N° 504271 Mme D...

5ème et 6ème chambres réunies

Séance du 15 octobre 2025

Décision du 14 novembre 2025

Conclusions

Maxime BOUTRON, Rapporteur public

1. *Souhaitez-vous mettre en place une présomption d'urgence dans l'examen des requêtes de référé-suspension (L. 521-1 du CJA) quand est en cause une expulsion d'occupants sans droit ni titre en application de la procédure prévue à l'article 38 de la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale dite DALO ?* Mme D..., son conjoint et leurs deux enfants mineurs (3 ans et 1 an) se sont installés fin 2024, sans autorisation, dans un immeuble situé 105 rue de l'Epinette à Lille géré par le mandataire du service du Domaine de la Direction régionale des finances publiques désignée curatrice de la succession vacante de la propriétaire du logement. Après procès-verbal d'occupation le 2 janvier 2025, un diagnostic a été réalisé le 17 janvier et le préfet a, le 24 janvier 2025, pris un arrêté mettant en demeure les occupants de quitter les lieux sous 7 jours sous peine d'exécution forcée. Mme D... et son conjoint ont formé un recours assorti d'une demande en référé-suspension qui a été rejetée par le juge des référés du TA de Lille par une ordonnance du 20 février 2025.

2. Si nous vous avons posé aussi directement la question à trancher, c'est qu'il n'y en a aucune autre pour justifier l'inscription de cette affaire devant vous. En effet, toutes les conditions du **non-lieu** sont réunies. Les intéressés ont exécuté la décision attaquée en quittant les lieux. Il n'y a donc plus d'urgence (voir en ce sens CE, 5/6 CHR, 19 juillet 2023, Ligue des droits de l'homme, 469986 s'agissant de l'exécution d'une mesure d'évacuation d'une zone d'habitat informel en outre-mer ; CE, 8/3 SSR, 26 juin 2002, Mlle X…, 240487 T. p863, s'agissant d'une construction terminée à la date de l'audience devant le juge des référés quand était en cause la suspension du permis de construire).

3. Vous pourriez, malgré ce non-lieu, vouloir ajouter un **supplément à votre jurisprudence sur les présomptions d'urgence en matière de référé-suspension** qui ne sont jamais

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

simples. Revenons d'abord à la disposition en cause dans la présente affaire. Aux termes de l'article 38 de la loi du 5 mars 2007 dite DALO, dans sa version issue de l'article 6 de la loi n°2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite, dite « loi Kasbarian-Bergé »: « *En cas d'introduction et de maintien dans le domicile d'autrui, qu'il s'agisse ou non de sa résidence principale ou dans un local à usage d'habitation, à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou de contrainte, la personne dont le domicile est ainsi occupé, toute personne agissant dans l'intérêt et pour le compte de celle-ci ou le propriétaire du local occupé peut demander au représentant de l'Etat dans le département de* ***mettre en demeure l'occupant de quitter les lieux****, après avoir déposé plainte, fait la preuve que le logement constitue son domicile ou sa propriété et fait constater l'occupation illicite par un officier de police judiciaire, par le maire ou par un commissaire de justice. / (...) / La décision de mise en demeure est prise, après* ***considération de la situation personnelle et familiale*** *de l'occupant, par le représentant de l'Etat dans le département dans un délai de quarante-huit heures à compter de la réception de la demande. Seule la méconnaissance des conditions prévues au premier alinéa ou l'existence d'un motif impérieux d'intérêt général peuvent amener le représentant de l'Etat dans le département à ne pas engager la mise en demeure. En cas de refus, les motifs de la décision sont, le cas échéant, communiqués sans délai au demandeur. / La mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures. Lorsque le local occupé ne constitue pas le domicile du demandeur, ce délai est porté à sept jours et l'introduction d'une requête en référé sur le fondement des articles L. 521-1 à L. 521-3 du code de justice administrative suspend l'exécution de la décision du représentant de l'Etat. Elle est notifiée aux occupants et publiée sous forme d'affichage en mairie et sur les lieux. Le cas échéant, elle est notifiée à l'auteur de la demande. / Lorsque la mise en demeure de quitter les lieux n'a pas été suivie d'effet dans le délai fixé, le représentant de l'Etat dans le département doit procéder sans délai à l'évacuation forcée du logement, sauf opposition de l'auteur de la demande dans le délai fixé pour l'exécution de la mise en demeure* ».

4. Les dispositions antérieures avaient fait l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC n° 2023-1038 du 24 mars 2023) par laquelle le Conseil constitutionnel avait déclaré conforme à la Constitution le texte dans sa rédaction résultant de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, sous la réserve énoncée à son paragraphe 12 aux termes de laquelle : « *ces dispositions prévoient que le préfet peut ne pas engager de mise en demeure dans le cas où existe, pour cela, un motif impérieux d'intérêt général. Toutefois, elles ne sauraient, sans porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et au principe de l'inviolabilité du domicile, être interprétées comme autorisant le préfet à procéder à la mise en demeure sans prendre en compte la situation personnelle ou familiale de l'occupant dont l'évacuation est demandée* ».

5. Pour rejeter la demande de suspension dans la présente espèce, l'ordonnance a jugé que si les requérants alléguaient que la mise en œuvre de la décision attaquée aurait pour effet de les

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

priver de tout logement alors qu'ils vivent avec leurs deux enfants mineurs (nés le 21 février 2022 et le 30 août 2023), d'une part il était constant qu'ils se maintenaient sans droit ni titre dans le logement en cause, et d'autre part, et surtout, **ils n'établissaient, ni même n'alléguaient avoir déposé, à la date de la décision litigieuse, une demande de logement au titre du droit au logement opposable, ni effectué d'autres démarches administratives** de relogement ou d'hébergement, en particulier auprès des services sociaux de la commune. Et écarté ainsi la condition d'urgence. S'il semble si nécessaire que vous précisiez le mode d'emploi de la condition d'urgence en cas de référé suspension contre les arrêtés préfectoraux de mise en demeure de quitter les lieux en application de cette procédure, c'est d'abord parce que la **jurisprudence des tribunaux administratifs** est **fragmentée**. Ce dispositif représente déjà près de 200 affaires jugées au niveau des tribunaux, les juges des référés apprécient avec plus ou moins de sévérité la condition d'urgence. Ainsi, si certaines ordonnances ont facilement pris en compte la vulnérabilité des occupants pour retenir l'urgence (v. not. TA Bordeaux, 13 juin 2025, Mme Gasanovi, n° 2503536 ou TA de Lyon, 6 mai 2025, Mme El Abbassi, n° 2505122), d'autres comme en l'espèce se sont fondées sur l'absence de demande au titre du DALO ou autre pour refuser de reconnaître l'urgence (voir TA Marseille, 26 juin 2025, Mme Zermi, n° 2506814 ou TA Melun, 7 mars 2025, Sissoko, n° 2500976).

6. En **méthode**, il vous est déjà arrivé de prononcer un non-lieu, par principe insurmontable, mais d'en profiter pour fixer la jurisprudence en cas d'enjeu particulier. Ainsi dans l'affaire Mme M... (CE, 10/9 chr, 7 juin 2019, 426772, Rec. p199), vous avez consacré une présomption d'urgence avant d'opposer le non-lieu s'agissant d'une mesure de placement à l'isolement complètement exécutée.

7. Sur la question de la présomption d'urgence, un examen de votre jurisprudence fait apparaître que vous n'avez accepté d'en reconnaître au départ que dans quelques grands domaines : l'urbanisme et le droit des étrangers ou des détenus. Nous allons y revenir. Comme le rappelait Clément Malverti dans ses conclusions sous la décision M. S... (CE, 2/7 chr, 12 juin 2025, 499187), « *la technique des présomptions d'urgence, mise en œuvre dès les premiers mois d'application de la loi du 30 juin 2000*[1]*, consiste à poser qu'en raison de leur objet et de leur portée, certains actes de l'administration créent en principe et par eux-mêmes une situation d'urgence pour leurs destinataires. Retenir une telle présomption a pour principal effet, en référé-suspension comme en référé-liberté, de libérer le requérant de la charge de justifier de circonstances particulières constitutives d'une situation d'urgence. Cette présomption est toutefois* ***réfragable*** *et peut être renversée si le défendeur établit, au regard des circonstances particulières de l'espèce, soit l'absence d'urgence à suspendre, faute d'atteinte grave et immédiate aux intérêts invoqués, soit l'urgence à exécuter* ».

8. Pourtant le principe même de cette présomption n'est pas évident. Comme l'indiquait devant vous Anne Iljic dans ses conclusions sous la décision M... précitée, « *Le juge des*

[1] V. p. ex. CE, sect., 14 mars 2001, Ministre de l'intérieur c/ Mme A..., 229773, Rec. p123, s'agissant des refus de renouvellement ou des retraits d'un titre de séjour.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

référés exerce en effet une fonction régulatrice qui requiert souplesse et réactivité pour prendre en compte la diversité des situations qui lui sont soumises. Et ***l'appréciation de la condition d'urgence illustre justement à merveille l'agilité exigée de lui*** *: sur ce point tout est affaire de pesée entre intérêt à suspendre d'une part, et intérêt à exécuter, d'autre part. L'exercice s'accommode mal d'un corset, même si la présomption d'urgence peut toujours être combattue* ». Le critère de l'urgence en référé suspension a au demeurant été stabilisé très tôt : la décision administrative contestée doit préjudicier de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre (CE, Sect, 19 janvier 2001, Confédération nationale des radios libres, 228815, Rec. p29). Pour autant, vous avez bel et bien reconnu des présomptions. Il semble que le déclencheur de la reconnaissance d'une présomption soit **l'irréversibilité** de la mesure en cause et sa **gravité** sur la situation des intéressés, qui lorsqu'elles apparaissent structurelles cochent nécessairement les critères de votre jurisprudence des radios libres. En matière d'urbanisme, vous avez admis des présomptions d'urgence par rapport à un risque d'irréversibilité d'une construction ou destruction. C'est ainsi s'agissant de recours dirigés contre des autorisations d'urbanisme compte tenu du caractère difficilement réversible de la construction d'un bâtiment (CE, 5/7 ssr, 27 juillet 2001, Commune de Tulle, 230231, T. p1115 étendu aux permis d'aménager par CE, 3/8 SSR, 3 juillet 2009, Mmes L..., 321634, T. p893-989-992). Il en va de même pour une décision de démolition de bâtiments – par exemple immeuble insalubre compte tenu de la « gravité des conséquences qu'emporte, par sa nature même », une telle décision (CE, 5/4 ssr, 18 novembre 2009, Min. de la santé et des sports c/ société La Méridionale des Bois et Matériaux, n° 327909, T. p893). On peut mentionner d'autres exemples (recours contre une décision préfectorale suspendant l'entrée en vigueur d'un PLU et demandant des modifications - CE, 6/5 chr, 30 décembre 2020, Communauté de communes de la Ténarèze, 441075, T. p900-929) ; Cette présomption peut toutefois être renversée en se fondant sur les circonstances globales de l'espèce (CE, 1/6 SSR, 9 juin 2004, Epoux MM..., 265457, T. p821).

9. En droit des étrangers, on perçoit naturellement l'enjeu d'irréversibilité et de gravité de principe. Cela devient évident quand le recours n'est pas suspensif et que la mesure peut être exécutée dès sa notification (CE, 2/1 SSR, 26 septembre 2001, Ministre de l'intérieur c. M. ME..., 231204, Rec. p428). La présomption est également retenue pour les recours contre le refus de renouvellement ou le retrait d'un titre de séjour (CE, Section, 14 mars 2001, Ministre de l'intérieur c/ Mme A..., 229773, Rec. p123). S'agissant des détenus, il y a présomption pour le recours contre une mesure de placement d'un détenu à l'isolement ou de prolongation d'une telle mesure (M..., précitée.). On peut encore mentionner la reconnaissance, récente, d'une présomption d'urgence s'agissant des « *mesures prises à l'égard d'un agent public ayant pour effet de le priver, pour une durée excédant un mois, de la totalité de sa rémunération* » (CE, 3/8 chr, 18 décembre 2024, M. C..., 492519, aux tables).

10. Après cet aperçu, nous voulons vous suggérer de reconnaître une présomption en l'espèce. La mesure est irréversible et grave, une famille pouvant se trouver à la rue. Le renversement

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

de la présomption ne sera pas difficile dans les cas absurdes. A ce titre vos quelques précédents comme juge d'appel de référés-liberté (Ord 22 nov 2023, Min c/Chergui, 489282) en témoignent. Dans cette affaire, l'occupant avait un salaire de plus de 6 000 euros mensuel. Mais en plus la mesure d'expulsion qui fait suite à une mise en demeure non exécutée intervient sans l'intervention du juge. Il y a donc une exorbitance au service de l'administration saisie par un propriétaire ou ayant-droit qu'il peut être utile de tempérer, dans la foulée de la réserve déjà évoquée du Conseil constitutionnel, de « prendre en compte la situation personnelle ou familiale de l'occupant dont l'évacuation est demandée » (n° 2023-1038 QPC, cdt 12).

11. Nous ne méconnaissons pas les **deux grands inconvénients de cette solution**. Le premier est que la loi a été renforcée récemment dans l'intérêt des propriétaires, il y a moins de deux ans, même si le dispositif initial date de 2007. Le second est que cette présomption limitera de façon significative, la possibilité offerte au JRTA de rejeter la demande, sur le fondement de l'art. L. 522-3, par ordonnance dite « de tri », en se bornant à constater l'absence d'urgence, sauf à pouvoir le faire sur l'absence de moyens sérieux. En effet, une fois l'instruction lancée, votre jurisprudence Société « Les belles demeures du Cap Ferrat » (Sect, 26 février 2003, 249264, Rec. p65) en limite l'usage. Mais nous l'avons vu cette procédure d'expulsion ne fait pas intervenir le juge judiciaire. Que l'instruction soit complète en référé devant le juge administratif nous semble approprié. Et nous n'avons aucun doute que dans les situations absurdes où l'occupant a les moyens financiers ou un autre logement, l'administration saura vite renverser la présomption.

12. L'alternative pouvant permettre de tenir compte de la réserve du Conseil constitutionnel serait de censurer toutes les ordonnances des premiers juges retenant pour écarter l'urgence, comme en l'espèce, que les occupants à expulser n'établissent, ni même n'allèguent avoir déposé, à la date de la décision litigieuse, une demande de logement au titre du droit au logement opposable, ni effectué d'autres démarches administratives de relogement ou d'hébergement, en particulier auprès des services sociaux de la commune. Cela nous semble des critères bien éloignés de la prise en compte de la situation personnelle ou familiale de l'occupant comme l'exige le Conseil constitutionnel.

PCMNC :

- **NL**
- **Rejet des conclusions L. 761-1 du CJA.**

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.