

Lexbase Hebdo édition publique n°262 du 11 octobre 2012

[Expropriation] Questions à...

## Quel droit au relogement pour l'étranger en situation irrégulière évincé par une opération d'aménagement ? — Questions à Gilles Caillet, Avocat au barreau de Paris, cabinet Hélians Avocats

N° Lexbase : N3842BTH



par Yann Le Foll, Rédacteur en chef de Lexbase Hebdo — édition publique

Réf. : Cass. civ. 3, 12 septembre 2012, n° 11-18.073, FS-P+B (N° Lexbase : A7491ISA)

Par un arrêt rendu le 12 septembre 2012, la Cour de cassation a reconnu que le droit au relogement et à indemnité de l'occupant évincé par une opération d'aménagement n'implique pas que celui-ci séjourne de façon régulière sur le territoire français. Elle a, tout d'abord, admis la compétence du juge de l'expropriation pour statuer sur le droit au relogement et fixer les indemnités dues à l'occupant : l'occupant de bonne foi, devait bénéficier du droit au relogement et de l'indemnité due. La Cour suprême a aussi précisé que l'obligation de reloger, qui relève de l'ordre public social, est prévue de la manière la plus large pour tous les occupants de bonne foi, sans distinguer selon que l'occupant étranger est ou non en situation irrégulière. Pour faire le point sur cette décision qui mêle les thématiques de l'expropriation et du régime des étrangers séjournant illégalement sur le territoire français, Lexbase Hebdo — édition publique a rencontré Gilles Caillet, Avocat au barreau de Paris, cabinet Hélians Avocats.

**Lexbase :** Pourquoi le juge a-t-il retenu la compétence du juge de l'expropriation pour statuer sur le droit au relogement de l'occupant ?

**Gilles Caillet :** L'arrêt de la Cour de cassation du 12 septembre 2012 a fait une application classique des règles définissant le juge compétent pour statuer sur le droit au relogement des occupants d'un immeuble visé par une

opération d'aménagement foncier ou une expropriation. Lorsqu'une personne publique réalise une opération d'aménagement foncier au sens des articles L. 300-1 (N° Lexbase : L4059ICC) et suivants du Code de l'urbanisme (1), ou une opération d'expropriation dans un immeuble bâti occupé, elle doit respecter les règles de protection des occupants prévues principalement par les articles L. 314-1 (N° Lexbase : L7428AC4) et suivants du Code de l'urbanisme et les articles L. 14-1 (N° Lexbase : L2957HL4) et suivants et R. 14-1 (N° Lexbase : L3216HLP) et suivants du Code de l'expropriation.

Il en est ainsi lorsque, comme dans l'arrêt commenté, la personne publique acquiert, par voie de préemption, un immeuble occupé pour y réaliser une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme, l'article L. 213-10 du même code (N° Lexbase : L7392ACR) renvoyant expressément, dans cette hypothèse, aux articles L. 314-1 et suivants du Code de l'urbanisme (2). Essentiellement, ces règles de protection imposent à la personne publique de pourvoir au relogement provisoire ou définitif des occupants selon que les travaux ou l'opération nécessitent leur éviction provisoire ou définitive : notification d'au moins deux propositions de relogement en fonction des besoins de l'occupant, au moins six mois avant l'éviction, l'occupant ayant deux mois pour manifester son refus, son silence étant interprété comme une acceptation, au terme de ce délai (C. urba, art. L. 314-7 N° Lexbase : L7434ACC) (3). Si elle est en mesure de justifier qu'elle a respecté cette obligation de relogement ou, au moins, qu'elle a formulé des offres valables de relogement, la personne publique peut prendre possession de l'immeuble et demander l'expulsion des occupants récalcitrants (C. expr., art. L. 15-1 N° Lexbase : L2960HL9 et R. 15-1 N° Lexbase : L3238HLI) (4).

Selon les articles L. 14-3 (N° Lexbase : L2959HL8) et R. 14-11 (N° Lexbase : L3236HLG) du Code de l'expropriation, c'est le juge de l'expropriation qui a compétence pour statuer sur les "*contestations relatives au relogement des locataires ou occupants de locaux à usage professionnel*" et cette compétence est d'ordre public (Cass. Civ. 3, 22 octobre 1974, n° 73-12.070 N° Lexbase : A6031CI9). C'est donc logiquement que, dans l'arrêt commenté, la Cour de cassation a retenu que "*le juge de l'expropriation était seul compétent pour statuer au fond en application de l'article L. 14-3 du Code de l'expropriation (N° Lexbase : L2959HL8) pour cause d'utilité publique sur le litige relatif au droit au relogement d'un occupant et à l'indemnisation pouvant lui être due à ce titre*". Il faut insister sur l'unicité de la compétence du juge de l'expropriation pour statuer à la fois sur les contestations en matière de relogement des occupants, et aussi sur les indemnités qui leur sont dues (principalement l'indemnité de déménagement, l'indemnité de privation de jouissance ou, plus rarement, l'indemnité pour travaux non amortis réalisés par l'occupant), puisque ces indemnités sont la conséquence de leur éviction.

Il faut encore rappeler que les faits de l'arrêt commenté concernent une opération de réhabilitation d'un immeuble occupé, que la personne publique a acquis par voie de préemption, et non à l'occasion d'une opération d'expropriation. Or, le premier moyen du pourvoi visait justement à critiquer l'arrêt pour avoir refusé de statuer de manière alternative, comme le propose l'article L. 13-8 du Code de l'expropriation (N° Lexbase : L2926HLX), en distinguant le droit au relogement et à indemnité selon que l'occupant, de nationalité étrangère, disposait d'un titre de séjour régulier ou pas, et en renvoyant les parties à se pourvoir devant le juge du fond compétent (5). En réponse, la Cour de cassation a justement rappelé que l'article L. 13-8 précité était "*inapplicable à l'espèce*", laquelle ne concernait pas une procédure d'expropriation (6). L'arrêt de la cour d'appel visé par le pourvoi (CA Paris, Pôle 4, 7ème ch., 16 décembre 2010, n° 08/00 106 N° Lexbase : A9739GNZ) avait, d'ailleurs, précisé que le juge du fond compétent pour trancher ce problème de relogement était justement exclusivement le juge de l'expropriation, en application des articles L. 14-3 et R. 14-11 du Code de l'expropriation.

Pour autant, si l'immeuble avait été acquis par voie d'expropriation, nul doute que la question de la contestation sérieuse du fond du droit aurait pu légitimement être posée au juge de cassation sur le fondement de l'article L. 13-18 du Code de l'expropriation (N° Lexbase : L3044HN3). Dans le cadre de la fixation d'indemnités d'expropriation au profit d'un occupant étranger, la cour d'appel de Paris a, un temps, accepté de statuer de manière alternative en fixant, soit une indemnité d'éviction et une obligation de relogement, si l'exproprié étranger justifie d'un titre de séjour, soit une absence de droit à indemnité et au relogement, à défaut de titre de séjour, en renvoyant les parties à saisir le juge compétent (CA Paris, 8ème ch., sect. B, 3 juillet 2008, n° 07/15 748 N° Lexbase : A7637D9Q et CA Paris, Pôle 4, 7ème ch., 7 janvier 2010, n° 07/00 143 N° Lexbase : A1015EXU) (7). La cour d'appel de Paris est rapidement revenue sur cette solution et écarte aussi l'application de l'article L. 13-18, pour les opérations d'expropriation, en statuant directement sur l'indemnité et le droit au relogement de l'exproprié étranger (CA Paris, Pôle 4, 7ème ch., 16 décembre 2010, n° 08/00 091 N° Lexbase : A9724GNH, CA Paris, Pôle 4, 7ème ch., 22 septembre 2011, n° 09/02 542 N° Lexbase : A5856HYK, CA Paris, Pôle 4, 7ème ch., 1er décembre 2011, n° 09/13 096 N° Lexbase : A0532H34, CA Paris, Pôle 4, 7ème ch., 8 mars 2012, n° 09/19 195 N° Lexbase : A1373IEL).

## Lexbase : De quelle manière le juge a-t-il reconnu un droit au relogement à l'occupant ?

**Gilles Caillet** : Dans l'arrêt commenté, l'opération d'aménagement concernait un hôtel meublé que la personne

publique avait acquis par voie de préemption, plus de quinze ans auparavant. La personne publique s'interrogeait sur le droit au relogement de l'intéressé, "*locataire gérant de l'hôtel meublé exploité dans cet immeuble*", qui "*y occupait une chambre depuis 1993*". En matière d'opérations d'aménagement ou d'expropriation, l'obligation de relogement ne protège que les catégories d'occupants énumérés par la loi : d'une part, les "*preneurs de baux professionnels, commerciaux et ruraux*", et, d'autre part, les "*occupants au sens de l'article L. 521-1 du Code de la construction et de l'habitation (N° Lexbase : L8434HE4)*" (C. urb., art. L. 314-1). Cette dernière catégorie désigne de manière large "*le titulaire d'un droit réel conférant l'usage, le locataire, le sous-locataire ou l'occupant de bonne foi des locaux à usage d'habitation et de locaux d'hébergement constituant son habitation principale*" (CCH, art. L. 521-1).

Dans cette catégorie des occupants d'habitation, la notion d'occupant de bonne foi est la plus difficile à cerner, même si elle exclut immanquablement les *squatters* ou tout occupant se maintenant dans les lieux en violation d'une décision d'expulsion, ou le bénéficiaire d'un logement de fonction (8) ; en revanche, elle inclut les occupants d'un hôtel meublé (9). En général, cette bonne foi est reconnue aux occupants dont la présence dans l'immeuble en qualité d'habitant est constatée par le juge de l'expropriation lors de sa visite des lieux (10) (en matière d'expropriation, cette bonne foi s'applique même aux occupants apportant, par tout moyen, la preuve que le logement en question constitue leur résidence principale à la date de l'ordonnance de transfert de propriété) (11). C'était manifestement le cas du requérant dont "*il n'était pas contesté que ce logement constituait son habitation principale*". La personne publique prétendait, cependant, lui dénier la bonne foi au seul motif qu'étant étranger, il ne justifiait pas disposer d'un titre de séjour régulier alors que justement "*l'ordre public s'oppose à ce qu'une personne séjournant clandestinement sur le territoire français puisse faire constater par un juge le droit de se voir affecter un logement pour continuer à résider sur le territoire en violation de la loi*" (12).

En réponse, confirmant l'arrêt de la cour d'appel (13), la Cour de cassation limite l'examen de la bonne foi aux seules circonstances relatives à l'occupation des lieux sans se préoccuper du titre de séjour : "*attendu qu'ayant relevé, par motifs propres et adoptés, que la Ville de Paris avait acquis l'immeuble par voie de préemption le 19 mars 1993, que M. X..., locataire gérant de l'hôtel meublé exploité dans cet immeuble, y occupait une chambre depuis 1993, qu'il n'était pas contesté que ce logement constituait son habitation principale, et que les articles L. 314-1 et suivants du Code de l'urbanisme ne posaient aucune condition tenant à la situation administrative des occupants étrangers, la cour d'appel, statuant en qualité de juridiction de l'expropriation, a souverainement retenu que M. X... était occupant de bonne foi et en a déduit à bon droit, sans violer l'article 6 du Code civil (N° Lexbase : L2231ABA), que celui-ci devait bénéficier du droit au relogement et de l'indemnité due à l'occupant de bonne foi en application de l'article L. 314-2 du Code de l'urbanisme (N° Lexbase : L7429AC7)*" (14). A juste titre, l'analyse de la bonne foi de l'occupant étranger est dissociée de la régularité de son séjour dont le contrôle relève des services de police, mais pas du juge de l'expropriation. La Cour de cassation et la cour d'appel de Paris ont clairement rappelé à la personne publique qu'elle n'était pas compétente pour contrôler la régularité du séjour des étrangers.

### **Lexbase : Comment l'arrêt a-t-il réglé la question de la confrontation entre, d'une part, le droit au relogement d'un occupant étranger en situation irrégulière et, d'autre part, l'infraction pénale d'aide au séjour irrégulier ?**

**Gilles Caillet** : Dans l'affaire qui fait l'objet de la présente étude, tout au long de la procédure (devant le juge de l'expropriation, la cour d'appel et la Cour de cassation) la personne publique n'a cessé de motiver son refus de proposer un relogement à l'occupant étranger par la crainte d'être sanctionnée pénalement pour aide au séjour irrégulier (15). En effet, selon l'article L. 622-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (N° Lexbase : L5886G4R), ce délit vise "*toute personne qui aura, par aide directe ou indirecte, facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers, d'un étranger en France*". On peut effectivement s'interroger longtemps sur la cohérence ou l'incompatibilité entre cette infraction pénale et l'obligation de relogement instaurée par les articles L. 314-1 et suivants du Code de l'urbanisme (16). La chambre des expropriations de la cour d'appel de Paris n'a pas esquivé la question et a clairement tranché pour un large périmètre du droit au relogement et la neutralisation de l'infraction pénale : "*l'obligation de reloger, qui relève de l'ordre public social, est prévue par cet article de la manière la plus large pour tous les occupants de bonne foi, au sens de l'article L. 521-1 du Code de la construction et de l'habitation, lequel ne distingue pas suivant que l'occupant étranger est ou n'est pas en situation régulière*". Ainsi dans ce conflit, la cour d'appel justifie que le périmètre du droit au relogement inclut tout occupant étranger qu'il soit, ou non, en situation de séjour irrégulier, par l'ordre public social.

La Cour de cassation valide pleinement cette solution qui trouve incontestablement ses racines dans la valeur constitutionnelle du droit au logement (Cons. const., décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004 N° Lexbase : A1530DDZ) et du droit de propriété (Cons. const., décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 N° Lexbase : A8037ACN) (17). Précisons que, dans plusieurs arrêts postérieurs, la cour d'appel de Paris justifie plus clairement cette solution par l'indépendance des législations : "*[...] pour la réparation d'un préjudice ou le relogement d'un exproprié, occupant de bonne foi d'un bien, aucun texte du code de l'expropriation ne prévoit que ce dernier n'ayant pas la nationalité*

française doit remplir les conditions d'entrée et de séjour régulier en France [...] il s'ensuit qu'un expropriant à ce stade de la procédure, hors de tout examen de la situation personnelle de l'exproprié, n'a pas à rechercher et n'a pas qualité pour demander à un exproprié s'il se trouve en situation régulière sur le territoire français, les services de police étant dans certaines conditions, seuls habilités pour ce faire" (CA Paris, Pôle 4, 7ème ch., 22 septembre 2011, n°09/02 542 N° Lexbase : A5856HYK) (18).

Surtout, l'arrêt commenté approuve même la cour d'appel d'avoir été au-delà de la simple délimitation du périmètre du droit au relogement et d'avoir affirmé que "le fait de le reloger dans le cadre et les conditions déterminées par l'article L. 314-2 du Code de l'urbanisme ne pouvait caractériser une infraction pénale". La cour d'appel avait déduit l'absence d'infraction pénale du défaut d'élément intentionnel, en l'espèce, puisque le relogement de l'occupant résulte d'une obligation légale : "en l'absence d'agissements intentionnels en vue de dissimuler l'identité de l'étranger ou de volonté de préserver sa clandestinité, la seule circonstance pour laquelle de lui consentir, malgré l'irrégularité de son séjour, un relogement, dans le cadre et les conditions déterminées par l'article L. 314-2 du Code de l'urbanisme n'est pas constitutive du délit de l'article L. 622-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui ne vise que l'aide directe ou indirecte à l'entrée, à la circulation ou au séjour irrégulier de l'étranger et qui est, comme toute loi pénale, d'interprétation stricte".

Elle aurait pu aussi explicitement justifier son raisonnement par l'article 122-4 du Code pénal (N° Lexbase : L7158ALP), dont le premier alinéa prévoit que "n'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte prescrit ou autorisé par des dispositions législatives ou réglementaires" (19). Pour l'heure, les juridictions pénales n'ont pas encore eu à trancher la même question que la troisième chambre civile de la Cour de cassation. C'est probablement la confirmation que jamais une personne publique relogant un occupant étranger en situation irrégulière, à l'occasion d'une opération d'aménagement ou d'expropriation, n'a été poursuivie pour aide au séjour irrégulier. En tout cas on ne peut que s'associer au vœu que la jurisprudence civile ici commentée inspire une "interprétation clémente de la loi pénale" pour les personnes publiques qui relogent des occupants étrangers en situation irrégulière (20).

#### Lexbase : Au final, quelle est la portée de cette décision ?

**Gilles Caillet** : Cette décision a d'abord pour mérite de clarifier un peu plus la définition de l'occupant de bonne foi, au sens des articles L. 314-1 du Code de l'urbanisme et L. 521-1 du Code de la construction et de l'habitation, en refusant d'en exclure les occupants étrangers en situation irrégulière. Elle conforte aussi la pleine compétence du juge de l'expropriation pour apprécier le respect de l'obligation de relogement et définir l'indemnité due à l'occupant étranger, sans besoin de se soucier de sa situation administrative au regard des règles du séjour. Quant au rejet de l'infraction pénale d'aide au séjour irrégulier pour ce type de situation, il mérite d'être validé par les juridictions pénales pour prendre toute sa valeur (21). Néanmoins, la portée de cette décision de justice ne se mesure pas uniquement aux principes qu'elle reconnaît. Il faut souligner que, pour les parties, l'effet concret de cette décision semble plus limité. En effet, l'instance devant la Cour de cassation a souligné que la personne publique "n'a fait aucune proposition de relogement" à l'occupant qui était défaillant tant devant la cour d'appel que devant la cour de cassation. Il est donc probable que la personne publique est arrivée à ses fins : récupérer l'immeuble pour réaliser son opération d'aménagement sans formuler la moindre offre de relogement, ni verser d'indemnité à l'intéressé.

Plus grave encore, il semble que, dans cette affaire, n'aient pas été abordée la question de l'éviction temporaire des occupants (la personne publique avait pour projet de réhabiliter l'hôtel meublé en logements ce qui aurait pu provoquer la simple éviction provisoire selon l'article L. 314-3), ou la question de leur droit de priorité pour l'attribution d'un local dans l'immeuble réhabilité (C. urb., art. L. 314-2, alinéa 1er N° Lexbase : L7429AC7). Il y a, sans doute, une marge de progression pour renforcer le droit au relogement des occupants évincés à l'occasion d'une opération d'aménagement. L'on peut songer à l'instauration d'un contrôle *a priori* du relogement pour autoriser la prise de possession ou d'un mécanisme de justification devant le juge de l'expropriation du paiement ou de la consignation de l'indemnité d'éviction.

Surtout, la protection des occupants concernés par une opération d'aménagement, tout comme le droit de l'expropriation de manière générale, méritent l'instauration d'une véritable obligation d'information à la charge de la personne publique envers les occupants ou les expropriés (sur le droit au relogement, sur le droit de priorité, sur le droit à indemnités, sur les droits à la défense), voire d'une obligation de loyauté pour éviter qu'elle ne fasse matériellement échec à des règles si protectrices des personnes en s'arrogeant, par exemple, un pouvoir de police qui ne leur appartient pas.

(1) Opérations ayant pour objet de "mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine



*bâti ou non bâti et les espaces naturels*".

(2) Les faits de l'arrêt commenté concernent un hôtel meublé acquis par voie de préemption par la personne publique en vue de le réhabiliter pour le logement social.

(3) Ces règles de protection instaurent aussi, à certaines conditions, un droit de priorité (par exemple pour le relogement dans un local HLM selon l'article L. 14-1 du Code de l'expropriation [N° Lexbase : L2957HL4](#)) et un droit de préférence (par exemple pour l'octroi de prêts spéciaux selon l'article L. 14-2 du même code [N° Lexbase : L2958HL7](#)) pour les occupants concernés.

(4) Cass. civ. 3, 17 juin 1998, n° 97-70.046 ([N° Lexbase : A9353ITL](#)), Cass. civ. 3, 26 mars 1997, n° 95-70.188 ([N° Lexbase : A5214C3I](#)), obs. A. Levy, AJDI, 1997, p. 941.

(5) Cf. le premier moyen de cassation du pourvoi développé en annexe de l'arrêt de la Cour de cassation et qui résume l'arrêt d'appel sur ce point.

(6) En effet, l'article L. 13-8 est inséré au chapitre III du titre premier du Code de l'expropriation qui ne s'applique que pour une opération d'expropriation, dans le cadre d'une procédure en fixation d'indemnités d'expropriation, et pas pour les contestations relatives au relogement des locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel qui relèvent du chapitre IV du même titre premier.

(7) Arrêts cités par S. Desforges, *Opération d'aménagement et obligation de relogement*, AJDI, 2010, p. 618.

(8) CA Paris, 16 janvier 1990, AJDI, 1991, p. 271.

(9) Cass. civ. 3, 4 novembre 2009, n° 08-17.381, FS-P+B ([N° Lexbase : A8108EMA](#)), G. Forest, *Les "Chibanis" du Rouet ont droit au relogement*, Dalloz actualités, 17 novembre 2009.

(10) Pour les procédures de fixation d'indemnités d'expropriation, ou de fixation d'un prix d'immeuble préempté ou de fixation d'indemnités d'éviction et de relogement d'occupants, le juge de l'expropriation doit préalablement visiter l'immeuble concerné (C. expr., art. R. 13-26 [N° Lexbase : L3138HLS](#)) ; voir Cass. Civ.3, 6 mai 1996, n° 93-70.314 ([N° Lexbase : A5072CN8](#)), pour une solution *a contrario*.

(11) Cass. Civ. 3, 4 novembre 2009, n° 08-17.381, FS-P+B, précité.

(12) Cf. le second moyen de cassation du pourvoi développé en annexe de l'arrêt de la Cour de cassation et qui résume l'arrêt d'appel sur ce point.

(13) Qui a déjà été répertorié et commenté : S. Gilbert, *L'expropriation pour cause d'utilité publique — Chronique de jurisprudence 2010-2011 — Phase judiciaire et autres contentieux*, AJDI, 2012 p. 93 ; S. Slama, *Expropriation, obligation de relogement et aide au séjour irrégulier — Les personnes publiques expropriantes entre le marteau et l'enclume*, AJDI, 2011, p. 509.

(14) Dans d'autres espèces, la cour d'appel de Paris a aussi adopté une formule plus catégorique : "*la bonne foi au sens de l'article L. 521-1 du Code de la construction et de l'habitation s'apprécie dans les rapports du propriétaire des murs et du locataire [...] aucun texte ne prive les étrangers en situation irrégulière sur le territoire national du droit au relogement en cas d'expropriation*" (CA Paris, 22 mars 2012, RG n° 09/19 551, 09/19 555, 09/19 559, 09/19 564, 09/19 566 et 09/19 568 [N° Lexbase : A3343IGW](#)).

(15) Cf. le troisième moyen de cassation du pourvoi développé en annexe de l'arrêt de la Cour de cassation et qui résume l'arrêt d'appel sur ce point.

(16) Cf. C. Saas, *Les aspects pénaux du droit au logement et à l'hébergement des étrangers en situation irrégulière ou précaire*, AJDI, 2010, p. 623 ; S. Desforges, *Opération d'aménagement et obligation de relogement*, AJDI, 2010, p. 618.

(17) Cf. S. Slama, *Expropriation, obligation de relogement et aide au séjour irrégulier Les personnes publiques expropriantes entre le marteau et l'enclume*, AJDI, 2011, p. 509.

(18) F. Zitouni, *Logement social et droit au logement chronique de jurisprudence 2011*, AJDI, 2012, p. 487.

(19) cf. C. Saas, *Les aspects pénaux du droit au logement et à l'hébergement des étrangers en situation irrégulière ou précaire*, AJDI, 2010, p. 623.

(20) Cf. la formule de conclusion de S. Slama, *Expropriation, obligation de relogement et aide au séjour irrégulier Les personnes publiques expropriantes entre le marteau et l'enclume*, préc..

(21) L'arrêt de la Cour de cassation n'empêche évidemment pas les contrôles de police au titre du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.