



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Communiquée le 22 avril 2014

## CINQUIÈME SECTION

Requête n° 24720/13  
Laurentiu Constantin HIRTU et autres  
contre la France  
introduite le 11 April 2013

### **EXPOSÉ DES FAITS**

Les requérants, Laurentiu Constantin Hirtu, Stanica Caldaras, Dorina et Paulina Cirpaci, Imbrea et Virginia Istfan et Angelica Latcu, sont sept ressortissants roumains appartenant à la communauté rom. A la date de l'introduction de la présente requête, ils résidaient à La Courneuve (France). Ils sont représentés devant la Cour par le Centre Européen des Droits des Roms (European Roma Rights Center – ERRC), organisation non gouvernementale ayant son siège social à Budapest, Hongrie.

#### **A. Les circonstances de l'espèce**

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les requérants, peuvent se résumer comme suit.

Les requérants indiquent vivre en France depuis de nombreuses années (plus de dix ans pour six d'entre eux) et, à l'exception d'Angelica Latcu, être titulaires de titres de séjour d'une durée de dix ans en qualité de ressortissants de l'Union européenne. Imbrea et Virginia Istfan ont huit enfants, Stanica Caldaras et sa femme ont quatre enfants, Dorina Cirpaci, fille de Paulina Cirpaci, et Angelica Latcu ont chacune un enfant. Au moment des faits, tous les enfants d'âge scolaire des requérants étaient scolarisés.

Après le démantèlement d'un précédent campement, les requérants faisaient partie d'un groupe de 80 caravanes, comprenant environ 250 personnes dont une cinquantaine d'enfants, installé depuis octobre 2012 sur un terrain à La Courneuve, en banlieue parisienne.

Deux des requérants, Stanica Caldaras et Virginia Istfan, avait déposé des demandes de logement, le premier en novembre 2012 auprès des mairies de Villetaneuse et de Bobigny, la seconde en mars 2013 auprès de la mairie de Saint-Denis, qui n'avaient pas eu de suites.

### *1. L'arrêté préfectoral du 29 mars 2013*

À la demande du maire de la commune, le préfet de la Seine-Saint-Denis adopta le 29 mars 2013, sur le fondement de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000, un arrêté mettant en demeure « les gens du voyage installés illégalement rue Politzer et rue de la Prévôté sur la commune de La Courneuve » de quitter les lieux dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa notification, faute de quoi il serait procédé à leur évacuation forcée. L'article 3 de l'arrêté disposait que l'arrêté serait notifié aux occupants illicites du terrain ainsi qu'au maire pour affichage en mairie et sur le site.

Cet arrêté fut notifié aux requérants, selon des modalités non précisées, le dimanche 31 mars 2013 (soit le dimanche de Pâques, veille de jour férié). En application de l'article 9 de la loi précitée, les occupants du terrain disposaient à compter de la notification du délai de la mise en demeure (quarante-huit heures) pour saisir le tribunal administratif d'un recours suspensif.

### *2. Le recours formé par Laurentiu Constantin Hirtu*

Les requérants précisent que, compte tenu de la notification de l'arrêté le dimanche de Pâques et de la brièveté du délai, seul Laurentiu Constantin Hirtu parvint à saisir le tribunal administratif de Montreuil (ci-après le tribunal administratif) d'un recours enregistré le 31 mars 2013. Il faisait notamment valoir qu'il n'appartenait pas à la catégorie des gens du voyage dès lors qu'il avait un mode de vie sédentaire et que sa caravane n'était pas mobile, qu'en conséquence la loi du 5 juillet 2000 n'était pas applicable et que l'arrêté préfectoral était dépourvu de base légale. Il soutenait également que l'arrêté violait les articles 3 et 8 de la Convention et portait atteinte à son droit au logement.

L'audience eut lieu le 4 avril 2013. Par jugement du même jour, la magistrate désignée par le président du tribunal rejeta le recours sans l'examiner au fond, au motif que le titre de séjour du requérant mentionnant une adresse chez un tiers à Saint-Denis et sa requête une adresse chez un autre tiers à Saint-Denis, la production d'une attestation manuscrite certifiant qu'il habitait le terrain en cause à La Courneuve ne suffisait pas à établir l'endroit où il habitait, et qu'en conséquence il ne justifiait pas de son intérêt à agir pour demander l'annulation de l'arrêté préfectoral.

L'appel de Laurentiu Constantin Hirtu, enregistré le 4 juin 2013 et non suspensif, est pendant devant la cour administrative d'appel de Versailles. Devant la cour, M. Hirtu a produit deux nouvelles attestations certifiant qu'il habitait sur le terrain en cause et soutient que c'est à tort que le tribunal ne lui a pas reconnu un intérêt à agir. Sur le fond, il soulève l'illégalité de l'arrêté préfectoral, en faisant essentiellement valoir qu'étant sédentaire et vivant dans une caravane délabrée non mobile, il n'appartient pas à la communauté des gens du voyage et n'a pas accès aux aires d'accueil qui leur sont destinées. Dès lors, en adoptant un arrêté fondé sur la loi du 5 juillet 2000 qui s'applique aux gens du voyage, le préfet a commis non seulement une erreur de fait, mais une erreur de droit et aurait dû saisir la juridiction administrative d'un recours de droit commun. Il fait valoir par ailleurs, en invoquant les articles 3 et 8 de la Convention, que l'arrêté a

porté une atteinte disproportionnée à son droit à mener une vie privée et familiale normale et l'expose à des traitements dégradants.

*3. L'action en référé formée par Virginia Istfan, Dorina Cirpaci et Stanica Calderas*

Le 5 avril 2013, Virginia Istfan, Dorina Cirpaci, Stanica Calderas et un autre occupant du terrain saisirent le juge des référés du tribunal administratif d'une requête en référé fondée sur l'article L. 521-2 du code de justice administrative (référé liberté). Ils faisaient valoir que la condition d'urgence était remplie, que l'arrêté préfectoral méconnaissait notamment les articles 3 et 8 de la Convention et qu'il portait une atteinte grave et manifestement illégale à plusieurs de leurs libertés fondamentales (dont le droit à la vie privée et familiale découlant de l'article 8 précité et l'intérêt supérieur de l'enfant garanti par l'article 3 de la convention internationale des droits de l'enfant) ; ils demandaient en tout état de cause que l'expulsion soit reportée au 1<sup>er</sup> juillet 2013 pour leur donner le temps de trouver un hébergement stable.

Le 8 avril 2013, le Défenseur des droits déposa des observations devant le juge des référés. Invoquant notamment l'article 8 de la Convention tel qu'interprété par la Cour, ainsi que la convention internationale des droits de l'enfant et la charte sociale, il concluait que ces normes impliquaient, sauf faits d'une extrême gravité (tels que prostitution ou exploitation d'enfants) de surseoir à l'évacuation d'un terrain occupé illégalement pendant un délai minimum de trois mois, afin que les occupants puissent quitter le lieux dans des conditions décentes, bénéficier de la continuité de la scolarisation et des soins, et être accompagnés par les autorités dans le cadre du dispositif préconisé par la circulaire du 26 août 2012.

Par ordonnance du 10 avril 2013, notifiée le même jour, le juge des référés rejeta les recours. Le juge rappela que le législateur avait mis en place des règles particulières régissant le contentieux des recours contre un arrêté préfectoral de mise en demeure, lequel n'était pas justiciable des procédures de référé de droit commun, mais que ce mécanisme ne faisait pas obstacle à l'intervention du juge des référés dans les cas où les mesures d'exécution de l'arrêté comportaient des effets qui, en raison de changements dans les circonstances de fait ou de droit depuis son adoption, excédaient le cadre qu'impliquait normalement cette exécution.

En l'espèce, le juge considéra que les requérants ne justifiaient pas de tels changements de nature à faire obstacle à l'exécution de la mise en demeure et que leurs conclusions visant la suspension de ses effets étaient irrecevables.

Les requérants formèrent devant le juge des référés du Conseil d'État un appel dont ils se désistèrent ensuite ; il leur en fut donné acte par ordonnance du 7 mai 2013. Les requérants expliquent s'être désistés parce que l'évacuation forcée avait eu lieu entre temps le 12 avril 2013, privant ainsi leur appel de tout caractère effectif.

#### *4. La demande d'application de l'article 39 du Règlement et la mise à exécution de l'arrêté préfectoral*

Le 11 avril 2013, les requérants saisirent la Cour d'une demande d'application de l'article 39 du Règlement, en demandant la suspension de l'arrêté préfectoral et en invoquant les articles 3 et 8 de la Convention ainsi que l'article 2 du Protocole n° 1.

Le 12 avril 2013, leur représentant fit savoir que, les requérants ayant été informés le 11 avril au soir par la police que le campement serait évacué le matin suivant, ils étaient partis d'eux-mêmes pendant la nuit du 11 au 12 avril et s'étaient installés quelques rues plus loin à Bobigny.

Le 12 avril à 7 h du matin, une cinquantaine de policiers accompagnés de chiens procédèrent à l'évacuation des requérants ; la plupart des caravanes, contenant des effets personnels des occupants, furent saisies. Parmi les requérants, seule la famille Istfan put conserver sa caravane.

Aucun hébergement ne fut proposé aux requérants, malgré les démarches en ce sens auprès de la préfecture de la directrice de l'école où étaient scolarisés leurs enfants. Les requérants disent avoir dormi en plein air ou dans leur voiture avant de rejoindre le campement des Coquetiers à Bobigny (voir point 5 ci-dessous). Seul Laurentiu Constantin Hirtu put trouver un hébergement pendant deux semaines.

La demande d'application de l'article 39 étant devenue sans objet, la Cour a décidé le 15 avril 2013 d'informer le Gouvernement de l'introduction de la requête en vertu de l'article 40 du Règlement et d'ajourner son examen dans l'attente d'informations sur les requérants

#### *5. Les événements ultérieurs*

Selon les dernières informations données par le représentant des requérants, Angelica Latcu, Paulina et Dorina Cirpaci et la fille de cette dernière sont retournées en Roumanie après l'évacuation du campement et ne sont pas revenues en France. Les autres requérants se sont installés avec leurs enfants dans le campement des Coquetiers. Laurentiu Constantin Hirtu est revenu en France en mai 2013 après être retourné en Roumanie et vit également dans le campement des Coquetiers avec son épouse, ses beaux-parents et leurs enfants.

Le 27 août 2013, l'ensemble du campement (environ 150 personnes, dont soixante enfants) fut évacué en vertu de deux ordonnances rendues les 22 mai et 9 juillet 2013 par le juge des référés administratifs à la demande de la RATP (Régie Autonome des Transports Parisiens) et du département de la Seine-Saint-Denis, propriétaires de deux des trois parcelles du terrain. La troisième parcelle appartient à la commune de Bobigny, qui ne s'était pas jointe à cette action.

Une partie des occupants expulsés, dont les requérants, se sont réinstallés deux jours plus tard sur cette parcelle après avoir dormi dans la rue. Les caravanes dans lesquelles les requérants vivaient ont été saisies avec leurs effets personnels et ils habitent dans des cabanes de fortune qu'ils ont construites. Les requérants soulignent que les conditions de vie dans le campement sont très précaires et insalubres en l'absence d'eau courante, de toilettes et de collecte des ordures, et que le terrain est infesté de rats.

## **B. Le droit et la pratique internes pertinents**

### *1. La loi du 5 juillet 2000*

Les dispositions de la loi du 5 juillet 2000 relatives à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage et ses modifications successives sont exposées dans l'arrêt *Winterstein et autres c. France*, n° 27013/07, §§ 50-57, 17 octobre 2013).

Aux termes de son article 1, la loi s'applique aux personnes dites « gens du voyage » et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles. Selon l'article 9 de la loi, les maires des communes qui se sont conformées au schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage peuvent prendre un arrêté municipal interdisant le stationnement des résidences mobiles en dehors des aires d'accueil. En cas de stationnement en violation de l'arrêté municipal, le maire peut, si le stationnement est de nature à porter atteinte à salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, demander au préfet de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux.

La mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures. Elle est notifiée aux occupants et publiée sous forme d'affichage en mairie et sur les lieux. Lorsqu'elle n'a pas été suivie d'effets dans le délai fixé et n'a pas fait l'objet d'un recours, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée. Le fait de ne pas se conformer à l'arrêté municipal est puni de 3 750 euros d'amende.

Le contentieux des arrêtés de mise en demeure est régi par les articles L. 779-1 et R. 779-1 à R. 779-8 du code de justice administrative (ci-après le code). Les personnes visées par la mise en demeure peuvent, dans le délai fixé par celle-ci, former un recours en annulation devant le tribunal administratif. Le recours est suspensif; le président du tribunal ou son délégué statue dans un délai de soixante-douze heures à compter de sa saisine.

Le jugement rendu par le tribunal administratif est susceptible d'appel dans un délai d'un mois devant la cour administrative d'appel. L'appel n'est pas suspensif. Toutefois, aux termes de l'article R. 811-17 du code, le sursis à l'exécution du jugement peut être ordonné à la demande du requérant si cette exécution risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables et si les moyens énoncés dans la requête paraissent sérieux.

### *2. La jurisprudence des juridictions administratives*

La loi précitée du 5 juillet 2000 s'appliquant aux personnes « dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles », les juridictions administratives appelées à statuer sur la légalité d'un arrêté préfectoral de mise en demeure examinent si les intéressés résident dans des caravanes mobiles et si cet habitat non sédentaire caractérise leur mode de vie habituel (cf. notamment cour administrative d'appel (CAA) de Versailles, 1<sup>er</sup> décembre 2009, n° 07VE03227 et 30 décembre 2010, n° 10VE00337, CAA Lyon, 24 novembre 2011, n° 10LY01888 et CAA Bordeaux, 6 décembre 2011, n° 11BX01662).

Certains arrêtés préfectoraux ont été annulés pour erreur de droit lorsqu'il ressortait des éléments de fait que tel n'était pas le cas (CAA Douai, 12 novembre 2009, n° 09DA00690 et CAA Paris,

3 décembre 2013, n° 13PA01616). La cour administrative d'appel de Douai, dans l'arrêt précité du 12 novembre 2009, a ainsi jugé que les dispositions des articles 9 et 9 - 1 de la loi du 5 juillet 2000 ne s'appliquaient pas aux intéressés qui résidaient sur le terrain en cause « au moyen, non seulement de résidences mobiles, mais également d'habitations légères et de caravanes non roulantes. »

Dans un arrêt du 17 janvier 2014 (n° 369671) le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser le champ d'application de la loi du 5 juillet 2000. Il statuait en appel d'une ordonnance d'un juge des référés qui, saisi par l'Université de Lille d'une demande d'expulsion d'occupants sans titre d'un terrain, avait ordonné l'expulsion sur le fondement du droit commun, en considérant que la loi précitée ne s'appliquait pas aux familles de migrants venus d'Europe centrale et orientale, quel que fût leur mode d'hébergement. Le Conseil d'État a annulé l'ordonnance pour erreur de droit, en se prononçant comme suit :

« Considérant qu'entrent dans le champ d'application de la loi du 5 juillet 2000 précitée les gens du voyage, quelle que soit leur origine, dont l'habitat est constitué de résidences mobiles et qui ont choisi un mode de vie itinérant ; qu'en revanche, n'entrent pas dans le champ d'application de cette loi les personnes occupant sans titre une parcelle du domaine public dans des abris de fortune ou des caravanes délabrées qui ne constituent pas des résidences mobiles. »

Par ailleurs, les juridictions administratives examinent si les conditions posées par l'article 9 de la loi sont remplies et, notamment s'il est justifié d'atteintes ou risques d'atteintes à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques (voir notamment, Conseil d'État (juge des référés), 5 avril 2011, n° 347949, mentionné aux tables du Recueil Lebon). L'arrêté préfectoral peut être annulé si tel n'est pas le cas.

### *3. La circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites*

Si la circulaire n'écarte pas les évacuations d'urgence de camps illicites, notamment sur décision de justice ou pour des raisons sanitaires, elle définit une méthodologie pour les services de l'État et les acteurs locaux afin de trouver des solutions qui permettent aux personnes concernées de partir des campements.

Ainsi, un « diagnostic de la situation de chacune des familles ou personnes isolées » présentes dans les campements doit être effectué par les services de l'État ou les collectivités territoriales ou par une association compétente. Un accompagnement de ces personnes doit ensuite être mis en place en respectant le principe de l'obligation scolaire et en veillant à leur prise en charge sanitaire.

Concernant les solutions d'accueil et d'hébergement, la circulaire encourage, dans un premier temps, le recours à l'hébergement d'urgence, puis, plus durablement, l'aménagement de sites d'accueil provisoires ou d'autres solutions d'hébergement adapté, en partenariat entre l'État et les collectivités territoriales « dans l'objectif de stabiliser transitoirement les personnes concernées pour favoriser leur insertion » (source : [www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr)).

#### 4. *L'article L. 521 - 2 du code de justice administrative*

L'article L. 521-2 du code de justice administrative est ainsi rédigé :

« Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures. »

### GRIEFS

1. Les requérants considèrent que les circonstances de leur évacuation forcée et leurs conditions de vie depuis lors constituent ensemble ou séparément un traitement inhumain et dégradant contraire à l'article 3 de la Convention.

2. Citant l'article 8 de la Convention, ils allèguent la violation de leur droit au respect de leur vie privée et familiale et de leur domicile, sous l'angle tant des obligations négatives que des obligations positives de l'État.

a) Ils font valoir que, la loi du 5 juillet 2000 ne leur étant pas applicable, dès lors qu'ils sont sédentaires et que leurs caravanes ne sont pas mobiles, leur évacuation forcée du 12 avril 2013 n'était pas prévue par la loi. Ils soutiennent par ailleurs qu'elle ne visait pas un but légitime, dans la mesure où les autorités n'ont pas démontré d'atteintes à la salubrité, la sécurité ou à la tranquillité publiques, et qu'en tout état de cause elle n'était pas nécessaire dans une société démocratique, puisqu'elle ne visait pas un but social impérieux et était disproportionnée.

b) Ils soulignent que les autorités ont manqué à leurs obligations positives découlant de l'article 8 dans la mesure où elles n'ont fait aucun effort pour leur fournir un logement.

3. Citant l'article 14 de la Convention, combiné avec les articles 3 et 8 de la Convention, ils font valoir que l'évacuation et le traitement dont ils ont fait l'objet relèvent d'un traitement systématique des Roms en France, fondé sur leur origine ethnique. Ils se réfèrent à la jurisprudence de la Cour, ainsi qu'à la décision du Comité des Droits sociaux sur le bien-fondé de la réclamation collective n° 63/2010 (Centre sur les droits au logement et les expulsions c. France) et à la résolution subséquente du Comité des Ministres.

4. Ils soulignent qu'au-delà du traumatisme que l'évacuation forcée a provoqué chez leurs enfants, leur scolarité a été interrompue, pour certains à court terme (les enfants des familles Istfan et Caldaras) et pour d'autres à long terme (les enfants Latcu et Cirpaci qui, après des années de scolarité en France, ont dû retourner en Roumanie). Ils allèguent la violation de l'article 2 du Protocole n° 1 à la Convention.

5. Ils se plaignent de ne pas avoir eu de recours effectif pour contester leur évacuation forcée. Tout d'abord, le fait que les juridictions n'ont pas reconnu qu'elle était fondée sur une loi inapplicable les a privés d'un recours effectif. Ensuite, la notification de l'arrêté préfectoral le dimanche de Pâques et le très court délai de recours de 48h pour saisir le tribunal administratif n'ont pas laissé suffisamment de temps à Laurentiu Constantin

Hirtu pour préparer sa défense et ont empêché les autres requérants d'exercer ce recours. Par ailleurs, la procédure de référé qui leur était ouverte n'a pas davantage constitué un recours effectif en l'absence d'effet suspensif. Ils se plaignent enfin que ces procédures n'ont pas permis un examen au fond de leurs droits.



### **QUESTIONS AUX PARTIES**

1. Les circonstances de l'évacuation forcée des requérants le 12 avril 2013, ainsi que ses conséquences sur leurs conditions de vie, sont-elles constitutives d'un traitement inhumain et dégradant contraire l'article 3 de la Convention ?

2. Y a-t-il eu atteinte au droit des requérants au respect de leur vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention, tant sous l'aspect des obligations négatives (l'évacuation forcée elle-même) que les obligations positives de l'État (l'absence de relogement) ?

3. Les griefs des requérants tirés des articles 3 et 8 de la Convention ont-ils un caractère prématuré ?

4. Les requérants ont-ils disposé, comme le veut l'article 13 de la Convention, d'un recours effectif contre l'arrêté préfectoral de mise en demeure du 29 mars 2013 leur permettant de faire valoir leurs griefs tirés des articles 3 et 8 de la Convention, dans la mesure où :

- l'arrêté préfectoral a été notifié le dimanche 31 mars 2013 (dimanche de Pâques et veille de jour férié),
- le recours de Laurentiu Constantin Hirtu a été déclaré irrecevable pour défaut de qualité pour agir,
- la requête en référé liberté formée par Virginia Istfan, Dorina Cirpaci et Stanica Calderas a été déclarée irrecevable.

5. Le Gouvernement est invité à préciser, documents à l'appui, les modalités de notification aux requérants de l'arrêté du 29 mars 2013.

**ANNEXE**

1. Laurentiu Constantin HIRTU est né le 22 février 1970
2. Stanica CALDARAS est né le 28 août 1964
3. Dorina CIRPACI est née le 11 avril 1976
4. Paulina CIRPACI est née le 25 janvier 1954
5. Imbrea ISTFAN est né le 23 février 1966
6. Virginia ISTFAN est née le 21 septembre 1968
7. Angelica LATCU est née le 20 juillet 1981