

Section 3. Les occupations sans titre du domaine public.

L'occupation sans titre du domaine public ressort de situations très variables,

Elle est le fait de : catholiques "traditionalistes", agents publics occupant indûment des logements de fonction, "sans papiers" et "sans logement", intermittents du spectacle, propriétaires de "paillotes" sur le domaine maritime ; nomades et forains

L'usage privatif des propriétés publiques doit être autorisé par l'Administration gestionnaire .

Aussi, l'occupation sans titre est irrégulière, et elle ouvre droit à l'expulsion.

CE 1^{er} juin 2016 Sté Mahoraise, RFDA 2016, Lavalie (compétence du propriétaire ou du délégué ?)

Reste la question des indemnisations

Sous section 1. Le contentieux des mesures d'expulsion

La procédure d'expulsion s'ouvre en général par une injonction du gestionnaire domanial à l'occupant de quitter les lieux sous condition de délai

Après avoir enjoint sans succès aux intéressés d'évacuer les lieux, les collectivités publiques peuvent obtenir du juge compétent une décision d'expulsion, assortie le cas échéant d'une astreinte, de l'autorisation de recourir à la force, de supprimer les installations de l'occupant à ses frais

- aucune disposition n'impose à l'Administration, préalablement à la saisine du juge, d'adresser une mise en demeure à l'intéressé, *CE, 31 juill. 1992, Assoc. des ouvriers plombiers couvreurs zingueurs et Pernod, req. n° 94062 : Rec. CE, p. 957*

§ 1. L'impossibilité de procéder d'office à l'expulsion des occupants sans titre

On retrouve ici les principes jurisprudentiels classiques (*TC 1902, Sté imm. de St-Just et les célèbres conclusions Romieu, GAJA*) : Nul ne pouvant normalement se faire justice y compris l'administration, l'exécution forcée contre un occupant sans titre (expulsion *manu militari* par l'autorité domaniale, sans décision de justice) n'est légale que dans trois cas :

- l'existence d'une autorisation législative organisant une procédure spécifique
- l'absence d'autres voies de droit (civiles, pénales ou administratives) pour en œuvre une obligation prévue par la loi ou le règlement
- ou une situation d'urgence
 - C'est ce que rappelle de manière très pédagogique *TC 24 févr. 1992, Couch* :
 - « Considérant que du fait de l'imprescriptibilité et de l'inaliénabilité du domaine public, **aucune possession utile ne peut être opposée à la libre disposition par l'autorité domaniale, d'un élément de ce domaine** ;
 - Considérant, **cependant, que l'autorité administrative ne peut, sauf urgence ou en application de textes législatifs particuliers l'y habilitant, agir d'office** pour prendre ou reprendre possession d'une parcelle du domaine public, sans avoir, au préalable obtenu du juge compétent, une décision enjoignant à l'occupant de vider les lieux;
 - qu'en présence d'une voie de fait de l'administration, le juge de l'action possessoire peut réintégrer l'occupant paisible dans la possession du bien en attendant qu'il soit, le cas échéant, statué sur le droit de propriété ;

C'est dire que l'exécution forcée est rarement légale :

- les textes de loi l'autorisant sont rares : par exemple, *Loi du 29 floréal an X*, à propos de l'enlèvement d'office des épaves du domaine public maritime. - *C. ports mar., art. L. 323-4*, relatif

- au dépôt de marchandises sur les quais. - *C. route, art. L. 325-1 et s. et L. 417-1*, sur la mise en fourrière des véhicules) ;
- en matière d'occupation du domaine public par les gens du voyage, la loi du 5 juillet 2000 a prévu une procédure spéciale au profit du préfet qui est habilité à mettre en œuvre les occupants sans titre de quitter les lieux et peut dépêcher les forces de l'ordre pour faire exécuter sa décision.

En dehors de ces procédures spéciales, l'urgence sera rarement constituée

- o D'ailleurs même en cas d'urgence, l'Administration aura le plus souvent intérêt à saisir le juge pour ordonner l'expulsion dans le cadre d'une procédure de référé.

L'urgence doit être motivée par un péril imminent. C'est à cette condition qu'elle peut justifier l'exécution forcée à défaut le maire n'est pas fondé à démolir les installations construites sur le domaine public (*CE, 20 juin 1980, Cne d'Ax-les-Thermes,*)

La jurisprudence a retenu l'urgence dans plusieurs hypothèses qui ne sauraient être exhaustives :

- L'expulsion de "sans papiers" d'une église, ordonnée par l'autorité préfectorale sans décision de justice, est ainsi conforme au droit. La Cour de cassation l'a justifié par l'urgence compe tenu de l'aggravation de l'état sanitaire des migrants installés dans l'église (à propos de l'église St-Bernard, *Cass. 2e civ., 12 nov. 1997, Niakaté. Et la Cour EDH n' pas conclu à la violation de la Convention européenne des droits de l'homme, CourEDH, 9 avr. 2002, Cissé.* Lorsque l'occupant du domaine public ne se conforme pas aux prescriptions du règlement intérieur organisant les modalités d'occupation du domaine public (CE, 16 mai 2003, n°249880).
- Lorsque l'occupation irrégulière du domaine public compromet la continuité ou le bon fonctionnement du service public qui s'y exerce (CE, n°330184, 3 février 2010) ;
- Lorsque l'occupation irrégulière du domaine public compromet la sécurité publique ou encore la salubrité publique ;
- En matière de gens du voyage irrégulièrement implantés sur un terrain relevant d'un domaine public, la loi exige que l'urgence soit justifiée par des problématiques de sécurité, tranquillité ou de salubrité publique.
 - C'est ainsi que le Conseil d'État a pu considérer que les conditions d'urgence mais également d'utilité étaient satisfaites dès lors que l'implantation de familles issues de la communauté des gens du voyage, dans un lieu dépourvu d'installations sanitaires et où les ordures s'entassaient, posait un problème de salubrité publique (Conseil d'Etat 5 mars 2014, req n°372422).
 - En l'absence d'urgence, l'évacuation n'est pas fondée
 - Ainsi le caractère illégal du stationnement ne suffit pas à justifier l'expulsion
 - o Voir TA de Pau 7 août 2009, association la vie du voyage
 - Considérant que le préfet des Pyrénées-Atlantiques motive l'arrêté attaqué par la caractère non autorisé de l'occupation d'un terrain non aménagé pour recevoir des résidences mobiles et le détournement des installations sportives et leurs équipements à d'autres fins que leur destination normale;
 - que, cependant, ni dans l'arrêté, ni dans la procédure contentieuse, il ne fait précisément état de risques d'atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques; que de tels risques sont contestés par les requérants et, qu'au demeurant, le rapport de police établi le 3 août 2009 fait état de l'absence de tout trouble à la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques;
 - que, par suite, en fondant sa décision sur le seul caractère illégal du stationnement en cause, le préfet des Pyrénées-Atlantiques a entaché son arrêté d'erreur de droit; qu'il y a donc lieu de l'annuler;
 - A l'inverse T A Melun 22 mai 2013 Monsieur Payen c/ Cne Chanteloup-en-Brie n°1303899
 - Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment d'un rapport de police en date du 14 mai 2013, qu'un groupe de gens du voyage, constitué de

155 caravanes, s'est installé le 12 mai 2013 sans droit ni titre sur le stade de football de la commune de Chanteloup-en-Brie, à proximité d'une zone d'habitation et d'une école élémentaire;

- que les gens du voyage ont assuré leur alimentation en eau et en électricité par le moyen de branchements illicites; que l'installation sportive ne comporte pas d'équipements permettant d'accueillir un nombre si important de personnes et est rendue inutilisable par son occupation illégale;
 - qu'en outre, pour sortir et entrer sur le stade, les voitures empruntent le chemin d'accès à l'école élémentaire ;
 - que, dans ces conditions, le sous-préfet de Torcy a pu légalement en déduire, sans erreur d'appréciation, que le stationnement non autorisé de résidences mobiles sur le terrain en cause était de nature à porter atteinte à la tranquillité, à la salubrité et à la sécurité publiques, et à justifier l'édition de la mise en demeure litigieuse; qu'il n'a pas non plus commis d'erreur d'appréciation en fixant à 48 heures le délai accordé pour quitter les lieux
- Lorsque l'occupation irrégulière du domaine public conduit à faire obstacle à la réalisation d'un projet de réaménagement du terrain irrégulièrement occupé ou à l'arrivée d'un nouvel occupant.
 - TC 24 février 1992, Couach :
 - Le directeur des services maritimes de la Gironde avait autorisé le maire de Teste-de-Buch à utiliser des parcelles de la commune pour organiser des fêtes locales. Le maire fait donc retirer la barrière installée par Mr Couach qui est lui-même installé sur la parcelle.
 - A l'époque des faits, la commune est déjà en litige avec M. Couach qui faisait notamment l'objet de poursuites en contravention de grande voirie pour occupation sans titre du domaine public maritime
 - M. Couach introduit une action en possession pour faire interdire à la commune d'utiliser les terrains. La demande est faite près tribunal d'instance d'Arcachon Les requérants estiment que le maire de la commune a commis une voie de fait. Le tribunal des conflits est saisi.
 - Pour le Tribunal des conflits le maire de la commune de Teste-de-buch n'as pas commis de voie de fait en enlevant la barrière qui barrait l'accès à la parcelle, dès lors qu' il a usé par ailleurs des voies de recours pour faire constater l'occupation sans titre. De plus la personne privé, déjà condamné par le juge administratif, n'est pas en mesure de démontrer qu'elle a eu une possession paisible de la parcelle.

Au demeurant, les sanctions à l'encontre de l'administration sont limitées

- Certes, le recours illégal à l'exécution d'office constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'Administration (*CE, 8 avr. 1961, Klein*)
- Mais si le préjudice invoqué par l'occupant sans titre est la conséquence directe de l'occupation irrégulière, cette situation d'illégalité emporte exonération - selon les espèces totale ou partielle - de l'Administration (*CE, 10 mars 1933, Revel-Chiroux, préc. n° 42. - CE, 22 févr. 1961, Sté Fabriques françaises Honorat*).
 - C'est l'application d'une sorte d'"*exception d'illégitimité*" (R. Chapus).
 - Cette jurisprudence peut inciter l'administration domaniale à s'affranchir des exigences de la légalité car en définitive elle ne risque pas grand chose à utiliser l'exécution forcée

D'autant que l'existence d'une voie de fait est rarement reconnue.

- Il ressort en effet que l'expulsion illégale d'un occupant sans titre du domaine public ne constitue pas en elle-même une voie de fait et qu'il n'appartient dès lors qu'au juge administratif d'ordonner la réintégration des intéressés (par exemple, *T. confl., 4 juill. 1991, Assoc. MJC Boris Vian : Rec. CE, p. 467 ; A*)
 - Les arrêts relèvent que l'expulsion ne porte atteinte ni à la propriété privée, ni à une liberté fondamentale ; et/ou qu'elle se rattache à un pouvoir (de gestion domaniale, en l'occurrence) appartenant à l'Administration (*T. confl., 18 oct. 1999, préfet Corse :*
- **50.** - L'existence d'une voie de fait administrative est uniquement reconnue lorsque l'expulsion s'accompagne d'agissements portant atteinte de façon grave (en plus de ce qu'elle-même implique) à la propriété et/ ou aux libertés fondamentales.

La jurisprudence en fournit trois illustrations :

- l'expulsion d'associations, accompagnée de la destruction de mobilier (*T. confl.*, 4 juill. 1991, *Assoc. MJC Boris Vian*, préc. n° 48),
- l'atteinte à l'inviolabilité du domicile des occupants de logements administratifs (*T. confl.*, 25 nov. 1963, *Épx Pelé* :
- l'atteinte aux droits des concessionnaires de sépulture (*T. confl.*, 6 juill. 1981, *Jacquot* : *Rec. CE*, p. 507 ;

§.2. La nécessité de saisir le juge pour obtenir l'expulsion des occupants sans titre

Si l'administration ne peut agir d'office, elle a néanmoins l'obligation de faire cesser l'occupation sans titre et de saisir en conséquence le juge.

Ce contentieux dominé par l'administration est un contentieux partagé entre le JA et le JJ

A. L'obligation faite à l'administration domaniale de saisir le juge afin de faire cesser les occupations irrégulières

L'obligation de faire cesser les occupations sans titre est particulièrement exigeante à l'égard des occupants sans titre qui sont dans l'impossibilité pratique de faire valoir leur situation devant le juge. Reste que le juge n'est pas nécessairement saisi, l'autorité domaniale restant libre dans les faits d'apprécier la situation de l'occupant sans titre/

1) Une obligation dans les faits largement méconnue par l'administration domaniales

L'obligation de saisir le juge en vue de demander l'expulsion des occupants sans titre constitue le corollaire de la nécessité d'un titre d'occupation (CE, 20 juin 1980, *Cne Ax-les-Thermes*)

En conséquence de ce principe:

- l'administration commet une faute de nature à engager sa responsabilité en s'abstenant de saisir le juge de l'expulsion, (CAA Paris, 18 avr. 1999, *Min. transports*, req. n° 89PA00370).
- le juge compétent (du fond comme des référés), saisi d'une demande d'expulsion, est tenu d'ordonner cette dernière s'il constate une occupation sans titre (par exemple, CE, 21 déc. 1979, *SCI de la rue Ambroise Croizat*

En dépit de ce cadre juridique, la doctrine a longtemps déploré le laxisme des autorités domaniales dans les poursuites diligentées contre les occupants irréguliers.

Dans les faits, l'occupation ou l'utilisation sans titre du domaine public est souvent tolérée par l'Administration,

- Parfois pour de bonnes raisons :
 - Pour faire vivre des traditions (vente du muguet le 1er mai) ;
 - Par l'importance des enjeux économiques ou sociaux en jeu (CE, 6 févr. 1981, *Comité de défense des sites de La Forêt-Fouesnant* à propos d'une conserverie employant deux cents salariés implantés sur le domaine maritime
- Parfois pour de mauvaises raisons : inconséquence, compromission des autorités domaniales à l'égard des intérêts privés un exemple caricatural : l'île de Cavallo, en Corse) ;

Occupations sans titre plus ou moins couvertes par le droit

En cas de contentieux, le juge relève fréquemment l'existence d'une situation de tolérance, même s'il prend soin d'indiquer qu'elle ne crée jamais de droit à l'occupation, et ne met donc pas son bénéficiaire

à l'abri d'une expulsion (par exemple, *CE, 17 déc. 1975, Sté Letourneur frères : RD publ. 1976, p. 1083.*

Ensuite il existe des cas de régularisation de l'occupation sans titre ainsi il n'est pas rare que des communes régularisent les constructions en saillie sur la voie publique en accordant des permissions de voirie aux riverains..

Aujourd'hui, les choses paraissent avoir changé : la protection de l'environnement, rentabilisation du domaine public, restauration de l'autorité de l'État sont autant d'éléments qui conduisent une attitude plus « agressive » des autorités domaniales.

- Par exemple, l'application de la loi "Littoral" du 3 janvier 1986 s'est faite plus rigoureuse, entraînant la destruction de "paillotes" illégalement construites sur le domaine public maritime (V. Mon. TP 19 juin 1998, p. 157 ; 15 oct. 1999, p. 176 ; 17 mars 2000, p. 58).
- Le juge lui-même n'est pas insensible à ce nouveau contexte : l'atteinte environnementale causée par l'implantation irrégulière d'un ouvrage public port de plaisance dans un espace remarquable au sens de la loi Littoral justifie sa démolition malgré le coût financier de sa construction et de sa démolition. *CE, 20 mai 2011, n° 325552, Cté d'agglo. du lac du Bourget :*

2) L'impossibilité pour l'occupant sans titre de faire valoir du fait des tolérances administratives un droit au maintien dans les lieux

Aucun argument ne trouve grâce devant le juge. Pour se maintenir dans les lieux, l'occupant ne peut ainsi expliquer :

- qu'il paie une redevance d'occupation *CE, 17 déc. 1975, Sté Letourneur frères,*
- qu'il est propriétaire des installations édifiées sur le domaine public (*CE, 24 févr. 1989, Peretti,*
- qu'il a consenti des sous-locations, car il lui appartient d'obtenir l'évacuation des sous-occupants (*CE, 30 mars 1984, SCI Marjenco,*
- qu'il est délégataire de service public (*CE, 12 mai 1997, Cie des eaux de Goussainville* Le juge vérifie cependant que cette dernière ne compromet pas la continuité du service

B Un contentieux historiquement partagé

Le juge judiciaire s'est depuis longtemps considéré comme juge "naturel" de l'expulsion.

Dès le XIXe siècle, il a retenu sa compétence pour connaître des actions possessoires exercées en vue de protéger le domaine public aussi bien par les personnes publiques (propriétaires ou affectataires) que par les occupants réguliers

Cette compétence est en recul en même temps que se développe devant le juge administratif un contentieux de l'urgence

1. Le recul de la compétence du juge judiciaire

Le juge judiciaire était généralement saisi en référé sur la base de l'article 809-1 du Nouveau Code de procédure civile

- *Cass. 1re civ., 15 mai 2001, Sté Aqua Vendée : J*
- *Cass. 1re civ., 11 déc. 2001, Martrette, pourvoi n° 00-15897 : Rev. loyers mars 2002, n° 825, p. 173 ;*

La compétence judiciaire ne s'explique pas par la protection de la propriété

En effet, même si l'occupant privatif du domaine public est propriétaire des installations qu'il y édifie, il n'est jamais titulaire d'un droit réel immobilier (au sens du droit civil) sur les terrains d'assiette. En conséquence, la procédure d'expulsion n'entre pas dans le champ du Code de l'expropriation (*CE, 4 mars 1991, Palanque,*

Il s'agissait plus d'un état de fait qu'autre chose.

Or à partir des années 1960, Le juge administratif va affirmer sa propre compétence.

- Le contentieux de l'occupation d'édifices du culte par des catholiques "traditionalistes" va être l'occasion d'un dernier affrontement-: les juridictions saisies y ont vu en effet un ensemble de litiges entre personnes privées ;(à propos de l'église St-Nicolas du Chardonnet, *Cass. Ire civ., 17 oct. 1978, Abbé Coache*

Le Tribunal des conflits a mis fin à cette bizarrerie. Il considère la compétence du juge administratif comme exclusive, sauf texte contraire TC du 24 septembre 2001 ("*Société B. E. Diffusion*" *BJCP n° 20, janv. 2002*,

Mais il existe des textes contraires

- Ainsi en cas de contraventions de voirie routière et donc d'occupation du domaine public routier. Depuis la réforme du Code pénal, dont l'article 111-5 attribue désormais plénitude de juridiction au juge pénal (*L. 22 juill. 1992*) pour interpréter et apprécier la légalité des titres d'occupation. Cette compétence judiciaire est périodiquement réaffirmée par le Tribunal des conflits - *T. confl., 17 oct. 1988, Cne Ste-Genève-des-Bois*). Elle conduit logiquement le juge administratif à décliner la sienne (*CE, 28 déc. 1992, Servier*)
- Mais aussi l'expulsion des nomades suite à la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 a modifié le contexte qui prévoit a mise en place de schémas départementaux d'accueil et la création d'aires d'accueil dans les communes de plus de 5 000 habitants, avec par contre coup la possibilité d'interdire le stationnement hors des aires effectivement réalisées.
 - La loi du 5 juillet 2000 avait procédé à l'unification du contentieux de l'expulsion au profit du juge judiciaire y compris en cas d'occupation du domaine public. Cette disposition a été depuis abrogée
 - L'autorité domaniale saisira le juge administratif en cas d'occupation du domaine public
 - Et le juge judiciaire en cas d'occupation du domaine privé
 - Pour autant le législateur a prévu l'intervention du juge pénal : la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure crée un délit spécifique d'occupation illégale des terrains d'autrui (6 mois d'emprisonnement, 3 750 EUR d'amende et la confiscation des véhicules autres que ceux à usage d'habitation, suspension du permis de conduire pour trois ans au plus : C. pén., art. 322-15-1)
 - Au demeurant, le e juge administratif est toujours resté compétent pour statuer sur la responsabilité du fait des dommages causés par les nomades occupant illégalement le domaine public (*CE, 20 déc. 2000, Cie d'assurances Zurich International*)

2. L'affirmation de la compétence exclusive du juge administratif

La compétence du JA a curieusement manqué de fondement général. Sa reconnaissance a été tardive. Elle conduit à solliciter principalement le juge des référés

a) Une reconnaissance tardive

- * L'idée était que le juge administratif ne pouvait sans texte exprès adresser d'injonctions aux personnes privées, *CE, 10 juill. 1954, Ville Caen ; CE, 25 mars 1960, SNCF*,

Et les textes existants ne fournissaient qu'un fondement partiel : Ainsi de l'explication selon laquelle l'occupation sans titre était constitutive de contraventions de grande voirie qui n'a qu'une portée limitée.

- * Toutefois les notions d'occupation sans titre et de contravention de grande voirie ne se recoupent pas toujours (sauf sur le domaine public maritime ou fluvial).
- * À défaut de texte, l'occupation sans titre ne constitue pas une contravention de grande voirie CAA Paris, 21 sept. 2000, Sté D8, Sté Semmaris : Dr. adm. déc. 2001,

Le décret-loi du 17 juin 1938 peut expliquer la compétence du juge administratif

- * du moins lorsque le contrat d'occupation n'a pas été renouvelée (CE, 28 janv. 1970, Couston-Bouchet, Philip-Bingisser)

Le principe de la compétence administrative a été posé par CE, 13 juill. 1961, Cie fermière du casino municipal de Constantine.

Mais cet arrêt pouvait être critiqué dans la mesure où il créait une compétence concurrente.

Depuis Tribunal des conflits devait lever cette ambiguïté par une décision "*Société B. E. Diffusion*" du 24 septembre 2001

- * Relève de la compétence exclusive du juge administratif "les litiges nés de l'occupation sans titre du domaine public, que celle-ci résulte de l'absence de tout titre d'occupation ou de l'expiration, pour quelque cause que ce soit, du titre précédemment détenu".
 - Cette simplification met fin à une situation de compétences concurrentes qui offrait au requérant, en l'absence de textes, le choix de son juge pour obtenir l'expulsion.

Toutefois la compétence du juge administratif sur le domaine public n'est pas totale

Il résulte en effet de l'arrêt TC 1956 "*Société des steeple-chases de France*" que les litiges contractuels entre personnes privées sur le domaine public (occupants et sous-occupants liés par un contrat) ressortissent à la compétence judiciaire

- Cette solution a été critiquée par la doctrine (Waline) qui y voyait une interprétation restrictive du décret-loi du 17 juin 1938 qualifiant d'administratif les contrats ayant pour objet l'occupation du domaine public
- Cette solution a cependant été confirmée par le TC 14 mai 2012 Madame Gilles.
 - Le TC considérant que les litiges en question soulèvent des questions purement commerciales

b) La saisine en pratique du juge administratif des référés

Le contentieux administratif de l'expulsion se développe aujourd'hui de plus en plus souvent devant le juge administratif des référés ;

- * Le CJA dispose que : "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" (art. L. 521-3)
- * .Ce référé se prête en pratique tellement au contentieux domanial que l'on parle de référé expulsion
 - Les mesures utiles seront ainsi des 'injonctions, concernant l'évacuation des lieux , le démontage des installations de l'occupant, ainsi que l'arrêt des travaux entrepris (CE, 16 janv. 1985, Codorniu, préc. n° 161. - CE, 26 mai 1989, Cabrisseau, préc. n° 155).
 - L'injonction de quitter le domaine n'est exécutée qu'à partir du moment où la totalité des dépendances occupées est remise à la disposition de l'Administration gestionnaire (CE, 21 mai 2003, Petit
 - L'injonction est le plus souvent assortie d'une astreinte

Le référé est soumis à 2 conditions essentielles

La première condition est l'urgence. L'urgence se justifie par référence au fonctionnement du service que le maintien dans les lieux aurait pour effet de compromettre. L'administration invoquera à ce titre

- *la continuité du service public que le maintien de l'occupant dans les lieux y porte atteinte* (CE, 10 juin 1988, *Sté d'exploitation du Touring-Club de Paris*)
 - A noter que le principe de continuité peut avoir une portée réversible dès lorsqu'il s'agisse de vérifier que l'expulsion par exemple d'un délégataire de SP n'a pas pour effet de la compromettre (CE, 8 juill. 2002, *Cne Cogolin*
- *La bonne gestion du domaine public*
 - (l'expulsion peut être sollicitée en vue de permettre l'installation d'un nouvel occupant privatif)

- *les nécessités de l'ordre public et* plus particulièrement la sécurité des personnes (usagers, agents, etc.) ou des biens
 - En ce sens l'avis rendu par Conseil d'Etat 12 octobre 2016 Le préfet du Pas-de-Calais avait demandé au juge des référés d'ordonner l'expulsion des installations précaires situées dans la zone d'accueil des migrants de Calais et abritant différents lieux de vente et commerces. Relevant que les occupants de ces installations ne disposaient d'aucun titre pour occuper les terrains en cause, le Conseil d'Etat a jugé que malgré l'utilité que pouvaient présenter ces installations pour les migrants ,les risques d'atteinte à l'ordre public justifiaient la libération de ces installations par leurs occupants
 - Par exemple en cas de vétusté des locaux ou de comportement violent des occupants (*CE, 28 nov. 1980, Sté d'exploitation des sous-produits des abat-toirs*)

La seconde condition est l'absence de contestation sérieuse.

Avant la loi du 30 juin 2000, la mesure ordonnée en référé ne devait pas préjudicier au principal, c'est-à-dire - en bref - préjuger du fond de l'affaire. Le texte ayant supprimé cette condition, le juge exige simplement aujourd'hui que la demande ne se heurte à aucune contestation sérieuse.

- Traditionnellement, l'occupant du domaine public pouvait être expulsé en référé même si le juge du fond était saisi d'un recours contre la décision fondant la demande d'expulsion, avec une chance non négligeable qu'elle fût illégale et donc annulée.
- Or sur ce point, le Conseil d'État a opéré un important revirement (CE, 16 mai 2003, SARL ICO-MATEX : AJDA 2003, p. 1023, p. 1157, chron. Donnat et Casas);

L'occupant privé de titre peut désormais se prévaloir, devant le juge des référés de l'exercice d'un recours contre la décision le privant du titre d'occupation.

- Le juge des référés recherchera alors si, compte tenu des moyens soulevés à l'encontre de la décision (qu'il lui faut examiner sans statuer pour autant comme le ferait une juridiction saisie au fond), la demande d'expulsion se heurte à une contestation sérieuse. Dès lors doit être annulée pour erreur de droit l'ordonnance rendue en référé sans rechercher si les illégalités invoquées par l'occupant étaient susceptibles de revêtir le caractère d'une contestation sérieuse de la mesure d'expulsion (*CE, 2 juill. 2003, Barthes*)
- *Ce qui garantit aussi l'utilité du recours au fond contre la décision rendant l'occupation irrégulière.*

Ce rééquilibrage entre les droits de l'autorité domaniale ménage ainsi au juge sa liberté d'appréciation.

La situation des gens du voyage, occupants sans titre du domaine public, a soulevé des questions inédites

La loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 (art. 9) prévoit que le propriétaire d'un terrain sur lequel des gens du voyage stationnent bénéficie de la possibilité de demander au préfet de mettre ceux-ci en demeure de quitter les lieux dans un certain délai, sauf à ce qu'il puisse être procédé à l'évacuation forcée de leurs résidences mobiles, dans les cas où le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

La question qu'a eu à résoudre le CE était de savoir si l'existence de cette procédure devant le préfet interdisait au propriétaire d'agir de préférence en justice et de saisir le juge des référés

- En pratique, au vu de la gestion de ces dossiers par le préfet, la question n'est pas sans intérêt : une réponse positive permettant aux gestionnaires de domaine public par exemple universitaire de surmonter l'inertie des préfets. Juridiquement, la question soulevée une difficulté particulière : la jurisprudence n'accepte pas en principe que l'administration saisisse le juge quand elle peut agir par ses propres moyens (*CE, 30 mai 1913, Préfet de l'Eure, Rec. p. 583...*) dès lors que comme en l'espèce une autre procédure est spécialement prévue par les textes

Le Conseil d'Etat vient de juger que les dispositions précitées de la loi du 5 juillet 2000 ne font pas obstacle, alors même que les conditions à leur application se trouveraient réunies, à la saisine du juge des référés de conclusions tendant à ce que, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative (CJA), l'expulsion d'occupants sans titre du domaine public soit ordonnée. *Conseil d'Etat n° 437113, 16 juillet 2020, Département de l'Essonne*

§.2. Le contentieux de l'indemnisation

Il est double

A. L'indemnisation de la collectivité propriétaire

L'occupation irrégulière du domaine public peut ouvrir droit à un contentieux indemnitaire (CE, 16 mai 2011, Commune de Moulins :

- En l'espèce, Une commune réclamait à une entreprise ayant irrégulièrement occupé le domaine public une indemnité équivalente aux redevances d'occupation du domaine public qu'elle aurait perçues d'un occupant régulier.

La question n'avait fait l'objet que de fort peu de développements jurisprudentiels, tout au plus le juge admettait-il que

- l'occupation sans titre puisse donner lieu à l'engagement de la responsabilité pour faute de l'occupant, et au versement par lui de dommages-intérêts en compensation du préjudice subi par le propriétaire public
- sans que la tolérance ou l'inaction de ce dernier soit de nature à faire obstacle, par principe, à son indemnisation (CE, 15 avr. 2011, n° 308014, SNCF : Contrats-Marchés publ. 2011, comm. 186, note P. Soler-Couteaux).

Pour le dire autrement le principe d'une indemnité compensatrice de la non-perception des redevances d'occupation du domaine public était reconnu (CE, 20 févr. 1991, n° 78404, Thomas : Rec. CE 1991, p. 55), mais les modalités de calcul de cette indemnité n'étaient pas précisées.

Selon l'arrêt CE 2011 Commune de Moulins, deux possibilités se présentent.

- Soit il existe déjà un tarif permettant de calculer cette redevance : dans ce cas, c'est lui qui doit être retenu (à condition qu'il tienne compte des avantages de toute nature procurés par l'occupation du domaine public : CGPPP, art. L. 2125-3).
- Soit il n'en existe pas et le propriétaire public doit procéder par référence au revenu qu'aurait pu produire une occupation régulière de la parcelle du domaine public comportant les mêmes avantages.
 - En l'espèce, il existait bien un tarif préexistant, appliqué par la commune, mais il était inadapté à l'occupation en cause, car il ne prenait pas en compte de manière adéquate les avantages procurés à l'occupant : il est en effet lié à une occupation pour travaux, alors que le terrain en cause n'était occupé que pour l'entreposage de matériaux.
 - Aussi le Conseil d'Etat confirme l'annulation du titre exécutoire.

B. L'indemnisation de l'occupant sans titre

Le principe est celui de l'expulsion sans indemnité de l'occupant sans titre.

Il reste que les exigences de la ConvEDH ne sont pas incidence sur la situation juridique des occupants même irréguliers du domaine public.

La Cour avait déjà jugé que, même si un particulier occupe irrégulièrement un terrain public, « la tolérance des autorités de l'État » peut conduire à lui reconnaître « un intérêt patrimonial relatif à son habitation » suffisant pour constituer un « bien » au sens de l'article 1er du Protocole n° 1 (CEDH, gde ch., 30 nov. 2004, Öneriyildiz c./ Turquie).

- Or, la jurisprudence nationale est différemment orientée
- L'occupant sans titre du domaine public ne peut pas invoquer l'article 1PI contre les mesures d'expulsion ou de démolition (CAA Bordeaux, 25 févr. 1993, n° 92BX00143, Couach)
- Pas plus d'ailleurs que l'occupant régulier du domaine public CE, 14 avr. 2008, n° 298810, Féd. nationale des plages restaurants

Ainsi si la démolition sans indemnisation de maisons édifiées sur le domaine public maritime n'a pas été jugée contraire au droit au respect des biens c'est une compatibilité sous réserves qui a été admise par la Cour EDH 29 mars 2010 Brosset-Triboulet c/ France / CEDH, gr. ch., 29 mars 2010, Depalle c/ France,

En l'espèce, l'affaire concernait des occupants du domaine public maritime (en l'occurrence, dans le golfe du Morbihan), dont la situation – régulière ab initio – avait basculé dans l'illégalité après plusieurs décennies, faute de renouvellement de leurs titres respectifs. Le juge administratif avait condamné les intéressés pour contravention de grande voirie, avec injonction de remettre les lieux en état (CE, 6 mars 2002, n° 217647, Depalle. – CE, 6 mars 2002, n° 217646, Triboulet, Brosset-Pospisil

La question que devait donc trancher la CEDH était de savoir si le refus des autorités françaises – lié à l'entrée en vigueur de la loi « Littoral » du 3 janvier 1986 – d'autoriser des particuliers à continuer d'occuper des parcelles du domaine public maritime sur lesquelles sont édifiées des maisons leur appartenant, et l'injonction qui leur est faite de détruire ces dernières (à leurs frais et sans indemnisation), portent-ils atteinte au droit de propriété garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 ?

On pouvait donc s'attendre à une condamnation de la France dès lors que ces dernières évolutions de la jurisprudence de la cour avaient pu être interprétées comme une remise en cause de la « domanialité publique à la française » (V. not., CEDH, 22 juill. 2008, Köktepe c/ Turquie : RD imm. 2008, p. 505, note Foulquier).

La Cour apporte cependant une réponse négative,

- en estimant que la protection du littoral répond à un but d'intérêt général
- et que les moyens déployés par l'administration française dans les affaires en cause n'ont pas méconnu le principe de proportionnalité (
- Elle estime qu'il n'y a pas d'atteinte au droit de propriété, car la propriété d'un bien construit sur le domaine public suppose un titre d'occupation légal

Diverses raisons peuvent expliquer le point de vue de la cour :

- d'abord, la stratégie des intéressés, qui ont refusé les solutions alternatives proposées par l'État (octroi d'autorisations d'occupation à vie, avec interdiction de cession) puis sollicité de l'État concession d'endiguement translatif de propriété qui elle était vouée à l'échec (aucun motif d'intérêt général n'apparaissant susceptible de la justifier, puisqu'il s'agissait de résidences secondaires occupées par des personnes privées) ;

- au-delà, les considérations écologiques ont pesé lourd : l'objectif de protection du littoral apparaît déterminant à la lecture des arrêts, qui y insistent davantage que sur les aspects strictement domaniaux.

La Cour EDH a développé une approche moins restrictive du droit au respect de ses biens dans un arrêt 23 septembre 2014 *Valle Pierimpiè Società agricola c/ Italie* (Hostiou AJDA n°40, édito) à propos de l'inclusion dans le domaine public maritime d'une partie de la lagune de Venise qu'une société d'élevage piscicole exploitait en vertu d'une pratique remontant au XVI^e siècle sans toutefois bénéficier d'un titre d'occupation.

- La cour a jugé que l'expulsion sans indemnité constitue une ingérence dans le droit au respect des biens de l'entreprise s'analysant plus précisément en une privation de propriété ; qu'en dépit des buts légitimes poursuivis par l'Etat italien (protection de l'environnement, affectation effective à l'usage du public), l'entreprise ne peut se voir refuser une indemnisation sans méconnaître un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et les droits fondamentaux des requérants.

