



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

Légifrance

Le service public de la diffusion du droit

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Conseil d'État, Juge des référés, 08/11/2023, 488872, Inédit au recueil Lebon

Conseil d'État - Juge des référés

**Audience publique du mercredi 08
novembre 2023**

ECLI:FR:CEORD:2023:488872.20231108
Non publié au bulletin

Avocat(s)
SCP BORE, SALVE DE BRUNETON, MEGRET ; SCP SPINOSI

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu les procédures suivantes :

Mme M... I... épouse G... et M. H... G... ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nice, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de la décision du 21 août 2023 par laquelle le sous-préfet de Grasse les a mis en demeure de libérer le logement qu'ils occupent dans la commune du Bar-sur-Loup, dans un délai de 48 heures, sous peine d'évacuation forcée.

Par une ordonnance n° 2304148 du 24 août 2023, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a fait droit à leur demande.

I. M. B... J... et Mme C... E..., épouse J..., agissant en qualité de représentants légaux de leurs enfants mineurs, D... et F... J..., ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nice, statuant sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative, d'une part, de mettre fin à la suspension de l'exécution de la décision du 21 août 2023 du sous-préfet de Grasse prononcée par l'ordonnance du 24 août 2023, d'autre part, de mettre à la charge M. et Mme G... la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Par une ordonnance n° 2304644 du 29 septembre 2023, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a, d'une part, mis fin à la suspension de l'exécution de la décision du 21 août 2023 du sous-préfet de Grasse et, d'autre part, mis à la charge M. et Mme G... la somme de 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Sous le n° 488872, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 16 et 27 octobre 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. et Mme G... demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'annuler l'ordonnance n° 2304644 du 29 septembre 2023 du juge des référés du tribunal administratif de Nice ;

2°) de suspendre l'exécution de la décision du 21 août 2023 du sous-préfet de Grasse ;

3°) de mettre à la charge M. et Mme J..., ainsi que de l'Etat, la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que l'ordonnance attaquée est entachée :

- d'irrégularité dès lors que, d'une part, la requête ne leur a pas été communiquée, ils n'ont pas été régulièrement convoqués à l'audience et cette dernière n'a pas été renvoyée à une date ultérieure alors qu'ils n'ont eu le temps ni de produire un mémoire ni de préparer leur défense, en méconnaissance des droits de la défense, du droit à un procès équitable ainsi que des articles R. 522-4 et R. 522-7 du code de justice administrative et, d'autre part, leur mémoire en défense, produit postérieurement à l'audience mais antérieurement à la clôture de l'instruction, n'a pas été pris en compte, en méconnaissance des articles L. 522-1, R. 522-8 et R. 611-1 du même code ;

- de méconnaissance de l'office du juge des référés en ce que ce dernier s'est prononcé sur l'existence d'un doute sérieux sur la légalité de l'acte dont la suspension est sollicitée et non sur l'existence d'une atteinte grave et immédiate à une liberté fondamentale, en méconnaissance de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ;

- d'erreur de droit en ce que la décision du 21 août 2023 du sous-préfet de Grasse ne satisfait pas à deux des conditions prévues par l'article 38 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 dès lors que, d'une part, ils ne se sont pas introduits ni maintenus dans le logement à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou de contrainte et, d'autre part, M. et Mme J... n'ont jamais démontré que le logement en cause constituait leur domicile principal.

Par un mémoire en défense et un nouveau mémoire enregistrés les 26 et 29 octobre 2023, M. et Mme J... concluent en premier lieu, à titre principal, au rejet de la requête, en deuxième lieu, à titre subsidiaire en cas d'annulation de l'ordonnance de première instance, à ce qu'il soit mis fin à la suspension de l'exécution de la décision du 21 août 2023 du sous-préfet de Grasse et, en dernier lieu, à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge M. et Mme G... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ils soutiennent que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 27 octobre 2023, le ministre de l'intérieur et des outre-mer conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens ne sont pas fondés.

II. Par une requête en tierce opposition, M. B... J... et Mme C... E..., épouse J..., agissant en qualité de représentants légaux de leurs enfants mineurs, D... et F... J..., ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nice de déclarer non avenue l'ordonnance du 24 août 2023 du juge des référés du tribunal administratif de Nice. Par une ordonnance n° 2304645 du 29 septembre 2023, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a fait droit à leur demande.

Sous le n° 488874, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 16 et 27 octobre 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. et Mme G... demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'annuler l'ordonnance n° 2304645 du 29 septembre 2023 du juge des référés du tribunal administratif de Nice ;

2°) de suspendre l'exécution de la décision du 21 août 2023 du sous-préfet de Grasse ;

3°) de mettre à la charge M. et Mme J..., ainsi que de l'Etat, la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la requête en tierce opposition était irrecevable dès lors que, d'une part, les intérêts M. et Mme J... étaient déjà représentés dans le cadre de la procédure par le sous-préfet de Grasse, défendeur dans cette instance et, d'autre part, l'admission de la tierce opposition a amené la juridiction administrative à trancher un litige opposant le bailleur au preneur d'un contrat de bail au sujet de l'existence et de la portée de ce contrat, contentieux qui relève de la compétence de la juridiction judiciaire ;
- l'ordonnance attaquée est entachée d'irrégularité dès lors que, d'une part, la requête ne leur a pas été communiquée, ils n'ont pas été régulièrement convoqués à l'audience et cette dernière n'a pas été renvoyée à une date ultérieure, alors qu'ils n'ont eu le temps ni de produire un mémoire ni de préparer leur défense, en méconnaissance des droits de la défense, du droit à un procès équitable ainsi que des articles R. 522-4 et R. 522-7 du code de justice administrative et, d'autre part, leur mémoire en défense, produit postérieurement à l'audience mais antérieurement à la clôture de l'instruction, n'a pas été pris en compte, en méconnaissance des articles L. 522-1, R. 522-8 et R. 611-1 du même code ;
- l'ordonnance est entachée de méconnaissance de l'office du juge des référés en ce que ce dernier s'est prononcé sur l'existence d'un doute sérieux sur la légalité de l'acte dont la suspension est sollicitée et non sur l'existence d'une atteinte grave et immédiate à une liberté fondamentale, en méconnaissance de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ;
- l'ordonnance est entachée d'erreur de droit en ce que la décision du 21 août 2023 du sous-préfet de Grasse ne satisfait pas à deux des conditions prévues par l'article 38 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 dès lors que, d'une part, ils ne se sont pas introduits ni maintenus dans le logement à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou de contrainte et, d'autre part, M. et Mme J... n'ont jamais démontré que le logement en cause constituait leur domicile principal.

Par un mémoire en défense et un nouveau mémoire enregistrés les 26 et 29 octobre 2023, M. et Mme J... concluent en premier lieu, à titre principal, au rejet de la requête, en deuxième lieu, à titre subsidiaire en cas d'annulation de l'ordonnance de première instance, à ce que l'ordonnance n° 2304148 du 24 août 2023 soit déclarée non avenue et à ce que la requête présentée par M. et Mme G... soit rejetée et, en dernier lieu, à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge solidaire M. et Mme G... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ils soutiennent que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 27 octobre 2023, le ministre de l'intérieur et des outre-mer conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 ;
- le code de justice administrative ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 30 octobre 2023, à 15 heures 30 :

- Me Spinosi, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat M. et Mme G... ;
- Me Boré, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat M. et Mme J... ;
- Mme J... ;
- les représentants du ministre de l'intérieur et des outre-mer ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a clos l'instruction.

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes visées ci-dessus, présentées sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice

administrative, présentent à juger des questions communes. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une même ordonnance.

2. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : " Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. (...) ".

3. Aux termes de l'article 38 de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale : " En cas d'introduction et de maintien dans le domicile d'autrui, qu'il s'agisse ou non de sa résidence principale ou dans un local à usage d'habitation, à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou de contrainte, la personne dont le domicile est ainsi occupé, toute personne agissant dans l'intérêt et pour le compte de celle-ci ou le propriétaire du local occupé peut demander au représentant de l'Etat dans le département de mettre en demeure l'occupant de quitter les lieux, après avoir déposé plainte, fait la preuve que le logement constitue son domicile ou sa propriété et fait constater l'occupation illicite par un officier de police judiciaire, par le maire ou par un commissaire de justice. / (...) La décision de mise en demeure est prise, après considération de la situation personnelle et familiale de l'occupant, par le représentant de l'Etat dans le département dans un délai de quarante-huit heures à compter de la réception de la demande. Seule la méconnaissance des conditions prévues au premier alinéa ou l'existence d'un motif impérieux d'intérêt général peuvent amener le représentant de l'Etat dans le département à ne pas engager la mise en demeure. En cas de refus, les motifs de la décision sont, le cas échéant, communiqués sans délai au demandeur. / La mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures. Lorsque le local occupé ne constitue pas le domicile du demandeur, ce délai est porté à sept jours et l'introduction d'une requête en référé sur le fondement des articles L. 521-1 à L. 521-3 du code de justice administrative suspend l'exécution de la décision du représentant de l'Etat. Elle est notifiée aux occupants et publiée sous forme d'affichage en mairie et sur les lieux. Le cas échéant, elle est notifiée à l'auteur de la demande. / Lorsque la mise en demeure de quitter les lieux n'a pas été suivie d'effet dans le délai fixé, le représentant de l'Etat dans le département doit procéder sans délai à l'évacuation forcée du logement, sauf opposition de l'auteur de la demande dans le délai fixé pour l'exécution de la mise en demeure ".

4. Il résulte de l'instruction que M. et Mme J..., agissant au nom de leurs enfants mineurs propriétaires d'un logement dans la commune du Bar-sur-Loup, ont demandé au sous-préfet de Grasse, sur le fondement des dispositions précitées de l'article 38 de la loi du 5 mars 2007, de mettre en demeure les occupants de ce logement de quitter les lieux. Par une décision du 21 août 2023, le sous-préfet de Grasse a pris la mise en demeure sollicitée, assortie d'un délai de 48 heures dont le non-respect donnerait lieu à une évacuation avec le concours de la force publique. Mme I..., épouse G..., et M. G..., tous deux occupants du logement en cause, ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nice, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de cette décision. M. et Mme J... ont relevé appel de l'ordonnance du 24 août 2023 par laquelle le juge des référés a fait droit à cette demande de suspension. Par une ordonnance en date du 13 septembre 2023, la juge des référés du Conseil d'Etat a rejeté leur requête pour irrecevabilité, M. et Mme J... n'ayant été ni appelés ni présents à l'instance ayant abouti à l'ordonnance du 24 août 2023. M. et Mme J... ont alors demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nice, d'une part, par une requête en tierce opposition, de déclarer non avenue l'ordonnance du 24 août 2023, d'autre part, par une demande sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative, de mettre fin à la suspension de l'exécution de la décision du 21 août 2023 du sous-préfet de Grasse prononcée par cette même ordonnance. Par deux ordonnances du 29 septembre 2023 dont M. et Mme G... relèvent appel, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a fait droit aux demandes M. et Mme J....

Sur la régularité des ordonnances attaquées :

5. Aux termes de l'article R. 522-8 du code de justice administrative : " L'instruction est close à l'issue de l'audience, à moins que le juge des référés ne décide de différer la clôture de l'instruction à une date postérieure dont il avise les parties par tous moyens. Dans ce dernier cas, les productions complémentaires déposées après l'audience et avant la clôture de l'instruction peuvent être adressées directement aux autres

parties, sous réserve, pour la partie qui y procède, d'apporter au juge la preuve de ses diligences. / L'instruction est rouverte en cas de renvoi à une autre audience ". Aux termes de l'article R. 611-1 du code de justice administrative : " La requête, le mémoire complémentaire annoncé dans la requête et le premier mémoire de chaque défendeur sont communiqués aux parties avec les pièces jointes (...) ". Il résulte de ces dispositions, destinées à garantir le caractère contradictoire de l'instruction, que la méconnaissance de l'obligation de communiquer le premier mémoire d'un défendeur est en principe de nature à entacher la procédure d'irrégularité. Il n'en va autrement que dans le cas où il ressort des pièces du dossier que, dans les circonstances de l'espèce, cette méconnaissance n'a pu préjudicier aux droits des parties.

6. Il résulte de l'instruction que le juge des référés a, lors de l'audience commune aux deux requêtes ayant donné lieu aux ordonnances attaquées, informé les parties à l'audience que la clôture de l'instruction interviendrait le 29 septembre à 12h. Pour chacune des deux affaires, M. et Mme G... ont déposé un premier mémoire en défense, qui ont tous deux été enregistrés le 29 septembre à 11h01 et qui n'ont pas été communiqués aux parties. Le juge des référés du tribunal administratif de Nice, en ne communiquant pas aux parties les mémoires en défense présentés par M. et Mme G..., a entaché d'irrégularité les procédures aux termes desquelles il a pris les deux ordonnances attaquées. Par suite, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens présentés pour chacune des deux requêtes, ces ordonnances doivent être annulées.

7. Il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur les demandes M. et Mme J....

Sur la requête en tierce opposition présentée par M. et Mme J... :

8. Aux termes de l'article R. 832-1 du code de justice administrative : " Toute personne peut former tierce opposition à une décision juridictionnelle qui préjudicie à ses droits, dès lors que ni elle ni ceux qu'elle représente n'ont été présents ou régulièrement appelés dans l'instance ayant abouti à cette décision ".

9. Il résulte de l'instruction, ainsi qu'il a été dit au point 3, que M. et Mme J... n'ont été ni appelés ni présents à l'instance ayant abouti à l'ordonnance du 24 août 2023 du juge des référés du tribunal administratif de Nice. Il résulte également de l'instruction que cette ordonnance, qui suspend l'exécution de la décision du sous-préfet de Grasse mettant en demeure, à leur demande, M. et Mme G... de quitter le logement dont les enfants mineurs M. et Mme J... sont propriétaires, préjudicie à leurs droits, sans que le sous-préfet de Grasse puisse être regardé comme représentant M. et Mme J... dans cette instance. Par suite, ils sont recevables à former devant le juge des référés, sur le fondement de l'article R. 832-1 du code de justice administrative, une tierce opposition.

10. Il résulte de l'instruction que M. et Mme G... qui n'ont, contrairement à ce qu'ils prétendent, pas conclu de bail de location avec M. et Mme J..., se sont introduits puis maintenus dans un logement situé sur la partie supérieure de la propriété M. et Mme J... et qui doit être considéré comme le domicile M. et Mme J... au sens de l'article 38 de la loi du 5 mars 2007, dans sa rédaction issue de l'article 6 de la loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023. Par suite, dès lors que M. et Mme G... se sont introduits et maintenus dans le domicile M. et Mme J... à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou de contrainte, que M. et Mme J... ont déposé une plainte et qu'ils ont fait constater, par un commissaire de justice, l'occupation illicite du logement, il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, que la décision du sous-préfet de Grasse du 21 août 2023 mettant en demeure M. et Mme G... de quitter ce logement, dans un délai de 48 heures dont le non-respect donnerait lieu à une évacuation avec le concours de la force publique, serait entachée d'une illégalité manifeste justifiant le prononcé des mesures demandées par M. et Mme G....

11. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Nice du 24 août 2023 doit être déclarée non avenue et que la demande présentée par M. et Mme G... devant ce juge doit être rejetée.

Sur la demande présentée par M. et Mme J... sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative :

12. Aux termes de l'article L. 521-4 du code de justice administrative : " Saisi par toute personne intéressée, le juge des référés peut, à tout moment, au vu d'un élément nouveau, modifier les mesures qu'il avait ordonnées

ou y mettre fin ".

13. Il résulte de ce qui vient d'être dit que l'ordonnance du 24 août 2023 du juge des référés du tribunal administratif de Nice étant déclarée non avenue, il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions présentées contre cette même ordonnance par M. et Mme J... sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

14. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la M. et Mme G..., sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, une somme de 4 000 euros à verser à M. et Mme J... au titre de l'ensemble des procédures. Les dispositions du même article font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge M. et Mme J... et de l'Etat, qui ne sont pas les parties perdantes dans les présentes instances.

ORDONNE :

Article 1er : Les ordonnances n° 2304644 et n° 2304645 du 29 septembre 2023 du juge des référés du tribunal administratif de Nice sont annulées.

Article 2 : La tierce opposition présentée par M. et Mme J... est admise.

Article 3 : L'ordonnance du 24 août 2023 du juge des référés du tribunal administratif de Nice est déclarée non avenue.

Article 4 : La demande présentée par M. et Mme G... devant le juge des référés du tribunal administratif de Nice, enregistrée sous le n° 2304148, est rejetée.

Article 5 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions présentées par M. et Mme J... sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative.

Article 6 : M. et Mme G... verseront la somme de 4 000 euros à M. et Mme J... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 7 : Les conclusions présentées par M. et Mme G... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 8 : La présente ordonnance sera notifiée à M. H... G... et Mme L... I..., épouse G..., à M. B... J..., à Mme C... E... épouse J..., au préfet des Alpes-Maritimes et au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Fait à Paris, le 8 novembre 2023

Signé : Jérôme Marchand-Arvier

ECLI:FR:CEORD:2023:488872.20231108