

Paris, le 19 juin 2019

---

## Décision du Défenseur des droits n°2019-153

---

### 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 et notamment son article 8 ;

Vu la convention internationale des droits de l'enfant ;

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

Vu le code de procédure civile ;

Vu le code civil ;

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

Vu le code des procédures civiles d'exécution ;

Vu le décret n°2016-840 du 24 juin 2016 pris en application de l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles et relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille ;

Vu l'arrêté du 17 novembre 2016 pris en application du décret n°2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de l'évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille ;

Vu la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites (NOR : INTK1233053C) ;

Vu la circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 relative à la mobilisation des services de l'Etat auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels (NOR : JUSF1602101C) ;

Vu l'instruction du gouvernement du 25 janvier 2018 visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles ;

Saisi par Maître X et Maître Y d'une réclamation relative à la situation de plusieurs occupants sans droit ni titre, parmi lesquels de nombreux mineurs non accompagnés, d'un squat sis xxxxxx à Z visés par une procédure d'expulsion ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal d'instance de Z.

Jacques TOUBON

---

## Observations devant le tribunal d'instance de Z en application de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

---

1. **Présentation du Défenseur des droits.** Le Défenseur des droits est une autorité administrative indépendante créée par la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, ayant pour mission de promouvoir l'égalité et l'accès aux droits ainsi que de traiter les réclamations relevant de ses cinq domaines de compétence : la défense des droits et libertés des usagers des services publics, la défense et la promotion de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant, la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité, le respect de la déontologie des personnes exerçant des activités de sécurité, l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.
2. Toute personne physique ou morale qui estime que ses droits ont été lésés dans l'un de ses domaines de compétences peut saisir le Défenseur des droits. Le Défenseur des droits peut aussi se saisir d'office, sans réclamation préalable, lorsque des faits particulièrement graves, entrant dans son champ de compétence, sont portés à sa connaissance. En 2018, le Défenseur des droits a été saisi de 95 836 réclamations.
3. La loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 a conféré au Défenseur des droits des pouvoirs d'instruction pour traiter ces réclamations. Disposant d'un large pouvoir d'enquête et d'agents assermentés, le Défenseur des droits peut demander de la ou des personnes physiques ou morales mises en cause devant lui des explications et la communication de toute information utile à l'instruction et au règlement du litige. Il peut également convoquer la personne mise en cause à une audition ou procéder à des vérifications sur place. Enfin, le Défenseur des droits peut saisir le juge des référés pour obtenir la communication de toute information.
4. A l'issue de son instruction, le Défenseur des droits privilégie le règlement amiable pour résoudre les situations dont il est saisi. Lorsque la voie du règlement amiable n'est pas opportune ou ne porte pas ses fruits, il peut adopter une décision formelle par laquelle il formule des recommandations individuelles ou générales, pour résoudre un problème, demander la mise en œuvre de mesures collectives ou encore l'évolution des pratiques du mis en cause. Le Défenseur des droits dispose d'un droit de suite quant à ses recommandations.
5. Quand la justice est saisie, le Défenseur des droits peut formuler des observations devant toutes les juridictions. Celles-ci peuvent également le saisir pour avis. Il présente des observations devant le juge en qualité *d'amicus curiae* pour produire les éléments de son enquête au dossier de la cour, présenter son analyse du dossier ainsi que le droit applicable, et ainsi contribuer au développement de la jurisprudence.
6. Comme l'a décidé la Cour de cassation à plusieurs reprises, cette faculté de présenter des observations ne méconnaît pas les exigences du procès équitable et le principe de l'égalité des armes, dès lors que les parties sont en mesure de répliquer par écrit et oralement au Défenseur des droits et que le juge apprécie la valeur probante des pièces qui sont soumises au débat contradictoire<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cass. soc., 28 septembre 2016, pourvoi n° 14-26.387 ; Cass. soc., 27 janvier 2016, pourvoi n° 14-10.084

## **I. Rappel des faits**

7. L'association diocésaine de Z, propriétaire des locaux sis xxxxxx à Z, a saisi le juge des référés du tribunal d'instance de Z en vue d'obtenir l'expulsion de plusieurs occupants sans droit ni titre, parmi lesquels de nombreux mineurs non accompagnés.

8. Le Défenseur des droits a été saisi de cette procédure par Maître X et Maître Y.

9. Compte tenu du peu de temps écoulé entre la date de saisine de l'institution et celle de l'audience, le Défenseur des droits n'a pu mener une instruction contradictoire de cette réclamation auprès des autorités compétentes pour connaître les mesures d'accompagnement qui pourraient être mises en œuvre en cas d'expulsion des occupants de ce site. C'est pourquoi, le Défenseur des droits entend formuler des observations exclusivement juridiques portant sur le droit applicable aux expulsions d'occupants sans droit ni titre.

## **II. Observations**

10. Le Défenseur des droits entend tout d'abord évoquer la difficulté procédurale qui se pose en l'espèce s'agissant de la représentation en justice des mineurs non accompagnés visés dans la présente procédure (A.).

11. En outre, le Défenseur des droits souhaite également soulever que les normes de droit 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 et de l'instruction du gouvernement du 25 janvier 2018 visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles, doit être un préalable à l'usage de la force publique destinée à mettre un terme à l'occupation illégale d'un lieu ;
- 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.

12. C'est dans ce cadre que la circulaire interministérielle du 26 août 2012 précitée s'inscrit en demandant aux préfets d'anticiper toute expulsion en prévoyant des mesures d'accompagnement des occupants sans titre dans l'accès aux droits fondamentaux, sauf dans les cas où l'urgence le justifie. Ces exceptions à la mise en œuvre des mesures préalables d'accompagnement doivent être entendues de manière très restrictive.

13. Les préconisations des instruments précités (circulaire et instruction), qui proposent des modalités de mise en œuvre du droit européen, requièrent qu'aucune évacuation ne soit accordée sans un réel accompagnement des occupants sans droit ni titre.

14. 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 (B.).

15. 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 l'accès à la santé, au dispositif de protection de l'enfance et l'accès aux droits et à la justice (C.).

#### **A. La difficulté procédurale s'agissant de la représentation en justice des mineurs non accompagnés visés dans la présente procédure**

16. L'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) du 20 novembre 1989, ratifiée par la France, d'application directe en droit interne,<sup>2</sup> prévoit 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 doit être une considération primordiale* ».

17. L'article 12 de la CIDE dispose quant à lui que « *les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité. A cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation appropriée, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale* ».

18. L'article 414 du code civil dispose que ce n'est qu'à sa majorité qu'un individu « *est capable d'exercer les droits dont il a la jouissance* ». Si l'incapacité du mineur à agir en justice est écartée en droit français dans certains cas exceptionnels, comme par exemple en matière d'assistance éducative, ces exceptions ne peuvent être généralisées hors textes spécifiques.

19. Ainsi, les mineurs ne disposent pas de la capacité d'ester en justice et ne peuvent donc pas agir seuls et personnellement en justice, même représentés par un avocat.

20. Il peut être remédié à cette incapacité par la technique de la représentation, par un parent, un administrateur légal, un tuteur ou, en cas de conflit d'intérêts, un administrateur ad hoc.

21. L'article 388-2 du code civil dispose que « *lorsque, dans une procédure, les intérêts d'un mineur apparaissent en opposition avec ceux de ses représentants légaux, [...] le juge saisi de l'instance lui désigne un administrateur ad hoc chargé de le représenter* ».

22. En l'espèce, dix-neuf jeunes se disant mineurs non accompagnés ont été assignés par l'association diocésaine de Z, laquelle sollicite leur expulsion. La demanderesse écrit, aux termes de son assignation, que ces mineurs sont « *représentés, pour ceux dont la minorité serait avérée, par Madame la Présidente du Conseil Départemental, es qualité* ».

23. D'après les informations communiquées au Défenseur des droits, parmi ces mineurs non accompagnés, certains sont confiés à l'aide sociale à l'enfance par décision judiciaire, d'autres sont en attente d'évaluation et d'autres en attente de décision judiciaire. En tout état de cause, aucun d'entre eux ne semble bénéficier d'une mesure de tutelle déferée au conseil départemental, de sorte que ce dernier, même s'il est « *service gardien* » pour certains d'entre eux, ne saurait être considéré comme pouvant les représenter en justice.

---

<sup>2</sup> CE, 22 septembre 1997, *Melle Cinar*, n°1 61364 ; Cass. Civ., 18 mai 2005, n°02-16336 et n°02-20613

24. Dans une ordonnance de référé du 25 juin 2018, portant sur une procédure d'expulsion d'occupant sans droit ni titre d'un immeuble, le tribunal d'instance de Gap a jugé que « *les articles 383 et 388-2 [du code civil] autorisent les mineurs à demander eux-mêmes la désignation d'un administrateur ad hoc en cas de conflit d'intérêts des représentants légaux. L'absence de représentants légaux pour certains d'entre eux ou l'existence de représentants légaux défaillants pour ceux qui sont confiés par le juge des enfants au département, dont l'inaction démontre le désintérêt, caractérisent le conflit d'intérêt, et justifient que la juridiction saisie désigne un administrateur ad hoc* »<sup>3</sup> (pièce n°1).

25. En l'espèce, la demande d'expulsion présentée par l'association diocésaine de Z consiste notamment à demander l'expulsion de personnes se disant mineures non accompagnées et donc potentiellement à les priver de leur droit au logement et à l'hébergement, qui est pourtant une liberté fondamentale.

26. Dès lors, dans la mesure où une expulsion pourrait intervenir, il est indispensable que ces mineurs aient pu être mis en capacité de se défendre. En application de la jurisprudence et des textes susmentionnés, le Défenseur des droits considère qu'un administrateur ad hoc devrait être désigné pour chacun des mineurs visés dans l'assignation.

## **B. 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**

27. 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.

28. 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'État 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>4</sup>.

29. 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>5</sup>.

30. 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'État, 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.

31. 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.

---

<sup>3</sup> TI de Gap, ordonnance de référé du 25 juin 2018, n°92/2018

<sup>4</sup> CEDH, *Öneryıldız c. Turquie* [GC], n° 48939/99, CEDH 2004-XII

<sup>5</sup> CEDH, *Yordanova et autres c. Bulgarie*, n° 25446/06, 24 avril 2012

32. 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, d'autant plus éprouvant lorsqu'il a été subi par des adolescents seuls et sans soutien familial.

33. Par ailleurs, dans l'affaire *Société Cofinfo c. France*, la Cour a estimé que le refus de concours de la force publique au 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>6</sup>.

34. 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 générait des droits devant être pris en compte eu égard aux modalités de la mise en œuvre de leur expulsion<sup>7</sup>.

35. 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.

36. 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.

37. Par ailleurs, la CIDE dispose en son article 2 que :

*« les 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. »*

38. 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>8</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 ».*

<sup>6</sup> CEDH, *Société Cofinfo c. France*, n° 23516/08, 2 octobre 2010

<sup>7</sup> CEDH, *Winterstein c. France*, n°27013/07, 25 novembre 2013

<sup>8</sup> Observation générale n°6 du Comité des droits de l'enfant - CRC/GC/2005/6, 1<sup>er</sup> septembre 2005

39. Les obligations juridiques qui en découlent comprennent tant des obligations de faire que des obligations de ne pas faire. L'État 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.

40. En outre, l'article 3-1 de la CIDE précité demande à ce que dans toutes les décisions qui concernent les enfants, « *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 États 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* ».

41. Un autre instrument européen – certes moins coercitif à l'égard des États 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.

42. 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>.

43. 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'État et aux collectivités territoriales de poursuivre une politique destinée à prévenir ou supprimer toutes les situations pouvant engendrer la pauvreté et les exclusions.

44. 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.

45. Ainsi, par ordonnance du 24 janvier 2014, le juge des référés du tribunal de grande instance 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>.

46. Par ailleurs, dans un jugement du 2 avril 2013, le juge de l'exécution du tribunal de grande instance 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

<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 de Bobigny, 24 janvier 2014, n°13/02254

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>.

47. 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>13</sup>.

48. Par ailleurs, le tribunal de grande instance 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>.

49. Dans le même sens, le tribunal de grande instance 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>.

50. Dans une autre affaire, le tribunal de grande instance 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 six 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>.

51. Ainsi encore, dans une ordonnance du 2 juillet 2014, le juge des référés du tribunal de grande instance 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

---

<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 de Lyon, 16 novembre 2009, n°2009/2850

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

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

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

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>.

52. 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'État 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>.

53. Dans une ordonnance du 22 décembre 2015, le juge des référés du tribunal de grande instance 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>.

54. Enfin, plus récemment, dans un jugement du 31 janvier 2019<sup>21</sup>, rendu au fond, le tribunal de grande instance de Bobigny a accordé un délai de dix-sept mois aux occupants pour laisser le temps aux autorités compétentes de mettre en place des mesures d'accompagnement adaptées à la situation de ces personnes qui justifiaient de liens anciens, durables et étroits avec leur lieu d'installation.

55. 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.

56. Ainsi, dans son ordonnance de référé du 5 avril 2011, le Conseil d'État 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>.

---

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

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

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

<sup>21</sup> TGI de Bobigny, 31 janvier 2019, RG n°18/11899

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

57. *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.

58. 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>.

59. De plus, le tribunal de grande instance 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.

60. Par la suite, le tribunal de grande instance 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>24</sup>. Le juge a ajouté dans cette ordonnance que « *la mesure d'expulsion sollicitée par l'État 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* ».

61. 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.

62. 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]* ».

63. 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* ».

64. Certaines juridictions se sont appuyées sur les constats du Défenseur des droits pour prendre leurs décisions.

---

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

<sup>24</sup> TGI de Créteil, 21 juin 2016, RG n° 16/00063

65. Ainsi, le juge de l'exécution du tribunal de grande instance 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>25</sup>.

66. De plus, le juge de l'exécution du tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence a accordé, dans un jugement en date du 8 juillet 2016, un délai supplémentaire de cinq 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>26</sup>.

67. Ce fut également le cas dans un arrêt du 6 avril 2017<sup>27</sup>, où la cour d'appel de Douai a confirmé l'ordonnance rendue en première instance par le tribunal de grande instance de Béthune rejetant la demande d'expulsion formulée à l'encontre des occupants, en soulignant les difficultés relevées par le Défenseur des droits dans son rapport d'observations relatif au démantèlement des campements et à la prise en charge des exilés de Calais et Stalingrad (Paris), publié le 20 décembre 2016 et en citant un extrait à l'appui.

**68. Dans la présente espèce, l'évacuation, 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 :**

- **prévoir un accompagnement adapté et rechercher un hébergement comme préconisé par la circulaire du 26 août 2012 ;**
- **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.**

69. 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 non accompagnés vers le dispositif de protection de l'enfance, en respectant leur accès aux droits et à la justice, ainsi que leur accès aux soins.

### **C. 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**

70. 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.

71. Dans le cas d'espèce, les locaux sis xxxxxx à Z sont occupés depuis décembre 2018 par un certain nombre de mineurs non accompagnés, confiés à l'aide sociale à l'enfance par décision judiciaire, en attente d'évaluation ou en attente de décision judiciaire, d'après les informations communiquées au Défenseur des droits.

---

<sup>25</sup> Décision n° MLD/2012-80 ; TGI Bobigny, 24 janvier 2013, n°12/13284

<sup>26</sup> Décision n° MDE/MLD/MSP2016-45 ; TGI Aix-en-Provence, 8 juillet 2016, n°16/04500

<sup>27</sup> Décision n° 2017-143 ; CA de Douai, 6 avril 2017, RG n° 16/06615

72. La vulnérabilité des mineurs non accompagnés 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*, les mineurs non accompagnés constituant la « *catégorie des personnes les plus vulnérables de la société* »<sup>28</sup>.

73. Dans le cas d'espèce, une expulsion des locaux serait particulièrement dommageable car elle entraînerait la disparition de ces jeunes exilés, dont de nombreux mineurs, particulièrement vulnérables au regard de leurs 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.

74. 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 d'évaluation.

75. Dans sa décision du 20 avril 2016 relative aux mineurs non accompagnés présents dans le bidonville de la Lande à Calais, 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 Calais, et donc de favoriser effectivement leur protection* »<sup>29</sup>.

76. 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 Calais. Le Conseil d'État 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* »<sup>30</sup>, ce qui constitue une atteinte grave et manifestement illégale à l'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence du fait de la vulnérabilité des mineurs.

77. Il devrait en être de même pour les jeunes gens présents dans les locaux sis xxxxxx à Z.

78. 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* ».

79. Lorsque des soins sont déjà initiés, 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 qu'ils ne soient pas interrompus du fait de l'expulsion et puissent se poursuivre. Cette exigence est justifiée par 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 leurs 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>28</sup> CEDH, *Rahimi c. Grèce*, requête n°8687/08, 5 avril 2011

<sup>29</sup> Décision MDE 2016-113 du 20 avril 2016

<sup>30</sup> CE, ordonnance 23 novembre 2015, ministre de l'intérieur commune de Calais, Décision N°394540, 394568

80. Dans son rapport intitulé « *Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais* », publié en décembre 2018, le Défenseur des droits rappelle sa préoccupation quant à l'ineffectivité du droit à la protection de la santé des personnes contraintes de vivre dans des campements.

81. **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.**

82. Pour conclure, le Défenseur des droits estime 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 font obstacle - sauf faits d'une extrême gravité - à l'évacuation d'un terrain occupé illégalement, particulièrement lorsque sont également présents des mineurs non accompagnés ou de jeunes gens se présentant comme tels, dans les cas où les mesures d'accompagnement nécessaires n'ont pas été mises en œuvre pour 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 et l'instruction du 25 janvier 2018.

83. Le Défenseur des droits tient à rappeler une fois de plus, comme il le fait régulièrement dans ses communiqués et dans ses décisions portant sur ce sujet, 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.

84. L'objectif de résorption durable des campements et des bidonvilles, prévu par l'instruction du 25 janvier 2018, ne pourra ainsi être effectif que s'il est réalisé dans le respect de la dignité et de l'accès aux droits des personnes concernées, déjà fragilisées par leur vulnérabilité.

85. Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend soumettre à l'appréciation du juge des référés du tribunal d'instance de Z.

Jacques TOUBON