



Paris, le 17 février 2016

---

## Décision du Défenseur des droits MDE-MLD-MSP-2016-045

---

### **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 ;

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

---

Vu la Convention internationale des droits de l'enfant et notamment ses articles 3 et 27 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et notamment son article 8 ;

Vu la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe et notamment son article 31§2 ;

Vu la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 relative à la lutte contre les discriminations ;

Saisi par plusieurs occupants d'une parcelle située sur la commune X, dans le cadre d'une procédure d'expulsion d'occupants sans droit ni titre. Les réclamants ont interjeté appel de l'ordonnance rendue le 22 septembre 2015 par le juge des référés du tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence, leur accordant un délai de 5 mois pour quitter les lieux en vue notamment de favoriser avec l'aide des pouvoirs publics et leur coopération active, la construction d'un projet à plus long terme, indispensable pour permettre à chacun de vivre dans des conditions décentes.

Décide de présenter les observations suivantes devant la Cour d'appel d'Aix-en-Provence.

**Jacques TOUBON**

## Observations devant la Cour d'Appel d'Aix-en-Provence

Le Défenseur des droits a été saisi par plusieurs occupants d'une parcelle située sur la commune X, dans le cadre d'une procédure d'expulsion d'occupants sans droit ni titre. Les réclamants ont interjeté appel de l'ordonnance rendue le 22 septembre 2015 par le juge des référés du tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence, leur accordant un délai de 5 mois pour quitter les lieux en vue notamment de favoriser avec l'aide des pouvoirs publics et leur coopération active, la construction d'un projet à plus long terme, indispensable pour permettre à chacun de vivre dans des conditions décentes.

D'après les informations qui ont été portées à la connaissance du Défenseur des droits, la parcelle occupée appartient à la commune X. Environ 50 personnes sont installées sur le terrain depuis le mois de juillet 2015. La Ligue des Droits de l'Homme, le Secours Catholique et l'Association Départementale pour le Développement des Actions de Prévention 13, accompagnent les occupants de ce terrain dans tous les aspects de leur vie quotidienne notamment en matière de santé, scolarisation, insertion et démarches professionnelles. Parmi les enfants recensés sur ce terrain, 8 sont scolarisés dans la commune X pour l'année 2015-2016 dont 5 en école maternelle et 3 en école élémentaire. On dénombre 5 jeunes adultes qui sont inscrits à la mission locale X dont certains également au pôle emploi. De plus, les associations précitées dispensent un cours de français parlé chaque mardi sur le site ainsi qu'un cours de soutien scolaire proposé deux fois par semaine à l'ensemble des enfants du bidonville, y compris ceux qui ne sont pas scolarisés. Par ailleurs, le Secours Catholique atteste qu'un programme de sortie de bidonvilles est actuellement conduit avec l'Association des Cités du Secours Catholique (ACSC) afin de permettre aux familles volontaires vivant sur le site d'accéder à un logement.

Par ordonnance du 22 septembre 2015, le tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence a prononcé l'expulsion des occupants sans droit ni titre de la parcelle en question, à la requête de la commune X. Les occupants susmentionnés ont interjeté appel de cette ordonnance leur accordant un délai de 5 mois pour quitter les lieux en vue d'obtenir un délai plus long sur le fondement des articles L. 412-3 et L.412-4 du Code des procédures civiles d'exécution.

A ce propos, les juges ont accordé à de nombreuses reprises des délais d'exécution des décisions de justice prononçant l'expulsion des occupants de tels terrains. Ce faisant, ils ont permis aux occupants de se prévaloir des dispositions du code des procédures civiles d'exécution (articles L. 412-3 et L. 412-2 du CPCE notamment) en estimant que leur champ d'application englobait les abris de fortune, les terrains nus ou les caravanes lorsqu'ils constituent la seule habitation des personnes visées par la mesure d'expulsion<sup>1</sup>. Cette qualification qui permet d'accorder des délais à l'exécution de la décision d'expulsion implique que le dispositif de trêve hivernale prévu à l'article L. 412-6 du CPCE s'applique tout autant.

Au principal, le Défenseur des droits estime que les normes de droits international, européen et interne, ci-dessous développées, impliquent que :

- Sauf cas exceptionnels, la mise en place des mesures protectrices de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites doit être préalable à l'usage de la force publique destinée à mettre un terme à l'occupation illégale d'un terrain ;

---

<sup>1</sup> Voir en ce sens TGI Bobigny, 24 janvier 2013 n°12/13284, TGI Nantes, 15 octobre 2012 n°12/04352

- Toutes les dispositions doivent être prises pour garantir aux familles et aux personnes isolées que leurs conditions de vie, après le départ de leurs abris de fortune, soient conformes au principe de dignité humaine.

Les textes internationaux et européens, interprétés à la lumière de la jurisprudence, renforcent l'idée selon laquelle les campements de fortune doivent être considérés comme un abri pouvant bénéficier de la protection dévolue au domicile, laquelle implique notamment que des solutions d'hébergement ou de relogement soient mises en œuvre avant toute expulsion (1).

L'application de ces principes conduit les juridictions à suspendre de plus en plus fréquemment de telles évacuations en octroyant les délais nécessaires à ce que les occupants sans titre puissent bénéficier de la continuité de leurs droits tels la scolarisation et le suivi médical (2).

C'est dans ce cadre que la circulaire du 26 août 2012 précitée s'inscrit en imposant aux préfets le principe d'un préalable à toute expulsion des terrains : les mesures d'accompagnement des occupants sans titre dans l'accès aux droits fondamentaux, sauf dans les cas dont l'urgence le justifie. Or, ces exceptions à la mise en œuvre des mesures préalables d'accompagnement doivent être entendues de manière très restrictive.

Au cas d'espèce, les requérants ont obtenu un délai de cinq mois, pendant lequel les diagnostics requis n'ont pas été entrepris et qui arrive à échéance en pleine trêve hivernale.

Les exigences de la circulaire, qui propose des modalités de mise en œuvre du droit européen, requièrent qu'un nouveau délai soit accordé en vue d'un réel accompagnement des personnes.

### **1. Les expulsions des terrains doivent se faire dans le cadre du droit à la protection du domicile et du droit de ne pas être privé d'abri**

Le juge européen considère de manière constante que la notion de domicile a une portée autonome qui n'est pas exclusivement liée à une occupation légale mais dépend également de circonstances factuelles comme l'existence de liens suffisants et continus avec le lieu d'habitation.

En 2004, dans l'arrêt *Öneriyildiz c. Turquie*, la Cour européenne des droits de l'homme avait déjà considéré que l'habitat de fortune dont disposaient une personne et l'ensemble de sa famille sur une décharge publique devait bénéficier de la protection de l'Etat au titre de l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) relatif au droit à la protection de ses biens.<sup>2</sup>

La Cour, dans un arrêt *Yordanova et autres c. Bulgarie* du 24 avril 2012, est allée plus loin en considérant que l'expulsion d'un campement illicite de Roms en Bulgarie était susceptible d'être contraire à l'article 8 de la CEDH.<sup>3</sup>

Alors même que, d'une part, il ne faisait aucun doute pour la Cour que les autorités avaient le droit d'expulser ces occupants illégaux d'un terrain municipal, particulièrement en raison du caractère insalubre des constructions et que, d'autre part, il ne découlait pas de la Convention une obligation de logement imputable à l'Etat, elle a néanmoins affirmé que

---

<sup>2</sup> *Öneriyildiz c. Turquie* [GC], n° 48939/99, CEDH 2004-XII.

<sup>3</sup> *Yordanova et autres c. Bulgarie*, n° 25446/06, 24 avril 2012.

l'obligation d'offrir un abri aux personnes particulièrement vulnérables peut, dans des cas exceptionnels, se déduire de l'article 8.

La Cour a reproché explicitement aux autorités de ne pas avoir pris en considération le risque que les requérants se retrouvent sans abri et l'appartenance des requérants à un groupe socialement défavorisé, ainsi que leurs besoins particuliers à ce titre. Selon elle, ces éléments auraient dû être pris en compte dans l'examen de proportionnalité que les autorités sont tenues d'effectuer.

Par ailleurs, dans l'affaire *Société Cofinfo c. France*, la Cour 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 au droit de propriété lorsque les occupants sans droit ni titre se trouvaient dans une situation de précarité et de fragilité, ces derniers devant bénéficier, à ce titre, d'une protection renforcée.<sup>4</sup>

Par analogie avec l'affaire *Yordanova*, la Cour, dans un arrêt *Winterstein c. France* du 25 novembre 2013, a considéré que si les autorités avaient en principe le droit d'expulser les occupants illégaux d'un terrain communal, elles n'avaient au fil du temps accompli aucune démarche en ce sens et avaient de ce fait toléré cette situation pendant de nombreuses années ayant permis aux familles de tisser des liens étroits avec leur lieu de vie qui générerait des droits devant être pris en compte eu égard aux modalités de la mise en œuvre de leur expulsion<sup>5</sup>.

En l'espèce, la cour a décidé qu'il y avait eu violation de l'article 8 de la Convention dans la mesure où les familles n'avaient pas bénéficié, dans le cadre de la procédure d'expulsion, de modalités de mise en œuvre respectant l'exigence de respect de la proportionnalité de l'ingérence conforme aux exigences de cet article. En outre, elle a conclu qu'il y avait également eu violation de l'article 8, pour ceux des requérants qui avaient demandé un relogement sur des terrains familiaux, en raison de l'absence de prise en compte suffisante de leurs besoins.

De telles qualifications impliquent que, si en raison de l'existence d'un autre droit fondamental en jeu – tel le droit de propriété de la personne propriétaire du terrain occupé illégalement –, l'expulsion des occupants doit avoir lieu, elle est perçue comme une atteinte au droit à la protection du domicile des occupants, atteinte à laquelle les autorités doivent remédier en s'assurant que les intéressés vont pouvoir bénéficier d'un abri.

Par ailleurs, la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) du 20 novembre 1989, ratifiée par la France, dispose en son article 2 que « *[l]es Etats parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation.* »

Il résulte de ces dispositions, comme le rappelle le Comité des droits de l'enfant dans son observation générale n° 6 du 1<sup>er</sup> septembre 2005,<sup>6</sup> que « *la jouissance des droits énoncés dans la Convention n'est [donc] pas limitée aux enfants de l'État partie et doit dès lors impérativement, sauf indication contraire expresse de la Convention, être accessible à tous les enfants y compris les enfants demandeurs d'asile, réfugiés ou migrants, sans*

<sup>4</sup> *Société Cofinfo c. France* (déc.), n° 23516/08, 2 octobre 2010.

<sup>5</sup> *Winterstein c. France*, n°27013/07, 25 novembre 2013.

<sup>6</sup> Observation générale n°6 du Comité des droits de l'enfant - CRC/GC/2005/6, 1<sup>er</sup> septembre 2005.

*considération de leur nationalité, de leur statut au regard de l'immigration ou de leur apatridie* ». Les obligations juridiques qui en découlent comprennent tant des obligations de faire que des obligations de ne pas faire. L'Etat a en effet la responsabilité de prendre des mesures visant à garantir l'exercice de ces droits sans discrimination mais également de s'abstenir de prendre certaines mesures attentatoires aux droits de ces enfants.

En outre, l'article 3-1 de la CIDE, d'application directe en droit interne,<sup>7</sup> demande à ce que dans toutes les décisions qui concernent les enfants, « *qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant [soit] une considération primordiale* ». Elle garantit également en son article 27 le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social. A cet égard, 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 offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne [...] le logement* ».

Un autre instrument européen – certes moins coercitif à l'égard des Etats mais qui doit néanmoins guider leur action – prévoit ce droit : il s'agit de l'article 31§2 de la Charte sociale européenne, 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.

Le Comité européen des droits sociaux, en charge de l'application de cette Charte, estime que, lorsque l'intérêt général justifie une expulsion des occupants illégaux, les autorités doivent prendre des mesures afin de reloger ou aider financièrement les personnes concernées<sup>8</sup>. Il précise en outre que les critères de l'occupation illégale ne doivent pas être compris de façon exagérément extensive.<sup>9</sup>

Les articles L.115-1 et L.115-2 du Code de l'action sociale et des familles relatifs à la lutte contre l'exclusion et la pauvreté vont dans le même sens en faisant obligation à l'Etat et aux collectivités territoriales de poursuivre une politique destinée à prévenir ou supprimer toutes les situations pouvant engendrer la pauvreté et les exclusions.

Les juridictions internes, saisies de contentieux relatifs à l'expulsion d'occupants sans droit ni sans titre, ont eu l'occasion d'articuler ces différentes normes pour débouter les propriétaires de leurs demandes ou, tout au moins, accorder des délais si des solutions d'hébergement n'étaient pas trouvées.

Ainsi, par ordonnance du 24 janvier 2014, le Juge des référés du TGI de Bobigny a procédé à un examen de proportionnalité entre le respect du droit de propriété et le respect des droits fondamentaux des occupants tels que consacrés par la Cour européenne des droits de l'Homme dans ses arrêts *Yordanova* et *Winterstein* notamment. Le juge suit le raisonnement de la Cour en rappelant que « *la perte d'un logement, aussi précaire soit-il, est une des atteintes les plus graves au droit au respect du domicile et de la vie privée et familiale* » et ne fait pas droit à la demande du propriétaire, considérant que les droits fondamentaux des occupants devaient prévaloir sur le droit de propriété dès lors qu'une expulsion aurait des conséquences inhumaines et s'inscrirait « *dans un contexte de multiplication des évacuations de ce type, lesquelles n'ont pour résultat que de déplacer les occupations illégales et de maintenir ainsi les personnes dans l'état de plus extrême précarité* »<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> CE, 22 septembre 1997, *Melle Cinar*, n°1 61364 ; Cass. Civ., 18 mai 2005, pourvoi n° 02-16336 et pourvoi 02-20613.

<sup>8</sup> Comité européen des droits sociaux, Conclusions 2003, France.

<sup>9</sup> Comité européen des droits sociaux, *Forum européen des Roms c/France*, 24 janvier 2012.

<sup>10</sup> TGI Bobigny, 24 janvier 2014, n°13/02254.

Certaines juridictions ont suivi les observations du Défenseur des droits. Ainsi, le Juge de l'exécution du Tribunal de grande instance (TGI) de Bobigny, par jugement du 24 janvier 2013, a accordé un délai aux occupants après avoir mis en balance les divers intérêts et droits fondamentaux en jeu et pris en compte la situation d'extrême précarité des occupants, la scolarisation de certains enfants et la nécessité de trouver une solution de relogement.<sup>11</sup>

Par ailleurs, dans un jugement du 2 avril 2013, le Juge de l'exécution du TGI de Nantes a octroyé un délai de trois mois aux occupants, en visant la Charte sociale européenne, la circulaire interministérielle du 26 août 2012 précitée et le principe d'égalité de traitement des personnes en situation de détresse sociale. Il a notamment pris en compte l'état de grande précarité des occupants, l'absence de « *solution immédiate de repli dans des conditions décentes* » et la nécessité « *de laisser à la puissance publique et notamment à l'autorité préfectorale le temps d'apporter une réponse adaptée et de dégager une solution alternative comme le préconise la circulaire du 26 août 2012 d'application immédiate (...)* ». <sup>12</sup>

Pareillement, dans une ordonnance du 28 juin 2013, le Juge des référés du Tribunal d'instance de Poitiers a accordé un délai de quatre mois aux occupants, prenant en compte notamment la nécessité de préserver le logement des enfants et de maintenir leur scolarisation, ainsi que les ressources limitées des occupants « *qui rendent illusoire l'accès au logement privé* ». Par ailleurs, il a pris en considération l'appartenance des occupants à la communauté Rom, « *un groupe socialement défavorisé* », et leurs difficultés pour accéder au logement dans des conditions normales. Enfin, le juge a estimé que l'atteinte au droit de propriété était limitée au motif que le propriétaire était une personne publique, celle-ci ayant au regard de l'article L. 115-1 du code de l'action sociale et des familles, « *la responsabilité de poursuivre une politique destinée à connaître, prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer la pauvreté et les exclusions, comprenant notamment l'accès effectif aux droits fondamentaux dans le domaine du logement* ». <sup>13</sup>

Par ailleurs, le TGI de Lyon, par ordonnance de référé du 16 novembre 2009, a considéré qu'au vu de l'article 8 de la CEDH et des articles précités du Code de l'action sociale et des familles, la situation de détresse sociale dans laquelle se trouvent les personnes occupant illégalement le terrain peut justifier une limitation éventuelle du droit de propriété. C'est ainsi que le Tribunal a accordé des délais supplémentaires pour quitter les lieux, « *compte tenu de leur particulière vulnérabilité et de la stabilisation qui leur est nécessaire pour élaborer des solutions de relogement pérenne* ». <sup>14</sup>

Dans le même sens, le TGI de Bobigny, le 2 décembre 2011, a débouté la société privée de ses demandes au motif que « *le seul fait que l'installation des cabanes et des tentes [méconnaissait] le droit de propriété ne [justifiait] pas que soit ordonnée la fin de l'occupation des lieux (...)* Il convient en effet de mettre en parallèle ce trouble avec le droit au logement revendiqué par les défendeurs ». <sup>15</sup>

Dans une autre affaire, le TGI de Lyon, par ordonnance du 26 avril 2010, tout en reconnaissant le trouble manifestement illicite de l'occupation, notamment au regard du permis de construire dont se prévalait la personne publique propriétaire, décide d'accorder un délai de 6 mois aux occupants avant d'être expulsés au motif que « *l'objectif de valeur constitutionnelle qu'est le droit de toute personne de pouvoir disposer d'un logement décent*

<sup>11</sup> Décision n° MLD/2012-80 ; TGI Bobigny, 24 janvier 2013, n°12/13284.

<sup>12</sup> Décision n° MLD/2013-61 ; TGI Nantes, 2 avril 2013.

<sup>13</sup> Décision MLD/2013-110 ; TI Poitiers, RG n° 12-17-00077, 28 juin 2013.

<sup>14</sup> TGI Lyon, 16 novembre 2009, n°2009/2850.

<sup>15</sup> TGI Bobigny, 2 décembre 2011, n° 1101635.

*exige que les occupants aient une possibilité effective d'hébergement que le pouvoir se doit de rechercher et de mettre en œuvre ».*<sup>16</sup>

Cette ordonnance a été confirmée par la Cour d'appel de Lyon, le 7 septembre 2010, en ces termes : « *le premier juge a assuré un juste équilibre entre les droits fondamentaux de chacune des parties en ordonnant l'expulsion au regard, notamment de l'autorisation de construire, et la nécessité de trouver des solutions de relogement ».*<sup>17</sup>

Ainsi encore, dans une ordonnance du 2 juillet 2014, le juge des référés du TGI de Bobigny a ici encore invoqué la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et rappelé que l'opposition entre droit de propriété et droit à la protection du domicile ne peut s'arbitrer qu'à l'aune du principe de proportionnalité. En l'espèce, le juge considère que la mise en péril de la protection du domicile des occupants dans le cas du prononcé d'une mesure d'expulsion doit être analysée au regard de la situation des personnes (ancienneté et stabilité de leur installation), de l'intérêt supérieur des enfants à poursuivre leur scolarité et de l'absence de solutions de relogement envisagées. A cet égard, il a rappelé qu'il « *importe peu que la commune ne soit pas débitrice de solutions de relogement (...) une expulsion jetterait les occupants du campement dans une précarité plus grande et caractérise ainsi l'atteinte qui serait portée à leurs droits fondamentaux ».*<sup>18</sup>

De plus, la Cour d'appel de Paris a, dans un arrêt du 22 janvier 2015, accordé un délai de six mois aux occupants d'un bidonville avant leur expulsion après avoir procédé à un examen de la proportionnalité entre le droit au respect de leur vie privée et familiale –en particulier, les juges relèvent l'absence d'existence de liens étroits avec le lieu d'installation-, de leur droit à la dignité et de leur droit au logement et le droit de propriété de la municipalité « *pour tenir compte de leur appartenance à un groupe socialement défavorisé et pour permettre aux services de l'Etat de procéder à un diagnostic et à l'accompagnement prévus dans la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative aux modalités des opérations d'évacuation des campements illicites ».*<sup>19</sup>

Par un jugement récent du 27 octobre 2015, le juge de l'exécution du TGI de Bobigny a accordé aux occupants, qui avaient déjà bénéficié d'un délai de huit mois, un délai supplémentaire de huit mois avant leur expulsion, s'agissant d'un campement bénéficiant de l'expérimentation de la plateforme régionale d'Accueil, d'Information, d'Orientation et de Suivi (AIOS) ayant permis la mise en place d'un accompagnement global, particulièrement tourné vers l'emploi et l'insertion socio-économique. Le juge a relevé que « *malgré le délai de huit mois octroyé par le juge des référés, les demandeurs ne bénéficient à ce jour pas de solution de relogement, malgré leurs démarches en ce sens, dont la réalité est établie par les pièces versées aux débats »* avant de préciser que « *des démarches concrètes d'insertion sont mises en œuvre par ces derniers, et soutenues par un dispositif associatif et régional à même d'aboutir à des résultats ».*<sup>20</sup>

Enfin, plus récemment, dans une ordonnance du 22 décembre 2015, le juge des référés du TGI de Montpellier a débouté la copropriétaire d'une parcelle occupée par plusieurs familles au motif qu' « *expulser les occupants de la parcelle concernée sans autre solution à leur proposer que l'errance mettrait non seulement brutalement un terme, et au cœur de l'hiver, à la relative stabilité de leurs conditions de vie depuis l'été 2014 mais les placerait dans une*

<sup>16</sup> TGI Lyon, 26 avril 2010, n° 10/881.

<sup>17</sup> CA Lyon, 7 septembre 2010, n° 10/03416.

<sup>18</sup> TGI Bobigny, 2 juillet 2014, n°14/01011

<sup>19</sup> CA Paris, 22 janvier 2015, RG n°13/19308

<sup>20</sup> TGI Bobigny, 27 octobre 2015, RG n°15/11319

*plus grande précarité encore, précarité préjudiciable à tous et surtout aux enfants dont l'intérêt supérieur doit être préservé* ». Le juge des référés a ensuite ajouté que « *l'atteinte ainsi portée au droit au respect de la vie privée tel que garanti par l'article 8 de la CEDH et au respect de l'intérêt de l'enfant tel que garanti par l'article 3-1 de la convention internationale de New-York, serait disproportionnée par rapport au respect du droit de propriété de la requérante* »<sup>21</sup>.

De plus, la balance que doivent opérer les autorités entre ces deux intérêts divergents lorsqu'elles décident d'expulser les occupants sans titre (droit de propriété et droit au logement ou à l'hébergement) ne doit pas s'effacer devant des considérations liées à l'insalubrité ou à l'insécurité de ces campements.

Ainsi, dans son ordonnance de référé du 5 avril 2011, le Conseil d'Etat prend la peine d'expliquer très précisément la situation d'immense danger dans laquelle les occupants du terrain – ainsi que les riverains – se trouvent pour que puisse être justifié, à ses yeux, le départ des occupants alors même que les enfants présents dans le campement étaient scolarisés. Dans le cas d'espèce, des branchements frauduleux et reconnus comme dangereux par ERDF en amont et à proximité de l'alimentation d'un poste de transport de gaz constituaient un risque d'électrocution et d'incendie, ainsi qu'une baisse de tension de l'alimentation du poste de gaz rendant inopérant le système permettant de couper le gaz en cas de danger. Par ailleurs, un campement voisin avait été détruit par un incendie du fait de branchements électriques frauduleux.<sup>22</sup>

*A contrario*, à défaut de l'imminence d'un tel danger, la simple occupation sans droit ni titre ne conduirait pas nécessairement à une telle expulsion, sans la mise en place de délais.

C'est ainsi que, par ordonnance de référé du 2 mars 2012, le Tribunal administratif de Melun a rejeté la demande du propriétaire, en l'espèce l'Assistance publique des hôpitaux de Paris, au motif notamment que les allégations sur les difficultés d'approvisionnement en eau ou l'existence de maladies contagieuses n'étaient pas étayées. Par ailleurs, le fait que de nombreux occupants des lieux faisaient l'objet d'un suivi médical et que la plupart des enfants étaient scolarisés a été pris en compte.<sup>23</sup>

Plus récemment, le TGI de Bobigny a considéré dans l'ordonnance du 24 janvier 2014 précitée que les éléments de dangerosité de l'occupation, du fait notamment de la proximité des voies de chemin de fer et d'une station-service non surveillée, ne suffisaient pas à caractériser l'urgence d'une mesure d'expulsion. Le juge a également relevé l'inertie des autorités. Ainsi, l'extrême précarité dans laquelle vivaient les personnes et l'urgence sanitaire ne justifiaient pas non plus l'urgence d'ordonner l'expulsion du terrain, dès lors que la fin de la situation d'urgence invoquée résulterait exclusivement de l'intervention des services techniques et sociaux susceptibles, soit d'installer sur place des points d'eau et installations provisoires nécessaires, soit d'assurer un relogement dans les conditions sanitaires acceptables.

En d'autres termes, la violation du droit de propriété et l'existence de campements de fortune contraires aux normes de sécurité ne peuvent, à elles seules, justifier une expulsion sans que soient fixés des délais nécessaires à la mise en œuvre de mesures d'accompagnement ou de maintien de droits des personnes évacuées.

---

<sup>21</sup> TGI Montpellier, 22 décembre 2015, RG n°15/31714

<sup>22</sup> CE, 5 avril 2011, n° 347949.

<sup>23</sup> TA Melun, 2 mars 2012, n° 1200887/10.

Si la jurisprudence avait déjà eu l'occasion de dégager de telles exigences, notamment en matière d'hébergement, la circulaire interministérielle du 26 août 2012 a le mérite de les inscrire dans « *un cadre de référence [ayant] pour objectif de guider l'action [des préfets]* ».

Ainsi, en matière d'hébergement et d'accueil, les préfets sont invités à mobiliser « *l'ensemble des dispositifs* » : « *A court terme, préalablement à l'évacuation, le recours à l'hébergement d'urgence doit être recherché lorsque cela est nécessaire, adapté aux situations personnelles et possibles en fonction du nombre de places. Une attention particulière doit être portée aux personnes les plus vulnérables* ».

**L'évacuation du terrain, pour être conforme aux exigences nationales et internationales relatives au droit à disposer d'un abri et à la lutte contre les exclusions, se doit donc de :**

- **respecter l'obligation qui est faite aux préfets par la circulaire du 26 août 2012 d'assurer un accompagnement et de rechercher un hébergement d'urgence ;**
- **limiter les évacuations sans recours aux mesures préalables d'accompagnement vers l'hébergement à des cas exceptionnels et des faits d'une extrême gravité (prostitution, exploitation de personnes vulnérables ou d'enfants) et non à tout risque d'insécurité ou toute situation d'insalubrité.**

La circulaire précitée étend les exigences d'accompagnement au-delà de l'hébergement et de l'accueil, notamment au droit à la scolarisation et à l'accès aux soins.

## **2. Les expulsions doivent se faire dans le cadre du maintien de l'accès aux autres droits fondamentaux, de la scolarisation et du suivi médical**

Afin de permettre de sauvegarder la dignité des personnes expulsées, en situation de détresse sociale, conformément à l'esprit de la CEDH et de la Charte sociale européenne, l'accompagnement des personnes, dans le cadre des expulsions, doit notamment viser à protéger le droit à la scolarisation tout comme le droit à la santé.

### **a. En matière de scolarisation**

La Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) dispose en son article 28 § 1 que « Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances :

*a) Ils rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous; b) Ils encouragent l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire, tant général que professionnel, les rendent ouvertes et accessibles à tout enfant, et prennent des mesures appropriées, telles que l'instauration de la gratuité de l'enseignement et l'offre d'une aide financière en cas de besoin; c) Ils assurent à tous l'accès à l'enseignement supérieur, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés; d) Ils rendent ouvertes et accessibles à tout enfant l'information et l'orientation scolaires et professionnelles; e) Ils prennent des mesures pour encourager la régularité de la fréquentation scolaire et la réduction des taux d'abandon scolaire ».*

Par ailleurs, plusieurs circulaires sont venues rappeler le caractère inconditionnel de la scolarisation de tous les enfants, quelle que soit la situation administrative des parents et de leurs conditions de résidence – légale ou non – sur le territoire de la commune (circulaire n°2012-142 du 2 octobre 2012 sur la scolarisation et la scolarité des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs).

Au regard du droit fondamental, de valeur constitutionnelle, qu'est l'instruction pour tous - et de son corollaire, l'obligation scolaire -, les préfets sont invités par la circulaire du 26 août 2012 précitée à favoriser sa mise en œuvre :

*« En relation avec les maires et les associations, les services de l'Education nationale, plus particulièrement ceux chargés de la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage, conduiront les actions permettant de prendre en charge sans délai et avec un souci de continuité les enfants présents dans les campements. Dans ce cadre, vous veillerez à prévoir des actions portant sur les conditions matérielles de scolarisation dans la mesure où elles ont une incidence forte sur la fréquentation scolaire (à titre d'illustration, le transport, la cantine, les fournitures scolaires) ».*

Plusieurs tribunaux avaient déjà accordé des délais plus ou moins importants en raison de la scolarisation des enfants présents dans les campements illicites.

Ainsi, et alors même que le terrain jouxtait une voie ferrée, le TGI de Marseille, par ordonnance du 25 octobre 2011, accordait un délai de grâce jusqu'aux vacances scolaires de Noël afin que les enfants finissent le premier trimestre dans la même école.<sup>24</sup>

C'est encore le TGI de Montpellier, dans une ordonnance du 26 avril 2012 qui, tout en reconnaissant *« l'existence d'un trouble manifestement illicite »*, accorde *« des délais pour quitter les lieux afin de leur permettre de le faire dans les conditions les meilleures possibles, à la fin de l'année en cours »*.<sup>25</sup>

Un délai sera aussi accordé par ordonnance de référé du Tribunal de grande instance de Montpellier en date du 20 septembre 2012 afin que les occupants puissent bénéficier d'un relogement et que les enfants achèvent leur premier trimestre dans la même école.<sup>26</sup>

**Au regard des exigences en matière de droit à la scolarisation pour tous, il résulte de ce qui précède que :**

- **aucune évacuation ne devrait être réalisée sans que la continuité de la scolarisation - telle que prévue par la circulaire du 26 août 2012 - ne soit garantie ;**
- **les évacuations sans recours aux mesures préalables d'accompagnement vers le maintien de la scolarisation doivent être limitées à des cas exceptionnels et des faits d'une extrême gravité (prostitution, exploitation de personnes vulnérables ou d'enfants) et non à tout risque d'insécurité ou toute situation d'insalubrité.**

#### **b. En matière sanitaire**

La circulaire du 26 août 2012 demande très clairement 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, par l'intermédiaire d'associations réalisant des campagnes de vaccinations ou organisant le suivi d'occupants atteints de certaines pathologies, il conviendrait de s'assurer que cet accès ne soit pas interrompu du fait de l'expulsion et puisse se poursuivre. Cette exigence trouve son sens dans le droit à la protection de la santé dont peuvent se prévaloir les occupants en vertu du Préambule de la Constitution, mais aussi de l'intérêt évident que la société a de ne pas laisser errer sans suivi médical des personnes qui, en raison de leur conditions de vie très précaires, ont plus de risque de développer certaines pathologies contagieuses (recrudescence de la tuberculose, de la bronchiolite et de la gale).

<sup>24</sup> TGI Marseille, 25 octobre 2011, n° 11/1058.

<sup>25</sup> TGI Montpellier, 26 avril 2012, n° 12/30313.

<sup>26</sup> TGI Montpellier, 20 septembre 2012, n° 12/313/05.

Au regard des exigences en matière de droit à la santé pour tous et à la sauvegarde de la santé publique, il résulte là aussi de ce qui précède que :

- aucune évacuation ne doit être réalisée sans que la continuité de l'accès aux soins - telle que prévue par la circulaire du 26 août 2012 - ne soit garantie ;
- les évacuations sans recours aux mesures préalables d'accompagnement vers le maintien de l'accès aux soins doivent être limitées à des cas exceptionnels et des faits d'une extrême gravité (prostitution, exploitation de personnes vulnérables ou d'enfants) et non à tout risque d'insécurité ou toute situation d'insalubrité ;

Par ailleurs, le Défenseur des droits rappelle que la trêve hivernale est la période pendant laquelle aucune mesure d'expulsion ne peut être exécutée sauf dans les cas prévus par la loi. Elle s'applique chaque année entre le 1<sup>er</sup> novembre et le 31 mars (article L. 612-6 du CPCE).

De manière très récente, la Cour d'appel de Paris a considéré dans son arrêt du 22 janvier 2015 précité que les dispositions des articles L. 412-3 et L. 412-4 du CPCE sont applicables « *même pour un simple baraquement précaire qui, quel que soit son niveau de confort et de salubrité, constitue un local d'habitation comme tout lieu couvert où des personnes habitent de façon durable* ».

Cette qualification qui permet d'accorder des délais à l'exécution de la décision d'expulsion implique que le dispositif de trêve hivernale prévu à l'article L. 412-6 du CPCE s'applique tout autant.

D'ailleurs, dans son avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles rendu le 20 novembre 2014, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) demande l'arrêt des expulsions sans proposition de relogement et le respect de la trêve hivernale pour les populations occupant les bidonvilles<sup>27</sup>.

A cet égard, le Comité européen des droits sociaux avait déjà constaté dans sa décision du 11 septembre 2012 que la protection juridique des personnes visées par une menace d'expulsion n'était pas suffisante compte tenu du fait que ces procédures pouvaient avoir lieu à tout moment de l'année, notamment en période hivernale, de jour comme de nuit. Ce dispositif a été condamné par le Comité dans la mesure où il n'assure pas le respect de la dignité humaine<sup>28</sup>.

Dans le même sens, dans sa décision du 10 mars 2011 sur la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure dite « Lopsi 2 », le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions permettant aux préfets de procéder à l'évacuation forcée des lieux occupés sans droit ni titre, notamment en ce qu'elles permettaient de « *procéder dans l'urgence, à toute époque de l'année à l'évacuation, sans considération de la situation personnelle ou familiale, de personnes défavorisées et ne disposant pas d'un logement* ». Parmi les arguments ayant fondé la censure du dispositif, l'on retrouve ainsi un principe d'interdiction d'expulser les occupants de terrains ou d'abris de fortune pendant certaines périodes de l'année<sup>29</sup>.

Pour conclure, le Défenseur des droits souligne que plusieurs normes supranationales lient la France, telles que la Convention internationale des droits de l'enfant, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et la Charte sociale européenne, impliquent - sauf faits d'une extrême gravité - de surseoir à

<sup>27</sup> CNCDH, Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles, « *Mettre fin à la violation des droits* », 20 novembre 2014.

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

<sup>29</sup> Conseil constitutionnel, n°2011-625 DC du 10 mars 2011.

l'évacuation d'un terrain occupé illégalement en période hivernale et dans les cas où les mesures d'accompagnement nécessaires n'ont pas été mises en œuvre et ce, dans le but d'accorder un délai supplémentaire, nécessaire à ce que les occupants puissent quitter les lieux dans des conditions décentes et être accompagnés par les autorités dans le cadre du dispositif de protection préconisé par la circulaire interministérielle du 26 août 2012, sans préjudice de circonstances particulières qui justifieraient un délai plus long. En effet, le délai de 5 mois initialement accordé aux occupants expire le 22 février 2016, au milieu de la trêve hivernale et force est de constater que l'accompagnement prévu par la circulaire précitée n'a pas été mis en œuvre par les autorités compétentes.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend soumettre à l'appréciation de la Cour d'appel.

***Jacques TOUBON***