

Paris, le 23 février 2017

---

**Décision du Défenseur des droits n° 2017-043**

---

**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 Maître X, représentant plusieurs occupants sans droit ni titre d'un terrain à Z, dans le cadre d'une procédure d'expulsion initiée par la commune de Z, propriétaire du terrain en question, devant le Tribunal de grande instance de Y.

Par ordonnance du 12 octobre 2016, le juge des référés du Tribunal de grande instance de Y a rejeté la demande d'expulsion présentée par la Commune, laquelle a interjeté appel de cette ordonnance devant la Cour d'appel de W.

Décide de présenter les observations suivantes devant la Cour d'appel de W à l'audience du 28 février 2017.

Jacques TOUBON

## Observations devant la Cour d'appel de W

Le Défenseur des droits a été saisi par Maître X dans le cadre d'une procédure d'expulsion d'occupants sans droit ni titre d'un terrain à Z.

La commune de Z, propriétaire du terrain en question, a assigné en référé les occupants de ce site devant le Tribunal de Grande Instance (TGI) de Y afin que soit ordonnée leur expulsion en application des articles 808 et 809 du code des procédures civiles.

Par une décision n° MLD-MSP 2016-197, le Défenseur des droits a produit des observations devant le TGI de Y dans le cadre de cette procédure d'expulsion afin qu'un délai soit accordé aux occupants du site pour leur permettre de quitter les lieux dans des conditions décentes et être accompagnés par les autorités dans le cadre du dispositif mis en place par la circulaire interministérielle du 26 août 2012. Le Défenseur des droits a également présenté oralement ses observations lors de l'audience qui s'est tenue le 14 septembre 2016.

Par ordonnance du 12 octobre 2016, le juge des référés du TGI de Y a rejeté la demande d'expulsion présentée par la Commune Z. La commune a interjeté appel de cette ordonnance devant la Cour d'appel de W.

D'après les informations qui ont été portées à la connaissance du Défenseur des droits, ce terrain, qui avait été mis à disposition de migrants en 2008 par la municipalité de Z, a subi une opération de démantèlement en 2012. Néanmoins quelques mois plus tard, plusieurs abris ont vu le jour, financés par le Conseil régional et le Réseau des élus hospitaliers et construits notamment par les associations A et B. Au cours de l'hiver 2015 et du printemps 2016, la préfecture a financé deux postes de travailleurs sociaux chargés d'intervenir sur le site.

A cet égard, dans son ordonnance du 12 octobre 2016, le juge des référés du TGI de Y a considéré qu'il n'y avait pas d'urgence à expulser les migrants dans la mesure où ce campement est ancien, des infrastructures plus récentes ont été financées pour partie par la région et les migrants sont revenus sur le site alors que plusieurs démantèlements ont déjà eu lieu.

Aujourd'hui, 90 personnes de nationalités soudanaise, éthiopienne et érythréenne, sont installées sur ce terrain parmi lesquelles on dénombre une quinzaine de mineurs isolés.

Différents acteurs, à savoir des travailleurs sociaux, des associations non mandatées par l'Etat et des bénévoles continuent d'accompagner les occupants de ce terrain dans tous les aspects de leur vie quotidienne, leur assurant ainsi un suivi social et médical.

S'agissant des mesures alternatives proposées par les représentants de l'Etat, le Tribunal indique que les autorités publiques ne peuvent pas se borner à indiquer que tout migrant se verra proposer un hébergement en centre d'accueil et d'orientation (CAO) sur l'ensemble du territoire national, hébergements dont il a été démontré à l'audience que les migrants n'y restaient pas et revenaient vers le lieu d'origine.

Le tribunal a également jugé que, « *si les conditions de vie restent difficiles et précaires sur ce camp, elles sont néanmoins encadrées a minima et permettent aux migrants d'accéder notamment à de nombreux soins qui ne seraient plus garantis en cas d'expulsion. Ces conditions de vie seraient encore plus dangereuses et précaires en dehors de toute cette organisation actuelle* ».

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>.

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 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 - malgré l'expulsion à venir - de la continuité de leurs droits tels que notamment le suivi médical (2).

C'est dans ce cadre que la circulaire interministérielle 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, le campement a été détruit une première fois en 2012 et reconstitué intégralement quelques mois après faute de mesures accompagnant l'opération d'expulsion.

Or, se fondant sur les réclamations dont il a été saisi, le Défenseur des droits a récemment rappelé dans un communiqué du 19 juillet 2016, que le défaut d'anticipation de ces 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.

---

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

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

### **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 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 très éprouvant. Parmi ces occupants, se trouvent des demandeurs d'asile dont la vulnérabilité est inhérente à leur statut, ainsi qu'en a jugé la Cour européenne des droits de l'Homme<sup>4</sup>.

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>5</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

<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.

<sup>4</sup> CEDH, Gde Ch., 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, req. n° 30696/09, §§49-251.

<sup>5</sup> *Société Cofinfo c. France* (déc.), n° 23516/08, 2 octobre 2010.

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>6</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 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>7</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>8</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

<sup>6</sup> *Winterstein c. France*, n°27013/07, 25 novembre 2013.

<sup>7</sup> Observation générale n°6 du Comité des droits de l'enfant - CRC/GC/2005/6, 1<sup>er</sup> septembre 2005.

<sup>8</sup> CE, 22 septembre 1997, *Melle Cinar*, n°1 61364 ; Cass. Civ., 18 mai 2005, pourvoi n° 02-16336 et pourvoi 02-20613.

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>9</sup>. Il précise en outre que les critères de l'occupation illégale ne doivent pas être compris de façon exagérément extensive.<sup>10</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>11</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>12</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>13</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*

<sup>9</sup> Comité européen des droits sociaux, Conclusions 2003, France.

<sup>10</sup> Comité européen des droits sociaux, *Forum européen des Roms c/France*, 24 janvier 2012.

<sup>11</sup> TGI Bobigny, 24 janvier 2014, n°13/02254.

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

<sup>13</sup> Décision n° MDE/MLD/MSP2016-45 ; TGI Aix-en-Provence, 8 juillet 2016, n°16/04500.

*préfecturale 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>14</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 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>15</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>16</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>17</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>18</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>19</sup>

Ainsi encore, dans une ordonnance du 2 juillet 2014, le Juge des référés du TGI de Bobigny a 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*

<sup>14</sup> Décision n° MLD/2013-61 ; TGI Nantes, 2 avril 2013.

<sup>15</sup> Décision MLD/2013-110 ; TI Poitiers, RG n° 12-17-00077, 28 juin 2013.

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

<sup>17</sup> TGI Bobigny, 2 décembre 2011, n° 1101635.

<sup>18</sup> TGI Lyon, 26 avril 2010, n° 10/881.

<sup>19</sup> CA Lyon, 7 septembre 2010, n° 10/03416.

*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>20</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>21</sup>.

Enfin, 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>22</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>23</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>24</sup>

<sup>20</sup> TGI Bobigny, 2 juillet 2014, n°14/01011

<sup>21</sup> CA Paris, 22 janvier 2015, RG n°13/19308

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

<sup>23</sup> CE, 5 avril 2011, n° 347949.

<sup>24</sup> TA Melun, 2 mars 2012, n° 1200887/10.



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 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>25</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.**

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

---

<sup>25</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 autres droits fondamentaux, notamment le 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 santé.

La circulaire interministérielle 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).

**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. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution - CPCE).

La loi « Egalité et Citoyenneté » du 27 janvier 2017 a étendu le champ d'application de la trêve hivernale notamment aux occupants de terrain ou de bidonvilles, en retirant des dispositions applicables la mention « *local d'habitation* », consacrant ainsi la jurisprudence en la matière et l'interprétation des textes par le Défenseur des droits.

L'article L. 412-1 du CPCE est désormais rédigé comme suit : « *Si l'expulsion porte sur un lieu habité par la personne expulsée ou par tout occupant de son chef, elle ne peut avoir lieu qu'à l'expiration d'un délai de deux mois qui suit le commandement, sans préjudice des dispositions des articles L. 412-3 à L. 412-7. Toutefois, le juge peut, notamment lorsque les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans les locaux par voie de fait ou lorsque la procédure de relogement effectuée en application de l'article L. 442-4-1 du code de la construction et de l'habitation n'a pas été suivie d'effet du fait du locataire, réduire ou supprimer ce délai* ».

L'article L. 412-3 du code précité dispose que « *Le juge peut accorder des délais renouvelables aux occupants de lieux habités ou de locaux à usage professionnel, dont l'expulsion a été ordonnée judiciairement, chaque fois que le relogement des intéressés ne peut avoir lieu dans des conditions normales, sans que ces occupants aient à justifier d'un titre à l'origine de l'occupation (...)* »

Enfin, l'article 412-6 du même code dispose que « *Nonobstant toute décision d'expulsion passée en force de chose jugée et malgré l'expiration des délais accordés en vertu de l'article L. 412-3, il est sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée à la date du 1er novembre de chaque année jusqu'au 31 mars de l'année suivante, à moins que le relogement des intéressés soit assuré dans des conditions suffisantes respectant l'unité et les besoins de la famille ./ Toutefois, le juge peut supprimer le bénéfice du sursis prévu au premier alinéa lorsque les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans les lieux par voie de fait* ».

**Il convient à cet égard de rappeler que l'installation des occupants sur le terrain en question peut difficilement être considérée comme une voie de fait compte tenu du soutien apporté par les pouvoirs publics dans la reconstruction de leurs abris.**

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 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 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.

Or, au vu des éléments portés à la connaissance du Défenseur des droits, de telles mesures ne semblent pas avoir suffisamment été mises en place.

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

Jacques TOUBON