

Paris, le 4 septembre 2019

---

## Décision du Défenseur des droits n°2019-228

---

**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 circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites ;

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

---

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 ;

Saisi par le collectif X d'une réclamation relative à la situation de plusieurs occupants sans droit ni titre d'un terrain situé sur la commune de Z visés par une procédure d'expulsion à la demande d'un établissement public foncier (Y), propriétaire du site ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal d'instance de W lors de l'audience du 6 septembre 2019 dans le cadre du référé d'heure à heure présenté par Y.

Jacques TOUBON

---

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

---

Le Défenseur des droits a initialement été saisi par le collectif X d'une réclamation visant à améliorer les conditions de vie des occupants sans droit ni titre d'une parcelle située sur la commune de Z et appartenant à un établissement public foncier.

D'après les informations communiquées aux services du Défenseur des droits, une trentaine de personnes parmi lesquelles on dénombre dix enfants vivaient dans cet immeuble depuis le mois de juin 2018. Certaines de ces familles ont rejoint ce site après leur expulsion d'un bidonville de A le 14 juin 2018.

Le 2 octobre 2018, lors d'un rendez-vous avec les services municipaux de Z, le collectif d'associations X, qui accompagne les intéressés dans leurs démarches d'insertion, a sollicité la domiciliation de ces derniers au sein de cette commune. Il était également demandé à ces services de prendre des mesures pour améliorer leurs conditions de vie en optimisant le dispositif de ramassage des ordures ménagères mis en place et en leur ouvrant l'accès à l'eau.

En réponse, le maire de Z aurait opposé un refus à l'ensemble de ces demandes au motif qu'il appartiendrait à l'État de proposer des solutions alternatives d'hébergement à ces personnes, indiquant qu'il adresserait un courrier aux services étatiques concernés.

Le 2 octobre 2018, Y a assigné en référé les occupants devant le tribunal d'instance de W pour obtenir leur expulsion.

En parallèle de cette procédure juridictionnelle et faisant application de ses pouvoirs de police, le maire de Z a pris, le 16 octobre 2018, un arrêté portant évacuation des occupants de ce site dans un délai de 48 heures. L'une de ces personnes a saisi le tribunal administratif de B, le 23 octobre 2018, d'une requête en référé suspension et d'une requête en annulation à l'encontre de cet arrêté.

Le 31 octobre 2018, le collectif d'associations X a été reçu par les services de la sous-préfecture de W pour relayer les demandes formulées auprès de la mairie de Z puis solliciter la mise en place d'un diagnostic social sur le site, le bénéfice de la trêve hivernale et demander à ce que le concours de la force publique ne soit pas immédiatement accordé. Leurs demandes n'ont toutefois pas été entendues.

Par ordonnance du 19 novembre 2018, le juge des référés du tribunal administratif de B a suspendu l'arrêté litigieux, soulignant notamment l'absence d'évaluation sociale des occupants, de propositions de solutions alternatives d'hébergement avant de juger que :

*« (...) l'évacuation forcée des occupants du terrain aurait nécessairement pour conséquence de placer la requérante et sa famille, dont plusieurs enfants mineurs, dans une situation de très grave précarité ».*

Le juge des référés a également souligné le fait que la commune ne démontrait pas que l'intérêt général nécessiterait l'exécution immédiate de la mesure d'expulsion de ces occupants et que :

*« (...) le moyen tiré du caractère disproportionné de l'arrêté d'expulsion de ceux-ci dans un délai de 48 heures avec recours à la force publique à défaut d'exécution paraît, en l'état de l'instruction, propre à faire naître un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté attaqué ».*

Puis par ordonnance du 18 mars 2019, le tribunal d'instance de W a débouté Y de ses demandes au motif que :

*« Si cette occupation est une violation flagrante du droit de propriété de l'Y, constituant un trouble manifestement illicite, il résulte néanmoins de l'ensemble des pièces versées que ces familles étrangères composées de plusieurs enfants mineurs dont certains en bas âge occupent ces lieux depuis plusieurs mois suite à une précédente expulsion d'un campement situé sur la commune de A sans qu'aucune solution d'hébergement n'ait été trouvée se retrouvant ainsi sans abri ; qu'elles sont inscrites dans plusieurs démarches d'insertion, que plusieurs mineurs sont scolarisés, que plusieurs adultes justifient d'un emploi et que leur expulsion aurait pour conséquence de les placer dans une situation de grande précarité dès lors qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune solution de relogement, caractérisant en l'espèce une atteinte plus importante que celle du droit de propriété alors qu'aucune pièce du dossier ne révèle une situation de danger ou de dommage imminent pour les occupants ou pour des tiers qui résulterait de l'occupation des lieux, outre le fait que l'Établissement Public Foncier (Y) qui argue de l'existence d'un projet de construction immobilière à l'emplacement litigieux ne verse aucune pièce au soutien de cette allégation. Ainsi la mesure d'expulsion serait disproportionnée au regard de la vulnérabilité de ces familles et de l'absence de possibilité de relogement alors que l'urgence invoquée par Y n'est pas caractérisée. »*

Pourtant, bien que les familles aient obtenu la suspension de l'arrêté précité et que Y ait été débouté de sa demande d'expulsion par le tribunal d'instance, il a été indiqué aux services du Défenseur des droits que les conditions de vie des occupants sont demeurées inchangées.

C'est pourquoi, par deux courriers du 13 mai 2019, le Défenseur des droits a saisi respectivement la mairie de Z et la préfecture de C. Il était alors demandé au maire d'améliorer les conditions de vie des occupants du site en mettant notamment à leur disposition un accès à l'eau et un ramassage des ordures ménagères adaptés puis de faire droit à leur demande de domiciliation, leur lien avec ladite commune étant établi. Il était parallèlement demandé à la préfecture de C de faire état des mesures prises par ses services pour améliorer les conditions de vie des occupants, conformément à la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites et à l'Instruction du Gouvernement visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles du 25 janvier 2018.

Seule la préfecture de C a répondu au Défenseur des droits, par un courrier du 11 juillet 2019.

Dans cette correspondance, la préfecture confirme les informations communiquées par le collectif X au sujet du fait que les familles bénéficient d'un accompagnement social assuré par le conseil départemental, leur ayant permis de formuler des demandes de logement et d'hébergement, certaines ont même été déclarées prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO ou DAHO). Néanmoins, plusieurs éléments transmis par la préfecture apparaissent en contradiction avec ceux recueillis par le collectif qui accompagne ces familles au quotidien.

La préfecture de C évoque en effet la situation de 34 ménages, composés de 59 adultes et 56 enfants, alors même que notre saisine concernait un bidonville occupé par une trentaine de personnes et que cette population est demeurée inchangée, à quelques personnes près, selon le collectif depuis le mois de novembre 2018. La préfecture indique également que les enfants vivant sur ce terrain sont scolarisés à A ou dans des communes limitrophes et que les familles demeurent domiciliées auprès du CCAS de cette ville, bien que n'y vivant plus.

Or, interrogé par les services du Défenseur des droits, le collectif indique que les enfants du bidonville seraient scolarisés à Z - en école primaire - et à D - au collège -, et non pas à A comme indiqué par la préfecture. De plus, le maintien de la domiciliation de ces familles auprès du CCAS de A serait lié au refus de la mairie de Z d'y procéder et poserait en pratique de réelles difficultés pour les familles puisqu'une trentaine de kilomètres sépare ces deux communes.

Aussi, l'instruction réalisée par les services du Défenseur des droits démontre que les services de la préfecture de C semblent confondre la situation des occupants de la parcelle située sur la commune de Z, objet de la présente procédure d'expulsion, avec celle d'un autre bidonville.

De plus, si la préfecture a expressément indiqué au Défenseur des droits se conformer aux dispositions de la circulaire du 25 août 2012 et de l'instruction du 25 janvier 2018, elle ne justifie pas pour autant de l'élaboration d'un diagnostic social qui permettrait d'établir que l'examen de la situation des personnes occupant le terrain en question a été réalisé de manière approfondie.

Pour ces raisons, avant d'être informé de la présente procédure judiciaire, le Défenseur des droits envisageait de poursuivre son instruction auprès des autorités saisies - la mairie de Z et la préfecture de C - pour obtenir des explications sur les incohérences précédemment mentionnées et parvenir à ce que soient améliorées de manière concrète les conditions de vie des occupants sur ce site.

Aussi, constatant que la stabilisation de ces familles sur ce terrain leur a permis d'entreprendre des démarches d'insertion socio-professionnelle, expressément relevées par le tribunal d'instance de W dans son ordonnance du 18 mars 2019 précitée, qui seraient mises à mal en cas d'expulsion sans anticipation et non accompagnée de mesures pour assurer la continuité du travail engagé, le Défenseur des droits a décidé de présenter les observations suivantes dans le cadre du recours en référé d'heure à heure introduit par Y propriétaire du site et qui sera discuté lors de l'audience du 6 septembre 2019 à 10h15.

Le Défenseur des droits entend ainsi 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 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.

C'est dans ce cadre que la circulaire interministérielle du 26 août 2012 précitée s'inscrit en demandant aux préfets d'anticiper toute expulsion de terrains 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. Or, ces exceptions à la mise en œuvre des mesures préalables d'accompagnement doivent être entendues de manière très restrictive.

L'instruction du gouvernement visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles du 25 janvier 2018 susvisée va plus loin et reconnaît explicitement que « *Malgré des évacuations répétées au cours de ces dernières années, le nombre de personnes occupant ces bidonvilles n'a pas sensiblement baissé* ».

Cette instruction du 25 janvier 2018, qui vise à corriger les insuffisances de la circulaire du 26 août 2012, paraît porteuse de l'espoir d'un changement de cap visant la résorption durable des bidonvilles, qu'elle définit de la manière suivante :

« Résorber, cela signifie agir sur tous les bidonvilles, en les encadrant et en travaillant le plus tôt possible à l'accompagnement des personnes vers la sortie, dans le but d'une résorption complète des campements. Il s'agit de dépasser l'approche centrée sur les évacuations et d'inscrire l'intervention publique dans une dimension plus large, depuis l'implantation du campement jusqu'à sa disparition, en passant par la prévention des installations, et alliant à la fois programmes d'insertion en France, respect des lois de la République et du droit au séjour, actions de réinstallation dans le pays d'origine et coopération transnationale ».

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

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 s'opposer à de telles évacuations tant que les occupants sans titre ne peuvent pas bénéficier de la continuité de leurs droits tels que la scolarisation et le suivi médical (2).

### **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'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>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'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.

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

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

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

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

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 États 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*

<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.

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

*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'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.

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 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* ».

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.

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>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'État 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>.

<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.

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

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>10</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>11</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 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>12</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'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>13</sup>.

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

<sup>10</sup> Décision n° MLD/2013-61 ; TGI Nantes, 2 avril 2013.

<sup>11</sup> Décision MLD/2013-110 ; TI Poitiers, RG n° 12-17-00077, 28 juin 2013.

<sup>12</sup> TGI de Bobigny, 2 juillet 2014, n°14/01011

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



*« 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>14</sup>.*

Plus récemment, dans un jugement du 31 janvier 2019<sup>15</sup>, rendu au fond, le TGI 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.

Dans une affaire similaire, c'est un délai de trois ans qui a été accordé aux occupants par le juge de l'exécution du TGI de Lille qui a notamment relevé qu'il s'agissait de personnes étrangères dans l'impossibilité de se reloger dans des conditions normales, qu'il n'apparaissait pas que les pouvoirs publics leur aient proposé des solutions d'hébergement et enfin que le propriétaire du site, un bailleur social, ne faisait état d'aucun projet en particulier qui permettrait d'évaluer son préjudice<sup>16</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'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>17</sup>

À *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 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.

Par la suite, 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*

---

<sup>14</sup> TGI de Montpellier, 22 décembre 2015, RG n°15/31714

<sup>15</sup> TGI de Bobigny, 31 janvier 2019, RG n°18/11899

<sup>16</sup> TGI de Lille, 6 juin 2019, RG n° 19/00172

<sup>17</sup> CE, 5 avril 2011, n° 347949.

*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>18</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 vie 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* » : « *À 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* ».

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

Ainsi, le juge de l'exécution du 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>19</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>20</sup>.

Ce fut également le cas dans un arrêt du 6 avril 2017<sup>21</sup>, où la cour d'appel de Douai a confirmé l'ordonnance rendue en première instance par le TGI 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.

<sup>18</sup> TGI de Créteil, 21 juin 2016, RG n° 16/00063.

<sup>19</sup> Décision n° MLD/2012-80 ; TGI Bobigny, 24 janvier 2013, n°12/13284.

<sup>20</sup> Décision n° MDE/MLD/MSP2016-45 ; TGI Aix-en-Provence, 8 juillet 2016, n°16/04500.

<sup>21</sup> Décision n° 2017-143 ; CA de Douai, 6 avril 2017, RG n° 16/06615

**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 :**

- **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.**

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

## **2. Les expulsions doivent se faire dans le cadre du maintien de l'accès aux autres droits fondamentaux, notamment la scolarisation et 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 scolarisation tout comme le droit à la santé.

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

La Convention relative aux droits de l'enfant susvisée dispose en son article 28 § 1 que :

« Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances :

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

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

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

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

Dans un rapport intitulé « *Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun* », publié le 20 novembre 2016, le Défenseur des droits a souhaité faire part de sa préoccupation permanente concernant l'effet des inégalités sociales et territoriales et des discriminations sur l'accès à l'école et sur le maintien dans l'école pour de nombreux enfants.

Là aussi, plusieurs tribunaux judiciaires ont déjà accordé des délais plus ou moins importants en raison de la scolarisation des enfants présents dans les campements illicites.

C'est le cas par exemple de la cour d'appel d'Aix-en-Provence qui, dans un arrêt du 17 janvier 2019<sup>22</sup>, a accordé un délai de six mois aux occupants pour quitter les lieux notamment pour permettre aux enfants de terminer leur année scolaire en application de l'article 3 de la CIDE.

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

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

#### **b. En matière sanitaire**

La circulaire 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 leurs conditions de vie très précaires, ont plus de risque de développer certaines pathologies contagieuses (comme la tuberculose, la bronchiolite et la gale).

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.

**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

---

<sup>22</sup> CA d'Aix-en-Provence, 17 janvier 2019, RG n°18/02101

**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 ;**

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 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.

Pour conclure, le Défenseur des droits souhaite porter à la connaissance du juge des référés deux circonstances qui ressortent de l'instruction des réclamations dont il est saisi.

Premièrement, le Défenseur des droits s'inquiète du développement de la pratique visant à cumuler des procédures administratives et judiciaires pour assurer l'expulsion d'occupants de terrain. Notre institution avait d'ailleurs signalé ces pratiques, en mars 2015, au ministre de l'Intérieur.

Le Défenseur des droits considère que le recours successif à des procédures judiciaires puis administratives peut dans ce contexte apparaître comme un détournement de procédure critiquable, dont la légalité a d'ailleurs été expressément mise en doute par la CNCDH dans son « *Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles* » (JORF n°0034 du 10 février 2015). Le développement d'une telle pratique est en effet un motif légitime d'inquiétude quant au respect, par les autorités publiques, des décisions de justice. Notre institution avait d'ailleurs fait état de cette pratique, dans sa décision n° 2017-189, à l'occasion du référé suspension dirigé contre un arrêté municipal portant évacuation d'un autre terrain.

Par ailleurs, lors de l'atelier de la DIHAL intitulé "*Résorption des bidonvilles : pourquoi agir ?*" qui s'est tenu le 29 mars 2018 à l'Assemblée Nationale, le Défenseur des droits a de nouveau dénoncé cette pratique qu'il a qualifiée de « *phénomène préoccupant* ».

Deuxièmement, le Défenseur des droits rappelle instamment dans ses communiqués comme 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.

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

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

Jacques TOUBON