

N° 404934
M. et Mme A...

N° 405164
Ministre de l'intérieur
c/ M. et Mme B...

N° 405165
Ministre de l'intérieur
c/ Mme C...

N° 406065
Ministre de l'intérieur
c/ Mme D...

2^{ème} et 7^{ème} chambre réunies
Séance du 31 mars 2017
Lecture du 21 avril 2017

CONCLUSIONS

M. Xavier DOMINO, rapporteur public

Avec ces quatre affaires, vous vous pencherez pour la première fois sur le nouveau recours instauré par le législateur en 2015 pour permettre à l'administration d'expulser les demandeurs déboutés du droit d'asile des centre d'hébergement de ces demandeurs, en surcharge chronique.

Avant cette loi, vous aviez jugé n'être pas compétent pour connaître des demandes formées par une association gestionnaire d'une résidence tendant à l'expulsion d'un occupant irrégulier de la résidence, auquel la qualité de réfugié a été définitivement refusée, au motif que seul le juge judiciaire, était compétent pour statuer sur une demande d'expulsion d'un occupant d'un immeuble appartenant à une personne morale de droit privé (CE, 11 mai 2015, *M. et Mme E...*, n° 384957, B, à nos conclusions).

La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative au droit d'asile a profondément modifié la donne, pour venir remédier au problème lancinant de l'hébergement des demandeurs d'asile.

En principe, tous les demandeurs d'asile bénéficient du droit d'être hébergés dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), où ils bénéficient d'un accompagnement social. Compte tenu toutefois de la saturation du parc de CADA (qui comptait 24 689 places à la fin du premier semestre 2014, répartis en 258 centres), la plupart des demandeurs ne bénéficient pas d'un tel hébergement. Ils sont alors admis dans une structure d'hébergement d'urgence dédiée aux demandeurs d'asile (HUDA), laquelle prend dans plus de la moitié des cas, la forme de nuitées hôtelières. Le dispositif d'hébergement

d'urgence des demandeurs d'asile comporte aujourd'hui le même nombre de places (22 000) que celui des CADA. Il est géré, au niveau national, par la société d'économie mixte ADOMA. Enfin, une partie des demandeurs n'ayant accès ni aux CADA ni à l'HUDA et ne pouvant être accueillis chez des proches ou des tiers, s'adressent au dispositif de veille sociale de droit commun (centre d'hébergement d'urgence via par exemple le n° 115).

La nécessité d'une réforme du système d'hébergement des demandeurs d'asile en 2015 est le résultat d'une conjonction de plusieurs facteurs :

- la faible proportion (33 %) de demandeurs bénéficiant d'un hébergement en CADA, qui devrait pourtant être le mode d'accueil privilégié ;
- la concentration des demandeurs dans les lieux où ils ont déposé leur demande de titre de séjour, qui conduit à ce que 40 % des demandeurs soient hébergés en Île-de-France et 12 % dans la région Rhône-Alpes, où les capacités d'hébergement sont par conséquent tendues ;
- le taux trop élevé de présence indue dans les CADA et HUDA de demandeurs d'asile déboutés ou de personnes bénéficiaires d'une protection internationale.

Pour remédier aux difficultés constatées, la loi du 29 juillet 2015 a prévu toute une série de dispositions¹, dont certaines vous ont été détaillées à l'occasion de l'examen des recours dirigés contre quatre de ses décrets d'application, à l'occasion de plusieurs séance de jugement récentes :

- la mise en place d'un schéma national d'hébergement comprenant l'ensemble des dispositifs d'hébergement actuels (CADA et HUDA), tous gérés par l'OFII ;
- une orientation nationale et directive des demandeurs vers ces lieux d'hébergement ;
- un examen de la vulnérabilité des demandeurs d'asile, afin d'évaluer leurs besoins particuliers ;
- un retrait des conditions matérielles en cas notamment de refus d'hébergement, d'abandon du lieu d'hébergement, de non coopération ou de dissimulation des ressources financières par le demandeur ;
- le remplacement de l'allocation temporaire d'attente (ATA), s'agissant des demandeurs d'asile, actuellement versées aux personnes qui ne peuvent être hébergées en CADA, par une nouvelle allocation pour demandeurs d'asile (ADA) qui tiendra compte de la situation familiale du demandeur et sera gérée par l'OFII et non plus par Pôle Emploi ;
- une réforme des conditions d'expulsion des demandeurs d'asile sur la situation desquelles l'OFPRA ou la CNDA se sont prononcés de manière définitive.

Sur ce dernier point, qui est au cœur de notre litige, l'article L. 744-5 du CESEDA issu de la loi prévoit que les lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile² accueillent ces demandeurs « pendant la durée d'instruction de leur demande d'asile (...) ». Il précise que « *cette mission prend fin à l'expiration du délai de recours contre la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou à la date de la notification de la décision de la Cour nationale du droit d'asile (...)* ». Cette disposition, issue de la loi du 29 juillet 2015

¹ Dispositions introduites au titre IV du livre VII du CESEDA, chapitre IV consacré aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile.

² C'est-à-dire, selon l'article L. 744-3 du CESEDA, « 1° Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile mentionnés à l'article L. 348-1 du code de l'action sociale et des familles ; /2° Toute structure bénéficiant de financements du ministère chargé de l'asile pour l'accueil de demandeurs d'asile et soumise à déclaration, au sens de l'article L. 322-1 du même code ».

reprend, avec quelques aménagements, l'ancien article L. 348-2 du code de l'action sociale et des familles.

Ainsi, toute décision définitive de l'OFPRA ou de la CNDA³, qu'elle soit favorable ou défavorable, supprime en principe tout droit à bénéficier d'un hébergement au titre de l'asile. C'est ce qui permet d'assurer le respect de ce droit aux nouveaux demandeurs d'asile. Le Gouvernement a précisé, dans l'étude d'impact accompagnant le projet de loi asile de 2015, qu'en 2013, 6 % de déboutés du droit d'asile, et 1,6% de bénéficiaires de la qualité de réfugié demeuraient indument dans les centres d'hébergement (avec des pics à plus de 20 % dans certains départements).

La loi de 2015 a prévu qu'une fois une décision définitive intervenue, et sauf délai spécifique accordé pour un maintien temporaire dans le centre⁴ l'autorité administrative pouvait, après l'expiration d'un délai de maintien temporaire et après mise en demeure restée infructueuse, demander au président du tribunal administratif, statuant sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, « *dont l'ordonnance est immédiatement exécutoire* » qu'il soit enjoint à l'occupant sans titre d'évacuer ces lieux (art. L. 744-5 du CESEDA).

Cette voie de droit est ouverte dans deux hypothèses : pour les personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision de rejet définitive, et pour celles qui ont un comportement violent ou commettent des manquements graves au règlement du lieu d'hébergement.

Les quatre affaires que vous examinerez aujourd'hui seront les premières sur lesquelles le Conseil d'Etat statuant au contentieux se penchera depuis l'adoption de la loi. Vous aurez donc l'occasion d'apporter des premières précisions, tant sur la procédure que sur le fond juridique.

Trois des quatre pourvois sont formés par le ministre dans des cas où l'expulsion a été refusée (TA d'Orléans, et 2 ordonnances du TA de Rouen), le dernier étant formé par M. et Mme A..., dont le juge des référés du tribunal administratif de Lille a ordonné l'expulsion.

1. Deux questions préalables à l'examen des moyens et des questions de droit appellent de brèves observations

1.1 En premier lieu, il nous semble que les trois pourvois du ministre sont recevables, quand bien même le ministre s'est pourvu, dans l'affaire 406065 D..., plus de 15 jours après la notification de la décision au préfet.

Tout dépend de la question de savoir si cette ordonnance du juge des référés devait être notifiée au ministre, comme c'est le droit commun, prévu au premier alinéa de l'article R. 751-8 du code de justice administrative, ou bien si elle devait l'être au préfet, comme le deuxième alinéa du même article le prévoit lorsque le tribunal administratif statue dans l'une des matières mentionnées à l'article R. 811-10-1 du code, parmi lesquelles figurent l'entrée et

³ Il faut ici entendre par décision définitive, soit la décision de l'OFPRA une fois les délais de recours passés (CE, 28 juillet 2011, *Commune de Bourg-Saint-Maurice*) ; soit la décision –juridictionnelle – de la CNDA, y compris si elle fait l'objet d'un recours en cassation (CE, 27 octobre 1995, *Min du logement c/ F...*, 150703).

⁴ Cf. art. L. 744-5 et surtout R.744-12

le séjour des étrangers. A cet égard, il nous semble que vous devez comprendre la notion de séjour des étrangers comme concernant leur droit au séjour en France, et non pas comme concernant leur modalités de séjour en France. Par conséquent, il nous semble que les ordonnances des JRTA rendues sur les demandes tendant à ce que soit ordonnée l'expulsion des personnes occupant irrégulièrement les lieux doivent être notifiées au ministre pour que coure le délai de 15 jours prévu par le code pour se pourvoir.

Dès lors que l'ordonnance devait être notifiée au ministre, la circonstance qu'elle l'ait été au préfet n'a pas pour effet de faire courir les délais (voir par exemple 28 mai 2003, *Ministre c/ association de défense du littoral de la plaine de Grimaud*, n° 252617, aux T sur un autre point).

1.2 Deuxième point : la circonstance que dans l'affaire A..., les intéressés ont évacué les lieux après l'intervention de l'ordonnance attaquée ne conduit pas à un non-lieu sur leur pourvoi en cassation : exécuter une décision de justice ne saurait évidemment conduire à prononcer un non-lieu sur le recours juridictionnel contestant cette même décision (cf. en matière d'expulsion du domaine public, autrefois en appel 28 avril 1989, *Association pour la gestion du terrain d'aventures des Aubiers*, 71582, aux Tables ; en cassation désormais 5 avril 2004, *SARL Restaurant Côte d'Azur*, 260574, aux Tables). Et ici, vous n'avez aucune raison de penser que la libération des lieux ne serait pas intervenue en exécution de l'ordonnance attaquée.

2. On peut en venir au cœur des débats, dans lesquels se posent deux questions de principe

2.1 La première question de principe est celle de savoir comment doivent s'appréhender les conditions propres au référé mesures utiles dans le cas particulier où il est saisi d'une demande tendant à ce que soit ordonnée l'expulsion des occupants d'un logement destiné aux demandeurs d'asile.

Il nous semble que, faute d'indication en sens contraire du législateur, vous devez rester au plus près des conditions, de forme et de fond, dans lesquelles vous examinez traditionnellement les recours en référés mesures utiles dans ce type de configuration.

Pour ce qui est de la procédure, le juge des référés doit tenir une audience publique (1^{er} octobre 2007, *AFTRP*, 299464, tables) ;

Pour ce qui est des critères à mettre en œuvre, il nous semble que les conditions sont celles exposées dans votre décision de Section du 16 mai 2003, *Sté Icomatex*, (n° 249880, p. 228, aux conclusions du président Bachelier) que vous avez reprise récemment dans votre décision concernant l'expulsion de certains commerces de ce que l'on appelait la jungle de Calais (402783) : « saisi, sur le fondement de ces dispositions, de conclusions tendant à ce que soit ordonnée l'expulsion d'un occupant sans titre du domaine public, le juge des référés y fait droit dès lors que la demande ne se heurte à aucune contestation sérieuse et que la libération des lieux présente un caractère d'urgence et d'utilité »).

Cinq séries d'observations peuvent être faites à ce stade.

Tout d'abord, la condition d'urgence existe bel et bien et votre jurisprudence habituelle à cet égard doit être maintenue.

Initialement, le projet de loi asile discuté en conseil des ministres avait supprimé la condition d'urgence « *Afin d'éviter tout contentieux dilatoire ou annexe sur l'urgence, (...) à l'instar du dispositif prévu à l'article L. 521-3-1 du CJA*⁵. », selon l'Etude d'impact jointe au projet de loi. La condition d'urgence a été réintroduite par l'Assemblée Nationale (en première et deuxième lecture, le Sénat n'étant pas d'accord), les députés ayant précisé que « *cette disposition était inutile : l'occupation induite d'un CADA, établissement public, affecte la continuité du service public et présente donc un caractère d'urgence* ». Les travaux parlementaire se référant à la décision du 8 juillet 2002, *Commune de Cogolin*, n° 240015, mais l'on peut encore remonter plus loin et rappeler la décision G... (CE, Assemblée, 3 mars 1978, n° 06079, A), par laquelle vous avez accepté de mettre en œuvre les pouvoirs du JR mesures utiles pour l'expulsion d'un pensionnaire d'une maison de retraite en vue d'assurer le fonctionnement normal du service public.

Malgré cette dernière précision, qui pourrait laisser penser que l'urgence pourrait être présumée en cas d'occupation induite, il me semble que l'appréciation de la condition d'urgence doit être effectuée de manière classique. C'est-à-dire notamment au terme d'un examen global et d'un bilan (CE, 1^{er} février 2012, *H...*, n° 349749, aux tables,)

Ce pouvoir relève du pouvoir souverain du juge des référés (CE, 8 juillet 2002, *Commune de Cogolin*, n° 240015 et, en matière de référé mesures utiles, par exemple, CE, 5 mai 2005, *Société des cinémas Huez Chamrousse*, n° 274683).

En deuxième lieu, et comme nous avons eu l'occasion de l'exposer dans la récente affaire concernant la jungle de Calais, dans ces contentieux très matériels d'expulsion du domaine, l'urgence et l'utilité se recoupent beaucoup, et sont même parfois délicates à distinguer, car l'urgence est bien que le service public auquel l'occupation des lieux fait obstacle puisse retrouver un fonctionnement normal.

En troisième lieu, nous ne vous ferons pas mystère de ce que, selon nous, la balance des urgences et des utilités sera, *a priori*, lourdement lestée du côté de l'expulsion.

Ainsi, la condition d'urgence est en général regardée comme remplie dès lors qu'une mesure d'expulsion est destinée à assurer le bon fonctionnement d'un service public (CE, Ass, 3 mars 1978, *G...*, p. 116 ; CE, 27 juillet 2005, *commune d'Allemont*, 272871). A cet égard, il fait peu de doute que les CADA et les HUDA contribuent à l'exécution d'une mission de service public (pour le logement social : TC, 26 mars 1990, *I...*, 2608). Vous avez déjà jugé aussi que le bon fonctionnement du service public justifie l'urgence à expulser l'occupant sans titre d'un l'hébergement au titre de l'aide sociale des personnes âgées (CE, 28 sept. 2011, n° 344031, *CCAS ville Paris*,), ou encore d'une aire d'accueil pour les gens du voyage (CE, 10 octobre 2007, *Courly*, n° 305129 et n° 305130,).

Concernant notre question, celle de l'expulsion ou non des demandeurs d'asile sur la situation de laquelle il a été statué, on doit relever le fait que la loi (art. L.744-5 CESEDA) prévoit expressément que ceux-ci ne disposent pas du droit de se maintenir

⁵ Occupation non autorisée de la zone des cinquante pas géométriques.

dans les centres d'accueil, sauf dérogation prévue par décret en Conseil d'Etat (L. 744-5, et pour les hypothèses en question, R. 744-12). On notera que les dérogations ouvertes par l'article R. 744-12 du CESEDA permettent d'assurer une transition équilibrée : le maintien est prévu pour les bénéficiaires d'une décision favorable, 3 mois renouvelables une fois, et pour les destinataires d'une décision défavorable, qui n'ont que rarement un droit au séjour à un autre titre, un mois, renouvelable un mois en cas de demande d'aide au retour. Ce n'est qu'au terme du délai de maintien que l'administration peut, après mise en demeure restée infructueuse, demander en justice qu'il soit enjoint à l'occupant sans titre d'évacuer ce lieu.

Il est en outre indéniable que, compte tenu du taux d'occupation des centres, dont le manque de places est réel, le maintien de ces personnes est de nature à nuire à la satisfaction des besoins des personnes pour lesquelles ces lieux existent. Si en l'absence de place dans ces structures, les demandeurs d'asile pourront se voir octroyer la part additionnelle de l'allocation pour demandeur d'asile prévue à l'article D. 744-26 du CESEDA, et à l'annexe 7-1 du code, cette aide, dont vous avez, à nos conclusions, annulé le montant (4.20 euros par jour) en raison de son caractère manifestement insuffisant (CE, 23 décembre 2016, *Association la Cimade et autres*, 394819, aux tables), est faible, et l'on ne peut se satisfaire de ce qu'un nombre grandissant de demandeurs d'asile soient contraints de chercher eux-mêmes un logement pendant l'instruction de leur demande. Enfin, les déboutés du droit d'asile ne disposent pas du droit de se maintenir sur le territoire (cf. L.743-3 CESEDA). La législation prévoit même un dispositif d'aide au retour volontaire (ce qui permet aux intéressés en principe de demeurer sur dans le centre un mois de plus, cf. R. 744-12 du CESEDA).

Il n'en reste pas moins qu'il appartient à l'administration de caractériser l'urgence et l'utilité de la demande qu'elle présente, en faisant état non pas de considérations vagues et générales, mais d'indications précises et circonstanciées. Ainsi, dans des circonstances, rares, où un centre d'hébergement pour demandeurs d'asile connaîtrait un taux de vacances important, sans afflux prévisible de demandeurs d'asile, l'urgence et l'utilité alléguée n'auront pas le même poids, pour le juge des référés, que celle qui résulterait d'une situation, malheureusement plus classique, de tension et d'indisponibilité des places.

Pour autant, de l'autre côté de la balance, l'on ne peut nier la situation de précarité dans laquelle peuvent se retrouver les demandeurs sur la situation desquels il a été statué définitivement.

Comme vous le savez, en dehors de la question de leur maintien en centre d'accueil pour demandeurs d'asile, que règle comme on l'a décrit la loi, vous avez jugé que ces ne peuvent en principe, sauf circonstances exceptionnelles, en raison de l'irrégularité de leur séjour, bénéficier de l'hébergement d'urgence (CE, section, 13 juillet 2016, *Ministre des affaires sociales et de la santé c/ M. et Mme J...*, 400074, A). S'agissant de l'hypothèse des circonstances exceptionnelles, la décision de Section n° 400074 J... précise « *que constitue une telle circonstance, en particulier lorsque, notamment du fait de leur très jeune âge, une solution appropriée ne pourrait être trouvée dans leur prise en charge hors de leur milieu de vie habituel par le service de l'aide sociale à l'enfance, l'existence d'un risque grave pour la santé ou la sécurité d'enfants mineurs, dont l'intérêt-supérieur doit être une considération primordiale dans les décisions les concernant* ».

Il nous semble que vous devrez transposer cette réserve des circonstances exceptionnelles au référé mesures utiles dont vous connaissez aujourd'hui. En effet, si les personnes concernées doivent pouvoir bénéficier d'un hébergement d'urgence de droit commun, il nous semble que cette circonstance fait obstacle à l'expulsion tant qu'un tel hébergement 'n'est pas effectivement proposé à ces personnes. Il n'est pas question, vu les circonstances exceptionnelles précisément réunies, d'attendre, comme le suggère l'administration dans le dossier D..., de prononcer l'expulsion puis de se demander dans un second temps administratif, si oui ou non un hébergement d'urgence doit être proposé à ces personnes. Il ne peut y avoir, en cas de circonstances exceptionnelles et en raison de ces circonstances, de droit au logement « à éclipse » : un suivi et un accompagnement continus sont au contraire nécessaires. C'est en outre à l'Etat qu'il appartient de mettre en œuvre l'hébergement d'urgence, et le préfet – autorité compétente pour procéder à l'expulsion des CADA et HUDA en saisissant le juge des référés mesures utiles – est donc en mesure d'accorder ou non cet hébergement au moment où il sollicite l'expulsion.

Pour autant, vous ne pouvez guère aller plus loin que ces circonstances exceptionnelles, car en réalité, derrière la difficulté et la précarité des personnes dont l'expulsion est demandée alors qu'ils n'ont plus le droit à un hébergement, se cachent la difficulté et la précarité, non moins fortes, demandeurs d'asile en attente de l'hébergement auquel ils peuvent, eux, légalement prétendre.

Quatrième considération : sur cette question délicate de l'existence ou non de circonstances exceptionnelles, il nous semble qu'il vous faudra laisser une large place à l'appréciation souveraine des juges des référés et ne les contrôler en cassation qu'au titre de la dénaturation.

Cinquième remarque enfin : l'article L. 521-3 exige vous le savez que la mesure demandée ne se heurte à aucune contestation sérieuse. Sur ce point, des débats pourraient surgir concernant d'une part, le comportement violent ou déplacé des personnes qui justifierait une demande, mais ce ne sera pas le cas le plus fréquent, d'autre part et surtout sur le point de savoir si la demande d'asile a été définitivement rejetée mais l'appréciation ne devrait pas être très difficile et il ne devrait pas y avoir souvent de contestation véritablement sérieuse.

2.2 La deuxième question de principe qu'il vous trancher est celle de savoir si, ainsi que les ordonnances que le ministre conteste devant vous l'ont jugé, la « trêve hivernale » s'applique à l'expulsion des déboutés du droit d'asile

A la suite de la prise de conscience suscitée par l'appel de l'abbé Pierre du 1^{er} février 1954, la trêve hivernale fut institué par la loi n° 56-1223 du 3 décembre 1956 modifiant la loi n° 51-1372 du 1^{er} décembre 1951 permettant, à titre provisoire, de surseoir aux expulsions de certains occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel. Elle permettait à l'origine de surseoir aux mesures d'expulsions entre le 1^{er} décembre et le 15 mars de chaque année, période qui a été avancée au 1^{er} novembre par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 et reportée au 31 mars par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Les dispositions d'origine ont été codifiées au code de la construction et de l'habitation en 1978 (cf. art. L. 613-3) et figurent désormais, depuis 2012, à l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution.

Au jour des ordonnances attaquées, l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution disposait que : « *Nonobstant toute décision d'expulsion passée en force de chose jugée et malgré l'expiration des délais accordés en vertu de l'article L. 412-3, il est sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée à la date du 1er novembre de chaque année jusqu'au 31 mars de l'année suivante, à moins que le relogement des intéressés soit assuré dans des conditions suffisantes respectant l'unité et les besoins de la famille. Toutefois, le juge peut supprimer le bénéfice du sursis prévu au premier alinéa lorsque les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans les locaux par voie de fait.* »⁶

La notion de locaux figurant au dernier alinéa vient d'être remplacée par celle de « lieu », à la suite de l'adoption de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. Cette modification, qui a concerné tout un ensemble de dispositions relatives aux expulsions locatives, a été motivée par la volonté de rendre ces dernières applicables à tous types de lieux d'habitation, y compris les plus précaires (à tel point qu'ils ne peuvent être qualifiés de « locaux »).

Les juges des référés des différents tribunaux se sont divisés sur la question qu'il vous revient de trancher. Certains ont jugé, comme en l'espèce, que les dispositions de l'article L. 412-6 du CPCE sont applicables dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure prévue par l'article L. 744-5 du CESEDA et du référé mesures-utiles auquel elle renvoie (JRTA Dijon, *Préfète de la Côte d'Or*, 8 décembre 2016, 1603141, C+ ou, à l'occasion d'une QPC, JRTA Nice, *Préfet des Alpes-Maritimes*, 14 mars 2016, 1600832), d'autres au contraire ont jugé que le régime particulier d'accueil des demandeurs d'asile fait obstacle à l'application des dispositions relatives à la trêve hivernale (JRTA Lille, 13 décembre 2016, *Préfet du Nord*, 1609056, JRTA Poitiers, 28 novembre 2016, *Préfète de la Vienne*, 1602513, C+ ; cf. également, moins explicitement, le JR du TA de Nantes, *Préfet de la Loire-Atlantique*, 18 novembre 2016, 1608893).

Les travaux parlementaires d'adoption de la loi ne tranchent pas explicitement la question. Le ministre de l'intérieur, lui, en plaçant pour l'inapplicabilité des dispositions du code de procédure civile, est cohérent avec l'analyse qu'il a faite à ses services du nouveau texte puisque dans sa circulaire INTV1612115J du 6 mai 2016, il indiquait que « les dispositions spéciales de la loi portant réforme du droit d'asile dérogent au cadre fixé par le code des procédures civiles d'exécution. » Il relevait, nous le citons « Toutefois, en raison des conditions climatiques parfois rigoureuses pendant cette période, il vous revient d'être particulièrement attentif à ce qu'une solution transitoire puisse être proposée, concomitamment à l'expulsion, éventuellement assorties de mesures de surveillance adaptées ».

Il y a tout d'abord lieu de relever que la question posée est différente de celle, également débattue, de l'application de l'article L. 412-6 du CPCE aux expulsions du domaine public. Les lieux d'hébergement des demandeurs d'asile sont en effet des lieux privés gérés par des associations.

⁶ Constant qu'aucune offre de relogement des intéressés « *dans des conditions suffisantes respectant l'unité et les besoins de la famille* » n'avait été proposée, le juge des référés du TA de Rouen a jugé dans les dossiers 405164 et 405165 que la demande d'expulsion se heurtait à une contestation sérieuse.

Sur cette question différente, qui n'est pas explicitement tranchée, la cour administrative d'appel de Paris a jugé que les dispositions relatives au sursis à exécution prononcé en matière d'expulsion – qui figuraient alors dans le code de la construction et de l'habitation – n'étaient pas applicables aux expulsions de logements dépendant du domaine public (CAA Paris, 21 février 1994, *M. K...*, aux tables, 94PA01884). Cette position a été reprise par la cour administrative d'appel de Nantes, s'agissant précisément des dispositions relatives à la trêve hivernale dans un arrêt du 28 février 2002, *L...* (98NT01384). Le tribunal administratif de Strasbourg, statuant en formation de juge unique, a pris plus récemment le parti inverse, (TA Strasbourg, 4 mars 2010, *Voies Navigables de France*, fiché « R », 0904631, en faisant même un moyen d'ordre public, TA, *Voies Navigables de France*, 1er juillet 2010, 0903948, C+). Mais vous avez jugé que l'occupant sans titre d'une dépendance du domaine public ne pouvait se prévaloir des dispositions législatives régissant les relations entre les propriétaires bailleurs et leurs locataires (maintien dans les lieux issu de la loi du 1er septembre 1948, *Mlle Pitié*, p. 142, conditions de résiliation du contrat de location, prévues par l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, CE, 26 juin 2002, *M...*, n° 231807), ce qui ne dessine pas une pente favorable inclinant à rendre applicable aux expulsions du domaine public les dispositions relatives aux expulsions locatives.

La rédaction de l'article L. 412-6 est générale, cet article s'inscrit dans un chapitre relatif aux « lieux habités ⁷ ou à usage professionnel ». Les structures dans lesquelles les demandeurs d'asile sont hébergés constituent bien leur habitation ou domicile temporairement. Des dérogations à la règle posée à l'article L. 412-6 sont expressément prévues par le CPCE - s'agissant des personnes entrées dans les locaux par voie de fait (Art. L. 412-6, al 2), des occupants des locaux étudiants lorsque les intéressés cessent de satisfaire aux conditions en raison desquelles le logement a été mis à leur disposition, des conjoints, concubins ou partenaires liés par un PACS condamnés pour violences conjugales – rien de tel n'a été prévu pour les demandeurs d'asile sur la demande desquels il a été définitivement statué.

On peut toutefois relever que le principe même de l'expulsion de ces derniers n'est pas prévue ni organisée par ce code (à la différence des expulsions locatives, cf. art. L.411-1 et suivants du CPCE), mais par le CESEDA. Et comme le relève par ailleurs le ministère de l'intérieur en défense, la prise en charge et notamment l'hébergement des demandeurs d'asile s'inscrit dans le cadre d'une mission de service public, or, il est assez difficile d'admettre que les conditions d'exécution de cette mission puissent être déterminées par le code des procédures civiles d'exécution sans que celui-ci ne le prévoit expressément⁸. S'il existe un « contrat de séjour » des personnes prises en charge (art. L.311-4 et D. 311 du CASF), celui-ci n'a aucun rapport avec un bail locatif. Ce contrat, conclu dans tous les établissements ou services social ou médico-social (cf. art. L. 311-4 code de l'action social et des familles), ce que sont les CADA (cf. 13° de l'article L. 312-1 du CASF) a pour objet de définir les conditions de l'accueil et de prise en charge des usagers, soit le cadre dans lequel s'exerce une mission de service public. On est loin des rapports de droit privé entretenus entre un locataire et son bailleur.

⁷ On ne peut en revanche limiter le champ d'application de l'article L. 412-6 aux habitations « principales » comme propose de le faire le ministre de l'intérieur, seul l'article L. 412-1 visait- avant la loi de 2017 - spécifiquement ces habitations.

⁸ Ce qui est le cas pour les étudiants, dont la prise en charge du logement relève elle aussi d'une mission de service public (TC 7 octobre 1991, *Crous de l'académie de Nancy-Metz*, 02651, aux tables).

Enfin, l'article L. 744-5 du CESEDA précise que l'ordonnance prise par le juge des référés mesures-utiles sur la demande d'expulsion est « immédiatement » exécutoire. Il semble toutefois difficile de déduire de cette mention – comme vous demandez de le faire le ministre – que le législateur a entendu dispenser le bénéficiaire de la mesure d'expulsion de l'application des dispositions et principe du CPCE. Pour autant on ne peut nier qu'en apportant cette précision, le législateur a souhaité insister sur l'importance de l'exécution des mesures d'expulsion ordonnées par le juge des référés (cette précision était initialement corrélée à la suppression de la condition d'urgence).

En pratique, comme il a été dit plus haut il ne paraît pas opportun de permettre le maintien dans les structures d'accueil des demandeurs d'asile de personnes qui ne devraient plus en bénéficier, compte tenu du manque de places. La trêve hivernale est actuellement d'une durée de cinq mois et un droit au maintien de personnes qui ne sont plus demandeurs d'asile pendant une si longue période pourrait facilement saturer les centres.

En bref, la trêve hivernale est temporairement mise à l'exécution d'un jugement civil dans un conflit opposant un propriétaire à un occupant. Ici, nous sommes dans un univers complètement différent. Et il nous semble que nous sommes hors champ de l'application de la disposition.

Il nous semble que pour autant, le juge du référé expulsion ne pourra rester insensible aux conditions climatiques qui sont celles du moment où il rend son ordonnance. Dans le cas où il se prononce à un moment où les conditions climatiques sont particulièrement rigoureuses (et ce d'ailleurs pas seulement en raison du froid l'hiver), cette circonstance pourra faire partie de celles qu'il pourra prendre en compte pour caractériser, en lien avec une situation de grande fragilité de la personne sur le plan sanitaire, l'existence d'une situation exceptionnelle.

2. Ces points étant précisés, il est temps d'en venir à l'examen des quatre affaires qui vous sont soumises.

2.1 Sous le n° 404934, M. et Mme A... se pourvoient contre l'ordonnance du JRTA de Lille qui a ordonné leur expulsion du CADA Eole de Lille. Le couple, azeri ukrainien, a une fille de 4 ans.

Leurs demandes d'asile ont été rejetées par la CNDA le 16 janvier 2016. L'OFII décidé de mettre fin à leur hébergement le 18 mai 2016. Le préfet leur a enjoint de quitter le CADA le 16 août 2016, l'ordonnance attaquée date du 25 octobre 2016.

Le pourvoi conteste d'abord que la nouvelle loi puisse leur être applicable alors qu'ils ont introduit leur demande d'asile avant son entrée en vigueur. Mais contrairement à ce qui est soutenu, l'article L. 744-5 est entré en vigueur le 31 juillet 2015 et s'applique à toutes les occupations en cours ; il n'est pas « réservé » aux demandeurs d'asile ayant présenté leur demande après le 1^{er} novembre 2015.

Sur l'urgence, une particularité tient à ce que le CADA de Lille n'était que partiellement occupé par des demandeurs d'asile parce qu'il devait fermer en fin d'année en vue d'être transformé en lieu d'hébergement d'urgence. Le juge des référés n'a pas ignoré ce fait, mais a estimé que la demande du préfet présentait quand même un caractère d'urgence.

Le pourvoi en cassation ne remet pas valablement en cause cette appréciation souveraine qui trouve une vraie justification.

Pour le reste, nous croyons que sans dénaturation que le juge des référés a estimé qu'aucune circonstance exceptionnelle n'était de nature à faire obstacle au prononcé de la mesure demandée.

2.2 Sous le n° 405164 : le ministre se pourvoit contre l'ordonnance du JRTA de Rouen qui a refusé d'ordonner l'expulsion de M. et Mme B..., couple albanais, parents de deux enfants soient parents de deux enfants nés en 2006 et, du centre d'hébergement d'accueil temporaire ATSA de Caudebec lès Elbeuf géré par l'ADOMA.

Si vous nous suivez pour juger dans le sens que nous vous proposons cette question de principe, vous casserez pour erreur de droit cette ordonnance qui a jugé qu'était applicables les dispositions du code des procédures civiles d'exécution.

Après cassation, nous ne voyons aucune circonstance exceptionnelle qui justifierait de ne pas ordonner l'expulsion. Le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de la mise demeure, signée au nom du préfet par le directeur départemental de la cohésion sociale de la Seine-Maritime, nous semble opérant, mais il manque en fait. Après cassation, vous ferez donc droit à la demande d'expulsion.

2.3 Sous le n° 405165 : vous ferez droit, pour le même moyen d'erreur de droit, au pourvoi du ministre contre l'ordonnance du JRTA de Rouen qui a refusé d'ordonner l'expulsion de Mme C..., nigériane, ayant un enfant né en France en 2014, du CADA de Rouen.

Après cassation, il est difficile de ne pas faire droit à la demande d'expulsion au vu du peu d'éléments fournis en défense pour attester de l'existence de circonstances exceptionnelles. L'intéressée est mère d'un enfant de deux ans et demi. Il dit par son avocat devant le TA qu'elle serait enceinte et aurait des problèmes de santé ; mais les certificats médicaux produits datent du début de l'année 2016, les pièces du dossier ne sont pas disertes. Il nous semble donc que, à supposer que Mme C... occupe encore les lieux, vous devrez faire droit à la demande d'expulsion.

2.4 Enfin sous le n° 406065, vous pourrez plus hésiter. Le ministre se pourvoit contre l'ordonnance du JRTA d'Orléans du 18 octobre 2016, qui a refusé d'ordonner l'expulsion de Mme D..., congolaise avec un enfant d'un an, du CADA de Vierzon géré par l'ADOMA.

Le JRTA a refusé d'ordonner l'expulsion sur le terrain de l'urgence, en relevant l'état de santé de l'intéressée qu'elle était atteinte d'une affection tuberculeuse, qu'elle devait subir prochainement une opération programmée, que son enfant était âgé d'un an et que la période de la trêve hivernale approchait.

Dans ces conditions, et même si Mme D... occupait indûment les lieux depuis 7 mois à la date de la saisine du TA, et même si le préfet indique que le CADA de Vierzon est occupé à hauteur de 13,90% par des occupants qui n'ont plus droit d'y être et que le TA lui a enjoint de reloger d'autres personnes, il nous semble que vous pourriez faire l'effort de considérer que l'ensemble de circonstances particulières relevées par le TA (état de santé, imminence d'une

opération, enfant en très bas âge), a pu justifier l'appréciation souveraine du juge des référés du TA qui a estimé que la condition d'urgence n'était en l'espèce, au moment où il statuait, pas remplie. . Le ministre reconnaît d'ailleurs dans son pourvoi que Mme D... était, compte tenu de sa situation de vulnérabilité, « susceptible » de bénéficier d'un logement d'urgence. Vous pourriez alors faire l'effort de regarder comme surabondante la partie de l'ordonnance par laquelle le JRTA a incidemment précisé qu'à ses yeux, les dispositions relatives à la trêve hivernale s'appliquaient à la procédure dont il était saisi.

Avec ces quatre affaires, vous aurez donc l'occasion de préciser le cadre dans lequel doit s'exercer la nouvelle compétence que vous a confiée le législateur, sur un sujet particulièrement délicat, profondément insatisfaisant, car au-delà des circonstances exceptionnelles que votre jurisprudence permettra de protéger, se cachent de nombreux cas de détresse ordinaire, de fragilité, de vulnérabilité. Mais vous devez scrupuleusement respecter la volonté du législateur, mue par le souhait de pouvoir proposer un hébergement aux demandeurs d'asile, qui y ont droit, et de ne pas voir ce droit étiolé par ceux qui en ont bénéficié, mais ne peuvent plus y prétendre.

Tel est le sens de nos conclusions.