

CONSEIL D'ETAT

statuant  
au contentieux

N° 427423

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. A

Ordonnance du 13 février 2019

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

M. A

ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Montreuil, statuant sur le fondement de l'article L. 521 2 du code de justice administrative, de suspendre l'arrêté du 26 octobre 2018 par lequel le maire de J a mis en demeure les occupants des parcelles cadastrées section , situées au , de quitter les lieux dans un délai de sept jours et a précisé qu'à défaut d'exécution spontanée dans ce délai, il sera procédé à leur évacuation forcée desdites parcelles avec le concours de la force publique. Par une ordonnance n° 1812325 du 11 décembre 2018, le juge des référés du tribunal administratif de Montreuil a rejeté leur demande.

Par une requête et des observations complémentaires, enregistrées les 28 et 31 janvier ainsi que les 2 et 6 février 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. et autres 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 cette ordonnance ;

2°) de faire droit à leur demande de première instance ;

3°) de mettre à la charge de la commune de la somme de 3 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- leur requête est recevable ;
- leur situation fait naître une urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ;
- l'ordonnance attaquée a été prise en méconnaissance du principe d'impartialité dès lors que le même juge des référés du tribunal administratif de Montreuil s'était déjà prononcé, le 22 novembre 2018, sur la requête en référé suspension qu'ils avaient présentée contre le même arrêté ;
- l'arrêté litigieux est entaché d'erreurs de fait tenant, d'une part, au caractère malaisé de l'accès des secours sur les parcelles litigieuses et, d'autre part, au danger que constituerait la proximité immédiate de la route nationale 3 ;
- le juge des référés a commis des erreurs de fait en tenant pour établis les motifs de l'arrêté tirés, en premier lieu, du danger constitué par l'installation électrique et les branchements de câbles, en deuxième lieu, d'une augmentation des occupants des parcelles atteignant 200 personnes et, en troisième et dernier lieu, du risque d'insalubrité lié à la propreté des parcelles, des poubelles et du nombre de douches mis à la disposition des occupants ;
- la présence de personnes fragiles sur les parcelles en cause ne saurait constituer, en tant que telle, une menace à l'ordre public de nature à justifier l'arrêté litigieux, eu égard aux responsabilités de la commune à leur égard ;
- la mise en demeure d'évacuer les parcelles dans un délai de sept jours n'est ni adaptée, ni nécessaire et proportionnée au regard des autres mesures envisageables et de l'absence de mesures d'accompagnement ;
- l'arrêté litigieux porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit, d'une part, au respect de la vie privée et familiale ainsi que de leur domicile et, d'autre part, à la protection contre les traitements inhumains et dégradants, qui sont garantis par les articles 8 et 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- par un jugement du 31 janvier 2019, le tribunal de grande instance de Bobigny a estimé que le manque d'hygiène et le risque d'insalubrité ainsi que les risques liés au caractère dangereux des installations électriques et des branchements n'étaient pas établis et leur a accordé un délai de 17 mois pour libérer les parcelles en cause.

Par un mémoire en défense et des observations complémentaires, enregistrés les 5 et 6 février 2019, la commune de \_\_\_\_\_ conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge des requérants au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie dès lors, d'une part, que les requérants occupent sans droit ni titre les parcelles en cause depuis plus de trois ans, et d'autre part, qu'il y a plus d'urgence à exécuter l'arrêté qu'à le suspendre ;
- les moyens soulevés en appel par les requérants ne sont pas fondés ;
- il en va de même des moyens invoqués en première instance et tirés de la violation de leur droit au logement opposable et de l'atteinte à leur liberté d'aller et venir ;
- elle est prête, d'une part, à laisser un délai supplémentaire aux occupants qui ne saurait toutefois excéder deux mois, afin que des solutions de relogement soient retrouvées, et d'autre part, à prendre en charge l'hébergement à l'hôtel pendant un mois des familles ayant des enfants de moins de trois ans ;
- les parcelles en cause sont situées au milieu d'une zone d'aménagement concerté, sur l'emprise d'une sente destinée à faciliter la desserte de deux îlots de 199 et 180 logements ainsi que de l'accès pompier d'un groupe scolaire devant ouvrir en septembre 2019, sous réserve d'un avis de la commission de sécurité devant intervenir en juillet 2019 ;

- il y a déjà eu, en 2009 et 2014, deux décès d'enfants dans des campements comparables situés sur la commune.

Le Défenseur des droits a présenté des observations, en application de l'article 33 de la loi n° 2011-333 du 29 mars 2011, enregistrées le 6 février 2019.

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 février 2019, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient, à titre principal, que l'Etat doit être mis hors de cause dès lors que le concours de la force publique n'a pas été accordé et, à titre subsidiaire, qu'aucune des deux conditions prévues par l'article L. 521-2 du code de justice administrative ne sont remplies, compte tenu notamment de ce que le diagnostic social des personnes vulnérables est en cours d'actualisation et que celles qui seront identifiées seront accueillies dans le cadre du dispositif d'hébergement d'urgence prévu par l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles.

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, M. [redacted] et autres, et d'autre part, la commune de [redacted], le ministre de l'intérieur, la ministre des solidarités et de la santé, la société S [redacted] et le Défenseur des droits ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du 7 février 2019, à 10 heures 30 au cours de laquelle ont été entendus :

- Me Coudray, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de M. [redacted] et autres ;
- les représentants de M. [redacted] et autres ;
- Me Pinatel, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de la commune de [redacted] ;
- la représentante de la commune de [redacted] ;
- les représentants du ministre de l'intérieur ;
- la représentante du Défenseur des droits ;

et à l'issue de laquelle le juge des référés a prolongé l'instruction jusqu'au lundi 11 février 2019 à 12 heures.

Par un mémoire, enregistré le 11 février 2019, avant la clôture de l'instruction, la commune de [redacted] conclut :

- à titre principal, au rejet de la requête et à ce qu'il soit enjoint au préfet de ne pas prêter à la commune de [redacted] le concours de la force publique avant l'expiration d'un délai de deux mois ;

- à titre subsidiaire, à l'annulation de l'ordonnance attaquée, à la suspension de l'exécution de l'arrêté du 26 octobre 2018 pour un délai qui n'excédera pas deux mois et à ce qu'il soit enjoint à l'Etat de prêter à la commune de [redacted] le concours de la force publique après l'expiration d'un délai de deux mois ;

- et en tout état de cause, à ce que soit mise à la charge des requérants la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune soutient que l'arrêté contesté n'est pas fondé sur le motif tenant aux projets situés à proximité des parcelles en cause, lesquels doivent, toutefois, être pris en compte au titre de l'urgence et que le maire ne prendra pas de nouvel arrêté mais ne sollicitera pas le concours de la force publique dans un délai de deux mois.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative ;

Vu la note en délibéré présentée le 11 février 2019 par M. [REDACTED] et autres.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes du premier alinéa 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. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures. ».

2. Il résulte de l'instruction que, par un arrêté du 26 octobre 2018 pris sur le fondement des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, le maire de [REDACTED] a mis en demeure les habitants des parcelles cadastrées section [REDACTED] situées au [REDACTED], de quitter les lieux dans un délai de sept jours (article 1<sup>er</sup>) et a précisé qu'à défaut d'exécution spontanée dans ce délai, il sera procédé à leur évacuation forcée desdites parcelles avec le concours de la force publique (article 2). M. [REDACTED] et autres, qui sont au nombre de ces personnes, ont demandé au tribunal administratif de Montreuil l'annulation de cet arrêté. Ils ont, ensuite, saisi le juge des référés de ce tribunal administratif d'une demande tendant à la suspension de cet arrêté, qui a été présentée le 6 novembre 2018 sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative et qui a été rejetée par une ordonnance du 22 novembre 2018. Enfin, ils ont saisi le même juge d'une seconde demande tendant à la suspension de cet arrêté, qui a été présentée le 7 décembre 2018 sur le fondement de l'article L. 521-2 du même code et qui a été rejetée par une ordonnance du 11 décembre 2018. Ils relèvent appel de cette dernière ordonnance.

Sur la régularité de la procédure suivie devant le juge des référés du tribunal administratif de Montreuil :

3. Eu égard à la nature de l'office attribué au juge des référés, la seule circonstance pour un tel juge d'avoir statué sur la demande présentée par des requérants à l'encontre d'une décision sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative ne fait pas obstacle à ce que ce même juge statue sur une autre demande présentée par les mêmes

requérants à l'encontre de la même décision, sur le fondement de l'article L. 521-2 du même code.

4. Par suite, le moyen tiré de ce que l'ordonnance attaquée serait entachée d'impartialité au motif qu'elle a été rendue par le même magistrat que l'ordonnance du 22 novembre 2018 visée au point 2 ne peut qu'être écarté, sans qu'y fasse obstacle la double circonstance que les deux ordonnances sont rédigées dans des termes très proches et que la première ne se borne pas à relever l'absence de moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté mais énonce les éléments de fait au regard desquels elle estime que l'intérêt public, la santé des occupants et la sécurité de ces derniers ainsi que des riverains font obstacle à ce que l'exécution de cet arrêté soit suspendue.

#### Sur l'urgence :

5. Il résulte de l'instruction que les requérants occupent depuis plusieurs années le terrain litigieux et y ont installé leur domicile ainsi que le centre de leurs intérêts personnels, familiaux et professionnels. Dans ces conditions, et alors qu'aucune solution de relogement n'a, à ce stade, été concrètement envisagée à l'exception d'un hébergement à l'hôtel pendant un mois des familles d'enfant de moins de trois ans aux frais de la commune et de la mise en œuvre par l'Etat du dispositif d'hébergement d'urgence prévu par l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles, l'arrêté attaqué est de nature à porter une atteinte grave et immédiate à leur situation dans des conditions propres à constituer une urgence au sens des dispositions visées au point 1, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que le terrain soit utilisé à compter de l'été pour assurer la desserte d'habitations actuellement en construction et l'accès pompier d'un futur groupe scolaire. Enfin, l'engagement pris en cours d'instance par la commune de ne pas solliciter le concours de la force publique dans un délai de deux mois est sans incidence dès lors qu'il n'a ni pour objet ni pour effet d'allonger le délai dans lequel les requérants doivent quitter les lieux.

#### Sur l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale :

6. Aux termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : (...) 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure (...) ». Aux termes de l'article L. 2212-4 du même code : « En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. / Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites. ».

7. Le maire peut, sur le fondement de ces dispositions, mettre en demeure les habitants d'un terrain situé dans la commune de le quitter lorsque cette mesure est nécessitée par le danger grave ou imminent que cette occupation fait peser sur eux-mêmes ou sur des tiers.

8. Il résulte de l'instruction que, par un arrêté du 15 mai 2017, le maire de \_\_\_\_\_ avait déjà mis en demeure les habitants des parcelles cadastrées section \_\_\_\_\_ situées au \_\_\_\_\_ de quitter les lieux, dans un délai qui avait alors été fixé à 48 heures, en raison d'un risque d'incendie lié aux installations électriques et à la précarité

des habitations, de l'amoncellement de déchets et de la proximité avec la route nationale 3. Après avoir été suspendu, cet arrêté a été annulé par un jugement du tribunal administratif de Montreuil du 26 décembre 2017 devenu définitif, pour erreur d'appréciation au regard des dispositions précitées, au motif que n'étaient établis ni les risques précités ni l'augmentation du nombre d'habitants alléguée par la commune.

9. Si l'arrêté contesté est fondé, pour l'essentiel, sur les mêmes risques et sur une augmentation de la population du campement à 200 personnes, ces éléments n'apparaissent pas établis par le rapport du service de salubrité et le procès-verbal d'huissier qu'il vise.

10. S'agissant du nombre d'habitants, le service de salubrité se borne à affirmer que « *la population vivant dans le camp est d'environ 200 personnes, d'après les représentants de la communauté* », tandis que l'huissier se borne à indiquer « *Parcourant l'ensemble de la parcelle, je dénombre entre soixante et quatre-vingt baraquements* ». Dès lors, d'une part, qu'il a été reconnu à l'audience par la commune que ce dernier chiffre incluait les caravanes, dont le jugement visé au point 6 indiquait « *qu'il en est dénombré aujourd'hui 47, augmentées il est vrai de dépendances en bois* » contre 40 lorsque le campement a été installé en 2012, et dès lors, d'autre part, que la commune elle-même reconnaît dans ses écritures que la population ne serait que de 150 à 200 personnes, l'augmentation par rapport à 2017 ne peut être tenue pour établie, en l'absence de tout recensement comparable à celui sur la base duquel est conduit le diagnostic des familles et personnes isolées préconisé par la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.

11. S'agissant des risques motivant l'arrêté en litige, il n'est pas contesté par la commune que les caravanes qui constituent l'essentiel du campement, leur alimentation électrique par des câbles situés en hauteur, les bennes à ordures ainsi que les douze douches et douze toilettes auxquelles les habitants ont accès, ont été installés par elle-même et qu'elle contribue à leur entretien. Il résulte, en outre, de l'instruction qu'il a été remédié, entre la date de l'arrêté et celle de l'audience, aux dysfonctionnements qui avaient été identifiés en matière de plomberie (fuites d'eau, eau chaude), d'hygiène (poubelles) et d'accès pour les secours.

12. Enfin, si la commune a insisté, dans son mémoire du 6 février 2019 produit avant l'audience et lors de celle-ci, d'une part, sur le fait que les parcelles occupées sont situées au sein d'une zone d'aménagement concertée composée de deux îlots de 199 et 180 futurs logements ainsi que d'un groupe scolaire, et d'autre part, qu'il est prévu d'y installer d'ici l'été, une desserte des deux îlots et un accès pompier pour l'école, elle a précisé, dans ses ultimes observations, qu'elle ne sollicitait pas de substitution de motifs au regard de ces éléments.

13. Par suite, l'arrêté contesté, en mettant en demeure l'ensemble des habitants de quitter les lieux, a porté, en l'état de l'instruction, une atteinte grave et manifestement illégale, eu égard à l'absence de relogement mentionnée au point 5, à leur droit au respect de leur vie privée et familiale ainsi que de leur domicile.

14. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants sont fondés à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Montreuil a rejeté leur demande de suspension. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de \_\_\_\_\_ une somme de 100 euros à verser à chacun des requérants au titre l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à leur charge dès lors qu'ils ne sont pas, dans la présente instance, la partie perdante.

## ORDONNE :

Article 1<sup>er</sup> : L'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Montreuil du 8 décembre 2018 est annulée.

Article 2 : L'exécution de l'arrêté du 26 octobre 2018 du maire de [redacted] est suspendue.

Article 3 : La commune de [redacted] versera une somme de 100 euros à M. A [redacted]

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune de [redacted] sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à M. A [redacted] [redacted], premier dénommé, pour l'ensemble des requérants, à la commune de [redacted], au ministre de l'intérieur et au Défenseur des droits.

Copie en sera adressée pour information à la ministre des solidarités et de la santé et à la société

Fait à Paris, le 13 février 2019

Signé : Frédéric Aladjidi

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Le secrétaire,



Agnès Micalowa

