



Décision du Défenseur des droits n° MDE-MSP-MDS/2014-111

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits et notamment l'article 33 ;

Vu le décret n°2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales notamment les articles 3, 8 et 13 ;

Vu la Convention relative aux droits de l'enfant, notamment ses articles 3 et 27 ;

Ayant pris connaissance de la requête contre la France par *H. et autres* (n°24720/13), communiquée par la Cour européenne des droits de l'Homme le 22 avril 2014, soulevant la question de la conformité des expulsions des familles en situation d'extrême précarité, occupant sans droit ni titre des terrains, aux droits et principes posés par les articles 3, 8 et 13 de la Convention, et après avoir demandé à la Cour l'autorisation d'intervenir dans la procédure, en qualité de tiers-intervenant,

Autorisé par la Cour à présenter une tierce intervention dans le cadre de la procédure précitée,

Décide de présenter des observations devant la Cour.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

**Tierce-intervention du Défenseur des droits dans l'affaire *H. et autres c. France*
(requête n°24720/13)**

Le Défenseur des droits est une autorité constitutionnelle indépendante créée par la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011. Elle est chargée de quatre missions anciennement dévolues à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), à la Défenseure des enfants, au Médiateur de la République et à la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) :

- La défense des droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ;
- La lutte contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que de la promotion de l'égalité ;
- La défense et la promotion de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ;
- Le respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.

Conformément aux articles 36 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »), 44 du Règlement de la Cour et à l'article 33 de la loi organique précitée, le 21 juillet 2014, le Défenseur des droits a saisi la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour ») d'une demande de tierce-intervention dans l'affaire *H. et autres c. France* communiquée au Gouvernement le 22 avril 2014 (requête n°24720/13). La Cour l'a autorisé à déposer des observations.

La présente requête soulève la question de la conformité des expulsions de familles en situation d'extrême précarité, occupant sans droit ni titre des terrains, aux droits et principes posés par les articles 3, 8 et 13 de la Convention. Cette affaire fait directement écho aux nombreuses réclamations adressées au Défenseur des droits depuis 2012, relatives aux procédures et conditions d'expulsion de ces familles. Préoccupé par le nombre élevé d'évacuations de campements effectuées par les pouvoirs publics, les conditions dans lesquelles elles ont eu lieu et les répercussions de celles-ci sur les conditions d'existence des familles, en particulier des enfants, l'Institution s'est fortement mobilisée sur le sujet, exerçant nombreux de ses pouvoirs prévus par la loi organique (vérification sur place, instruction, observations devant les tribunaux saisis de demandes de délais, recommandations générales). C'est dans ce cadre que le Défenseur des droits a déposé des observations devant le tribunal ayant été saisi de la procédure en référé-liberté dans la présente affaire.¹

Les différentes actions du Défenseur des droits ont permis d'identifier les problématiques que soulèvent les procédures d'évacuation des « campements illicites » et de constater que les conditions juridiques et matérielles dans lesquelles elles sont effectuées ne répondent pas aux exigences fixées tant par la Convention que par les autres normes internationales. Elles révèlent notamment des atteintes disproportionnées à l'article 8 de la Convention, ainsi que des traitements contraires à l'article 3. Ce constat a été dressé dans un rapport intitulé « *Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites* »² (I).

C'est à la lumière de ce constat inquiétant et des obligations de la France au regard des articles 3, 8 et 13 de la Convention, que la Cour est appelée, à travers l'affaire *H. et autres c. France*, à déterminer si les procédures d'expulsion des familles occupant les « campements illicites » - telles que décrites dans la présente affaire et constatées par le Défenseur des droits – sont en conformité avec la Convention, eu égard aux conditions dans lesquelles

¹ Voir, à cet égard, Défenseur des droits, Décision MLD-2013-72 (jointe aux présentes observations).

² Défenseur des droits, Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012, juin 2013, https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=19718.

elles ont lieu, aux répercussions de celles-ci sur les conditions d'existence des familles expulsées et à l'effectivité des voies de recours existantes (II).

I. Le constat alarmant du Défenseur des droits sur les conditions d'évacuation des campements au regard de la Convention

Depuis l'été 2012, le Défenseur des droits a été saisi de nombreuses réclamations émanant de familles vivant dans des abris de fortune, sur des terrains occupés illégalement. Ces saisines portent aussi bien sur les conditions d'évacuation des terrains que sur l'accès des enfants à la scolarisation ou l'accès aux soins. Ces familles sont principalement originaires de Roumanie et de Bulgarie, considérées comme appartenant pour la plupart d'entre eux à la communauté Rom³. A l'heure actuelle, le nombre de personnes vivant dans de telles conditions est estimé entre 15 000 et 20 000 personnes sur le territoire. Environ 5 000 d'entre elles vivraient en Ile-de-France⁴. Si elles peuvent être contraintes parfois à l'errance ou aux fréquents changements de lieux de vie, ce n'est qu'en raison d'aléas ou d'obstacles administratifs liés à leur situation sociale extrêmement précaire, bien plus proche de celle des personnes sans domicile fixe que celle des Gens du voyage, car elles n'ont aucune revendication liée au caractère nomade de leur mode de vie.

Préoccupé par la situation de ces familles expulsées de leurs abris par la force publique et chassées systématiquement des terrains occupés, le Défenseur des droits a rappelé aux autorités la nécessité de prendre des mesures en vue de faire cesser ces évacuations massives contraires aux droits fondamentaux, et de privilégier une solution d'accompagnement des familles, incluant la recherche de solutions d'hébergement, comme le préconise la circulaire interministérielle relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, prise le 26 août 2012.

Les actions du Défenseur des droits ont été diverses et nombreuses. Outre les vérifications sur place, le dépôt d'observations devant les tribunaux afin de solliciter des délais pour permettre aux autorités de prendre les mesures nécessaires à l'accompagnement des populations vivant sur les campements, l'Institution a mené une instruction de plusieurs mois, dans le respect du contradictoire, pour contrôler la mise en œuvre de la circulaire précitée. Ainsi, le Défenseur des droits a demandé à une quinzaine de préfets compétents sur les territoires desquels une quarantaine de campements avaient fait l'objet d'expulsion (visant plus de 3 500 personnes), de lui communiquer une série d'informations (diagnostics, mesures d'accompagnement...). Aux termes de cette instruction, il a rendu un rapport accompagné de recommandations, qu'il a adressé au Premier ministre en juin 2013.⁵ Si depuis l'année dernière quelques progrès ont été effectués pour appliquer la circulaire, le Défenseur des droits constate, à travers ses réclamations, que des opérations de démantèlements de campements ont toujours lieu sans qu'elle soit mise en œuvre.

Bien que sensible aux arguments des autorités quant à l'impossibilité de laisser perdurer des situations de fait inacceptables du point de vue de la loi et des nécessités de l'ordre public, le Défenseur des droits dénonce fermement le « nomadisme forcé » qui résulte des pratiques d'évacuations trop fréquemment observées sur le territoire national, situation qui ne fait que déplacer le problème géographiquement et précariser davantage ces familles, brisant ainsi toute perspective d'intégration sociale.

³ Ici, le terme « Roms » n'aura pas la même acceptation que celle du Conseil de l'Europe (Glossaire terminologique raisonné du Conseil de l'Europe sur les questions Roms, le 18 mai 2012) et sera exclusivement utilisé, de manière plus restrictive, pour évoquer les personnes migrantes principalement originaires de Roumanie et de Bulgarie, vivant pour la plupart d'entre elles dans des campements illicites ou des squats, qu'elles se reconnaissent elles-mêmes en tant que Roms ou bien qu'elles soient assignées à cette origine par les autres (riverains, forces de police, associations, pouvoirs publics).

⁴ Observatoire régional de santé d'Ile-de-France, « *Situation sanitaire et sociale des « Roms migrants en Ile-de-France »* », janvier 2012.

⁵ Défenseur des droits, Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012, précité.

A. La circulaire interministérielle du 26 août 2012, porteuse d'espoir du respect des exigences européennes et internationales

La circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites répond en grande partie aux exigences fixées par le droit européen, notamment la jurisprudence de la Cour. Elle a le mérite de les inscrire dans un cadre de référence ayant pour objectif de guider l'action des préfets et des services de l'Etat. En effet, cette circulaire met l'accent sur la nécessité d'anticiper les mesures d'évacuation des campements afin d'évaluer précisément, dès l'installation du campement et le plus rapidement possible, la situation et les besoins des personnes résidant sur les terrains, de trouver des solutions alternatives de logement et d'assurer un accompagnement en matière d'hébergement, de scolarisation, de suivi médical et d'insertion professionnelle. Les services de la préfecture sont tenus d'établir, en concertation avec leurs partenaires, un diagnostic global ainsi qu'un diagnostic individualisé sur la situation de chacune des familles ou personnes isolées vivant sur le campement.

Plus précisément, en matière d'hébergement et d'accueil, la circulaire précise que, préalablement à l'évacuation, le recours à l'hébergement d'urgence adapté aux situations personnelles doit être recherché lorsque cela est nécessaire et possible en fonction du nombre de places. Elle précise qu'une attention particulière doit être portée aux personnes les plus vulnérables. En matière de scolarisation, plusieurs circulaires ont rappelé en 2012 le caractère inconditionnel du droit à l'instruction pour tous les enfants, quelles que soient la situation administrative des parents et leurs conditions de leur résidence – légale ou non – sur le territoire de la commune⁶, conformément au droit interne⁷ et aux engagements internationaux de la France. Au regard de ce droit, les préfets doivent favoriser sa mise en œuvre, en relation avec tous les acteurs, par des actions permettant de prendre en charge sans délai et avec un souci de continuité les enfants présents dans les campements. En matière sanitaire, la circulaire demande aux préfets de favoriser l'accès aux droits, à la prévention et aux soins, avec une vigilance particulière concernant l'accès à la vaccination et à la santé materno-infantile. Lorsque cet accès aux soins est déjà en cours, elle leur demande de s'assurer qu'il ne soit pas interrompu du fait de l'expulsion et qu'il puisse se poursuivre.

Par ailleurs, dans certains cas, la circulaire autorise que le démantèlement d'un campement soit effectué en urgence pour des raisons de sécurité ou de salubrité publique. Cependant, aucune précision n'est donnée sur les cas dans lesquels cette évacuation peut intervenir, laissant toute latitude aux préfets pour apprécier ce qui peut relever de cette situation. Il est regrettable qu'une situation d'urgence permette toujours aux autorités de démanteler un campement illicite, en dehors de toute décision de justice et de contrôle juridictionnel préalable, et sans continuité dans l'accès aux droits. Selon le Défenseur des droits, compte tenu de la situation de précarité des personnes, une évacuation d'urgence ne doit se produire que dans des cas exceptionnels : un danger imminent ou des faits avérés d'une extrême gravité (prostitution, exploitation de personnes vulnérables ou d'enfants). C'est afin d'éviter tout abus que la notion d'urgence doit être davantage encadrée.

Si la circulaire a le mérite d'avoir fixé des règles répondant aux exigences des normes européennes, en particulier de la jurisprudence de la Cour, elle n'a pas de valeur contraignante, ce qui explique très certainement pourquoi elle n'a pas été suffisamment appliquée par les autorités.

B. Une circulaire insuffisamment appliquée sur le territoire, entraînant une atteinte disproportionnée aux droits garantis par la Convention

Sur la base des informations recueillies lors de son instruction, le Défenseur des droits a pu dresser un état des lieux de l'application de la circulaire du 26 août 2012 et des conditions

⁶ Circulaire n°2012-142 du 2 octobre 2012 sur la scolarisation et la scolarité des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs.

⁷ Art. L. 131-1 du code de l'éducation et aux engagements internationaux de la France : « L'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six ans et seize ans. »

dans lesquelles ont eu lieu les multiples évacuations de familles sur le territoire. Son constat est alarmant, révélant des atteintes répétées au droit au respect de leur vie privée et familiale et de leur domicile, des traitements contraires à l'article 3, ainsi que des atteintes au droit au respect des biens.

Ainsi, le Défenseur des droits a pu relever que pour au moins une quinzaine de démantèlements de campements visant des dizaines de familles, les préconisations de la circulaire n'ont été aucunement suivies. En effet, les services de l'Etat n'ont établi ni diagnostic global, ni diagnostic individualisé de la situation des familles présentes dans les campements, et n'ont pas non plus mis en place de dispositif d'accompagnement afin de leur garantir *a minima*, le jour de l'expulsion, un hébergement provisoire, et de leur assurer une continuité dans l'accès aux soins et à la scolarisation.

Le volet répressif de la circulaire – consistant à faire exécuter avec l'assistance de la force publique la décision de justice ordonnant aux occupants de quitter les lieux – semble avoir été mis en œuvre de manière systématique. Ce fut le cas pour plusieurs campements, alors que les informations recueillies établissaient la présence d'enfants scolarisés et d'adultes souffrant de problèmes de santé et ayant besoin de soins médicaux réguliers. La présence de personnes vulnérables parmi les personnes expulsées étant connue des autorités, celles-ci auraient dû leur garantir un hébergement.

Pour certains campements, où vivaient des centaines de personnes dont des enfants, les services de la préfecture accompagnés des forces de police ont effectué des visites préalables à l'évacuation des terrains dans le but d'informer la population de l'imminence de l'évacuation, et de recourir à l'hébergement d'urgence en composant le 115 (le dispositif de veille sociale). A l'exception de quelques familles, les personnes expulsées se sont retrouvées sans abri et sans suivi le jour de l'évacuation. La proposition faite oralement aux occupants de recourir à l'hébergement d'urgence *via* le 115 ne constitue pas un accompagnement suffisant dans la recherche d'une solution alternative de logement. A cet égard, il convient de souligner que le droit à l'hébergement d'urgence de droit commun prévu à L.345-2 du code de l'action sociale et des familles est difficile à exercer en pratique, voir inaccessible. Depuis quelques années, il est notoire que ce dispositif est saturé. De nombreux rapports en attestent.⁸ A travers ses nombreuses saisines, le Défenseur des droits a également pu constater l'état du dispositif : des familles avec enfants faisant appel au 115, qui ont essuyé des refus ou obtenu des réponses tardives les contraignant à vivre plusieurs nuits dehors ; qui ont pu être hébergées dans des hôtels mais éloignés des associations caritatives susceptibles de leur fournir une aide alimentaire ; ou qui ont pu être hébergées mais amenées à changer fréquemment de lieux d'hébergement. D'autres familles encore ont obtenu un hébergement de 5 jours puis subi une carence de 3 nuits.

Dans de trop rares situations, le Défenseur des droits a constaté la volonté des autorités de mettre en œuvre la circulaire, en proposant aux familles une solution d'hébergement provisoire aux personnes jugées les plus vulnérables. Cependant, ces propositions se sont révélées insuffisantes. Il a constaté en effet que celles-ci conduisaient à séparer les hommes des femmes et des enfants, et les éloigner parfois des lieux de scolarisation. Or, les solutions proposées aux familles doivent être adaptées aux besoins de la famille et ce, en vue de préserver l'unité familiale.

Le rapport de la mission sur l'évaluation des dispositifs d'accompagnement des personnes présentes dans les campements de mai 2013 partage ce constat, relevant l'inadaptation des dispositifs d'hébergement d'urgence pour les familles.⁹ La mission constate, d'une part, que si les opérations d'évacuation de campements ne sont pas anticipées pour mettre l'hébergement en perspective avec des solutions d'insertion, les placements d'urgence, notamment en hôtels, sont refusés par la majorité des occupants auxquels ils sont proposés.

⁸ Voir, parmi d'autres, IGAS, Evaluation de la 1^{ère} année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, Janvier 2014 ; IGF, IGAS, IGA, L'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile, avril 2013 ; FNARS, Rapport annuel du 115, 2012.

⁹ Rapport de la mission d'inspection (IGA, IGAS, IGAENR, CGEDD) sur l'évaluation des dispositifs d'accompagnement des personnes présentes dans les campements, mai 2013, <http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article319>.

Les raisons avancées sont la volonté des familles de ne pas être séparées et l'éloignement des sites d'hébergement situés loin des écoles où les enfants sont scolarisés. D'autre part, elle relève les difficultés récurrentes des structures d'hébergement, la saturation du dispositif d'hébergement, l'inadaptation du parc pour accueillir des familles, et la « *réticence prégnante de certaines collectivités locales à travailler avec l'Etat sur la question de l'hébergement ou du logement temporaire des occupants de campements* ».

L'expulsion des familles des terrains sans accompagnement adéquat de la part des autorités dans la recherche d'une solution alternative d'hébergement et/ou de logement a pour conséquence de priver celles-ci d'un abri. Ces conditions d'expulsion portent une atteinte disproportionnée à l'article 8 de la Convention.

Les informations recueillies par le Défenseur des droits ont permis d'établir que dans certaines situations, des familles tout juste expulsées ont été dirigées par les forces de police vers d'autres villes ou départements, puis chassées systématiquement des terrains où elles s'installaient, les condamnant à une situation d'errance sur le territoire, parfois en pleine période hivernale.

Le Défenseur des droits souhaite également attirer l'attention de la Cour sur le fait que de telles expulsions causent une rupture dans la scolarisation des enfants, en violation de l'article 2 du Protocole n°1, protégeant le droit à l'instruction. De nombreux enfants qui vivaient dans les campements ont été déscolarisés après l'expulsion de leurs familles, sans aucune autre alternative permettant une continuité dans l'accès aux droits. Ces obstacles à la scolarisation conduisent à la stigmatisation et à l'exclusion sociale de ces enfants.

Dans la majorité des cas où la circulaire n'a pas été appliquée, la raison invoquée pour démanteler le campement ne semble pas avoir été « *la sécurité des personnes* » – exception prévue pour justifier une action immédiate – mais plutôt l'obligation du préfet d'accorder le concours de la force publique pour faire exécuter une décision de justice ordonnant aux occupants de quitter les lieux. A cet égard, si le droit de faire exécuter une décision de justice est protégé par l'article 6 de la Convention,¹⁰ la Cour estime néanmoins qu'un sursis à l'exécution d'une décision de justice peut se justifier dans des circonstances exceptionnelles. Dans l'affaire *Société Cofinfo c. France*, elle a estimé que le refus de concours de la force publique à un propriétaire d'un terrain illégalement occupé ne constituait pas une atteinte disproportionnée à ses droits au motif que les occupants se trouvaient dans une situation de précarité et de fragilité, et qu'ils devaient bénéficier, à ce titre, d'une protection renforcée.¹¹

En outre, le Défenseur des droits a regretté que certains préfets n'aient pas utilisé le délai de plusieurs mois entre la demande de réquisition de la force publique et la décision l'accordant pour anticiper l'évacuation et mettre en œuvre les préconisations de la circulaire du 26 août 2012.

Parallèlement aux difficultés pour appliquer la circulaire, le Défenseur des droits a relevé d'autres problèmes rencontrés par les occupants des campements. Lors de certaines opérations d'évacuation, des biens appartenant aux personnes expulsées et d'autres effets importants comme leurs papiers d'identité et dossiers médicaux étaient laissés sur place et ensuite détruits. Or, en matière d'expulsion, la loi prévoit que les biens se trouvant sur les lieux soient remis à la personne expulsée, ou dans un lieu qu'il aura désigné au préalable. A défaut, l'huissier doit dresser un inventaire des biens meubles laissés sur place et les déplacer dans un lieu de stockage qu'il indique à la personne expulsée.¹² De telles pratiques portent une atteinte disproportionnée à l'article 1 du Protocole additionnel à la Convention, lequel protège le droit au respect des biens.

Par ailleurs, certains campements pour lesquels une expulsion était prévue ont été régulièrement « visités » par des agents de police qui annonçaient avec insistance aux occupants l'imminence de l'évacuation et la destruction de leurs abris, et qui les « invitaient » à quitter les lieux par leurs propres moyens avant l'expulsion. A la Courneuve, par exemple, 35 familles ont quitté leur campement suite à des pressions policières alors qu'aucun

¹⁰ Voir, entre autres, *Hornsby c. Grèce*, 19 mars 1997, § 40, Recueil des arrêts et décisions 1997-II.

¹¹ *Société Cofinfo c. France* (déc.), n° 23516/08, 2 octobre 2010.

¹² Voir notamment les articles L. 433-1 à L. 433-3 du code des procédures civiles d'exécution.

diagnostic social n'avait été effectué, que plusieurs enfants étaient scolarisés et que des occupants avaient des titres de séjour en raison de leur présence en France depuis plusieurs années. Ce comportement, qui peut être assimilé à de l'intimidation ou du harcèlement de la part des forces de l'ordre, a déjà été rapporté.¹³ Il crée chez les occupants un sentiment de crainte, d'angoisse et d'insécurité. Lors de sa visite en France en 2008, le Commissaire aux droits de l'homme au Conseil de l'Europe l'a également dénoncé.¹⁴ Plusieurs saisines du Défenseur des droits font apparaître des restrictions à la liberté d'aller et venir, dont auraient fait l'objet des familles après qu'elles aient dû quitter les terrains occupés. La dernière enregistrée concerne une évacuation à Ris-Orangis en avril 2013, en cours d'instruction. Les autres saisines concernent des évacuations à Marseille, Saint-Denis et Massy. Par le passé, la Commission nationale de la déontologie de la sécurité a rendu 4 avis à propos de faits similaires.¹⁵

En procédant à des évacuations de campements dans de telles conditions, les autorités ne remplissent pas leurs obligations résultant des articles 3 et 8 de la Convention, développées ci-après.

II. Obligations de la France au regard de la Convention dans le cadre des procédures d'expulsion de familles occupant sans droit ni titre des terrains

Il ressort de la jurisprudence de la Cour et d'autres normes, comme la Charte sociale européenne et la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE), que les opérations de démantèlement de campements illicites visant des familles en situation de précarité doivent s'effectuer dans le respect du droit à la protection de la vie privée et familiale, et du domicile, du principe de la dignité, et de l'intérêt supérieur de l'enfant. Toute mesure dérogeant à cette règle - telle une mesure d'expulsion prise en urgence - doit être limitée à des cas exceptionnels, suffisamment motivée, et prévoir, en tout état de cause, des garanties procédurales.

A. Droit au respect de la vie privée et familiale, et du domicile (article 8)

Selon une jurisprudence constante de la Cour, la notion de domicile au sens de l'article 8 est un concept autonome qui ne dépend pas d'une qualification en droit interne.¹⁶ L'habitat de fortune, le bidonville ou le campement constitue un « domicile » et doit bénéficier, à ce titre, de la protection de l'article 8 de la Convention. La Cour l'a récemment rappelé dans l'affaire *Winterstein et autres c. France*,¹⁷ soulignant que la notion de domicile ne se limite pas au domicile légalement occupé ou établi.¹⁸

Partant, la mesure d'expulsion d'un terrain occupé par des familles constitue indiscutablement une ingérence dans le droit au respect de leur domicile. Une mesure visant des dizaines de familles vivant en communauté (comme c'est le cas en l'espèce) peut également porter atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale, en raison des répercussions d'une telle mesure sur leur style de vie et leurs liens familiaux et sociaux.¹⁹

Pour être conformes à l'article 8, ces atteintes doivent remplir certaines conditions.

La mesure d'expulsion doit reposer sur une base légale. La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, sur laquelle s'appuie certains arrêtés municipaux ou préfectoraux ne saurait constituer une base légale au sens de l'article 8, lorsqu'ils visent non pas des « gens du voyage » dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences

¹³ CNCDH, Avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants (...), 22 mars 2012 ; Amnesty International, *Chassés de toutes parts, les expulsions des Roms en Ile-de-France*, 2012.

¹⁴ CommDH(2008)34, Memorandum de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008.

¹⁵ Avis 2006-106 (rapport 2007), 2007-4 (rapport 2007), 2009-137 (2011) et 2008-125 (2011).

¹⁶ *McCann c. Royaume-Uni*, no 19009/04, § 46, CEDH 2008.

¹⁷ *Winterstein et autres c. France*, no 27013/07, 17 octobre 2013.

¹⁸ Des liens suffisants et continus existent entre les occupants des campements et l'habitation compte tenu du temps passé dans ce lieu de vie (*Winterstein et autres*) et du fait que les occupants n'ont pas d'autre domicile, ce qui est la situation de la plupart des personnes visées par les expulsions (*Prokopovitch c. Russie*, no 58255/00, CEDH 2004-XI (extraits)).

¹⁹ *Yordanova et autres c. Bulgarie*, no 25446/06, § 105, 24 avril 2012 ; *Winterstein et autres*, précité, § 143.

mobiles, mais des familles vivant dans des abris de fortune ou des caravanes délabrées sur des terrains occupés illégalement (comme c'est le cas dans la présente affaire). Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de le rappeler dans un arrêt récent du 17 janvier 2014²⁰.

La mesure d'expulsion doit ensuite poursuivre un but légitime. Visant des occupants sans droit ni titre d'un terrain, elle a généralement pour but de mettre fin à l'atteinte portée au droit de propriété, et, dans certaines situations, à l'insalubrité et/ou à l'insécurité publique(s).

La mesure d'expulsion doit enfin, être nécessaire dans une société démocratique ; cela signifie qu'elle doit répondre à un « *besoin social impérieux* », en particulier, elle doit être proportionnée au but légitime poursuivi et les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier doivent être « pertinents et suffisants ». Dans le cadre de son contrôle de proportionnalité, la Cour tient compte de la marge d'appréciation des Etats, dont l'étendue dépend toujours de la nature du droit en cause, de son importance pour la personne concernée et de la nature des activités soumises à des restrictions comme de la finalité de celles-ci. Si elle accorde en principe aux autorités nationales une grande latitude en matière de politiques sociales et économiques, y compris dans le domaine du logement, cette marge d'appréciation se réduit toutefois lorsque le droit en cause contribue à garantir à l'individu la jouissance effective des droits fondamentaux qui lui sont reconnus. Cela est notamment le cas pour les droits garantis par l'article 8, qui sont des droits d'une importance cruciale pour l'identité de la personne, l'autodétermination de celle-ci, son intégrité physique et morale, le maintien de ses relations sociales ainsi que la stabilité et la sécurité de sa position au sein de la société.²¹

Bien que la Convention ne garantisse pas le droit au logement, la Cour estime en revanche que la perte du logement à la suite d'une mesure d'expulsion est une atteinte des plus graves au droit au respect du domicile. Cette jurisprudence reconnaît indirectement la nécessité de protéger le droit au logement par le biais de l'article 8, et, partant, d'imposer aux Etats certaines obligations procédurales et substantielles en la matière. Le contrôle de proportionnalité de l'ingérence ne peut donc être garanti que s'il l'est sur le fond et dans la forme. Pour examiner si l'Etat a rempli ces obligations à cet égard, la Cour prend un certain nombre d'éléments en compte.

1) Des garanties procédurales nécessaires

La Cour est tout d'abord attentive aux garanties procédurales dont l'individu dispose. Le processus décisionnel ayant débouché sur les mesures d'expulsion doit être équitable et respecter les intérêts de l'individu protégés par l'article 8.²² Cela signifie que **toute personne qui risque d'être victime d'une expulsion doit pouvoir faire examiner la proportionnalité de cette mesure**.²³

Il résulte de cette jurisprudence que toute personne menacée d'une expulsion doit disposer d'un contrôle juridictionnel préalable de proportionnalité de la mesure. Le Défenseur des droits a pu relever que certaines évacuations de campements sont intervenues – comme c'est le cas en l'espèce – à la suite d'une mesure prise par une autorité administrative sans décision de justice et donc sans contrôle juridictionnel préalable. Ces mesures peuvent prendre la forme d'arrêtés municipaux ou préfectoraux, pris sur le fondement du code général des collectivités territoriales²⁴ ou d'arrêtés de mise en demeure de quitter les lieux dans un délai de 48 heures. Ce type de mesure est de toute évidence contraire à l'article 8.

Par ailleurs, lors du contrôle juridictionnel de proportionnalité, lorsque des arguments pertinents ont été soulevés par le requérant dans les procédures internes, les juges nationaux doivent les examiner en détail et y répondre par une motivation adéquate. C'est précisément sur ce point que la Cour a considéré que les autorités françaises avaient manqué à leurs obligations dans l'affaire *Winterstein* ; en l'espèce, les juges avaient ordonné l'expulsion des requérants sans avoir analysé la proportionnalité de cette mesure et

²⁰ CE, 17 janvier 2014, n° 369671. Voir également CE, 5 mars 2014, n°372422.

²¹ Voir, parmi d'autres, *Connors c. Royaume-Uni*, no 66746/01, § 82, 27 mai 2004.

²² *Chapman c. Royaume-Uni* [GC], no 27138/95, CEDH 2001-I, § 92.

²³ *McCann*, précité.

²⁴ Articles L.2212-2, 2212-4 et 2215-1.

accordaient une importance prépondérante à la non-conformité de l'occupation au plan d'occupation des sols.

2) Une prise en compte indispensable des conséquences de l'expulsion sur les conditions d'existence des familles et de leur vulnérabilité

Il ressort de la jurisprudence de la Cour que dans la mise en balance des droits et des intérêts en cause, les autorités ont l'obligation de tenir compte, non seulement, des conséquences de l'expulsion pour les familles concernées et du risque pour celles-ci de devenir sans abri, mais également de l'appartenance éventuelle de celles-ci à une minorité vulnérable. A cet égard, dans l'affaire *Yordanova et autres*, la Cour a estimé qu'une attention particulière devait être accordée à l'appartenance des requérants à un groupe socialement défavorisé et à leurs besoins particuliers.

La prise en compte de la présence d'enfants, de leur intérêt, et des conséquences de l'expulsion sur leur situation (notamment sur leur santé et leur scolarisation) doit également s'imposer. A cet égard, il convient de rappeler que l'article 3 de la CDE - d'applicabilité directe en droit interne²⁵ – impose à la France de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les décisions les concernant. Bien qu'il ne soit pas explicitement protégé par la Convention, la Cour s'assure, à chaque fois qu'elle est saisie du contrôle d'une mesure concernant un enfant ou ayant un impact sur ce dernier, que son intérêt a été suffisamment pris en compte et protégé, notamment dans le cadre de l'examen de proportionnalité des ingérences portées au droit au respect de la vie privée et familiale.²⁶

Les éléments précités doivent être pris en considération à toutes les phases de la procédure d'expulsion, tant avant l'engagement de celle-ci que lors du contrôle par les juges.

Il ressort également de la jurisprudence de la Cour que lorsque l'expulsion des familles risque de les laisser sans domicile, des solutions de relogement appropriées doivent être trouvées.²⁷ Cela implique que, dans ces circonstances, la mesure d'expulsion soit anticipée suffisamment à l'avance par les autorités, afin de trouver une solution alternative d'hébergement ou de logement adéquate, répondant à leurs besoins et préservant l'unité familiale. A cet égard, il faut également rappeler que l'article 27 de la CDE garantit le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant et que son alinéa 3 demande aux Etats d'adopter « les mesures appropriées [...] pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en œuvre ce droit et [d'offrir], en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne [...] le logement ».

Outre les nombreux textes internationaux ou européens visés dans l'arrêt *Winterstein* sur l'obligation de fournir un relogement aux familles vulnérables en cas d'expulsion, cette obligation ressort également de la Charte sociale européenne, en particulier de l'article 31, lequel vise à empêcher que des personnes vulnérables soient privées d'abri et ne subissent les conséquences liées à cet état sur leur sécurité et leur bien-être. Saisi de contentieux similaires à la présente affaire, le Comité européen des droits sociaux (CEDS) rappelle que l'expulsion ne doit pas laisser les personnes expulsées sans abri et que les autorités doivent prendre des mesures suffisantes afin de leur fournir un hébergement d'urgence. Il a estimé à plusieurs reprises que la France ne respectait pas ses obligations au regard de la Charte.²⁸

3) L'examen de proportionnalité opéré par les juges nationaux

Les recours effectués dans le cadre des procédures d'expulsion de terrains, fondés notamment sur les articles 3 et 8 de la Convention, mais également sur la Charte sociale européenne,²⁹ ont donné lieu à une jurisprudence abondante mais fluctuante. La qualité du contrôle de proportionnalité dépend souvent de la juridiction saisie. Le Défenseur des droits constate que certaines juridictions sont plus disposées que d'autres à prendre en compte les

²⁵ CE, 22 septembre 1997, n° 161364.

²⁶ Voir, parmi d'autres, *Menesson c. France*, n°65192/11, 26 juin 2014 ; *Labassee c. France*, n°65941/11, 26 juin 2014.

²⁷ Voir par exemple *Yordanova et autres c. Bulgarie*, précité, § 130.

²⁸ CEDS, *Médecins du Monde international c. France*, Décision sur le bien-fondé du 11 septembre 2012, Réclamation n°67/2011, §§ 55, 73-82.

²⁹ Décision n° MLD/2013-61 ; TGI Nantes, 2 avril 2013.

éléments cités plus haut dans le cadre de l'examen de proportionnalité et à accorder des délais aux occupants (comme la loi l'autorise), afin de permettre aux autorités de trouver une solution alternative de logement et de mettre en œuvre la circulaire interministérielle du 26 août 2012. Les juges effectuant la mise en balance des droits et des intérêts en cause, prennent en compte plusieurs éléments, notamment³⁰ :

- la situation d'extrême précarité et de vulnérabilité des occupants, ainsi que les ressources limitées des occupants « *qui rendent illusoire l'accès au logement privé* » ;
- la nécessité de préserver le logement des enfants et de maintenir leur scolarisation ;
- l'existence d'un suivi médical des occupants ;
- l'absence de « *solution immédiate de repli dans des conditions décentes* » et la nécessité de laisser aux autorités de trouver une solution alternative de logement comme le préconise la circulaire du 26 août 2012 ;
- le principe d'égalité de traitement des personnes en situation de détresse sociale ;
- l'appartenance des occupants à la communauté Rom, « *un groupe socialement défavorisé* », et leurs difficultés pour accéder au logement dans des conditions normales ;
- le fait que le propriétaire soit une personne publique, celle-ci, ayant au regard de la loi,³¹ la responsabilité de prévenir et de supprimer toutes les situations pouvant engendrer la pauvreté et les exclusions, comprenant l'accès effectif aux droits fondamentaux dans le domaine du logement.

Les considérations liées à l'insalubrité ou à l'insécurité de ces campements ne doivent pas prévaloir sur ces éléments. Ainsi que le Conseil d'Etat l'a rappelé, ce n'est que face à l'imminence d'un danger que la mesure d'expulsion en urgence peut être prise.³²

Ces exemples sont dans la lignée de la jurisprudence de la Cour. Cependant, comme indiqué ci-dessus, la jurisprudence n'est pas encore bien établie, variant d'une juridiction à l'autre, créant ainsi des disparités territoriales dans la protection des droits. Bien plus, les associations nous ont saisi pour nous indiquer que prenant conscience d'un tel contrôle juridictionnel, les autorités sont de plus en plus souvent tentées de recourir aux arrêtés municipaux et préfectoraux d'évacuation de terrains permettant aux maires et préfets, en vertu de leurs pouvoirs de police, de démanteler les campements. Or, au-delà du fait que pour de tels arrêtés, le contrôle juridictionnel préalable n'existe pas (aucune décision de justice), le contrôle qui intervient *a posteriori* devant le juge administratif demeure insuffisant, celui-ci se limitant à constater l'illégalité de l'occupation et la menace de trouble à l'ordre public, sans examen de proportionnalité de la mesure, et, partant, sans s'assurer que les préconisations de la circulaire du 26 août 2012 ont été respectées.

B. Droit de ne pas subir de traitement contraire à l'article 3 de la Convention

L'article 3 de la Convention consacre l'une des valeurs fondamentales d'une société démocratique : la prohibition absolue de la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants, quels que soient les circonstances et les agissements de la victime.³³ Les Etats ont au regard de cet article l'obligation de prendre des mesures propres à empêcher que les personnes sous leur juridiction ne soient soumises à des traitements contraires à ses dispositions.³⁴ Pour tomber sous le coup de cet article, un mauvais traitement doit atteindre un minimum de gravité. L'appréciation de ce minimum est relative et dépend de l'ensemble des circonstances de la cause, notamment de la durée du traitement et de ses effets physiques et mentaux ainsi que, parfois, du sexe, de l'âge, de l'état de santé de la victime.

³⁰ Décision n° MLD/2012-180 ; TGI Bobigny, 24 janvier 2013, n°12/13284, Décision n° MLD/2013-61 ; TGI Nantes, 2 avril 2013, Décision MLD/2013-110 ; TI Poitiers, RG n° 12-17-00077, 28 juin 2013, TGI Lyon, 16 novembre 2009, n°2009/2850, TGI Bobigny, 2 décembre 2011, n° 1101635, TGI Lyon, 26 avril 2010, n° 10/881, CA Lyon, 7 septembre 2010, n° 10/03416, TA Melun, 2 mars 2012, n° 1200887/10.

³¹ L'article L. 115-1 du code de l'action sociale et des familles.

³² CE, 5 avril 2011, n° 347949. Voir également TA Melun, 2 mars 2012, n° 1200887/10.

³³ Voir, par exemple, *Labita c. Italie* [GC], no 26772/95, § 119, CEDH 2000-IV.

³⁴ Voir, parmi d'autres, *M.C. c. Bulgarie*, no 39272/98, §§ 149-150, CEDH 2003-XII.

Un traitement est dégradant s'il est de nature à inspirer à ses victimes des sentiments de peur, d'angoisse et d'infériorité propres à les humilier et à les avilir.³⁵

Lorsque les autorités procèdent à des expulsions de familles vivant dans des bidonvilles, comme c'est le cas en l'espèce, elles se doivent de prendre les mesures de nature à protéger celles-ci de tout traitement contraire à cet article. Cela inclut, comme on l'a vu précédemment, des mesures d'accompagnement dans la recherche d'une solution alternative d'hébergement. Priver des familles - déjà dans une situation de dénuement extrême - d'un domicile constitue un traitement contraire à l'article 3. A cet égard, il peut être renvoyé à l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce* où la Cour a conclu à la violation de cet article, estimant que les autorités n'avaient pris les mesures nécessaires pour garantir à une personne vulnérable, en situation de précarité, la possibilité de pourvoir à ses besoins essentiels.³⁶ Le CEDS rappelle par ailleurs que lorsque l'expulsion doit survenir, elle doit être exécutée dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées.³⁷ Ces mesures doivent également protéger les familles d'actes malveillants de la part de tiers (particuliers ou agents de la force publique).

Comme il a été développé plus haut, le Défenseur des droits a pu constater à plusieurs reprises que le traitement réservé aux familles expulsées des campements était contraire à l'article 3.

C. Le droit à un recours effectif (article 13)

Selon une jurisprudence constante de la Cour sur l'article 13 de la Convention, l'Etat doit garantir l'existence en droit interne d'un recours permettant de dénoncer les atteintes aux droits et libertés protégés par la Convention. Ce recours doit permettre aux requérants d'obtenir du juge l'examen de griefs défendables fondés sur la Convention, ainsi qu'un redressement approprié. A maintes reprises, la Cour a rappelé que la portée de cette obligation varie en fonction de la nature du grief tiré de la Convention, mais que le recours doit en tout cas être « effectif » en pratique comme en droit.

Pour être effectif, le recours doit être accessible à la personne visée par la mesure d'expulsion. Un recours n'est accessible que si la personne intéressée a été en mesure de prendre connaissance de la mesure d'expulsion et des voies de recours disponibles, le cas échéant, dans une langue qu'il comprend. Cela implique que ces informations soient notifiées à chacune des personnes visées par la procédure d'expulsion. Ces exigences sont d'autant plus élevées que la mesure d'expulsion litigieuse est prise sans décision de justice et sans respect du principe du contradictoire (mesure qui, on l'a vu précédemment, ne répond pas aux exigences procédurales de l'article 8) ; c'est le cas notamment des arrêtés municipaux ou préfectoraux portant mise en demeure de quitter les lieux dans les 48 heures. Compte tenu de la brièveté des délais pour l'évacuation et l'exercice des recours, les autorités doivent nécessairement mettre les personnes concernées en mesure de les contester.

Par ailleurs, dans ces procédures d'évacuation susceptibles de porter atteinte aux droits protégés par les articles 3 et 8 de la Convention et à l'intérêt supérieur de l'enfant, le recours ne peut être considéré comme effectif que s'il permet de suspendre la mesure le temps que le juge puisse examiner sa proportionnalité. L'exemple suivant, rapporté par Amnesty international, illustre à quel point l'absence d'effet suspensif du recours peut être préjudiciable aux personnes expulsées et porter atteinte à leurs droits, y compris le droit à l'accès à un tribunal protégé par l'article 6 de la Convention. A la suite d'un arrêté préfectoral délivré le 30 juillet à une quarantaine d'occupants (dont 20 enfants) d'un terrain situé en Ile-de-France, leur avocat a déposé un recours le jeudi 1^{er} août au soir au tribunal administratif, l'expulsion a eu lieu le lendemain, alors que la même matinée, le juge fixait une audience pour le 2 août. Sur les pratiques observées en matière d'expulsion, la même organisation

³⁵ Voir, par exemple, *Kudła c. Pologne* [GC], no 30210/96, § 92, CEDH 2000-XI.

³⁶ *M.S.S. c. Belgique et Grèce* [GC], no 30696/09, CEDH 2011.

³⁷ CEDS, *Médecins du Monde international c. France*, Décision du 11 septembre 2012, précité.

observe que les arrêtés municipaux et préfectoraux d'expulsion sont parfois pris afin de déroger à la procédure judiciaire et aux préconisations de la circulaire du 26 août 2012.³⁸ En lien avec le droit à un recours effectif et à l'accès à un juge, il convient également de porter à la connaissance de la Cour les difficultés rencontrées par les personnes - vivant dans des bidonvilles et visées par les mesures d'expulsion – pour obtenir l'aide juridictionnelle dans le cadre de recours exercés contre celles-ci. Plusieurs associations et avocats ont informé le Défenseur des droits de pratiques de bureaux d'aide juridictionnelle refusant cette aide au motif qu'elles ne produisent pas les pièces prouvant leur indigence (dont certaines ne sont pas prévues par la loi), telle la copie de l'avis d'imposition, alors même qu'elles ne peuvent les produire et que leur situation démontre manifestement qu'elles sont dans une situation d'extrême précarité et donc sans ressource. Telles sont les observations du Défenseur des droits dans l'affaire *H. et autres c. France*.

Paris, le 15 septembre 2014

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

³⁸ Amnesty international, *Condamnés à l'errance*, septembre 2013.