



---

## Décision du Défenseur des droits n° MDE 2016-230

---

### RESUME ANONYMISE DE LA DECISION

#### Décision d'observations devant les juridictions

**Observation devant le juge administratif concernant une action en référé visant à ordonner l'expulsion d'occupants sans droits ni titre d'un parc appartenant au domaine public**

**Domaine(s) de compétence de l'Institution :**

*ENFANCE*

*DYSFONCTIONNEMENT SERVICE PUBLIC*

**Thème(s) :**

- Enfance :

Mineur étranger – mineur isolé étranger

Accès à la prise en charge, droit d'être protégé du danger

**Synthèse :**

En août 2015, l'attention du Défenseur des droits avait été appelée sur la situation de nombreux jeunes migrants en errance à C.. Ces jeunes gens, dont plusieurs adolescents s'étaient regroupés dans le parc des B., dépendant pour subsister de la générosité des riverains et de l'aide de quelques associations.

Après plusieurs interventions auprès du département de la préfecture et de la ville de B. durant l'été 2015 puis au printemps 2016, le défenseur des droits a été informé de la procédure d'expulsion des occupants du parc, engagée par la Métropole Européenne de C., propriétaire du terrain en question, devant le Tribunal administratif en référé.

Au regard de la particulière vulnérabilité des jeunes gens présents sur ce terrain, dont plusieurs mineurs confiés au département mais non pris en charge et de l'absence de diagnostic et de solution de relogement, le Défenseur des droits a décidé de porter des observations à l'attention de la juridiction.

Le 1<sup>er</sup> septembre 2016, le juge des référés du tribunal administratif a suivi les observations du Défenseur et a rejeté la requête.

Paris, le 26 août 2016

---

## Décision du Défenseur des droits n° MDE-2016-230

---

### 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 européenne de sauvegarde des droits de l'Homme ;

Vu la convention internationale des droits de l'enfant ;

Vu la charte sociale européenne du Conseil de l'Europe ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code de justice administrative ;

Vu le code des procédures civiles d'exécution ;

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

Vu la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites (NOR : INTK 1233053C)

Vu la circulaire du garde des Sceaux du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers (NOR : JUSF1314192C)

Saisi par Maître A., représentant plusieurs occupants sans droit ni titre du parc des B., rue d'Avesnes à C., dans le cadre d'une procédure d'expulsion, pour laquelle la Métropole Européenne de C., propriétaire du terrain en question, a assigné en référé les occupants de ce site devant le Tribunal administratif de C., afin que soit ordonnée leur expulsion,

Décide de présenter les observations suivantes devant le Tribunal administratif de C..

Jacques TOUBON

**Observations devant le Tribunal administratif de C., présentées dans le cadre de l'article 33 de la loi n°2011-333 du 29 mars 2011**

**I. Rappel des faits tels qu'ils résultent de l'instruction des services du Défenseur des droits**

En août 2015, l'attention du Défenseur des droits avait été appelée sur la situation de nombreux jeunes migrants en errance à C.. Ces jeunes gens, dont plusieurs adolescents s'étaient regroupés dans le parc des B. depuis environ cinq semaines, dépendant pour subsister de la générosité des riverains et de l'aide de quelques associations.

Ces jeunes étaient pour la plupart d'entre eux, en attente de l'évaluation de leur situation conformément aux dispositions de la circulaire du garde des Sceaux du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers (NOR : JUSF1314192C).

Il apparaissait alors que le dispositif d'accueil et d'évaluation des mineurs non accompagnés mis en place par le département du Nord était saturé et aucune mise à l'abri, ni recueil provisoire selon les termes de la circulaire précitée n'avait été mis en œuvre par les services du département au titre de la protection de l'enfance et de l'article L.223-2 du code de l'action sociale et des familles.

Inquiet de la situation, le Défenseur des droits avait alors alerté par courriers du 12 août 2015, le président du conseil départemental et le préfet du Nord, ainsi que la maire de C.. Le Défenseur des droits avait souhaité en particulier, connaître les dispositions prévues par le département, pour mettre en œuvre la circulaire du 31 mai, ainsi que les difficultés rencontrées dans son application. Il souhaitait en outre savoir si le département avait engagé une réflexion autour de la création ou de l'adaptation de dispositifs de premier accueil et d'évaluation de ces adolescents ainsi que de prise en charge socio-éducative adaptée à plus ou moins long terme, comme l'ont fait plusieurs départements confrontés aux mêmes difficultés. Il souhaitait enfin savoir si le département avait engagé un dialogue et une concertation avec la municipalité de C. et la préfecture du Nord afin de trouver, en urgence, une solution provisoire en faveur de ces jeunes gens.

Par courriers en réponse, fin août 2015, il lui avait été indiqué que seuls quelques jeunes (de deux à quatre selon les périodes) étaient reconnus mineurs et relevaient juridiquement de la responsabilité du département et qu'un accueil en hébergement avait donc été mis en œuvre. Le département faisait en outre état d'une saturation de son dispositif malgré la mobilisation de ses services, en raison notamment des arrivées croissantes de jeunes isolés étrangers. Il renvoyait en outre la responsabilité de l'hébergement des jeunes majeurs au préfet, et précisait avoir engagé un dialogue avec ce dernier. Le président du conseil départemental indiquait enfin que le dispositif d'hébergement en protection de l'enfance n'avait pas été conçu pour répondre de façon adaptée aux mineurs non accompagnés et aux flux migratoires.

Le 24 mai 2016, à la suite de plusieurs jugements du tribunal administratif de C. concernant l'absence de prise en charge de mineurs non accompagnés confiés à l'aide sociale à l'enfance, le Défenseur des droits a réitéré, par courrier, ses inquiétudes auprès du département, de la préfecture et de la mairie.

En effet, le tribunal administratif de C., en référé, concernant huit mineurs non accompagnés, a relevé la carence prolongée du département du Nord caractérisant une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale et l'a enjoint sous

astreinte de proposer à ces enfants des solutions d'hébergement incluant le logement et la prise en charge des besoins alimentaires quotidiens.

Depuis lors, force est de constater que la situation des jeunes étrangers isolés présents dans le jardin des B., reste identique, voire se serait même aggravée, notamment en raison du flux des arrivées de jeunes migrants.

A l'instar du juge administratif, le Défenseur des droits a déploré l'absence d'anticipation de la situation, l'ampleur des « flux migratoires » et le blocage du système de répartition nationale n'étant pas des faits nouveaux.

Dans sa réponse au Défenseur des droits du 14 juin 2016, le préfet du Nord indiquait que la situation des mineurs non accompagnés présents dans le parc des B. était de la compétence du département. Pour ce qui est des jeunes majeurs et des demandeurs d'asile, le préfet se contentait d'indiquer l'accroissement des places d'hébergement d'urgence et de CADA (centre d'accueil pour demandeurs d'asile) dans le département, sans toutefois donner d'état des lieux concernant les jeunes gens présents dans le parc qui relèveraient de sa compétence.

Le département du Nord, quant à lui, indiquait au Défenseur des droits dans un courrier du 8 juillet, avoir triplé, depuis septembre 2015, ses places de mise à l'abri pour les mineurs non accompagnés en cours d'évaluation. Ces places sont en effet passées de 10 à 30. Il précisait, par ailleurs, disposer de 65 places de recueil temporaire le temps qu'une solution d'accueil pérenne puisse être trouvée pour ces jeunes. Il indiquait enfin, que l'ensemble des institutions concernées par ce public s'était réuni pour « coordonner au mieux les interventions de chacun et optimiser les moyens déployés ».

La mairie de C. précisait quant à elle qu'elle n'avait pas été mise en cause par le tribunal administratif de C. et que ce dossier ne relevait pas de sa compétence. Elle indiquait cependant avoir renforcé au fil des mois ses interventions sur le site (collecte des déchets et maintien de la salubrité, accès aux bains-douches municipaux...).

Ainsi, ni le département ni la préfecture n'ont pour l'heure mis en œuvre des solutions concrètes pour assurer la mise à l'abri des jeunes exilés du jardin des B., qu'ils soient reconnus mineurs, en attente d'évaluation, jeunes majeurs ou demandeurs d'asile.

Le 23 août, le Défenseur des droits a été alerté par Maître A. d'une procédure d'expulsion engagée par la Métropole européenne de C., dans le cadre d'une procédure d'expulsion contre les occupants sans droit ni titre du parc des B., rue d'Avesnes à C..

D'après les informations qui ont été récemment portées à la connaissance du Défenseur des droits, par les associations et Maître A., il semblerait que 137 personnes soient installées sur ce terrain parmi lesquelles une cinquantaine de mineurs non accompagnés, confiés à l'aide sociale à l'enfance par décision judiciaire ou en cours d'évaluation. Les autres personnes seraient demandeuses d'asile et d'autres encore se diraient mineures mais évaluées majeures, en attente d'une décision du juge des enfants relative à leur minorité et leur isolement. Différents acteurs, à savoir des associations et des bénévoles accompagnent les jeunes occupants de ce parc dans tous les aspects de leur vie quotidienne, leur assurant ainsi un début de suivi social et un soutien indispensable. L'association Médecins sans frontières a installé des toilettes chimiques ainsi que, plus récemment, des douches et assure une présence médicale depuis quelques semaines.

D'après les informations reçues, il semble qu'aucun diagnostic n'a été engagé par les autorités préfectorales préalablement à une éventuelle expulsion des occupants du parc.

## **II. Observations**

Force est de constater que les juges judiciaires accordent très souvent des délais d'exécution des décisions de justice prononçant l'expulsion des occupants de 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.

Certes, les délais prévus par le CPCE ne sont pas applicables en matière d'expulsion du domaine public, néanmoins, le juge administratif a toujours la possibilité d'accorder des sursis à l'expulsion au vu de la situation des occupants et du propriétaire du terrain. Cela est d'autant plus important que la précarité de la situation des occupants ne diffère pas selon que ces derniers occupent un terrain relevant du domaine public ou un terrain privé. En effet, dans les deux cas l'expulsion de ces personnes ne peut se faire sans une mise en balance des intérêts des parties respectives.

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 ;
- Toutes les dispositions doivent être prises pour garantir aux personnes isolées en situation de vulnérabilité et en particulier aux mineurs non accompagnés, que leurs conditions de vie, après le départ de leurs abris de fortune, soient conforme aux obligations relatives à la protection de l'enfance et 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 - malgré l'expulsion à venir - de la continuité de leurs droits tels que dans le cas d'espèce l'accès à la santé, au dispositif de protection de l'enfance, et l'accès aux droits et à la justice (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.

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

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 *Öneryıldız 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>1</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>2</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 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.

Si ces jurisprudences concernent les populations dites Rom, il n'en demeure pas moins qu'elles sont parfaitement transposables à la situation d'exilés placés dans une situation de très grand dénuement, à l'issue d'un parcours migratoire d'autant plus éprouvant qu'il a été subi par des adolescents seuls et sans soutien familial.

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>3</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>4</sup>.

---

<sup>1</sup> *Öneryıldız c. Turquie* [GC], n° 48939/99, CEDH 2004-XII.

<sup>2</sup> *Yordanova et autres c. Bulgarie*, n° 25446/06, 24 avril 2012.

<sup>3</sup> *Société Cofinfo c. France* (déc.), n° 23516/08, 2 octobre 2010.

<sup>4</sup> *Winterstein c. France*, n°27013/07, 25 novembre 2013.

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 des droits de l'enfant (CDE) du 20 novembre 1989, ratifiée par la France, dispose en son article 2 que « *[I]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>5</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 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>6</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

---

<sup>5</sup> Observation générale n°6 du Comité des droits de l'enfant - CRC/GC/2005/6, 1<sup>er</sup> septembre 2005.

<sup>6</sup> CE, 22 septembre 1997, *Melle Cinar*, n°1 61364 ; Cass. Civ., 18 mai 2005, pourvoi n° 02-16336 et pourvoi 02-20613.

concernées<sup>7</sup>. Il précise en outre que les critères de l'occupation illégale ne doivent pas être compris de façon exagérément extensive.<sup>8</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>9</sup>.

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 supplémentaire 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>10</sup> De plus, le juge de l'exécution du TGI d'Aix-en-Provence a accordé dans un jugement en date du 8 juillet 2016, un délai supplémentaire de 5 mois aux occupants d'un terrain, afin de leur permettre d'attendre l'examen de l'appel introduit contre l'ordonnance ayant ordonné leur expulsion<sup>11</sup>. Le juge a alors relevé que le Défenseur des droits avait décidé de présenter ses observations dans le cadre de cette procédure d'appel.

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*

---

<sup>7</sup> Comité européen des droits sociaux, Conclusions 2003, France.

<sup>8</sup> Comité européen des droits sociaux, *Forum européen des Roms c/France*, 24 janvier 2012.

<sup>9</sup> TGI Bobigny, 24 janvier 2014, n°13/02254.

<sup>10</sup> Décision n° MLD/2012-80 ; TGI Bobigny, 24 janvier 2013, n°12/13284.

<sup>11</sup> Décision n° MDE/MLD/MSP2016-45 ; TGI Aix-en-Provence, 8 juillet 2016, n°16/04500.

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

*au logement privé* ». Par ailleurs, il 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 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 estime que peu importe que la commune ne soit pas débitrice des solutions de relogement que cette circulaire préconise dès lors que leur absence souligne seulement qu'une expulsion jetterait les intéressés appartenant à un groupe socialement défavorisé, dans une précarité plus grande encore et caractérise ainsi l'atteinte qui serait portée à plusieurs de leurs droits fondamentaux. Le juge a précisé que les conséquences d'une telle mesure seraient socialement et humainement autant plus lourdes qu'elles s'inscriraient dans le contexte d'une multiplication des expulsions ou d'évacuations de ce type, qui n'ont pour résultat que de déplacer les occupations et, en ajoutant de la précarité à la précarité, de maintenir les intéressés dans un état de plus extrême dénuement. A cet égard, il a rappelé qu' « *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>.

<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.

<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

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>.

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 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>20</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>21</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>22</sup>

De plus, 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

---

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

<sup>20</sup> TGI Montpellier, 22 décembre 2015, RG n°15/31714

<sup>21</sup> CE, 5 avril 2011, n° 347949.

<sup>22</sup> TA Melun, 2 mars 2012, n° 1200887/10.

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.

Plus récemment, le TGI de Créteil a indiqué dans une ordonnance du 21 juin 2016 que « *Si l'absence d'infrastructure sanitaire et de point d'eau sur place caractérise l'extrême précarité dans laquelle vivent les habitants, il n'apparaît pas non plus, faute de solution de relogement annoncée, que l'expulsion sollicitée puisse répondre à l'urgence invoquée en étant, par ses effets propres, de nature à mettre fin à cette situation, laquelle serait seulement renouvelée à l'identique en un autre lieu* »<sup>23</sup>. Le juge a ajouté dans cette ordonnance que « *La mesure d'expulsion sollicitée par l'Etat serait de nature, dans les circonstances de l'espèce, à provoquer un trouble grave dans l'exercice par les habitants du campement de leurs droits à la protection de leur privée et familiale, à la protection de leur domicile et à la protection de l'intérêt supérieur de leurs enfants, de sorte que le trouble qu'il subit lui-même dans l'exercice de son droit de propriété du fait de leur maintien sur le terrain en cause ne peut être tenu pour manifestement illicite* ».

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.

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.**

Cependant les exigences d'accompagnement doivent en l'espèce aller au-delà de l'hébergement et de l'accueil, et prendre en compte la nécessité d'accompagner les mineurs isolés vers le dispositif de protection de l'enfance en respectant leur accès aux droits et à la justice ainsi que leur accès aux soins.

---

<sup>23</sup> TGI de Créteil, 21 juin 2016, RG n° 16/00063.

2. Les expulsions doivent se faire dans le cadre du maintien de l'accès aux droits fondamentaux, notamment l'accès au dispositif de protection de l'enfance et à la santé

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 leurs droits fondamentaux.

Dans le cas d'espèce, le parc est occupé depuis le printemps 2015, par un certain nombre de mineurs non accompagnés, confiés à l'aide sociale à l'enfance par décisions judiciaires, ou en attente d'évaluation conformément à la circulaire du garde des Sceaux du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers.

La vulnérabilité des mineurs isolés étrangers et les obligations étatiques renforcées à leur égard ont été consacrées par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Rahimi c. Grèce*, pour qui les mineurs non accompagnés constituent la « catégorie des personnes les plus vulnérables de la société ».

Or, se fondant sur les réclamations dont il a été saisi, le Défenseur des droits a très récemment rappelé dans un communiqué du 19 juillet 2016, que le défaut d'anticipation des opérations d'expulsion est contreproductif puisqu'il ne fait que déplacer le problème vers un autre site en précarisant davantage les occupants leur imposant ainsi un « nomadisme » forcé.

Dans le cas d'espèce, une expulsion du terrain serait particulièrement dommageable car elle entraînerait la disparition de ces jeunes exilés, dont plusieurs mineurs, particulièrement vulnérables au regard de leur conditions de vie, depuis plusieurs mois, ainsi que des conditions dans lesquelles ils ont accompli leur périple jusqu'en France. Une expulsion sans préparation entraînerait forcément la disparition d'un certain nombre d'entre eux, les exposant aux risques de traite des êtres humains et d'exploitation. A ce titre, les chiffres rapportés par Europol en janvier dernier, faisant état de la disparition de 10 000 mineurs non accompagnés en Europe, s'avèrent particulièrement inquiétants.

Une opération d'évacuation, avant la mise en œuvre des dispositions de la circulaire du 26 août 2012, serait de nature à compromettre la protection des mineurs et des jeunes en attente d'évaluation ou de décision judiciaire, en venant rompre leurs relations avec les bénévoles qui les entourent et les professionnels mandatés par le département dans le cadre du dispositif EMA (évaluation mise à l'abri).

Ainsi dans sa décision MDE 2016-113, du 20 avril 2016, relative aux mineurs non accompagnés présents dans le bidonville de la Lande à D., le Défenseur des droits a recommandé « que toute nouvelle décision d'évacuation ou de démantèlement du bidonville soit différée pour permettre d'assurer en amont la mise en œuvre effective du dispositif d'approche, d'accueil et de mise à l'abri des mineurs non accompagnés à D., et donc de favoriser effectivement leur protection ».

A cet égard, faisant application du principe de protection des personnes les plus vulnérables, le juge administratif, a ordonné le recensement des mineurs isolés en situation de détresse, dans le bidonville de la Lande à D.. Le Conseil d'Etat a ainsi estimé, dans son ordonnance, qu'« il ne résulte pas de l'instruction que les mineurs isolés sont identifiés et pris en charge par le département du Pas-de-Calais » ce qui constitue une atteinte grave et manifestement illégale à l'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence du fait de la vulnérabilité des mineurs.

Il devrait en être de même pour les jeunes gens présents dans le parc des B..

Par ailleurs, 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).

Dans le parc des B., l'intervention de Médecins sans frontières est à ce titre notable, la présence d'un médecin sur place doit ainsi aider à établir un diagnostic de la santé des jeunes gens présents, et les accompagner dans l'accès aux soins et au droit à la santé.

**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 ;**

Pour conclure, le Défenseur des droits souligne que plusieurs normes supranationales liant 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 l'évacuation d'un terrain occupé illégalement, 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 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.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend soumettre à l'appréciation du Tribunal administratif de C.

Jacques TOUBON