en ce qu'elle constitue une méconnaissance évidente et d'une certaine gravité de l'étendue de ses pouvoirs par le juge.
17. **Le « domicile »** relevant de la protection de l'article 8 de la Convention, **constitue, pour la CEDH, un concept autonome qui ne dépend pas d'une qualification en droit interne et « dépend de circonstances factuelles, notamment de liens suffisants et continus avec un lieu déterminé »⁷**.
18. Les décisions collectées relèvent, ainsi, pour estimer nécessaire la mise en balance, une certaine durée d'installation (deux ans dans l'affaire jugée à Ivry, 4 ans pour l'affaire jugée à Montreuil, un an pur l'affaire jugée à Marseille, plusieurs mois voire plusieurs années pour l'affaire jugée par la cour d'appel de Toulouse, plusieurs années pour l'affaire portée devant la Cour de Cassation, présence ancienne dans un périmètre proche des lieux pour l'affaire jugée au T.G.I d'Evry)
19. **Les lieux de vie peuvent être en « durs »** (un entrepôt pour l'affaire jugée à Montreuil, un bâtiment pour l'affaire jugée à Ivry), **une caravane, un algéco ou un cabanon** (affaire jugée par la Cour de Cassation) **ou occupés dans des conditions précaires ou insalubres** (affaire jugée à Toulouse).
20. La cour d'appel de Paris, le 22 janvier 2015, a, ainsi, jugé, à propos du champ d'application des articles L 412-3 et L 412-4 du code des procédures civiles d'exécution sur les délais pour se reloger, **qu'un « simple baraquement précaire, qui quelque soit son niveau de confort et de salubrité, constitue un local d'habitation comme tout lieu confort où des personnes habitent de façon durable »**.
21. Bien évidemment, **la mise en balance n'aboutit pas nécessairement à un refus d'expulsion** : l'examen des situations respectives peut conduire à privilégier les arguments invoqués par le propriétaire.
22. Deux décisions sur les sept étudiées ont ainsi prononcé l'expulsion mais ont accordé des délais soit de six mois soit de trois ans pour procéder au diagnostic et à l'accompagnement prévus dans la circulaire de 2012 (arrêt de la cour d'appel de Paris) ou poursuivre les efforts de réinsertion menés depuis plusieurs mois (ordonnance de référé du T.I d'Ivry). La mise en balance oblige à tenir compte de la situation sociale des occupants fusse en leur accordant des délais.

⁷ Arrêt Winterstein précité, § 141.

2. Les modalités de la mise en balance

23. La mise en balance oblige, en effet, à étudier successivement les droits des propriétaires et les droits des occupants.

2.1. Les droits des propriétaires

24. A l'exception de l'affaire portée devant la Cour de Cassation, la demande en expulsion, dans les décisions étudiées, était formée par des collectivités publiques locales.
25. Comme le rappelle la cour d'appel de Toulouse : « *l'article L 115-1 du code de l'action sociale fait obligation aux collectivités territoriales de poursuivre une politique de lutte contre les exclusions qui tend à garantir l'accès effectif aux droits fondamentaux et à prévenir et supprimer toutes les situations pouvant engendrer la pauvreté ou l'exclusion* ».
26. **La situation des collectivités publiques**, compte tenu de leurs obligations sociales, **est donc particulière quant à l'appréciation de la nécessité de l'expulsion**.
27. L'absence de projet d'emploi des lieux occupés est relevée par plusieurs décisions pour conclure à la disproportion de la mesure d'expulsion : à quoi cela sert-il de libérer les lieux si rien n'y est fait ?
28. Le T.G.I d'Evry conclut, par exemple, à « *l'absence de nécessité de la mesure d'expulsion invoquée par l'Agence des espaces verts d'Ile de France qui ne fait état d'aucun projet de la collectivité portant sur la parcelle concernée* ».
29. Le T.I d'Ivry, relève, pour accorder un délai de trois ans, « *qu'aucuns travaux ni projets à court ou moyen terme, avant l'horizon 2020, ne sont prévus pour l'immeuble litigieux...* ».
30. Le T.I de Montreuil, pour rejeter la demande d'expulsion, constate, notamment « *l'absence de projet spécifique de la commune justifiant la récupération des lieux* ».

2.2. Les droits des occupants

31. La CEDH estime que « *l'appartenance des requérants à un groupe socialement défavorisé et leurs besoins particuliers à ce titre doivent être pris en compte dans l'examen de proportionnalité que les autorités nationales sont tenues d'effectuer, notamment lorsqu'elles envisagent des solutions à l'occupation illégale, mais encore, si l'expulsion est nécessaire, lorsqu'elles décident de sa date, de ses modalités et, si possible, d'offres de logement* »⁸.
32. Pour estimer « disproportionnée » l'atteinte portée au droit au respect de la vie privée et familiale par rapport à la protection du droit de propriété des appelants, la cour de Toulouse observe, dans le droit fil des principes dégagés par la CEDH que « *l'expulsion projetée, sans que les appelants⁹ ne proposent la moindre mesure d'accompagnement ou de logement des familles concernées, aurait pour effet, ..., de jeter les personnes expulsées dans une précarité plus grande que celle dans laquelle elles vivent actuellement et serait susceptible de mettre en danger les enfants, leur interdisant de poursuivre une scolarité dans des conditions normales* ».
33. L'absence de solution alternative d'hébergement est également relevée pour rejeter la demande d'expulsion (T.G.I. d'Evry, T.I Montreuil).
34. Les démarches d'insertion entreprises par les occupants, la scolarisation des enfants sont prises en compte par trois décisions dans la balance en faveur du maintien dans les lieux (T.I Ivry, cour d'appel de Toulouse, T.G.I d'Evry).

⁸ Arrêt Winterstein, précité, § 160

⁹ Il s'agit d'une commune et d'une communauté d'agglomération

35. Pour justifier l'octroi de trois ans de délais, le T.I d'Ivry estime qu'il s'agit d'un passage transitoire permettant de trouver une certaine stabilité et solidarité pour trouver un logement régulier, stabilité et solidarité qui ne peuvent être interrompus en raison des conséquences de cette rupture sur le respect des droits fondamentaux que si l'expulsion est nécessaire.
36. Comme le souligne le T.I de Montreuil : « *Si l'article 544 du code civil affirme le caractère absolu du droit de propriété, celui-ci n'est pas prééminent par rapport à d'autres droits fondamentaux. Le fait pour une commune de retrouver la jouissance effective du bien dont elle est propriétaire ne peut être acquis au prix d'une expulsion aux conséquences humaines d'autant plus lourdes qu'elle s'inscrit dans un contexte de multiples expulsions de ce **type qui n'ont pour effet que de déplacer les occupations illégales et de maintenir les personnes qui en sont l'objet dans un état de grande précarité*** ».

X X X

37. L'examen de ces jurisprudences laisse penser que l'expression « occupant sans droit ni titre » est sur le point de devenir obsolète, l'effectivité des droits fondamentaux étant de plus en plus mise en balance avec le droit de propriété.
38. L'obligation positive de veiller à ce que le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants mise à la charge de l'Etat, récemment, par la CEDH¹⁰ et le Conseil d'Etat¹¹ pourrait renforcer cette évolution.

X X X

ANNEXE : référence des décisions citées

- Cour d'appel de Paris, 22 janvier 2015 X / ville de Paris
- T.I Montreuil, 13 mars 2015, Commune de Montreuil/ X
- Juge des référés du T.G.I Evry, 5 mai 2015, Agence des espaces verts de la région Ile de France/ X
- Ordonnance de référé du Premier Président de la cour d'appel de Versailles, 11 juin 2015, X / Etablissement public foncier des Yvelines
- Juge des référés du T.G.I de Marseille du 18 septembre 2015, Direction Régionale des Finances Publiques de Provence Côte d'Azur et du département des Bouches du Rhône/ X
- Juge des référés du T.I d'Ivry du 16 octobre 2015, SADEV / X
- Cour d'appel de Toulouse du 4 novembre 2015, Toulouse Métropole et Commune de Toulouse / X
- Cour de Cassation, Troisième chambre civile du 17 décembre 2015, Mme A / Consorts X

¹⁰ CEDH, 7 juillet 2015 Affaire V.M et autres c. Belgique, requête 60125/11

¹¹ Conseil d'Etat, 23 novembre 2015, Ministère de l'Intérieur, Commune de Calais / Médecins du monde et autres