RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LE DÉFENSEUR DES DROITS

BILAN D'APPLICATION

DE LA

CIRCULAIRE INTERMINISTERIELLE DU 26 AOÛT 2012

RELATIVE A L'ANTICIPATION ET A L'ACCOMPAGNEMENT

DES OPERATIONS D'EVACUATION DES CAMPEMENTS ILLICITES.

AOUT 2012-MAI 2013

Ainsi qu'en rend compte le Rapport annuel d'activités 2012 du Défenseur des droits, l'Institution a installé une nouvelle organisation intégrée de ses services et engagé une action de mutualisation des compétences entre ses collaborateurs.

Le Défenseur des droits a ainsi fait le choix de privilégier la transversalité et la collaboration entre ses agents pour aborder certaines questions sensibles mettant en cause les droits et libertés qui concernaient chacun de ses domaines de compétence et exigeaient de mobiliser l'ensemble de ses modalités d'intervention.

Cette approche a été notamment retenue pour la prise en charge des multiples réclamations et interpellations qui lui étaient adressées au sujet de la situation des ressortissants bulgares et roumains, appartenant pour la plupart d'entre eux à la « communauté Rom ». Celles-ci ont porté aussi bien sur les conditions juridiques et matérielles d'évacuations de terrains que sur l'accès à la scolarisation des enfants ou l'accès au système de santé.

Au printemps 2012, le Défenseur des droits a été interpellé par de nombreuses associations, comme notamment Médecins du Monde, Romeurope, European Roma Rights Centre, le Secours Catholique, le Réseau éducation sans frontières ainsi que des associations de riverains, sur la situation des personnes d'origine roumaine et bulgare occupant des terrains sans droit ni titre, principalement d'origine Rom. Ces saisines soulevaient plusieurs sujets d'alerte, et notamment des refus d'inscription à l'école, la mise en place de conditions de scolarisation hors de l'école en milieu isolé, les conditions d'interpellation et d'incarcération des enfants, les conditions d'évacuations de terrains occupés dans la région de Marseille, en Rhône-Alpes, en Ile-de-France et dans la région Nord-Pas-de-Calais, et les conditions d'éviction par les forces de l'ordre. Les situations dénoncées concernaient les droits de l'enfant au titre de son droit à être protégé et de son droit à la sécurité, mais plus généralement des questions complexes de sécurité sanitaire, de déontologie de la sécurité, ainsi que le suivi de ces populations en matière d'accès au logement et les discriminations dont ils font l'objet dans l'accès à l'emploi.

Une telle action a été rendue possible par les modalités d'intervention nouvelles dont dispose le Défenseur des droits, qui excèdent la simple addition des moyens conférés aux quatre institutions réunies. Ainsi, le Défenseur des droits a pu interpeller à plusieurs reprises le Premier Ministre, le ministre de l'Intérieur et la ministre déléguée chargée de la Réussite éducative, sur les problèmes rencontrés, demander la suspension des évacuations pendant une période correspondant à la trêve hivernale prévue par les textes, déployer des pouvoirs d'instruction à l'endroit des services de l'Etat en procédant à des visites sur place et à une vérification systématique auprès de chaque préfet du contexte de chaque évacuation, des mesures d'accompagnement mises en œuvres, de la prise en charge des enfants, etc … Par ailleurs, le Défenseur des droits a décidé de présenter des observations devant les tribunaux administratifs et judiciaires concernant les modalités d'évacuation de ces populations ou encore les difficultés d'accès à l'école de leurs enfants.

L'Institution –et plus particulièrement son département Expertise et affaires judicaires - s'est attachée à examiner les conditions de mise en œuvre des évacuations, et particulièrement l'application par les préfets de la circulaire du Premier Ministre du 26 août 2012, notamment dans son volet de protection sanitaire et sociale des populations concernées, d'accès aux droits, de respect des droits de l'enfant et en matière de conformité avec les exigences du droit européen s'agissant du respect de la dignité des personnes concernées. Cette démarche s'inscrit dans l'esprit qui anime l'action de l'institution depuis sa création : veiller à la défense des droits fondamentaux

Les informations recueillies auprès des divers intervenants ont permis d'engager un suivi de l'action menée par l'Etat. Le présent document en constitue le bilan.

Table des matières

INTRODUCTION 5

PARTIE I : LA PRESERVATION DE LA DIGNITE HUMAINE ET DE LA CONTINUITE DE L'ACCES AUX DROITS DES OCCUPANTS SANS DROIT NI TITRE DE TERRAINS DANS LE CADRE DES PROCEDURES D'EXPULSION 7

I. Obligations incombant aux pouvoirs publics lors des démantèlements de campements illicites 9

a) Obligations des pouvoirs publics au regard des engagements internationaux de la France 9
b) Obligations des pouvoirs publics au regard du droit national 11

II. La circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites 18

a) En matière d'hébergement et d'accueil 18
b) Précisément, en matière de scolarisation, ... 18
c) En matière sanitaire, ... 19

III. Démantèlements de campements pour lesquels la circulaire n'a pas été respectée ou ne l'a été que partiellement 21

a) Les menaces d'expulsion 21
b) Les démantèlements de campements illicites 22

IV. Démantèlements de campements pour lesquels les exigences imposées aux pouvoirs publics ont été respectées 27

Recommandations 29

PARTIE II : LE DROIT A LA SECURITE ET A LA PROTECTION DES BIENS DES PERSONNES OCCUPANT LES CAMPEMENTS 30

Recommandations 33

PARTIE III : LE RESPECT DU DROIT A L'EDUCATION DES ENFANTS RESIDANT DANS LES CAMPEMENTS 34

1) Obligations incombant aux pouvoirs publics en matière d'éducation 35

a) Obligations au regard du droit international 35
b) Obligations des pouvoirs publics au regard du droit national 38

2) Les obstacles rencontrés par les enfants résidant dans les campements pour s'inscrire à l'école et bénéficier d'un égal accès à l'éducation 40

a) Refus d'inscription scolaire 40
b) Les modalités de scolarisation 43

Recommandations 47

PARTIE IV : LES OBSTACLES AU DROIT A LA PROTECTION SOCIALE ET A L'EMPLOI DES RESSORTISSANTS COMMUNAUTAIRES, APPARTENANT POUR LA GRANDE MAJORITE D'ENTRE EUX A LA COMMUNAUTE ROM 49

1. Les mesures transitoires pour l'accès au travail salarié, un frein à l'intégration des populations Roms, roumaines et bulgares. 50

2. L'existence de pratiques discriminatoires dans l'accès au système de santé 52
Recommandations : 56
CONCLUSION 57
Une circulaire insuffisamment appliquée … 57
Des collectivités territoriales débordées … 58
L'enjeu européen 58
L'enjeu des droits de l'Homme 59

INTRODUCTION

Depuis plus d'une année, le Défenseur des droits est régulièrement saisi de réclamations concernant la situation des ressortissants communautaires principalement originaires de Roumanie et de Bulgarie, considérés comme appartenant pour la plupart d'entre eux à la communauté Rom.

Pour le Conseil de l'Europe, *« le terme "Roms" désigne les Roms, les Sintés (Manouches), les Kalés (Gitans) et les groupes de population apparentés en Europe, dont les voyageurs et les branches orientales (Doms, Loms) ; il englobe la grande diversité des groupes concernés, y compris les personnes qui s'auto-identifient comme "Tsiganes" et celles que l'on désigne comme "Gens du Voyage" »*[1].

Dans ce rapport, le terme « Roms » ne prendra pas la même acception et sera exclusivement utilisé, de manière plus restrictive, pour évoquer les personnes migrantes principalement originaires de Roumanie et de Bulgarie, vivant pour la plupart d'entre elles dans des campements illicites ou des squats, qu'elles se reconnaissent elles-mêmes en tant que Roms ou bien qu'elles soient assignées à cette origine par les autres (riverains, forces de police, associations, pouvoirs publics).

A l'heure actuelle, le nombre de personnes concernées est estimé entre 15 000 et 20 000 personnes présentes sur le territoire français. Environ 5000 d'entre elles vivraient en Ile-de-France dont la moitié en Seine-Saint-Denis (soit 2000 à 3000 personnes environ)[2]. Si elles peuvent être contraintes parfois à l'errance ou aux fréquents changements de lieux de vie, ce n'est qu'en raison d'aléas ou d'obstacles administratifs liés à leur situation sociale extrêmement précaire, bien plus proche de celle des personnes sans domicile fixe que celle des Gens du voyage, car elles n'ont aucune revendication liée au caractère nomade de leur mode de vie.

Le Défenseur des droits a été saisi à la suite de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) et de la Défenseure des enfants dont il a repris les compétences par la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011.

Traditionnellement, ces réclamants invoquent leurs difficultés à accéder à certains droits fondamentaux (accès aux droits sociaux, à la santé et à la scolarisation, etc.)

Toutefois, au regard de la multiplication des démantèlements de campements depuis 2010, le Défenseur des droits a prioritairement été saisi dans le cadre de procédures d'évacuations de terrains occupés illégalement, c'est-à-dire sans droit ni titre.

En conséquence, ce rapport rend compte des observations et de l'action du Défenseur des droits en matière de suivi de la mise en œuvre de la *circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des*

[1] Glossaire terminologique raisonné du Conseil de l'Europe sur les questions Roms, édition mise à jour – le 18 mai 2012.
[2] Observatoire régional de santé d'Ile-de-France, « *Situation sanitaire et sociale des « Roms migrants en Ile-de-France »,* janvier 2012

campements illicites d'expulsion[3] , ainsi que des contentieux initiés par les occupants et leurs avocats contre l'exécution des arrêtés municipaux ou préfectoraux (contentieux devant le juge administratif) ou des décisions de justice obtenues par les propriétaires en vue de leur expulsion (contentieux devant le juge judiciaire et notamment le juge de l'exécution). Ces dernières interventions ont pour but d'obtenir du juge qu'il fixe des délais supplémentaires avant le démantèlement des campements, permettant que des mesures soient prises conformément aux prescriptions des droits communautaire et européen, retranscrites dans la circulaire du 26 août 2012 en termes de droit à l'hébergement, à la scolarisation, à la santé, et à l'emploi – **Partie I.**

Mais les procédures d'expulsion de terrains occupés illégalement ont aussi été à l'origine d'autres saisines, dénonçant notamment des pressions, du harcèlement et des violences de la part des forces de police. Au titre plus particulier de sa compétence « Déontologie de la sécurité », le Défenseur des droits a pu être saisi de telles réclamations qui sont en cours d'instruction – **Partie II.**

Par ailleurs, l'attention du Défenseur des droits a été appelée sur la situation particulière des enfants résidant sur ces terrains, en particulier au regard des décisions de refus de scolarisation ou bien de scolarisation différenciée dont ils font l'objet – **Partie III.**

Enfin, les citoyens communautaires roumains ou bulgares – qu'ils appartiennent ou non à la communauté Rom – ont pu saisir le Défenseur des droits de réclamations toutes autres, sans lien avec une vie en campement, concernant des refus d'accès au système de santé et d'accès à l'emploi, qu'il s'agisse de restrictions prévues par la loi ou bien de pratiques discriminatoires – **Partie IV.**

Ainsi, c'est simultanément au titre de ses quatre domaines de compétences que le Défenseur des droits a été amené à intervenir et à établir le présent bilan.

[3] Circulaire interministérielle NOR INTK1233053C du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.

PARTIE I : LA PRESERVATION DE LA DIGNITE HUMAINE ET DE LA CONTINUITE DE L'ACCES AUX DROITS DES OCCUPANTS SANS DROIT NI TITRE DE TERRAINS DANS LE CADRE DES PROCEDURES D'EXPULSION

Depuis l'année dernière, le Défenseur des droits a été saisi ou s'est saisi d'office de plus d'une vingtaine de situations où des occupants de terrains sans droit ni titre ont fait l'objet d'une procédure d'expulsion à la suite d'une décision de justice. Ces situations concernent 17 départements,[4] 35 communes, plus d'une quarantaine de terrains et plusieurs centaines de personnes dont des personnes vulnérables (des enfants, des personnes handicapées, malades, âgées et des femmes enceintes). Les personnes visées sont pour la plupart d'entre elles ressortissantes de l'Union européenne, d'origine roumaine ou bulgare, et identifiées comme appartenant à la communauté Rom. Etant dans une extrême précarité, elles vivent le plus souvent dans des abris de fortune ou des caravanes où elles ont aménagé un lieu de vie pour leurs familles.

Le Défenseur des droits est parfaitement conscient des difficultés certaines rencontrées par la plupart des collectivités locales sur le territoire desquelles s'est installée la majorité des campements,

S'il est parfaitement légitime qu'un propriétaire puisse faire mettre un terme au trouble constitué par l'occupation illégale de son terrain et retrouver la jouissance de son bien avec, le cas échéant, l'assistance de la force publique, il n'en demeure pas moins que les mesures d'expulsion des occupants doivent être exécutées de manière légale, poursuivre un but légitime et être proportionnées au but poursuivi.

C'est ainsi que les conditions dans lesquelles les expulsions sont effectuées doivent respecter un certain nombre de principes et de droits fondamentaux, dont toute personne peut se prévaloir quels que soient son origine, sa nationalité, sa situation administrative et son mode de vie ou d'habitation. Il convient de rappeler que ce sont les engagements internationaux auxquels la France a souscrit qui imposent de telles exigences aux pouvoirs publics (1).

Il convient également de préciser que la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites se borne à rappeler aux préfets l'obligation qu'ils ont de respecter ces exigences avant de procéder à tout démantèlement de campements illicites, sans créer d'obligations nouvelles(2).

C'est dans ce contexte que l'on doit relever que cette circulaire a prévu des exceptions au respect de ces exigences en prévoyant que, *« dans certains cas, la situation au regard de la sécurité des personnes y compris d'un point de vue sanitaire »* doit rendre possible une action immédiate. Or ces situations ne sont pas précisément définies et ont pu être à l'origine de réclamations dénonçant les conditions dans lesquelles les expulsions se sont déroulées méconnaissant ainsi les dispositions fixées par la circulaire et, par suite, les obligations internationales de la France (3).

A l'occasion de ce bilan, le Défenseur des droits se félicite néanmoins de plusieurs opérations de démantèlements de campements qui se sont déroulées dans de bonnes conditions, garantissant aux occupants une solution alternative de logement et un accès continu à leurs droits (4).

[4] Alpes-Maritimes, Essonne, Gard, Haute-Garonne, Haute-Savoie, Ille-et-Vilaine, Languedoc-Roussillon, Loire, Loire-Atlantique, Nord, Paris, Provence-Alpes-Côte-D'azur, Rhône-Alpes, Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise.

I. Obligations incombant aux pouvoirs publics lors des démantèlements de campements illicites

Sauf situations d'une extrême gravité – qui sont décrites ultérieurement et qui doivent rester exceptionnelles –, tout démantèlement de campement illicite par les pouvoirs publics doit respecter le principe de dignité humaine, le droit de ne pas être privé d'un abri et l'intérêt supérieur de l'enfant – principes et droits fondamentaux garantis tant en droit international qu'en droit interne –, et s'accompagner de la garantie d'un accès continu à la scolarisation et aux soins.

a) Obligations des pouvoirs publics au regard des engagements internationaux de la France

Plusieurs normes supranationales engageant la France, telles que celles édictées par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « la Convention européenne »), la Charte sociale européenne, la Convention internationale des droits de l'enfant (ci-après « la CIDE ») et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, imposent aux Etats, sauf dans des cas d'une extrême gravité, de ne pas expulser les personnes qui sont dans une situation de vulnérabilité et de détresse sociale, tant qu'il n'est pas garanti qu'elles peuvent quitter les lieux dans des conditions décentes, qu'elles peuvent se voir proposer une solution alternative d'hébergement approprié et avoir un accès continu à leurs droits fondamentaux tels que l'accès à la scolarisation et à un suivi médical. En l'absence de telles garanties, les autorités ont l'obligation de surseoir au démantèlement du terrain occupé illégalement et d'octroyer un délai suffisant pour permettre aux autorités compétentes de mettre tout en œuvre pour s'assurer que les personnes expulsées ne se retrouvent pas sans abri.

En 2004, dans l'arrêt *Öneryilidiz c. Turquie*, la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour européenne ») a estimé que l'habitat de fortune dont disposait une famille sur une décharge publique devait bénéficier de la protection de l'Etat au titre de l'article 1er du Protocole n°1 à la Convention européenne relatif au droit au respect des biens.[5] Dans un arrêt récent *Yordanova et autres c. Bulgarie* du 24 avril 2012, la Cour 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 Convention européenne, lequel garantit le droit au respect de la vie privée et familiale et le respect du domicile.[6]

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 également souligné que dans les situations d'ingérence extrême dans le droit au respect du domicile - telle qu'une expulsion -, les autorités doivent examiner si la mesure d'expulsion est proportionnée au but poursuivi à la lumière des circonstances de l'espèce et des divers intérêts en présence. Elles doivent tenir compte de l'intérêt du propriétaire à retrouver la jouissance de son bien, d'une part, et de l'intérêt des occupants à voir leur droit

[5] *Öneryıldız c. Turquie* [GC], n°48939/99, CEDH 2004-XII.
[6] *Yordanova et autres c. Bulgarie*, n°25446/06, 24 avril 2012.

au respect de leur vie privée et de leur domicile protégé, et à se voir offrir un abri, d'autre part.

Dans l'espèce précitée, la Cour a reproché aux autorités bulgares de ne pas avoir pris en considération le risque pour les occupants de se retrouver sans abri et de n'avoir pas fourni à ces derniers une assistance pour la recherche d'un logement. Elle leur a également reproché de n'avoir pas pris en compte leur appartenance à un groupe socialement défavorisé, ainsi que leurs besoins particuliers à ce titre.

Par ailleurs, l'article 3-1 de la CIDE, qui est d'application directe en droit interne,[7] enjoint que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale 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. Son article 27 garantit également 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 »*.

Enfin, on évoquera pour mémoire, car généralement dépourvues d'effet direct en droit interne, les stipulations de :

- l'article 31§2 de la Charte sociale européenne,[8] 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 (CEDS), en charge de veiller au respect de la Charte par les Etats, 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.[9] Il précise en outre que les critères de l'occupation illégale ne doivent cependant pas être compris de façon exagérément extensive.[10]
>
> Le Comité considère que pour être conforme à la Charte, la protection juridique des personnes visées par une menace d'expulsion, quelle que soit leur situation juridique, doit être prévue par la loi et comporter - une obligation de concertation avec les intéressés pour trouver des solutions alternatives à l'expulsion ; - une obligation de fixer un délai de préavis raisonnable avant la date de l'expulsion ; - une interdiction de procéder à des expulsions la nuit ou l'hiver ; - un accès à des voies de recours judiciaires ; - un accès à une assistance juridique ; et, - une indemnisation en cas d'expulsion illégale. Il rappelle en outre que lorsque l'expulsion doit survenir, elle doit être exécutée dans des conditions respectant la

[7] CE, 22 septembre 1997, *Melle Cinar*, n°1 61364 ; Cass. Civ., 18 mai 2005, pourvoi n°02-16336 et pourvoi 02-20613.
[8] Aux termes de l'article 31 de la Charte, « *En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées à 1) favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ; 2) à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ; et 3) à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.* »
[9] CEDS, Conclusions 2003, France.
[10] CEDS, *Forum européen des Roms et des Gens du voyage c. France,* Réclamation n°64/2011, décision sur le bien-fondé, 24 janvier 2012.

> dignité des personnes concernées, prévue par des règles suffisamment protectrices des droits des personnes et assortie de solutions de relogement.[11]

- l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), qui garantit le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris un logement suffisant, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence.

> A cet égard, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC), organe contrôlant l'application du Pacte par les Etats, estime que les décisions d'expulsions forcées sont de prime abord contraires aux dispositions du Pacte et qu'avant toute expulsion, les Etats doivent *« s'assurer, et particulièrement pour celle qui touche des larges groupes, que toutes les autres alternatives possibles aient été explorées, en concertation avec les personnes intéressées, afin d'éviter le recours à la force, ou du moins, d'en limiter la nécessité »*.[12] A l'instar du Comité européen des droits sociaux, le CDESC impose aux Etats de garantir aux personnes expulsées une protection juridique adéquate en mettant en place un certain nombre de garanties procédurales appropriées.[13]

b) Obligations des pouvoirs publics au regard du droit national

En droit interne, si le droit de propriété a « pleine valeur constitutionnelle[14] », ce droit fondamental peut néanmoins faire l'objet de limitations légales au nom de l'intérêt général[15]. En regard, la sauvegarde de la dignité de la personne humaine est un principe à valeur constitutionnelle et le droit au logement est considéré comme un *« devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation »*, consacré en tant qu'objectif à valeur constitutionnelle.[16]

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 font 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.

Dans le même sens, l'article L.345-2-2 de ce même code garantit un accès inconditionnel et immédiat à un dispositif d'hébergement d'urgence à tout moment, à toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale.

---

[11] CEDS, *Médecins du Monde international c. France*, Réclamation n°67/2011, §§ 73-82, décision sur le bien-fondé, 11 septembre 2012 ; *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Italie*, Réclamation n°27/2004, décision sur le bien-fondé, 7 décembre 2005, §41 et Conclusions 2011, Turquie, Article 31§2.

[12] CDESC, Observation générale *« Le droit à un logement suffisant (article 11 du Pacte), les expulsions forcées »* n°7, §§ 1, 13.

[13] telles que : - la possibilité de consulter véritablement les personnes intéressées ; - un délai de préavis suffisant et raisonnable avant toute expulsion ; - la présence, en particulier lorsque des groupes de personnes sont visés, des agents ou des représentants de l'État, lors de l'expulsion ; - l'identification de toutes les personnes exécutant l'arrêté d'expulsion ; - l'interdiction de toute expulsion par temps particulièrement mauvais ou de nuit, à moins que les intéressés n'y consentent ; l'accès aux voies de recours prévues par la loi ; - l'octroi d'une aide judiciaire, le cas échéant, aux personnes qui en ont besoin pour introduire un recours devant les tribunaux ; CDESC, Observation générale n°7, § 15.

[14] CC, Déc., n° 81-132 DC, 16 janvier 1982

[15] Voir par ex., CC, Déc. n° 2000-437 DC, 7 décembre 2000

[16] CE, Ord. du 23 mars 2009, Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, n° 325884, voir également la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (1), article 1 ; CC, Déc. n° 2011-169 QPC, 30 septembre 2011.

Le droit à un hébergement d'urgence : état de la question

1) Contenu du droit à l'hébergement d'urgence

L'hébergement d'urgence prévu à l'article L.345-2-2 du code de l'action sociale et des familles doit permettre à toute personne sans abri et en situation de détresse de bénéficier, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine :
de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène,
d'une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs.

Elle garantit aussi à toute personne le droit d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier.

Dans une ordonnance du 10 février 2012 (n°356456), le juge des référés du Conseil d'Etat a qualifié le droit à l'hébergement d'urgence de liberté fondamentale. Il y a rappelé les obligations de l'Etat en la matière en soulignant que celui-ci a « la responsabilité de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale ». La Haute juridiction a estimé en outre qu'une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette tâche peut faire apparaître une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée.

2) Effectivité du droit à l'hébergement d'urgence

Une telle qualification implique que **le droit à l'hébergement d'urgence peut être invoqué devant le juge administratif au titre du référé-liberté** prévu à l'article L.521-2 du code de la justice administrative, **procédure par laquelle le juge administratif est tenu de se prononcer dans les 48 heures**, ce qui constitue une avancée majeure en termes de défense des droits des personnes pour qui le droit à un hébergement devient véritablement effectif **à la condition de démontrer que des demandes d'hébergement d'urgence ont été faites au 115 et sont restées sont sans réponse**.

C'est ainsi que plusieurs juges des référés des tribunaux administratifs ont pu être saisis, avec succès, de contentieux relatifs à la carence des services de l'Etat en matière d'hébergement d'urgence. On peut exposer les grandes lignes de cette jurisprudence convergente.

a) Concernant des familles récemment expulsées d'un campement

Par plusieurs décisions tout à fait récentes, les juges des référés de plusieurs tribunaux administratifs ont enjoint aux préfets de proposer à des familles se retrouvant sans abri à la suite de démantèlements de campements qu'elles occupaient sans droit ni titre, un lieu d'hébergement susceptible de les accueillir, dans des délais très courts, parfois sous astreinte.

C'est ainsi que le juge des référés du Tribunal administratif de Lyon (TA Lyon, 4 avril 2013, n°13022164) a condamné sous astreinte le préfet du Rhône à trouver une solution d'hébergement d'urgence à une famille composée de deux parents et de six enfants en bas

âge qui venait d'être expulsée d'un campement sans solution d'hébergement appropriée. Il a également estimé que l'argument tendant à faire valoir que, malgré les efforts des services de l'Etat, les capacités d'accueil en urgence étaient saturées n'était pas recevable, et que ces services ne pouvaient justifier l'absence de solution offerte à une famille sans abri composée d'enfants en bas âge, compte tenu des conséquences graves pour ces derniers.

Aux termes de cette ordonnance, l'on comprend que le juge des référés est particulièrement exigeant au regard des diligences accomplies par le préfet lorsque celui-ci a été sollicité pour prêter le concours de la force publique à l'évacuation d'un terrain sur lequel vivaient les familles qui se retrouvent à la rue : en effet, dans ce cas, « le préfet ne pouvait ignorer la situation de la famille ».

De même, le juge des référés du Tribunal administratif de Paris (TA Paris, 22 avril 2013, n°1305344/9) a enjoint au préfet de maintenir deux familles (comprenant plusieurs enfants mineurs dont l'un en situation de handicap) dans un centre d'hébergement dans lequel elles étaient prises en charge depuis trois jours à la suite de l'évacuation du terrain sur lequel elles vivaient depuis plusieurs mois.

Il est difficile de ne pas mettre en lien cette exigence, ainsi précisée par les tribunaux, avec les préconisations faites aux préfets dans le cadre de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites. Il leur est en effet demandé explicitement, lorsqu'il est procédé à un démantèlement de campements illicites, d'assurer la continuité des droits des occupants (scolarisation, santé etc.) et de trouver des solutions d'hébergement, particulièrement à l'endroit des personnes vulnérables (enfants, femmes enceintes). Il semble donc que le préfet qui ne se conformerait pas a priori à ces obligations, se les verrait rappeler a postériori par la voie juridictionnelle.

b) Concernant des familles dépourvues de droit au séjour

L'accueil des personnes sans abri en situation de détresse consacré en droit interne par l'article L.345-2-2 du code de l'action sociale et des familles est inconditionnel **et ne peut en aucun cas être subordonné à une condition de régularité de séjour**.

Le juge des référés du Tribunal administratif de Nantes, par ordonnance du 5 décembre 2012, a enjoint au préfet de maintenir une famille dans l'hébergement d'urgence qu'elle occupait en sa qualité de demandeur d'asile alors même qu'elle venait d'être déboutée de ce droit. Le Tribunal rappelle en effet que l'article L.345-2-3 dispose que « toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir (…) y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée ».

3) Vers une obligation de résultat incombant à l'Etat ?

L'importance de cette consécration ainsi rappelée du droit à l'hébergement d'urgence qui n'a pourtant qu'une simple valeur législative mérite d'être soulignée, notamment au regard du fait que le juge des référés a, jusqu'à aujourd'hui, refusé de reconnaître une telle qualification au droit au logement, simple objectif et non principe à valeur constitutionnelle.

Définie à l'origine comme une simple obligation de moyens, la contrainte qui s'impose à l'administration en matière d'hébergement semble changer de nature au fil de la jurisprudence des juges des référés et apparaît de plus en plus souvent comme une **véritable obligation de résultats, à partir du moment où les personnes concernées apportent la preuve d'avoir sollicité en vain le service du 115**.

Ainsi, le juge des référés du Tribunal administratif de Nice, par ordonnance du 13 mars 2013 (n° 1300733), a pu enjoindre au préfet d'accueillir dans le cadre d'un hébergement d'urgence une mère isolée avec ses deux enfants, alors même qu'une décision de justice avait prononcé son expulsion du logement qu'elle occupait pour cause d'impayés depuis plus de deux ans. Il est vrai que, parallèlement, cette personne s'était vue reconnaître un droit au logement opposable.

L'exemple de la décision du juge des référés du Tribunal administratif de Lyon du 4 avril 2013 (n° 1302170) en est une parfaite illustration puisque le Tribunal exige du préfet qu'il procède à des démarches concrètes pour tenter d'orienter la famille à la suite du démantèlement du campement vers un dispositif d'accueil alors même qu'il était établi que :

- les services de l'Etat avaient accru les places disponibles dans les centres d'hébergement d'urgence et que 75% des demandes étaient satisfaites ;

- les capacités d'accueil en urgence étaient saturées.

Postérieurement à cette décision, le juge des référés du Tribunal administratif de Nantes, par ordonnances du 9 avril 2013 (n° 1302759 et 1302760), a enjoint au préfet, **alors même qu'il était établi, là aussi, que les capacités d'accueil en urgence étaient saturées**, d'accueillir dans le cadre d'un hébergement d'urgence plusieurs familles dont une femme enceinte et des enfants alors qu'elles étaient déjà hébergées dans un hôtel mais dans des conditions indignes (absence d'eau, d'électricité et de chauffage).

Toutefois, **les diligences que doit mettre en œuvre l'administration pour se conformer au droit demeurent analysées par le juge au regard des caractéristiques des personnes à héberger qu'il convient donc de décrire précisément dans les requêtes soumises au tribunal**.

Ainsi, l'atteinte grave et manifestement illégale sera d'autant plus facilement reconnue pour une famille que pour une personne vivant seule, pour une personne nécessitant des soins que pour une personne ne souffrant pas d'une maladie, pour une personne âgée que pour une personne jeune.

Par ailleurs, il convient de rappeler qu'aux termes de l'article L.412-1 du code des procédures civiles d'exécution, si l'expulsion porte sur un local affecté à l'habitation principale de la personne expulsée ou de tout occupant de son chef, elle ne peut avoir lieu qu'à l'expiration d'un délai de deux mois qui suit le commandement de quitter les lieux. Ce délai peut cependant être prorogé pour une durée n'excédant pas trois mois lorsque l'expulsion aurait pour la personne expulsée des conséquences d'une exceptionnelle dureté, notamment du fait de la période de l'année considérée ou des circonstances atmosphériques. En outre, l'article L.412-3 prévoit que des délais renouvelables peuvent être accordés par le juge, chaque fois que le relogement des intéressés ne peut avoir lieu dans des conditions

normales, sans que ces occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel aient à justifier d'un titre à l'origine de l'occupation. Pour la fixation de ces délais, il est tenu compte de la bonne ou mauvaise volonté manifestée par l'occupant dans l'exécution de ses obligations, des situations respectives du propriétaire et de l'occupant, notamment en ce qui concerne l'âge, l'état de santé, la situation de famille ou de fortune de chacun d'eux, ainsi que des diligences que l'occupant justifie avoir faites en vue de son relogement.

Le dispositif dit de la « trêve hivernale » est-il applicable en matière d'occupation sans droit ni titre ?

L'article L.412-6 du code des procédures civiles d'exécution dispose qu'alors même qu'une décision d'expulsion est passée en force de chose jugée et malgré l'expiration des délais accordés en vertu de l'article L.412-3 du même code, il est sursis à toute mesure d'expulsion du 1er novembre de chaque année au 15 mars de l'année suivante, à moins que le relogement des intéressés ne soit assuré dans des conditions suffisantes respectant l'unité et les besoins de la famille. Ces dispositions rencontrent une limite importante puisqu'elles ne sont pas applicables lorsque les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans les locaux par voie de fait ou lorsque ceux-ci sont situés dans un immeuble ayant fait l'objet d'un arrêté de péril.

C'est dans ce contexte que, le 4 octobre 2012, le Défenseur des droits a demandé au Premier ministre à ce que le(s) ministre(s) compétent(s) puissent examiner la possibilité de suspendre les opérations d'évacuation en étendant aux personnes concernées le dispositif de la trêve hivernale qui s'applique en matière d'expulsion locative. Le 31 octobre 2012, ce dernier a informé le Défenseur des droits qu'il ne retenait pas le principe d'une trêve hivernale pour les évacuations de campements au motif que certaines situations rendaient nécessaire une évacuation dès lors qu'une décision de justice était intervenue, ou lorsque la sécurité des personnes était en jeu.

Plusieurs arguments juridiques plaident néanmoins en faveur de l'application de ces dispositions aux campements illicites :

En premier lieu, les juges ont accordé à de nombreuses reprises des délais à l'exécution des décisions de justice prononçant l'expulsion des occupants sans droit ni titre des terrains. Ce faisant, ils ont permis aux occupants de se prévaloir des dispositions du code des procédures civiles d'exécution (l'article L.412-3) applicables aux « locaux affectés à l'habitation principale ». Plusieurs juridictions ont en effet estimé que la notion d'« affectation » évoquait la destination des lieux ou l'usage qui en était fait et que, de ce fait, le champ d'application de cet article 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 (à ce titre, voir tout particulièrement les jugements des TGI de Bobigny du 24 janvier 2013 et de Nantes des 15 octobre 2012, n°12/05114 et 12/04352). Or, ce sont bien de tels locaux pour lesquels il doit être sursis à l'expulsion pendant la période hivernale. En d'autres termes, la qualification des abris de fortune en locaux affectés à l'habitation principale, qui permet d'accorder des délais à l'exécution de la décision d'expulsion, implique que le dispositif de trêve hivernale prévu à l'article L.412-6 du code de des procédures civiles d'exécution s'applique tout autant. Par ailleurs, le simple fait que des baraquements soient installés sur

un terrain occupé illégalement ne suffit pas à caractériser la voie de fait et faire échec au dispositif protecteur de la trêve hivernale, ainsi que l'a explicitement indiqué le TGI de Bobigny dans le jugement précité.

En second lieu, cette interprétation semble confortée par deux sources différentes :

D'une part, dans la décision n°2011-625 DC du 10 mars 2011 sur la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure dite « Lopsi 2 », le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions permettant aux préfets de procéder à l'évacuation forcée des lieux occupés sans droit ni titre, notamment par ce qu'elles permettaient « de procéder dans l'urgence, **à toute époque de l'année** à l'évacuation, sans considération de la situation personnelle ou familiale, de personnes défavorisées et ne disposant pas d'un logement ». Parmi les arguments ayant fondé la censure du dispositif projeté, l'on retrouve ainsi une interdiction juridique à expulser les occupants de terrains ou d'abris de fortune pendant certaines périodes de l'année.

Cette même attention est portée par le Comité européen des droits sociaux, lequel, dans sa décision récente condamnant la France, a constaté que la protection juridique des personnes visées par une menace d'expulsion n'était pas suffisante compte tenu du fait que ces procédures pouvaient avoir lieu **à tout moment de l'année, notamment en période hivernale**, de jour comme de nuit. Ce dispositif est condamné car il n'assure pas le respect de la dignité humaine (CEDS, Médecins du Monde international c. France, Décision sur le bien-fondé du 11 septembre 2012, Réclamation n°67/2011, §§ 55, 73-82).

En tout état de cause, l'analyse du Défenseur des droits - rejoignant celle du Conseil constitutionnel et du Comité européen des droits sociaux - concernant l'applicabilité aux campements illicites du dispositif de trêve hivernale diverge de celle exposée par le Premier ministre dans son courrier du 31 octobre 2012.

En conséquence, les juridictions nationales, saisies de contentieux relatifs à l'expulsion d'occupants sans droit ni titre, ont eu l'occasion d'articuler les différentes normes nationales et supranationales pour rejeter les demandes de certains propriétaires aux fins d'évacuation ou, à tout le moins, pour accorder des délais si des solutions d'hébergement n'étaient pas trouvées.

Ainsi, dans le sens des préconisations formulées par le Défenseur des droits, les juges de l'exécution des Tribunaux de grande instance (TGI) de Bobigny et de Nantes, par jugements des 24 janvier et 2 avril 2013, ont accordé un délai supplémentaire de trois mois aux occupants après avoir considéré que l'article L.412-3 du code des procédures civiles d'exécution était applicable aux abris de fortune et bidonvilles, puis 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.[17]

Le TGI de Lyon, par ordonnance de référé du 16 novembre 2009, a considéré quant à lui qu'au vu de l'article 8 de la Convention européenne et des articles précités du code de l'action sociale et des familles, la situation de détresse sociale dans laquelle se trouvaient les

[17] TGI Bobigny, 24 janvier 2013, n°12/13284 ; TGI Nantes, 2 avril 2013.

personnes occupant illégalement le terrain pouvait justifier une limitation éventuelle du droit de propriété. C'est ainsi que le tribunal leur 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 ».*[18] Dans le même sens, le TGI de Bobigny, le 2 décembre 2011, a débouté le propriétaire 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* ».[19] 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, a décidé 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 ».*[20] Cette ordonnance a été confirmée par la Cour d'appel de Lyon le 7 septembre 2010, laquelle a estimé que le premier juge avait assuré un juste équilibre entre les droits fondamentaux de chacune des parties.[21]

Pour apprécier si peuvent être expulsés des occupants sans droit ni titre, une véritable « balance » doit en conséquences être opérée entre deux intérêts divergents : le droit au respect des biens, d'une part, et le droit au logement ou à l'hébergement, d'autre part.

Il y a lieu de préciser que les considérations liées à l'insalubrité ou à l'insécurité des campements doivent être appréciés strictement.

Ainsi, dans son ordonnance du 5 avril 2011, le juge des référés du Conseil d'Etat a exposé très précisément la situation d'immense danger dans laquelle les occupants du terrain – ainsi que les riverains – se trouvaient 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, et la baisse de tension de l'alimentation du poste de gaz rendait inopérant le système de protection 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.[22]

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 débouté l'Assistance publique des hôpitaux de Paris, propriétaire du terrain, de sa demande, considérant 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

[18] TGI Lyon, 16 novembre 2009, n°2009/2850. Voir également l'ordonnance du Tribunal d'instance de Lille du 6 août 2012 (n°12-000136 et 12-000058) accordant un délai de trois mois aux occupants compte tenu de l'extrême difficulté des occupants à trouver une solution de relogement et des conséquences d'une exceptionnelle dureté qu'aurait une expulsion immédiate ;
[19] TGI Bobigny, 2 décembre 2011, n°1101635.
[20] TGI Lyon, 26 avril 2010, n°10/881.
[21] CA Lyon, 7 septembre 2010, n°10/03416.
[22] CE, Ord. du 5 avril 2011, Mme C. et autres, n°347949.

nombreux occupants des lieux faisaient l'objet d'un suivi médical et que la plupart des enfants étaient scolarisés a été pris en compte.[23]

En conclusion, l'atteinte au droit de propriété et l'existence sur les campements de risques d'insécurité et/ou d'insalubrité ne peuvent à elles seules justifier une expulsion sans que soient fixés des délais nécessaires à la mise en œuvre de mesures d'accompagnement en matière d'hébergement et de maintien des droits des populations évacuées.

II. La circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites

La circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites répond en grande partie aux exigences fixées par les normes nationales et internationales précitées et a le mérite de les inscrire dans un cadre de référence ayant pour objectif de guider l'action des préfets et des services de l'Etat. Elle tranche – dans le fond et la forme – avec les précédentes instructions portant sur le même thème. En effet, cette circulaire met l'accent sur le fait que les mesures d'évacuation des campements doivent être anticipées par les services de la préfecture afin d'évaluer précisément, dès l'installation du campement et le plus rapidement possible, la situation et les besoins des personnes résidant sur les terrains, de trouver des solutions alternatives de logement et d'assurer un accompagnement en matière d'hébergement, de scolarisation, de suivi médical et d'insertion professionnelle et un accès continu à leurs droits.

Pour atteindre ces objectifs, les services compétents doivent mobiliser les services étatiques et locaux (communes, intercommunalités, conseil général et conseil régional, centre communal d'action sociale et aide sociale à l'enfance). Ils doivent établir en concertation avec leurs partenaires, tels que les associations, un diagnostic global mais aussi un diagnostic individualisé sur la situation de chacune des familles ou personnes isolées vivant sur le campement et ce notamment au regard de la santé, la scolarisation, le logement, l'emploi (une attention particulière devant être apportée aux personnes fragiles), et mobiliser les moyens disponibles, notamment les fonds européens.

a) En matière d'hébergement et d'accueil,

la circulaire précise qu'à court terme, préalablement à l'évacuation, le recours à l'hébergement d'urgence adapté aux situations personnelles doit être recherché lorsque cela est nécessaire et possible en fonction du nombre de places. Elle précise par ailleurs qu'une attention particulière doit être portée aux personnes les plus vulnérables. La circulaire étend en outre les exigences d'accompagnement au-delà de l'hébergement et de l'accueil, notamment à l'accès aux soins et au droit à la scolarisation.

b) Précisément, en matière de scolarisation,

plusieurs circulaires ont rappelé récemment le caractère inconditionnel de celle-ci pour tous les enfants, quelles que soient la situation administrative des parents et leurs conditions de

[23] TA Melun, 2 mars 2012, n°1200887/10.

leur résidence – légale ou non – sur le territoire de la commune[24], conformément aux articles L. 111-1, L. 122-1, L. 131-1 du code de l'éducation[25] et aux engagements internationaux de la France (voir partie III, *infra*).

Au regard du droit fondamental, de valeur constitutionnelle, qu'est l'instruction pour tous et de son corolaire, l'obligation scolaire -, les préfets sont invités à favoriser sa mise en œuvre : « *[e]n relation avec les maires et les associations, les services de l'Education nationale, plus particulièrement ceux chargés de la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage, conduiront les actions permettant de prendre en charge sans délai et avec un souci de continuité les enfants présents dans les campements. Dans ce cadre, vous veillerez à prévoir des actions portant sur les conditions matérielles de scolarisation dans la mesure où elles ont une incidence forte sur la fréquentation scolaire (à titre d'illustration, le transport, la cantine, les fournitures scolaires)* ».

Plusieurs tribunaux avaient déjà accordé des délais plus ou moins importants pour suspendre les évacuations en raison de la scolarisation des enfants présents dans les campements. Ainsi, et alors même que le terrain jouxtait une voie ferrée, le TGI de Marseille, par ordonnance du 25 octobre 2011, a accordé un délai de grâce jusqu'aux vacances scolaires de Noël afin que les enfants finissent le premier trimestre dans la même école.[26] Le TGI de Montpellier, dans une ordonnance du 26 avril 2012, a octroyé « *des délais pour quitter les lieux afin de leur permettre de le faire dans les conditions les meilleures possibles, à la fin de l'année en cours »,* tout en reconnaissant *« l'existence d'un trouble manifestement illicite*».[27] Un délai de trois mois a enfin été accordé par ordonnance de référé du TGI de Montpellier en date du 20 septembre 2012 afin que les occupants puissent bénéficier d'un relogement et que les enfants achèvent leur premier trimestre dans la même école[28].

c) En matière sanitaire,

la circulaire du 26 août 2012 invite très clairement les préfets à *« 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 qu'il 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 pour la société toute entière de ne pas laisser errer sans suivi médical des personnes qui, en raison de leur conditions de vie très précaires, ont plus de risques de développer certaines pathologies contagieuses (recrudescence de la tuberculose, de la bronchiolite et de la gale).

Dans une ordonnance de référé du Tribunal d'instance de Villeurbanne du 28 décembre 2011, le juge a prorogé le délai de commandement de quitter les lieux de trois mois afin de

[24] Circulaire n°2012-142 du 2 octobre 2012 sur la scolarisation et la scolarité des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs.
[25] Art. L. 131-1 du code de l'éducation et aux engagements internationaux de la France : *« L'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six ans et seize ans. »*

[26] TGI Marseille, 25 octobre 2011, n°11/1058.
[27] TGI Montpellier, 26 avril 2012, n°12/30313.
[28] TGI Montpellier, 20 septembre 2012, n°12/31305. Voir également TGI, Créteil, n°11/01259, 24 octobre 2011.

permettre aux mineurs d'achever leur année scolaire et de préserver les autres occupants, dont la santé fragile était avérée, des conditions atmosphériques.[29]

Certains tribunaux ont même été plus loin et ont accordé un délai aux occupants afin de permettre aux pouvoirs publics de suivre les préconisations de la circulaire, en se référant directement à la Charte sociale européenne, à la circulaire du 26 août 2012 et au principe d'égalité de traitement des personnes en situation de détresse sociale. Ainsi, dans deux ordonnances du 15 octobre 2012, le juge de l'exécution du TGI de Nantes a accordé un délai de trois mois aux occupants pour leur permettre de quitter les lieux dans des conditions décentes, grâce au dispositif d'accompagnement préconisé par la circulaire interministérielle du 26 août 2012. Il a estimé qu'au-delà de la justification de la scolarisation des enfants et de la fragilité de l'état de santé d'un des parents, la situation précaire des membres de la communauté était connue et la solution de relogement relevait de l'Etat ou des instances européennes ou internationales. Selon le juge, pour permettre de sauvegarder la dignité des personnes expulsées conformément à l'esprit de la Charte sociale européenne et au respect des principes fondateurs de la République sur l'égal traitement des personnes en situation de détresse sociale, l'octroi d'un délai de rémission était impératif, ajoutant qu'il était nécessaire 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 conformément à la circulaire[30].

Par ailleurs, si la circulaire autorise que dans certains cas, le démantèlement d'un campement soit effectué en urgence en raison de la sécurité des personnes, y compris d'un point de vue sanitaire[31], aucune précision n'est donnée sur les cas dans lesquels cette évacuation peut intervenir, laissant toute latitude aux préfets pour apprécier la situation. Si l'on ne peut que saluer les efforts et intentions inscrits dans ce texte, il n'en demeure pas moins qu'une situation d'urgence permet toujours aux services de l'Etat de démanteler un campement illicite, en dehors de toute décision de justice, sans anticipation de la mesure et sans que la continuité des droits ne soit assurée.

Compte tenu de la situation de vulnérabilité des personnes occupant les campements et de l'obligation qui incombe à l'Etat de les traiter avec dignité, une évacuation d'urgence ne saurait se produire que dans des cas d'une extrême gravité, tels qu'un danger imminent ou des faits avérés de traite d'êtres humains et de prostitution. En tout état de cause, l'insalubrité ou l'insécurité du campement ne peut justifier à elle seule un démantèlement en urgence (ordonnance de référé du Conseil d'Etat, 5 avril 2011, précitée).

A cet égard, le Défenseur des droits constate avec intérêt que la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) a diffusé dans son Vade Mecum du 20 mars 2013 une fiche sur *« l'appréciation juridique de l'urgence dans l'évacuation des campements illicites »*, rappelant notamment que si une mesure de sauvegarde de l'ordre public peut être prise pour évacuer un campement en urgence, celle-ci doit être, dans tous les cas, proportionnée et doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel[32]. Il est précisé qu'en cas de risques d'épidémies et d'incendies imminents, le maire d'une commune ne peut

[29] TI Villeurbanne, 28 décembre 2011, n°12-11-000133.
[30] TGI Nantes, 15 octobre 2012, n°12/05114 et 12/04352. Voir également TGI Nantes, 2 avril 2013.
[31] Elle précise que *« dans certains cas, la situation au regard de la sécurité des personnes, y compris d'un point de vue sanitaire, peut imposer une action immédiate. »*
[32] DIHAL, *Vade-mecum à l'usage des "points de contacts départementaux",* mars 2013.

prendre un arrêté d'expulsion d'urgence que sur le fondement de rapports de services techniques[33].

Cependant, afin d'éviter tout abus, le Défenseur des droits demande à ce que la notion d'urgence justifiant une action immédiate d'évacuation d'un campement soit davantage motivée. A cet égard, il recommande que les évacuations en urgence et sans recours aux mesures préalables d'accompagnement vers l'hébergement soient limitées à des cas exceptionnels, un danger imminent ou des faits avérés d'une extrême gravité (prostitution, exploitation de personnes vulnérables ou d'enfants) et qu'elles n'aient pas lieu en cas d'insécurité ou d'insalubrité.

Par ailleurs, ainsi qu'il a été dit (voir encadré sur le dispositif dit de « trêve hivernale, supra), si la circulaire est silencieuse sur le dispositif dit de « trêve hivernale » prévu par l'article L.412-6 du code des procédures civiles d'exécution, il convient de rappeler que le droit interne comme le droit européen imposent aux pouvoirs publics de ne procéder à aucune évacuation et de suspendre l'exécution de toute mesure ordonnant aux occupants sans droit ni titre de terrains de quitter les lieux (décision de justice ou arrêté préfectoral ou municipal) pendant cette période.

III. Démantèlements de campements pour lesquels la circulaire n'a pas été respectée ou ne l'a été que partiellement

Le Défenseur des droits a été saisi et s'est saisi d'office de nombreuses situations dans lesquels les opérations de démantèlement de campements illicites n'ont pas suivi les préconisations de la circulaire ou ne les ont suivies que partiellement.

a) Les menaces d'expulsion

Ainsi que l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 l'y autorise, le Défenseur des droits est intervenu devant les juridictions dans le cadre de neuf saisines relatives à des procédures d'expulsion de terrains occupés illégalement.

Cela a été le cas pour le terrain situé à Stains (avenue Nelson Mandela) où plus d'une centaine de personnes d'origine bulgare et roumaine vivaient dans des bidonvilles. Marie Derain, Défenseure des enfants, s'est rendue sur le site afin de s'assurer qu'en dépit de l'insalubrité des lieux, les enfants présents sur le campement bénéficiaient d'un abri suffisant leur permettant d'y résider le temps que les autorités trouvent une solution alternative de logement. A la suite de cette vérification sur place, des observations écrites ont été déposées devant le juge de l'exécution du TGI de Bobigny en vue d'obtenir un délai minimum de trois mois afin de permettre aux occupants de quitter les lieux dans des conditions décentes, de bénéficier de l'accompagnement des autorités dans le cadre du dispositif préconisé par la circulaire et d'un accès continu à la scolarisation pour les enfants inscrits à l'école.[34] Par jugement du 24 janvier 2013, le juge de l'exécution, allant dans le sens des observations présentées par l'Institution, a accueilli la demande des réclamants et leur a accordé un délai de trois mois, rappelant notamment que la situation de précarité des

[33] CE, 20 janvier 1989, commune de Castres.
[34] Décision du Défenseur des droits n°MLD/2012-180.

occupants relève de la compétence de l'Etat auquel incombe la mise en œuvre des mesures nécessaires pour faire respecter le droit de toute personne d'avoir un logement décent.[35]

A la suite de ce jugement, le Défenseur des droits a adressé au préfet de la Seine-Saint-Denis une lettre lui demandant de lui faire part des démarches entreprises dans le cadre des dispositions de la circulaire précitée. Par courrier du 27 mars 2013, le Préfet a indiqué qu'il était dans l'attente des moyens sollicités pour la réalisation d'un diagnostic et l'examen des modalités de mise en place d'un accompagnement. Le 24 avril 2013, l'association European Roma Rights Centre (ERRC) a informé le Défenseur des droits qu'une association avait été missionnée par le préfet pour établir le diagnostic préconisé dans la circulaire. A ce jour, il n'a été procédé à aucune expulsion des occupants.

Dans le cadre de sept autres saisines relatives à des procédures d'expulsion visant des familles occupant des terrains situés à Corbeil-Essonnes, Villabé et Ormoy (Essonne), à la Porte de la Chapelle (Paris), à la Courneuve (Seine-Saint-Denis), à Saint-Herblain, à Nantes (Loire-Atlantique), et à Poitiers, le Défenseur des droits a déposé des observations devant le juge des référés et le juge de l'exécution des tribunaux de grande instance d'Evry, de Paris, de Nantes et de Poitiers, et les tribunaux administratifs de Versailles et de Montreuil.[36]

Par décision du 2 avril 2013, le TGI de Nantes a accordé un délai de trois mois aux occupants du terrain situé à Saint-Herblain.[37] Suite à ce jugement, le Défenseur des droits a alors adressé au préfet de la région Pays de la Loire un courrier identique à celui adressé au préfet de la Seine-Saint-Denis sur le respect de la circulaire.

En revanche, par décision du 10 avril 2013, le Tribunal administratif de Montreuil a déclaré le recours en référé-liberté des réclamants irrecevable pour tardiveté. Quelques jours après, les familles occupant le terrain ont anticipé l'expulsion et ont quitté leurs abris pour s'installer entre Drancy et Bobigny. ERRC informait le Défenseur des droits que la police était intervenue pour saisir les caravanes n'ayant pas de carte grise, laissant les familles à la rue, sans abri. Le Défenseur souligne le fait que la mesure d'expulsion – qui était un arrêté préfectoral de mise en demeure de quitter les lieux dans un délai de 48 heures – était fondée sur la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage. Or, comme l'ont plaidé les réclamants devant le tribunal, ils ne relèvent pas de la catégorie des Gens du voyage et n'ont pas accès aux aires d'accueil prévues pour ces derniers.

b) Les démantèlements de campements illicites[38]

Entre la fin du mois d'août et octobre 2012, ayant eu connaissance d'une trentaine d'opérations d'évacuations de campements illicites visant environ 3 500 personnes, le Défenseur des droits a appelé l'attention du Premier ministre sur les conditions d'évacuation des campements et la mise en œuvre insuffisante de la circulaire par les services de l'Etat.

Parallèlement à son intervention devant les tribunaux, et dans le but de mesurer de quelle manière ces services ont appliqué la circulaire, le Défenseur des droits a demandé aux

[35] TGI Bobigny, 24 janvier 2013, n°12/13284.
[36] Décisions du Défenseur des droits n°MLD/2013-61, MLD/2013-62, MLD/2013-72.
[37] TGI Nantes, 2 avril 2013.
[38] Pour davantage de précisions et un récit plus développé des constats du Défenseur des droits sur les démantèlements de ces campements, il est renvoyé à l'annexe I du présent rapport

quinze préfets[39] compétents sur les territoires desquels une quarantaine de campements ont fait l'objet de procédures d'expulsion, de lui communiquer une série d'informations quant à la mise en œuvre de la circulaire, notamment les éléments d'évaluation de la situation de chacune des familles et/ou des personnes isolées, la mise en place d'un comité de suivi, la liste nominative des personnes présentes sur le campement et des enfants scolarisés, les données précises concernant leur état de santé et leur situation administrative, les démarches engagées à l'égard de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), des Agences régionales de santé, de l'Aide sociale à l'enfance et du Samu social dans le but d'assurer la continuité de l'accès des occupants à leurs droits, la liste des personnes ayant eu recours à l'hébergement d'urgence et les informations relatives à la situation et à l'accompagnement des personnes évacuées qui n'ont pas eu accès à l'hébergement d'urgence, et la liste des personnes ayant fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire.

Sur la base des éléments d'information que les préfets ont communiqués et de ceu transmises par les associations telles que Romeurope, ERRC et Médecins du Monde, le Défenseur des droits fait le constat suivant.

A titre préliminaire, il convient de préciser que le Défenseur des droits n'a pas pris en compte certains démantèlements de campements qui ont eu lieu le lendemain ou quelques jours après l'adoption de la circulaire du 26 août 2012[40] ou qui n'ont pas fait l'objet de mesure d'expulsion forcée mais d'une intervention des forces de l'ordre à la demande du Procureur de la République[41], notamment sur le fondement de l'article 322-4-1 du code pénal[42].

Pour au moins quatorze démantèlements de campements, les préconisations de la circulaire n'ont été aucunement suivies. En effet, les services de l'Etat n'ont établi ni diagnostic global ni diagnostic individualisé de la situation des familles présentes dans le campement, en concertation avec leurs partenaires, et n'ont pas non plus mis en place de dispositif d'accompagnement des familles afin de leur garantir au minimum, le jour de l'expulsion, un hébergement provisoire, et de leur assurer la continuité dans l'accès aux soins et à la scolarisation.

Le volet répressif de la circulaire – consistant à faire exécuter avec l'assistance de la force publique la décision de justice ordonnant aux occupants de quitter les lieux – semble avoir été mis en œuvre de manière systématique.

Ce fut le cas pour les campements situés à Nîmes, Sucy-en-Brie, La Courneuve, Noisy-le-Grand, et dans l'agglomération lyonnaise, alors que les informations recueillies établissaient la présence d'enfants scolarisés et d'adultes souffrant de problèmes de santé et ayant besoin de soins médicaux réguliers. La présence de personnes vulnérables parmi les personnes expulsées étant connue des services de l'Etat, ceux-ci auraient dû leur garantir un hébergement d'urgence. Le même scénario s'est reproduit à la fin de l'hiver pour les terrains situés à La Courneuve, à Noisy-le-Grand, à Ormoy et Villabé.

[39] Alpes-Maritimes, Essonne, Gard, Haute-Garonne, Haute-Savoie, Ille-et-Vilaine, Languedoc-Roussillon, Loire, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes, Seine-Saint-Denis, Seine-et-Marne, Val-de-Marne, Val-d'Oise.
[40] Terrains à Montpellier (Euromédecine), à Evry, Saint-Priest (avenue des temps modernes), et à Stains (rue Charles Péguy et rue d'Amiens).
[41] Terrains à Lespignan, à Saint-Etienne (Parc de Montaud et Boulevard Fauriat), et à Lyon (place Carnot).
[42] Cet article réprime le fait de s'installer en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant soit à une commune qui s'est conformée aux obligations lui incombant en vertu du schéma départemental prévu par l'article 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ou qui n'est pas inscrite à ce schéma, soit à tout autre propriétaire autre qu'une commune, sans être en mesure de justifier de son autorisation ou de celle du titulaire du droit d'usage du terrain. Ce délit est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 Euros d'amende.

Pour trois autres campements situés dans le département de la Seine-Saint-Denis, notamment à La Courneuve et à Noisy-le-Grand – où vivaient des centaines de personnes dont des enfants - les services de la préfecture accompagnés des services de l'OFII et des forces de police ont effectué des visites préalables à l'évacuation des terrains dans le but d'informer la population de l'imminence de l'évacuation, de la possibilité de bénéficier de l'aide au retour volontaire et de recourir à l'hébergement d'urgence en composant le 115. A l'exception de deux familles, signalées par la préfecture pour des problèmes de santé et qui ont été prises en charge, les personnes expulsées se sont retrouvées sans suivi et sans proposition d'hébergement le jour de l'évacuation.

Si les autorités ont recueilli auprès des occupants certaines informations concernant leur situation administrative, leur état de santé et la scolarisation des enfants, aucun diagnostic global et individualisé n'a été effectué en concertation avec les associations et aucun accompagnement des familles en matière d'hébergement, de scolarisation, d'accès aux soins et d'insertion professionnelle n'a été réalisé, contrairement aux termes de la circulaire.

En outre, la proposition faite oralement aux occupants de recourir à l'hébergement d'urgence *via* le 115 ne saurait constituer un accompagnement suffisant dans la recherche d'une solution alternative de logement. Le droit à l'hébergement d'urgence prévu à l'article L.345-2-2 du code de l'action sociale et des familles est difficile à exercer en pratique, voir inaccessible, en raison de la pénurie des places disponibles. Les associations ont relevé de nombreuses difficultés pour les personnes qui recherchent un hébergement d'urgence en appelant le 115[43] : de longues périodes d'attente avant de joindre le standard, des hébergements fournis très tard dans la soirée et situés loin du lieu où se trouve la personne, ainsi que des hébergements seulement temporaires, même quand la personne concernée n'a pas d'autre solution de logement en vue. [44]

Il convient de rappeler par ailleurs que les services de l'Etat ont une obligation de résultat en matière d'hébergement d'urgence et que s'ils ne s'y conforment pas préalablement à l'évacuation d'un campement illicite – comme le préconise la circulaire du 26 août 2012 précitée – ils risquent de se le voir ordonner par les juridictions administratives (voir, à ce sujet, l'encadré sur le droit à l'hébergement d'urgence *supra*).

Les services de l'Etat ont l'obligation de s'assurer que ces personnes quittent les lieux dans des conditions décentes et qu'ils ne soient pas privés d'un abri[45].

---

[43] Voir notamment le rapport d'Amnesty International, *« Chassés de toute part, les expulsions forcées des Roms »,* novembre 2012

[44] Sur ce point, le Comité européen des droits sociaux a souligné l'insuffisance du dispositif d'hébergement d'urgence. Il a estimé que le manque de places en foyers pour les sans-abri ainsi que l'insuffisance, au niveau des municipalités, des capacités d'accueil de jour et d'hébergement de nuit adaptées aux différentes situations illustraient l'échec sous-jacent de la politique de l'Etat dans ce domaine et que cette situation n'était pas conforme aux prescriptions de la Charte sociale européenne ; voir CEDS, *Fédération des Associations Nationales de Travail avec les Sans-abri (FEANTSA) c. France*, Réclamation n°39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §107.

[45] Voir notamment la jurisprudence de la Cour européenne citée plus haut. Par ailleurs, sur ce point, le Comité européen des droits sociaux a rappelé que lorsque l'expulsion d'occupants sans droit ni titre doit survenir, elle doit être exécutée dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées, prévue par des règles suffisamment protectrices et assorties de solutions de relogement. Selon lui, les Etats doivent fournir un abri aux personnes qui se trouvent en situation irrégulière sur leur territoire aussi longtemps qu'ils relèvent de leur juridiction. Le droit au logement garanti par l'article 31 de la Charte doit revêtir une forme concrète et effective et non pas théorique : voir CEDS, Conclusions 2011, France ; *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage c. France*, Réclamation n°64/2011, décision sur le bien-fondé du 24 janvier 2012, §§126-129.

Il y a lieu de souligner que le Comité européen des droits sociaux a également rappelé qu'une expulsion ne doit pas laisser les personnes concernées sans abri et que l'égalité de traitement implique que l'Etat prenne les mesures appropriées à la situation particulière des Roms afin de garantir leur droit au logement et d'empêcher qu'ils ne soient, en tant que catégorie vulnérable, privés d'abri. A plusieurs reprises, il a estimé que la France ne respectait pas ses obligations au regard de l'article 31 de la Charte. Dans une décision du 11 septembre 2012, publiée le 21 janvier 2013, par exemple, il a condamné la France pour violation du principe de non-discrimination et du droit au logement. Il a estimé en effet qu'en poussant les occupants à quitter le terrain où ils sont installés – même de façon illégale – puis, s'ils n'obtempèrent pas, à les en expulser sans leur proposer de solutions pérennes de relogement approprié, les autorités françaises avaient contribué au non-respect du droit au logement de ces personnes.[46]

L'expulsion des familles des terrains sans accompagnement suffisant dans la recherche d'une solution alternative d'hébergement et/ou de logement a pour conséquence de les condamner à une situation d'errance sur le territoire. Les informations recueillies par le Défenseur des droits permettent d'établir que concernant l'évacuation d'au moins six campements – à Noisy-le-Grand, Saint-Ouen, Ris Orangis et dans l'agglomération lyonnaise -, des familles expulsées ont été dirigées par les forces de police vers d'autres villes ou départements et dans plusieurs cas chassées systématiquement des terrains où elles s'installaient.

Les conditions dans lesquelles ces familles ont été expulsées de leurs campements sans proposition de logement, puis délogées systématiquement des terrains où elles s'installaient, les ont condamnées à une situation d'errance sur le territoire, de surcroît en pleine période hivernale.

Ces situations sont incompatibles avec le principe de dignité humaine et le respect des droits fondamentaux.

Par ailleurs, l'absence d'accompagnement des familles par les pouvoirs publics ne permet pas de garantir aux enfants une continuité dans leur prise en charge scolaire. C'est ce qui s'est produit pour plusieurs enfants qui résidaient sur les campements situés à La Courneuve et à Noisy-le-Grand.

Dès le 4 octobre 2012, le Défenseur des droits a alerté le Premier ministre à ce sujet, l'informant que dans plus d'une cinquantaine de cas, ces opérations avaient entraîné une déscolarisation pure et simple des enfants concernés.

Par ailleurs, il ressort des informations recueillies que dans la majorité des cas où il n'y a eu ni diagnostic social, ni accompagnement des personnes expulsées, la raison justifiant le démantèlement du campement ne semble pas avoir été « *la sécurité des personnes* » – exception prévue par la circulaire pour justifier une action immédiate – mais avant tout la responsabilité qui incombe au préfet d'accorder le concours de la force publique à un huissier de justice qui rencontre des difficultés pour faire exécuter une décision de justice ordonnant aux occupants de quitter les lieux. L'insalubrité des lieux et/ou la sécurité des

[46] CEDS, *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, Réclamation n°51/2008, (2009), § 112 ; Conclusions 2011 (France), p. 28 ; CEDS, *Médecins du Monde international c. France*, Décision sur le bien-fondé, 11 septembre 2012, Réclamation n°67/2011.

occupants et/ou les nuisances causées par les campements et/ou les plaintes des riverains ont pu être des éléments pris en compte par les préfets pour apprécier le moment auquel ils ont dû octroyer le concours de la force publique.

Si certains préfets ont retardé de plusieurs semaines l'intervention de la force publique, **le Défenseur des droits regrette cependant que le délai écoulé entre la demande de réquisition de la force publique et la décision l'accordant n'ait pas été utilisé pour anticiper l'évacuation et mettre en œuvre la circulaire du 26 août 2012**. A cet égard, il faut rappeler que la circulaire indique que *« dans les situations dans lesquelles une évacuation d'urgence n'est pas engagée, le délai entre l'installation des personnes, la décision de justice et l'octroi du concours de la force publique doit être mis à profit, pour engager, dès l'installation du campement, et chaque fois que les circonstances locales le permettent, un travail coopératif afin de dégager pour les personnes présentes dans ces campements des solutions alternatives ».*

Le Défenseur des droits relève que, lors de l'expulsion de cinq campements à Rennes, à Pacé, à Saint-Etienne, et à Roubaix, la circulaire a été partiellement respectée, dans la mesure où une solution d'hébergement provisoire a été proposée aux personnes les plus vulnérables – à savoir les familles avec enfants, les personnes malades et les personnes handicapées – sans autre accompagnement. Cependant, cette solution d'hébergement temporaire s'est révélée insuffisante.

Le Défenseur des droits constate que des solutions d'hébergement d'urgence conduisant à séparer les hommes des femmes et des enfants ont été proposées aux familles expulsées, que celles-ci ont refusé. Cela a été le cas à Vigneux-sur-Seine, en mars 2013 – comme l'a rapporté Romeurope – et à Ris Orangis en avril 2013, où les familles risquaient d'être séparées d'une trentaine de kilomètres et les enfants éloignés de leur environnement scolaire.

La solution d'hébergement d'urgence ou de logement proposée aux familles expulsées doit évidemment être adaptée aux besoins de la famille et ce, en vue de préserver son unité.

Par ailleurs, concernant l'évacuation d'une trentaine d'occupants du campement situé à Cran-Gevrier (Haute-Savoie) en octobre 2012, le Défenseur des droits note que les services de la préfecture ont eu la volonté de mettre en œuvre la circulaire en effectuant un diagnostic social de la situation des personnes résidant sur le terrain. Cependant, ce diagnostic n'a débouché sur l'accompagnement social que d'une seule famille avec deux enfants. Cela s'explique par le fait que le critère utilisé par la préfecture pour sélectionner les familles à accompagner - à savoir *« les personnes qui rentrent dans un processus d'insertion »* ou *« dont la volonté d'insertion semble réelle »* - est trop subjectif pour garantir la continuité de l'accès aux droits préconisés par la circulaire et imposés par les textes internationaux. Il ne permet notamment pas d'englober les personnes pour lesquelles l'évacuation les laisserait sans abri et sans accompagnement en matière de scolarisation et de suivi médical, qui doivent pourtant bénéficier - comme toute autre personne sur le campement - du dispositif de protection. A cet égard, les informations reçues ne permettent pas de savoir si, d'une part, les autres enfants résidant sur le campement et n'ayant pas bénéficié de l'accompagnement ont pu être scolarisés ou continuer de l'être et, d'autre part, si les autres familles et personnes isolées ont été prises en charge pour bénéficier, au minimum, d'un hébergement d'urgence et d'un suivi médical.

Ainsi, avons-nous examiné les situations dans lesquelles il apparaît que les préconisations de la circulaire n'ont pas été mises en œuvre ou mises en œuvre partiellement. Les circonstances et les détails de ces évacuations sont relatés en annexe I de ce rapport.

IV. Démantèlements de campements pour lesquels les exigences imposées aux pouvoirs publics ont été respectées

Concernant les démantèlements de campements situés à Créteil, à Villeneuve-le-Roi dans le département du Val-de-Marne, et à Toulouse (« l'île du Ramier ») dans le département de Haute-Garonne, les services de l'Etat ont mis en œuvre tous les volets préventifs de la circulaire : une solution d'hébergement provisoire a été proposée aux personnes expulsées et un suivi social a été mis en œuvre.

C'est le cas du campement situé à Créteil, dans le département du Val-de-Marne (à proximité du CHU Henri Mondor), sur lequel résidaient 64 personnes dont 17 enfants, qui a été démantelé le 30 août 2012 avec le concours de la force publique, à la suite d'une décision du TGI de Créteil. Avant le démantèlement du campement, le Préfet du Val-de-Marne a organisé plusieurs réunions avec des associations comme la Ligue des droits de l'homme (LDH), le Comité de soutien aux familles Roms de Créteil et Romeurope 94, et les responsables du Samu social, afin d'organiser le déroulement des opérations d'évacuation et de prévoir l'hébergement des familles dans des structures hôtelières du département. Un diagnostic social a été réalisé par le Samu social et la LDH avant l'opération de démantèlement ; il précisait le nombre de familles et leur composition, le nombre d'enfants scolarisés et leur lieu de scolarisation, le projet professionnel de certains des occupants ainsi que l'hébergement d'urgence proposé. La date de l'évacuation a été communiquée à l'avance aux personnes concernées ainsi qu'aux associations. Un hébergement dans des hôtels situés près des établissements scolaires fréquentés par les enfants a été proposé aux familles qui l'ont accepté. Au 1er février 2013, elles y résidaient toujours. Les familles bénéficient en outre d'un suivi social assuré par le Samu social, en lien avec les travailleurs sociaux du Conseil général afin de préparer leur intégration future dans les dispositifs de droit commun (emploi et logement). Le CNDH Romeurope précise avoir reçu la confirmation que les dossiers de demande de titre de séjour avec autorisation de travailler seraient examinés avec attention. Enfin, des réunions pilotées par le préfet ont eu lieu entre les associations, le comité de soutien, le Samu social et la préfecture afin de veiller à une mise en place coordonnée par tous les acteurs d'un accompagnement social des familles.

La circulaire a également été suivie dans ses préconisations lors de l'évacuation du terrain situé sur l'île du Ramier à Toulouse, le 21 novembre 2012. Selon le Collectif Solidarité Roms de Toulouse, d'août à novembre 2012, plusieurs réunions ont eu lieu à l'initiative de la préfecture de la Haute-Garonne, des représentants du Conseil général, de la ville de Toulouse et des associations. Après recensement des familles, celles qui le souhaitaient ont été reçues en entretien pour qu'elles puissent faire part de leur souhait de rester ou non en France et des démarches déjà entreprises. Devant l'échelonnement prévisible des propositions d'emploi, la Préfecture a finalement, avant même tout contrat d'emploi, émis quinze récépissés avec autorisation de travail. Sur l'accompagnement en matière d'hébergement, un consensus s'est dégagé pour fixer l'objectif de ne laisser aucune des familles sans solution de logement. Dix appartements ont été mobilisés par les bailleurs

sociaux de l'agglomération toulousaine pour les familles semblant les plus proches d'un accès à l'emploi, un bâtiment a été trouvé pour héberger dix familles, et des hébergements à l'hôtel ont été proposés à la dizaine de familles restante dans l'attente d'une solution pérenne. En matière de suivi social, les services de l'Etat se sont engagés à financer l'accompagnement social des familles accédant progressivement à un appartement. Cependant, le Collectif a déploré la présence massive des Compagnies républicaines de sécurité (CRS) avec plus de vingt véhicules lors de l'évacuation.

Dans un autre campement sis à rue de la Marine à Villeneuve-le-Roi, dans le département du Val-de-Marne, – occupé par 121 personnes dont 48 enfants – qui a été démantelé le 11 septembre 2012 avec le concours de la force publique, l'OFII et les services de la protection maternelle et infantile ont effectué des visites sur le campement durant l'été afin d'évaluer la situation sociale et sanitaire des familles. Le Samu social et la préfecture ont réalisé un diagnostic faisant apparaître notamment la présence d'enfants dans le campement, l'état de santé des résidents et leur suivi médical, ainsi que la présence d'enfants scolarisés. Le jour du démantèlement, un hébergement en hôtel a été proposé à l'ensemble des familles. Le Collectif national droits de l'homme Romeurope précise que sans la mobilisation de militants, la présence de la presse et des élus et sans la réaction des familles, seulement quelques personnes dites fragiles auraient bénéficié d'une proposition de logement. Le collectif regrette que les propositions d'hébergement n'aient pas pris en compte la volonté des familles de ne pas être séparées, ce qui a conduit les personnes isolées et perdues à quitter les lieux d'hébergement. Au 1er février 2013, malgré le suivi social, seulement 4 familles résideraient toujours dans ces hôtels, les autres ayant souhaité quitter les structures hôtelières.

Recommandations

Compte tenu des constats répétés sur la non-application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 par les services de l'Etat dans le cadre des procédures de démantèlement de campements illicites depuis l'été 2012, le Défenseur des droits :

- *Recommande que le ministre de l'Intérieur rappelle à l'ensemble des préfets que d'une part les opérations de démantèlement de campements doivent être effectuées en conformité avec les exigences nationales et internationales relatives au principe de dignité humaine, au droit à ne pas être privé d'un abri et à l'intérêt supérieur de l'enfant, exigences rappelées par la circulaire du 26 août 2012 qui encadre ces opérations, et d'autre part que les mesures préconisées par ce texte (notamment l'établissement d'un diagnostic global et individualisé des personnes résidant sur le campement) doivent être prises avant tout démantèlement, en vue de garantir aux occupants un accompagnement dans la recherche d'une solution alternative d'hébergement d'urgence et de logement et une continuité dans l'accès à leurs droits fondamentaux, notamment la scolarisation des enfants et un suivi médical ;*

- *Recommande que la circulaire du 26 aout 2012 soit amendée afin de préciser les notions d'urgence et de sécurité permettant de démanteler un campement sans mettre en œuvre les mesures de préparation et d'accompagnement préconisées afin qu'elles soient limitées à des cas exceptionnels et des faits d'une extrême gravité (prostitution, exploitation de personnes vulnérables ou d'enfants) précisément définis en conformité avec les exigences de la jurisprudence et sans avoir recours à des notions générales telles que l'insécurité ou l'insalubrité ;*

- *Recommande que dès l'établissement du diagnostic, un interprète soit présent à l'occasion des rencontres entre les représentants de services publics et les occupants des terrains ;*

- *Recommande, lorsqu'un démantèlement de campement est programmé et que la circulaire n'a pu être mise en œuvre, qu'un sursis à l'évacuation soit prévu et qu'un délai de trois mois soit accordé aux occupants – comme l'autorisent les articles L.412-1 et suivants du code des procédures civiles d'exécution– afin de permettre aux autorités compétentes de trouver une solution alternative d'hébergement d'urgence et/ou de logement, comme le prévoit la circulaire et réitère ses recommandations relatives à l'application de la trêve hivernale prévue par l'article L.412-6 du code des procédures civiles d'exécution aux campements illicites ;*

- *Recommande qu'un représentant de chaque service déconcentré des ministres signataires de la circulaire, soit présent lors des opérations d'évacuation ;*

Par ailleurs, le Défenseur des droits :

- *Se félicite de la mise en place d'une mission de coordination interministérielle de l'action de l'Etat et d'interface avec les associations et autres partenaires (collectivités, bailleurs sociaux) confiée au préfet Alain Régnier en vue de mieux anticiper le démantèlement des campements illicites et l'accompagnement des populations et des efforts faits par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), afin de fournir un appui méthodologique aux services de l'Etat ;*

- *Préconise que la DIHAL soit tenue informée avant toute opération de démantèlement et l'invite à présenter des expériences de démantèlement qui se sont déroulées en conformité avec la circulaire ;*

- *Préconise que le ministre de l'Intérieur établisse un bilan des mesures mises en œuvre par les services de l'Etat pour respecter la circulaire du 26 août 2012 précitée ;*

PARTIE II : LE DROIT A LA SECURITE ET A LA PROTECTION DES BIENS DES PERSONNES OCCUPANT LES CAMPEMENTS

Parallèlement aux difficultés rencontrées pour mettre en œuvre la circulaire du 26 août 2012, le Défenseur des droits a constaté d'autres problèmes rencontrés par les occupants des campements. A cet égard, la toute première réunion du collège qui l'assiste dans le domaine de la déontologie dans le domaine de la sécurité a eu à émettre un avis dans un dossier relatif à l'expulsion d'une famille Rom, à Lyon[47].

Cet aspect du bilan est nécessairement plus bref dans la mesure où les réclamations adressées au Défenseur des droits, au titre de sa compétence dans le domaine de la déontologie de la sécurité, ont amené à l'ouverture d'enquêtes qui ont donné lieu à de nombreuses auditions en raison de la présence de multiples intervenants dans ce type de dossiers, voire à des vérifications sur place. L'instruction de ces dossiers se poursuit.

Il a été observé que lorsque l'expulsion des terrains avait lieu avec l'assistance de la force publique, certains biens appartenant aux personnes expulsées et d'autres effets importants comme leurs papiers d'identité et leurs dossiers médicaux étaient laissés sur place et ensuite détruits. Ainsi que le rapporte Amnesty international, les familles expulsées perdent fréquemment non seulement leur logement, mais également leurs biens, et sont contraintes à repartir de zéro[48].

Or, en matière d'expulsion, la loi prévoit que les meubles se trouvant sur les lieux soient remis à la personne expulsée, ou dans un lieu qu'il aura désigné au préalable. A défaut, l'huissier doit dresser un inventaire des biens meubles laissés sur place et les déplacer dans un lieu de stockage qu'il indique à la personne expulsée. Celle-ci a un mois à partir du jour où le procès-verbal d'expulsion lui est signifié pour les récupérer. Dans l'hypothèse où la personne expulsée ne retire pas ses meubles, ils peuvent être vendus ou déclarés abandonnés, à l'exception des documents personnels.[49]

Par ailleurs, certains campements pour lesquels une expulsion était prévue ont été régulièrement « visités » par des agents de police qui annonçaient avec insistance aux occupants l'imminence de l'évacuation et la destruction de leurs abris, et qui leur conseillaient de quitter les lieux par leurs propres moyens avant l'expulsion.[50] A La Courneuve par exemple, DEI France a indiqué que 35 familles ont quitté leur campement suite à des pressions policières alors qu'aucun diagnostic social n'avait été effectué, que plusieurs enfants étaient scolarisés dans les écoles de Drancy et de Bobigny et qu'une partie des occupants avaient des titres de séjour (ne leur permettant pas de travailler) et étaient en France depuis de nombreuses années.

Ce comportement de la part des forces de l'ordre a déjà été pointé du doigt par la Commission nationale consultative des droits de l'homme et plusieurs associations, notamment Amnesty International dans son rapport sur les expulsions des Roms en Ile-de-France.[51] Lors de sa visite en France en 2008, le Commissaire aux droits de l'homme au Conseil de l'Europe l'a également dénoncé, relevant que les relations entre les populations

[47] Décision 2010-177 (mentionnée au rapport d'activités du Défenseur des droits pour l'année 2011) : http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mds-2010-177.pdf
[48] Amnesty international, *Chassés de toute part, Les expulsions forcées des Roms*, novembre 2012.
[49] Voir notamment les articles L. 433-1 à L. 433-3 du code des procédures civiles d'exécution.
[50] Cette situation a été dénoncée par DEI international et Romeurope pour les campements situés à Noisy-le-Grand et à La Courneuve.
[51] CNCDH, Avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales, 22 mars 2012 ; Amnesty International, *Chassés de toutes parts, les expulsions des Roms en Ile-de-France*, 2012, p. 24.

sur les campements et la police n'étaient pas toujours satisfaisantes et qu'elles vivaient dans un climat de crainte. Or, quelque soit la nature de l'occupation du terrain, chaque personne a le droit à la sécurité sur le lieu de son habitation et le droit de ne pas subir de pression et de ne pas être victime d'intimidation de la part des forces de police ou de toute autre personne.

Quatre saisines évoquent, outre le déroulement des expulsions, des restrictions ou privations de la liberté d'aller et venir dont auraient fait l'objet les familles Roms après qu'elles aient dû quitter les terrains où elles habitaient.

Ainsi le 4 avril 2013, le Défenseur des droits a été saisi par le Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) des circonstances dans lesquelles des fonctionnaires de police ont temporairement privé de liberté d'aller et venir des familles Roms, après l'évacuation, le 3 avril 2013, de leur campement situé en bordure de la RN7, à Ris Orangis. Il est à noter que certaines de ces familles étaient entrées en conflit avec le Maire pour faire scolariser leurs enfants (voir Partie III de ce rapport). La saisine précise que les familles évacuées qui n'avaient pas été choisies pour un parcours d'insertion, se sont fait proposer par le conseil général des hébergements à Nanterre ou dans le Val d'Oise, mais uniquement pour les familles avec femmes enceintes et enfants de moins de trois ans. Les autres, refusant les hébergements d'urgence séparant les hommes des femmes avec enfants, n'ont pas reçu d'autres propositions, puis ont été suivies par les forces de police et de gendarmerie pendant une journée entière dans leurs déplacements pour qu'elles ne s'immobilisent pas et pour qu'elles quittent la ville et le département. Les associations évoquent notamment qu'un bus transportant les familles évacuées vers des hôtels pouvant les accueillir avec l'appui des associations aurait été suivi puis fait l'objet d'une immobilisation forcée durant 45 minutes par les fonctionnaires de police, pour être finalement accompagné à l'extérieur du département, et ce, en dehors de tout cadre juridique.

L'Institution a été précédemment saisie, le 1er juin 2012, par l'organisation Médecins du monde des circonstances dans lesquelles des fonctionnaires de police sont intervenus sur plusieurs lieux de vie de familles Roms, à Marseille, en août 2011 (à la porte d'Aix), en octobre 2011 (à deux reprises au 28 boulevard Guigou) et enfin sur le terrain jouxtant l'église Saint Martin, le 22 novembre 2011. Les réclamants dénoncent des violences illégitimes de la part de policiers lorsqu'ils se sont présentés sur ces sites, telles que des usages de gaz lacrymogène sans motif dans des tentes, sur la nourriture, vers des enfants ou femmes enceintes, des insultes, intimidations, menaces, non-assistance à personne en danger.

Par ailleurs, le Défenseur des droits a également été saisi par le collectif national droits de l'homme Romeurope, le 21 septembre 2011, des circonstances dans lesquelles l'évacuation d'un bidonville s'est déroulée, le 31 août 2011, sur le terrain dit des « Cosmonautes », à Saint-Denis (93), où vivaient environ 150 Roms, ainsi que des suites de cette évacuation. D'après les auteurs de la saisine, les Roms auraient été contraints par les forces de l'ordre de monter dans un tramway spécialement affrété, puis dans un RER, duquel ils n'auraient pu descendre qu'une fois arrivés au terminus de la ligne. L'instruction de cette affaire pourra être achevée lorsque le procureur de la République aura accordé à l'Institution une autorisation à cette fin.

Enfin, le Défenseur des droits poursuit l'instruction d'une saisine de la Commission nationale de déontologie (CNDS), dont il a repris les missions, déposée le 28 avril 2010 par M. Jean-Patrick Gille, député d'Indre et Loire, pour le collectif national des droits de l'homme Romeurope. Cette saisine concerne les modalités de l'intervention des forces de l'ordre lors de l'attaque d'un bidonville, où habitaient 150 à 200 Roms, par des ressortissants de la communauté des gens du voyage, de la prise en charge des Roms dans un gymnase, ainsi que les conditions de leur retour en Roumanie et de la destruction des baraques restantes du bidonville. Les faits se sont déroulés à Massy (91) du 8 au 11 mars 2010. Selon les

auteurs de la saisine, ces personnes auraient subi une restriction ou privation de leur liberté d'aller et venir dans le gymnase, en vue de favoriser la prise de décision du retour de ces derniers en Roumanie. Ce dossier, à l'issue d'une enquête particulièrement complexe, devrait aboutir à une prise de décision au cours du second semestre 2013.

Pour mémoire, il ya lieu de rappeler que, par le passé, la CNDS a rendu quatre avis à propos d'affaires de même nature :

- Avis 2006-106 (rapport 2007) : Intervention de fonctionnaires de police en vue d'interpeller deux Roms en flagrant-délit de vol de carburant, à Aubervilliers : manquement au devoir de protection de l'intégrité physique en raison du retard pris à contacter les secours après que l'un des mis en cause se soit jeté à l'eau, ce dernier étant décédé par noyade

- Avis 2007-4 (rapport 2007) : Intervention de fonctionnaires de police sur le campement dit du « Hanul » à Saint-Denis, dans le cadre d'une enquête de flagrance pour enlèvement avec violences et séquestration : les fonctionnaires de police ont procédé à des perquisitions illégales ;

- Avis 2009-137 (2011) : Expulsion d'une famille Rom hors de tout cadre légal à Saint-Martin d'Hères ;

- Avis 2008-125 (2011) : Evacuation d'un bidonville, à Massy, sans respecter le cadre juridique existant pour plus de 90 personnes (seules 9 personnes étaient visées par l'arrêté et 100 environ ont été expulsées) et restriction à la liberté d'aller et venir en empêchant les personnes expulsées de descendre du RER

Recommandations

Indépendamment des décisions que pourrait être amené à prendre le Défenseur des droits à l'issue des enquêtes menées dans le cadre des réclamations dont il a été saisi et rappelés ci-dessus, il y a lieu de constater que les évacuations conduisent fréquemment à la destruction des biens des occupants, notamment leurs documents administratifs, et ce contrairement à la loi.

C'est pourquoi, il recommande que les mesures nécessaires soient mises en œuvre afin de prévoir que les biens se trouvant sur les lieux soient remis à la personne expulsée, et, pour ceux insusceptibles d'être transportés, qu'ils soient entreposés dans un lieu approprié, en respectant les modalités prévues par les textes en pareilles circonstances[52].

[52] Pour une recommandation générale de même nature, concernant la destruction d'effets personnels et de dons humanitaires des « migrants de Calais », voir Décision du Défenseur des droits n° MDS 2011-113 du13 novembre 2012 :

http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mds-2011-113[0].pdf

PARTIE III : LE RESPECT DU DROIT A L'EDUCATION DES ENFANTS RESIDANT DANS LES CAMPEMENTS

La Halde puis le Défenseur des droits ont déjà eu l'occasion de dénoncer la persistance de certaines municipalités à faire obstacle à la scolarisation des enfants résidant dans des campements illicites, et le caractère discriminatoire des refus d'inscriptions scolaires fondés, directement ou non, sur leur origine et/ou leur nationalité.[53] La Halde hier, le Défenseur des droits aujourd'hui ont également reproché la volonté de certains maires de ne pas scolariser les enfants des campements en vue de ne pas encourager la pérennisation de l'occupation illégale du terrain et d'inciter les occupants à quitter les lieux.[54]

Le Défenseur des droits constate que les ruptures de scolarité des enfants causées par les démantèlements multiples et répétés de campements illicites ces derniers mois s'ajoutent aux difficultés rencontrées par les familles pour inscrire leurs enfants à l'école et anéantissent tous les efforts réalisés par les acteurs locaux allant dans le sens de l'inclusion scolaire et l'intégration de ces enfants. A cet égard, la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites ne manque pas de rappeler aux pouvoirs publics le principe d'obligation scolaire et demande aux services de l'Education nationale, en relation avec les maires et les associations, de prendre en charge sans délai et avec un souci de continuité les enfants présents dans les campements.

Le Défenseur des droits a été saisi ou s'est saisi d'office de situations dans lesquelles plusieurs enfants résidant dans des campements illicites ou des squats, de nationalité roumaine ou bulgare, considérés comme appartenant à la communauté Rom, ne sont pas parvenus à être scolarisés ou à accéder à des conditions normales de scolarisation (2). Ces enfants ont donc été privés du droit de tout enfant à l'éducation et d'un accès égal à l'éducation, lesquels sont pourtant garantis tant au niveau international qu'au niveau national (1).

1) Obligations incombant aux pouvoirs publics en matière d'éducation

Plusieurs normes supranationales et internes imposent aux pouvoirs publics de garantir le droit à l'éducation et des conditions normales de scolarisation à tous les enfants quels que soient leur origine, leur situation administrative, et leur mode de vie ou d'habitation.

a) Obligations au regard du droit international

La France est liée par plusieurs engagements internationaux consacrant l'obligation des Etats à respecter et garantir le droit des enfants à l'éducation, notamment la Convention internationale des droits de l'enfant (ci-après « la CIDE ») du 20 novembre 1989, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (ci-après « la Convention européenne »), la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 14 de la Charte sociale européenne et l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Les articles 1 et 2 de la CIDE disposent qu'« *un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt, en vertu de la législation qui lui*

[53] Voir, par exemple, Décision n°MLD/2012-33 du 16 février 2012, Délibérations n°2007-30 du 12 février 2007, 2009-333 du 8 juin 2009.
[54] Voir notamment Délibération n° 2007-30.

est applicable » et que les « *Etats parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la 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. »*

Dans son observation générale n°6 du 1er septembre 2005,[55] le Comité des droits de l'enfant rappelle à cet égard que la jouissance des droits énoncés dans la Convention n'est pas limitée aux enfants de l'Etat partie et doit 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 résultent pour l'Etat 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.

A ce titre, le Défenseur des droits rappelle les préconisations du Comité, dans ses observations finales faites à la France, le 22 juin 2009,[56] où il s'est déclaré *« préoccupé par la discrimination persistante, notamment dans le domaine des droits économiques et sociaux, qui va à l'encontre des principes de progrès social, de justice et de non-discrimination, et dont sont en particulier victimes les enfants résidant dans les départements et territoires d'outre-mer, les enfants demandeurs d'asile ou réfugiés, ainsi que les enfants appartenant à des groupes minoritaires comme les Roms, les gens du voyage et les minorités religieuses* ». Le Comité a exhorté la France à garantir une protection complète contre la discrimination dans le domaine des droits économiques et sociaux. Il s'est également dit très préoccupé « *par la stigmatisation dont sont victimes, certains groupes d'enfants, en particulier les enfants vulnérables et des enfants vivant dans la pauvreté, tels que les Roms »* et « *par l'absence de validation des connaissances culturelles transmises aux enfants appartenant à des groupes minoritaires, en particulier les Roms et les gens du voyage, et par la discrimination dont ils sont victimes, notamment en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels, y compris le droit à un logement convenable, à un niveau de vie suffisant, à l'éducation et à la santé* ».

Par ailleurs, il convient de rappeler que l'article 3-1 de la CIDE, d'application directe en droit interne, demande à ce que « *[d]ans 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.* »

> Bien que ne créant des obligations qu'à l'égard des Etats sans ouvrir directement de droits aux personnes[57], il faut néanmoins mentionner l'article 28 de la CIDE qui dispose que *« les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit sur la base de l'égalité des chances, qu' : a) ils rendent l'enseignement en primaire obligatoire et gratuit pour tous ; b) ils encouragent l'organisation de différentes formes d'enseignement*

[55] Comité des droits de l'enfant, Observation générale n°6 du Comité des droits de l'enfant - CRC/GC/2005/6, 1er septembre 2005.
[56] Comité des droits de l'enfant, 51ème session, Observations finales, CRC/C/FRA/CO/4, 22 juin 2009.
[57] CE 29 décembre 1997, Soba, n° 170098

> *secondaire, 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 (…) et e) ils prennent des mesures pour encourager la régularité de la fréquentation scolaire et la réduction des taux d'abandon scolaire »*.

Par ailleurs, l'article 14 de la Convention européenne prohibe toute différence de traitement fondée sur l'origine nationale dans la jouissance des droits et libertés garantis par la Convention et ses protocoles.

Ainsi, dans l'arrêt *Timichev c. Russie* du 13 décembre 2005, la Cour européenne a condamné le refus des autorités russes d'inscrire à l'école les enfants d'un parent d'origine étrangère, au motif que ce dernier n'était plus enregistré comme résident de la commune et qu'il ne détenait plus de carte de migrant.[58] Elle a souligné l'importance de la scolarisation des enfants dans des écoles primaires – indispensable pour l'acquisition des connaissances et pour leur intégration dans la société –, et de l'inscription à l'école de tous les enfants, y compris des enfants appartenant à une minorité, dans les systèmes où la scolarisation est obligatoire.

Concernant le Premier Protocole à la Convention européenne, son article 2 stipule, quant à lui, que nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction et que l'Etat doit, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respecter le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques.

Cet article qui s'applique tant à l'enseignement primaire qu'à l'enseignement secondaire[59] interdit de priver quiconque du droit à l'instruction. A cet égard, la Cour européenne rappelle que dans une société démocratique, ce droit est indispensable à la réalisation des droits de l'homme et occupe une place si fondamentale qu'une interprétation restrictive de l'article 2 ne correspondrait pas au but et à l'objet de cette disposition.[60] Elle estime qu'en s'engageant à ne pas *« refuser le droit à l'instruction »,* les Etats garantissent à quiconque relevant de leur juridiction un droit d'accès aux établissements scolaires existant à un moment donné et la possibilité de tirer, par la reconnaissance officielle des études accomplies, un bénéfice de l'enseignement suivi.[61]

> L'article 17-2 de la Charte sociale européenne prévoit quant à lui que les Etats s'engagent *« à assurer aux enfants et aux adolescents un enseignement primaire et secondaire gratuit ainsi qu'à favoriser la régularité de la fréquentation scolaire »*. Si cet article n'implique pas une obligation d'assurer l'enseignement obligatoire jusqu'à l'âge de 18 ans, le Comité européen des droits sociaux considère néanmoins que la scolarité doit être obligatoire pendant une durée raisonnable, généralement jusqu'à l'âge minimal d'admission à l'emploi. En outre, le Comité a eu l'occasion de rappeler aux Etats leur obligation de veiller à ce que les catégories vulnérables bénéficient du droit à l'éducation et jouissent d'une égalité d'accès en la matière. Sont concernés notamment les enfants issus des minorités, les enfants demandeurs d'asile, les enfants réfugiés et les enfants hébergés en foyer. Il souligne que des mesures spéciales doivent être prises, le

[58] *Timichev c. Russie,* nos 55762/00 et 55974/00, CEDH 2005-XII.
[59] *Leyla Şahin c. Turquie* [GC], n°44774/98, §§ 136, CEDH 2005-XI.
[60] *Ibid*.
[61] Voir notamment *Affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique » c. Belgique,* 23 juillet 1968, §§ 3 et 4, série A n°6.

> cas échéant, pour assurer que tous ces enfants y aient accès dans les mêmes conditions. Cependant, ces mesures plus particulièrement tournées vers les enfants Roms ne doivent pas conduire à une séparation/ségrégation dans les structures scolaires.[62]

Dans le même sens, la Cour européenne a maintes fois rappelé aux Etats la vulnérabilité des Roms/Tsiganes, lesquels constituent une minorité précaire et défavorisée, et la nécessité qu'ils accordent une attention particulière « à leurs besoins et à leur mode de vie propre », tant dans le cadre réglementaire considéré que lors de la prise de décision dans des cas particuliers.[63] Elle estime qu'ils ont besoin d'une protection spéciale, qui doit s'étendre au domaine de l'éducation.[64] A cet égard, elle a observé qu'un consensus international se faisait jour au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe pour reconnaître les besoins particuliers des minorités et l'obligation de protéger leur sécurité, leur identité et leur mode de vie, et ce non seulement dans le but de protéger les intérêts des minorités elles-mêmes mais aussi pour préserver la diversité culturelle qui est bénéfique à la société dans son ensemble.[65]

Par ailleurs, il importe pour le Défenseur des droits de souligner également que la directive n°2000/43 du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, interdit la discrimination directe et indirecte fondée sur la race ou l'origine ethnique en matière d'éducation (article 3 1. g)).

b) Obligations des pouvoirs publics au regard du droit national

Le droit interne impose aux pouvoirs publics de garantir le droit à l'éducation à tout enfant se trouvant sur le territoire national, quels que soient son origine et son mode de vie ou d'habitation.

Ainsi qu'il a été précédemment indiqué, outre l'article 13 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 qui dispose que « *la Nation garantit l'égal accès de l'enfant (…) à l'instruction (…) »,* le code de l'éducation prévoit que l'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six et seize ans, dès l'instant où ils résident sur le territoire national.

Cette obligation scolaire s'impose aux parents mais également aux maires. Le fait, par les parents d'un enfant ou toute personne exerçant à son égard l'autorité parentale ou une autorité de fait de façon continue, de ne pas l'inscrire dans un établissement d'enseignement, sans excuse valable, en dépit d'une mise en demeure de l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation, est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500

---

[62] Education des enfants Roms en Europe – textes et activités du Conseil de l'Europe en matière d'éducation - http://www.coe.int/t/dg4/education/roma/Source/TextsActivitiesISBN_FR.pdf ; Conclusion relative à la Slovénie (conclusions 2003).

[63] *Chapman c. Royaume-Uni* [GC], no 27238/95, § 96, CEDH 2001-I ; *Connors c. Royaume-Uni*, no 66746/01, § 84, 27 mai 2004.

[64] *Oršuš et autres c. Croatie* [GC], no 15766/03, § 147, CEDH 2010.

[65] *Ibid*, *D.H. et autres c. République tchèque*, précité, § 181. Dans le même sens, voir la Recommandation 1557 (2002) sur la situation juridique des Roms en Europe adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le 25 avril 2002 impose dans son point 15.*c* de «*garantir l'égalité de traitement à la minorité rom en tant que groupe minoritaire ethnique ou national dans les domaines de l'éducation (…)*» en veillant particulièrement: « *à donner la possibilité aux Roms d'intégrer toutes les structures éducatives, du jardin d'enfants à l'université* ».

euros d'amende. Quant aux maires, ils ont l'obligation de dresser, à la rentrée scolaire, la liste de tous les enfants résidant dans leur commune qui sont soumis à l'obligation scolaire.[66]

À l'école primaire, même si la famille ne peut pas, lors de la demande d'inscription, présenter un ou plusieurs des documents nécessaires, l'élève doit bénéficier d'une admission provisoire. Au cas où le directeur d'école se trouverait dans l'impossibilité absolue d'admettre l'élève par manque de place, il doit adresser un rapport au directeur académique des services de l'Education nationale. Celui-ci doit en informer le préfet et prendre toutes dispositions utiles pour rendre cet accueil possible.

Dans le second degré, l'élève est inscrit par le chef d'établissement après affectation par l'autorité académique. Le fait qu'une famille soit hébergée de manière provisoire sur le territoire d'une commune est sans incidence sur le droit à la scolarisation de ses enfants. C'est la résidence sur le territoire d'une commune qui détermine l'établissement scolaire d'accueil[67]. La scolarisation s'effectue donc dans les écoles et les établissements du secteur du lieu de stationnement.

L'article 2 de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations prohibe toute discrimination directe ou indirecte fondée sur l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race en matière d'éducation.

En outre, le juge administratif a rappelé à plusieurs reprises que le principe d'égal accès à l'instruction est garanti tant par le Préambule de la Constitution de 1946, les articles L.111-1 et L.131-1 code de l'éducation que par l'article 2 du Protocole n°1 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme[68]. Concernant les enfants vivant dans des campements illicites, il a également souligné que le caractère illégal de l'occupation ou encore le danger grave et imminent qu'elle revêt ne peut motiver un refus de scolarisation.[69]

Par ailleurs, il convient de rappeler que le refus de scolarisation d'un enfant résidant dans un campement illicite situé sur le territoire communal est susceptible de constituer le délit de refus discriminatoire du bénéfice d'un droit accordé par la loi par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargé d'une mission de service public au sens des articles 225-1 et 432-7 du code pénal et que ce délit est passible de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

La circulaire n°2002-063 du 20 mars 2002 relative aux modalités d'inscription et de scolarisation des élèves de nationalité étrangère des premier et second degrés dispose qu'aucune distinction ne peut être faite entre élèves de nationalité française et de nationalité étrangère pour l'accès au service public de l'éducation.

En outre, des dispositions particulières ont été prévues pour les élèves non francophones, afin de leur garantir un égal accès à l'éducation. Les articles L.321-4 et L.332-4 du code de l'éducation prévoient en effet la mise en place d'actions particulières pour l'accueil et la scolarisation de ces élèves. Plusieurs circulaires ont également été prises pour garantir le droit à l'éducation des enfants allophones nouvellement arrivés et organiser leur scolarité. La

[66] Voir notamment les articles L. 111-1, L. 131-1 et L. 131-6 du Code de l'éducation ainsi que l'article 227-17- du Code pénal.
[67] *Ibid*.
[68] CE, 15 décembre 2012, n°344729.
[69] TA Paris, 1er février 2002, n°0114244/7.

circulaire n°2012-141 du 2 octobre 2012 relative à l'organisation de la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés rappelle notamment que l'école est un droit pour tous les enfants résidant sur le territoire national quels que soient leur nationalité, leur statut migratoire ou leur parcours antérieur. Dans le même sens, une autre circulaire n°2012-142 du 2 octobre 2012 relative à la scolarisation et la scolarité des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs sédentarisées depuis peu, ayant un mode de relation discontinu à l'école, rappelle également le principe d'égalité de traitement et que ces enfants ont droit à la scolarisation et à une scolarité dans les mêmes conditions que les autres, quelles que soient la durée et les modalités du stationnement et de l'habitat, et dans le respect des mêmes règles.[70]

Enfin, la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites rappelle que le principe de l'obligation scolaire s'applique aux familles vivant dans des campements illicites et que les pouvoirs publics sont tenus de garantir la continuité de l'accès aux droits en matière de prise en charge scolaire. Elle demande aux services de l'éducation nationale, en relation avec les maires et les associations, *« de prendre en charge sans délai et avec un souci de continuité les enfants présents dans les campements »* et de prévoir des conditions matérielles de scolarisation suffisantes permettant d'assurer l'assiduité scolaire (cantine, ramassage et fournitures scolaires).

2) Les obstacles rencontrés par les enfants résidant dans les campements pour s'inscrire à l'école et bénéficier d'un égal accès à l'éducation

A travers les réclamations dont il a eu connaissance, le Défenseur des droits relève plusieurs atteintes aux droits et à l'intérêt supérieur des enfants demeurant dans des campements illicites ou des squats. Le droit à l'éducation de ces enfants est aujourd'hui particulièrement mis en péril, tant quant à leur inscription scolaire (a) que dans les modalités de leur scolarisation (b).

a) Refus d'inscription scolaire

Le Défenseur des droits a été saisi de trois dossiers dans lesquels des enfants se sont vus refuser l'inscription scolaire par la municipalité et/ou n'ont pas été scolarisés.

Il y a lieu de distinguer entre l'inscription scolaire et la scolarisation proprement dite.

Pour justifier les refus d'inscription, les autorités municipales ont invoqué l'absence de domiciliation des familles et/ou l'absence de vaccination des enfants. Or, il ressort des différents textes précédemment exposés que ces critères ne peuvent en aucun cas être opposés aux familles et entraver la démarche d'inscription scolaire des enfants.

En décembre 2012, les enfants résidant dans des campements situés sur le territoire de la commune de Noisy-le-Grand ne sont pas parvenus à obtenir une inscription scolaire auprès

[70] Voir également la circulaire n°2012-143 du 2 octobre 2012 sur l'organisation des CASNAV (centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs), laquelle abroge la circulaire n°2002-102 du 25 avril 2002, et la circulaire n°2002-063 du 20 mars 2002 sur les modalités d'inscription et de scolarisation des élèves de nationalité étrangère des premier et second degrés qui rappelle également le principe d'égalité de traitement des enfants en âge d'être scolarisé.

des services de la mairie. A la suite d'une demande du Défenseur des droits, le maire a indiqué que l'inscription scolaire avait été refusée en raison de l'absence de domiciliation et de lien suffisant avec la commune, ainsi que de l'absence de certificat de vaccination. Entre-temps, le Défenseur apprenait que, sur instruction de l'inspection académique de Seine-Saint-Denis, les enfants avaient été physiquement accueillis à l'école le « Clos de l'arche », à Noisy-le-Grand. L'inspection de l'Education nationale a ensuite confirmé la présence assidue des enfants à l'école, le renforcement du dispositif d'accueil spécialisé (UP2A) dans l'école et la vaccination des enfants qui n'aurait pu, sans cela, être accueillis dans l'école.

Les informations recueillies par le Défenseur des droits ont démontré que les familles résidaient bien à Noisy-le-Grand, que leur demande de domiciliation avait été rejetée par le centre communal d'action sociale et que les enfants étaient vaccinés. S'appuyant sur ces éléments, le Défenseur des droits a demandé au maire de procéder à l'inscription scolaire des enfants dans un délai de dix jours, avec copie du courrier au préfet. Aucune mesure n'ayant été prise, il a, par décision du 7 mai 2013, recommandé au préfet de Seine-Saint-Denis de procéder à l'inscription administrative immédiate des enfants sur les listes des écoles de la commune (voir annexe VI).[71] A ce jour, ni le maire ni le préfet n'ont procédé à cette inscription.

La deuxième réclamation concerne une vingtaine d'enfants, en âge d'aller à l'école maternelle et primaire, résidant dans un campement sur le territoire de la commune de Lunéville, qui se sont vu refuser l'inscription scolaire par la municipalité au motif qu'ils n'étaient pas domiciliés sur la commune. Après avoir adressé un courrier au maire de la commune et à l'Inspection académique, le Défenseur a été informé, en avril 2013, que leur demande avait été finalement accueillie suite à une rencontre entre la mairie et les services académiques de la l'Education nationale et que le dispositif *« UP2A »* prévu par la circulaire n°2012-141 du 2 octobre 2012 avait été mis en place pour accueillir ces enfants.

La troisième réclamation concerne des enfants résidant sur des campements illicites situés à Ris-Orangis qui n'ont pu obtenir auprès de la municipalité leur inscription scolaire et qui ont finalement été placés quelques semaines plus tard à l'écart, dans une salle attenante à un gymnase municipal, en dehors de l'établissement scolaire, en vue de se voir dispenser un enseignement.

Le Défenseur des droits rappelle, en premier lieu, que l'absence de domiciliation légale ou de vaccination des enfants ne peut en aucun cas entraver le processus d'inscription scolaire et le droit à l'instruction des enfants en âge d'être scolarisés.

En effet, la loi impose aux maires l'obligation de procéder sans délai à l'inscription administrative des enfants qui résident sur le territoire de leur commune, quels que soient leur origine et leurs modes de vie ou d'habitation. Le droit à l'éducation est un droit fondamental à l'égard duquel la commune n'a aucun pouvoir d'appréciation.

La circulaire n°2012-142 rappelle, à cet égard, que les enfants issus des familles itinérantes et de voyageurs ont droit à la scolarisation et à une scolarité dans les mêmes conditions que les autres enfants, quelles que soient la durée et les modalités du stationnement et de l'habitat. Elle précise que même si la famille ne peut pas, lors de la demande d'inscription d'un enfant à l'école primaire, présenter un ou plusieurs des documents nécessaires (tels

[71] Décision MDE-2013-92.

que le document d'état civil, le carnet de vaccination, ou le justificatif de domicile), celui-ci doit bénéficier d'une admission provisoire dans l'attente de la présentation des documents manquants. Par ailleurs, dans le second degré, le fait qu'une famille soit hébergée de manière provisoire sur le territoire d'une commune est sans incidence sur le droit à la scolarisation.

Dès lors, les pouvoirs publics ne peuvent invoquer l'absence de domiciliation administrative et/ou de vaccination pour refuser l'inscription scolaire aux enfants résidant sur les campements illicites.

En deuxième lieu, le Défenseur des droits constate que, trop souvent, les familles résidant sur les campements auxquelles les services municipaux reprochent l'absence de domiciliation sur la commune lors de l'inscription scolaire de leurs enfants voient leur demande de domiciliation écartée par les services des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS ou CIAS), en raison de *« l'absence de lien suffisant »* avec la commune.

A cet égard, il y a lieu de rappeler que la circulaire du 25 février 2008 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable,[72] prévoit que cette domiciliation ne peut être refusée par les CCAS ou CIAS *« que si les personnes ne présentent aucun lien avec la commune »* et que la notion de lien avec la commune doit s'apprécier selon les critères qui sont fixés à l'article R.264-4 du code de l'action sociale et des familles[73]. Dès lors, doivent être considérées comme ayant un lien avec la commune (pour les CCAS) ou du groupement de communes (pour les CIAS) et devant être domiciliées, les personnes qui sont installées sur son territoire. La notion d'installation doit être entendue de façon large et ne saurait évidemment être bornée à la seule circonstance d'habiter dans un logement au sens strict sur le territoire de la commune.

Ainsi, en 2002, le Tribunal administratif de Paris a annulé une décision par laquelle le maire du 15ème arrondissement de Paris avait refusé l'inscription à l'école d'enfants au motif que le logement où ils se trouvaient était occupé illégalement et présentait un danger grave et imminent, puis a enjoint au maire et, à défaut, au Préfet, de procéder à leur inscription[74]. De la même façon, en 2006, le Tribunal administratif de Montpellier a annulé une décision par laquelle le maire avait également refusé l'inscription à l'école d'enfants au motif qu'ils vivaient dans une installation précaire et illégale dans une zone inondable de la commune.

Par conséquent, les familles installées dans un campement illicite situé sur le territoire d'une commune doivent être considérées comme présentant un lien avec cette commune et se voir domiciliées sur son territoire.

En troisième lieu, concernant la vaccination des enfants en âge d'être scolarisés, le Défenseur des droits rappelle que si une vaccination à jour est indispensable à l'accueil physique des enfants à l'école, elle ne peut en aucun cas faire obstacle à l'inscription administrative des enfants auprès des services municipaux. Lors des

[72] Circulaire n°DGAS/MAS/2008/70du 25 février 2008 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable.
[73] Aux termes de cet article, *« sont considérées comme ayant un lien avec la commune ou le groupement de communes au sens de l'article L. 264-4 les personnes qui sont installées sur son territoire. Les personnes qui ne remplissent pas cette condition et qui ne sont pas installées sur le territoire d'une autre commune sont également considérées comme ayant un lien avec la commune ou le groupement de communes, au sens de l'article L. 264-4, dès lors qu'elles y exercent une activité professionnelle, y bénéficient d'actions d'insertion ou exercent l'autorité parentale sur un enfant qui y est scolarisé. »*
[74] TA de Paris, 1er février 2002, n°0114244/7, *Mme M'Bodet Sissoko*

demandes d'inscription, les services municipaux doivent jouer un rôle actif dans l'information et l'orientation des familles quant à la vaccination et au suivi médical de leurs enfants.

Ainsi, afin d'encourager les familles à faire médicalement suivre leurs enfants, les services municipaux doivent-ils, dès les premières démarches des familles pour l'inscription de leurs enfants, accepter les dossiers même incomplets et inviter les parents à se rendre auprès des services médicaux de proximité (protection maternelle et infantile, permanence d'accès aux soins santé, association spécialisées dans les soins …), puis les engager à compléter leurs dossiers auprès des services municipaux, préalablement à l'accueil de leurs enfants dans une école de la ville.

Le Défenseur des droits attire l'attention des pouvoirs publics sur les difficultés à suivre la vaccination des enfants résidant dans les campements illicites, qui sont particulièrement vulnérables aux affections médicales. Les associations telles que Médecins du monde ont fait part des risques de sur-vaccination des enfants dont les parents, en situation d'errance, chassés systématiquement des campements et expulsés de façon souvent précipitée, ne peuvent produire le carnet de vaccination, souvent égaré lors de l'évacuation, et qui, de ce fait, peuvent être revaccinés à chaque nouvelle installation sur un terrain.

Le Défenseur des droits rappelle que les autorités locales ne peuvent utiliser les différents administratifs ou juridiques qui les opposent aux familles demeurant dans des campements illicites, pour freiner voire interdire l'accès des enfants à l'école.

b) Les modalités de scolarisation

Le Défenseur des droits a traité deux dossiers concernant la mise en place de classes *« SAS »* (ou classes d'accueil transitoire) en dehors d'un établissement scolaire, pour n'accueillir que des enfants résidant dans des campements illicites. Cette situation s'est produite à Ris-Orangis dans le département de l'Essonne et à Saint-Fons dans le département du Rhône.

En septembre 2012, plusieurs familles d'origine roumaine, d'appartenance à la communauté Rom, vivant sur le campement situé sur le territoire de Ris-Orangis depuis l'été n'ont pu obtenir auprès du maire de la commune l'inscription scolaire d'une douzaine d'enfants, alors que certificats de vaccination et extraits d'actes de naissances avaient été produits. Le Défenseur des droits a vainement sollicité des observations de la part du maire. Le 21 janvier 2013, il a été informé par le Secours catholique de la mise en place par la commune d'un dispositif de scolarisation au sein d'une salle attenante à un gymnase municipal, qui n'accueillait que les enfants des campements. Deux professeurs des écoles issus des classes d'initiation pour les non-francophones des écoles communales (CLIN) ont été mandatés pour leur dispenser un enseignement. Les familles des enfants concernés n'auraient pas été informées des raisons de ce dispositif, ni de sa durée, ni des modalités d'accès aux services périscolaires (cantine, garderie, aide aux devoirs, activités sportives et artistiques, ramassage scolaire). L'adjointe au Défenseur des droits pour la défense des enfants, Marie Derain, s'est déplacée sur le campement afin de rencontrer les enfants, leurs parents et les associations. Les familles ont pu témoigner de leur volonté de scolariser leurs enfants en milieu ordinaire. Le 22 janvier 2013, le Défenseur des droits a adressé un courrier au Ministre de l'Education nationale, lui faisant part de son inquiétude à l'égard des

conditions de scolarisation de ces enfants compte tenu de leur caractère stigmatisant, et sollicitant de sa part ses observations sur les modalités transitoires de leur prise en charge scolaire et les mesures envisagées afin de rendre effectives les dispositions des circulaires du 11 octobre 2002.

Le 9 février 2013, le Tribunal administratif de Versailles a été saisi par les familles des enfants concernés d'un recours en référé-suspension ainsi que d'un recours en annulation de la décision du maire de Ris-Orangis de placer ces enfants dans une classe spécifique en dehors de l'établissement scolaire, dénonçant son caractère discriminatoire à raison de l'origine.

Parallèlement, le Défenseur a demandé au maire la scolarisation des enfants dans un délai de dix jours, sous peine de s'inscrire durablement dans une démarche de discrimination et d'atteinte aux droits de l'enfant. Il a rappelé qu'à défaut de scolarisation par le maire, il solliciterait le préfet conformément à l'article L.2122-34 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que le préfet peut agir en lieu et place du maire en pareille situation.

Le 22 février 2013, les services académiques de l'Education nationale ont informé le Défenseur des droits que le dispositif mis en cause avait pris fin et que les enfants avaient été scolarisés, sur réquisition du préfet de l'Essonne.

Le 3 avril 2013, le maire de Ris-Orangis a pris un arrêté municipal afin de faire évacuer le campement où résidaient les enfants scolarisés, portant ainsi atteinte aux droits des familles à un accès continu en matière de scolarisation. Le GISTI (Groupement d'information et de soutien des immigrés) a saisi le Défenseur des droits des conditions dans lesquelles cette évacuation a été effectuée par les pouvoirs publics (voir, à cet égard la partie II relative au droit à la sécurité et à la protection des biens des personnes occupants les campements).

A Saint-Fons, dans le département du Rhône, en novembre 2012, une vingtaine d'enfants résidant dans deux campements ont été inscrits administrativement à l'école mais ont été placés dans une classe *« SAS »* mise en place exclusivement pour eux au sein d'un commissariat de police. Selon les informations recueillies, les enfants ont reçu une instruction dispensée par un agent contractuel de l'Education nationale, ayant une expérience en enseignement de français langue étrangère, assistée de deux étudiantes stagiaires. A la suite d'un courrier du Défenseur des droits dénonçant le caractère stigmatisant de ce mode de scolarisation, le maire de Saint-Fons a indiqué que ce choix de « *nouveau dispositif de scolarité* » était dicté par des contraintes tenant à la saturation des écoles et des classes, précisant que l'intégration des élèves en milieu ordinaire serait réalisée progressivement dès la rentrée des vacances de février. Le 19 février 2013, le directeur académique des services de l'Education nationale a apporté au Défenseur des droits les informations demandées sur les effectifs scolaires à Saint-Fons et leur répartition. Le 21 février 2013, le recteur a quant à lui indiqué qu'une inclusion en classe ordinaire était en cours dans les écoles de Saint Fons et qu'un bilan serait réalisé courant mars. En mars, le Défenseur des droits a demandé au maire et au directeur académique d'indiquer le calendrier relatif à l'inclusion des élèves dans les classes ordinaires et à obtenir copie des évaluations de ces élèves. Le 14 mars 2013, le délégué du Défenseur des droits a effectué une visite au sein de la dite « classe sas ».

Par une décision du 7 mai 2013, le Défenseur des droits a dénoncé le caractère discriminatoire et stigmatisant du dispositif mis en place et a demandé notamment à ce que

les autorités procèdent à l'affectation immédiate des enfants concernés dans les écoles de la commune et à la fermeture de la « classe sas ». Le 15 mai 2013, le directeur académique des services de l'Education nationale a annoncé la fermeture de la « classe d'accueil transitoire » et la scolarisation des enfants dans deux écoles de la commune.[75]

Le Défenseur des droits s'interroge sur les bases légales qui ont permis dans les deux cas, de mettre en place ces dispositifs qui, en tout état de cause, ne sont pas conformes aux exigences formulées dans les circulaires du 2 octobre 2012 relatives à la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés et des enfants issus des familles itinérantes et de voyageurs.

La circulaire n°2012-141 rappelle en effet que l'inclusion des élèves allophones dans les classes ordinaires constitue la modalité principale de scolarisation et l'objectif des pouvoirs publics. Si cette inclusion scolaire peut nécessiter des aménagements temporaires et des dispositifs particuliers pour les élèves allophones arrivants – au moyen d'unités pédagogiques (UPE2A) qui leur permettront d'acquérir le socle commun de connaissances et de compétences –, ce dispositif doit être mis en place selon les besoins individuels de ces enfants et une évaluation personnalisée et adéquate de leur maîtrise de la langue française et de leurs connaissances, et non selon des préjugés qui laisseraient supposer que ces élèves, du seul fait de leur origine, de leur nationalité ou de leur mode de vie ou d'habitation, doivent tous être regroupés, tout âge confondu, au sein d'une classe spécifique et unique, sans lien avec les classes ordinaires, de surcroît située en dehors de l'établissement scolaire.

Par ailleurs, ces unités pédagogiques ne peuvent qu'être une mesure provisoire, son objectif étant de permettre à ces enfants de suivre au plus vite l'intégralité des enseignements dans une classe suivant un cursus ordinaire. La circulaire n°2012-141 du 2 octobre 2012 précise d'ailleurs que le degré de maîtrise du français nécessaire à l'intégration dans une classe ordinaire doit être apprécié régulièrement, sans attendre la fin de l'année scolaire, et que l'orientation de l'élève doit se construire au regard des compétences qu'il a acquises et de ses capacités. En outre, la mise en place d'une telle unité doit toujours organiser des liens avec la classe ordinaire et donc prévoir des temps de présence en classe ordinaire. Il est d'ailleurs précisé que tout élève allophone intégrant cette unité doit être préalablement inscrit dans une classe ordinaire de son âge. Les élèves allophones doivent pouvoir participer à toutes les activités scolaires aux côtés de leurs camarades.

A cet égard, il convient de rappeler que le seul dispositif particulier en dehors d'un établissement, expressément prévu par les textes, est « *l'antenne scolaire mobile* », qui ne constitue nullement « *une alternative à l'Ecole de la République* » mais « *une mission temporaire de scolarisation et de lien avec l'école pour des élèves et des familles dont la relation au système scolaire est précaire »*.[76]

Le Défenseur des droits constate également que, dans les dossiers dont il a été saisis, les préfets n'avaient pas exercé les pouvoirs que leur confère l'article L.2122-34 du code

[75] Annexe VI du rapport.
[76] Voir à cet égard la circulaire n°2012-142, précitée.

général des collectivités territoriales pour remédier à ces situations et assurer l'accès des enfants à l'école[77].

De surcroît, en privant les enfants résidant dans les campements illicites d'un égal accès à l'éducation scolaire, les dispositifs mis en place à Ris-Orangis et à Saint-Fons stigmatisent ces enfants et leurs familles et revêtent un caractère discriminatoire à raison de leur origine contraire à la loi du 27 mai 2008, à la directive européenne 2000/43 et à l'article 14 de la Convention européenne combiné à l'article 2 du Protocole additionnel n°1.

Le Défenseur des droits estime que la décision prise par le maire de Ris-Orangis de placer les enfants du campement, qui sont d'origine roumaine et d'appartenance à la communauté Rom, au sein d'une classe spécifique en dehors de l'établissement scolaire, revêt un caractère discriminatoire à raison de l'origine et a décidé de porter des observations en ce sens dans le cadre du recours en annulation contre la décision, actuellement pendant devant le Tribunal administratif de Versailles.

En effet, la Cour européenne a rappelé à plusieurs reprises que, dans la société démocratique actuelle basée sur les principes du pluralisme et du respect pour les différentes cultures, aucune différence de traitement fondée exclusivement ou dans une mesure déterminante sur l'origine ethnique d'une personne ne saurait être objectivement justifiée.[78]

Dans deux affaires, *D.H. et autres c. République tchèque* précitée et *Sampanis et autres c. Grèce* du 5 juin 2008, relatives au placement d'enfants Roms dans des classes spécifiques, la Cour a estimé que ces enfants avaient fait l'objet d'une discrimination fondée sur leur origine ethnique. La première affaire se rapportait à une pratique ayant cours en République tchèque, consistant à placer un nombre disproportionné d'enfants Roms dans des écoles pour élèves ayant des difficultés d'apprentissage, que la Cour a jugée constitutive d'une discrimination fondée sur l'origine ethnique.

Dans la seconde affaire, la Cour a constaté que la pratique consistant à commencer par refuser d'inscrire les enfants Roms à l'école pour ensuite les placer dans des classes spéciales logées dans une annexe du bâtiment principal de l'école primaire, s'analysait également en une discrimination fondée sur l'origine[79]. La Cour a reproché aux autorités le fait de ne pas avoir soumis les enfants – avant leur affectation dans lesdites classes – à des tests adéquats permettant d'évaluer leurs aptitudes et leurs difficultés d'apprentissage, de ne pas les avoir évalués périodiquement, de ne pas avoir justifié cette affectation dans ces classes sur un critère unique et clair, et de ne pas avoir démontré que les enfants ainsi placés avaient intégré, par la suite, des classes ordinaires.

La Cour a considéré également que le consentement des parents au placement des enfants dans ces classes spéciales ne valait pas renonciation au droit de ne pas subir de discrimination et ne pouvait leur être opposé ; en l'espèce, elle n'a pas été convaincue que les parents, en tant que membres d'une communauté défavorisée et souvent sans instruction étaient en mesure d'évaluer tous les aspects de la situation et les conséquences

[77] L'article L.2122-34 de ce code dispose que : *« Dans le cas où le maire, en tant qu'agent de l'Etat, refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le représentant de l'Etat dans le département peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial ».*

[78] *Timichev c. Russie*, précité, § 58 ; *D.H. et autres c. République tchèque*, [GC], n°57325/00, CEDH 2007-IV, § 176.

[79] *D.H. et autres c. République tchèque* [GC], précité ; *Sampanis et autres c. Grèce*, n°32526/05, 5 juin 2008.

de leur consentement.[80] Encore récemment, la Cour a rappelé sa position dans l'affaire *Horváth et Kiss c. Hongrie* du 29 janvier 2013, où deux enfants d'origine Rom avaient été placés de manière discriminatoire et infondée au sein d'une école pour handicapés mentaux.[81]

Au vu des éléments d'information recueillis par le Défenseur des droits concernant les situations à Saint-Fons et Ris-Orangis et de la jurisprudence précitée, le placement des enfants issus des campements au sein de classes mises en place exclusivement pour eux, en dehors de l'établissement scolaire et du cadre légal, et sans évaluation adéquate de leurs connaissances dès leur arrivée, constitue une mesure discriminatoire.

Le Défenseur des droits rappelle que les modalités de scolarisation des enfants allophones, qu'ils soient originaires de Bulgarie ou de Roumanie, issus de la communauté Rom ou non, doivent être réalisées dans le respect des textes en vigueur et dans l'intérêt supérieur des enfants. Cet intérêt commande que ces enfants soient traités avec respect et dignité et qu'ils ne soient pas regroupés en dehors du système scolaire ordinaire, en fonction de leur origine. Le Défenseur des droits rappelle que les enfants ne peuvent accomplir de progrès tant dans l'acquisition de la langue que dans leur socialisation que s'ils sont en contact étroit et quotidien avec les enfants de leur âge qui n'appartiennent pas à leur communauté d'origine.

Cependant, le Défenseur des droits tient à saluer l'engagement de nombreux professionnels de l'éducation et équipes pédagogiques au sein des écoles, qui font preuve de dynamisme, de souplesse et d'initiatives dans l'accueil des enfants d'origine bulgare ou roumaine, appartenant ou non à la communauté Rom, contribuant ainsi à faire reculer les préjugés qui subsistent à l'égard ces enfants très vulnérables.[82] A cet égard, il note avec satisfaction l'engagement des services de l'Etat et du ministère de l'Education nationale dans l'application des circulaires qu'il a lui-même édictées, mais tient à rappeler que l'Etat doit régulièrement renouveler ses rappels au respect des textes, à destination des recteurs et des directeurs académiques des services de l'Education nationale comme il doit aussi, lorsque cela s'avère nécessaire, intervenir en cas de mauvaise application.

Le Défenseur des droits regrette que le Ministre de l'Education nationale n'ait pas eu la possibilité de faire connaître sa position au fond, en réponse au courrier qui lui a été adressé le 22 avril 2013 relatif au statut et à la base légale du dispositif ayant conduit à la création de classes regroupant dans des lieux inadaptés des enfants de différentes tranches d'âges et d'une même nationalité.

Recommandations

Le Défenseur des droits :

- *recommande au ministre de l'Intérieur en lien avec le ministre de l'Education nationale de rappeler aux maires, agissant en tant qu'agents de l'Etat :*

[80] Le 11 décembre 2012, les autorités grecques ont été à nouveau été condamnées par la Cour.
[81] *Horváth et Kiss c. Hongrie*, n°11146/11, 29 janvier 2013. Voir également *Sampani et autres c. Grèce*, n°59608/09, 11 décembre 2012.
[82] Cela a été le cas en Seine-Saint-Denis et en Savoie.

- *que tous les enfants en âge d'être scolarisés, notamment ceux résidant dans des campements illicites ou des squats, doivent être autorisés à s'inscrire à l'école et être effectivement scolarisés au sein des établissements scolaires ;*

- *que l'absence de vaccination et/ou l'absence de domiciliation ne peu(ven)t entraver l'inscription scolaire des enfants des campements et que les services municipaux doivent jouer un rôle actif dans l'information et l'orientation des familles concernant la vaccination des enfants et leur suivi médical ;*

- *que les enfants allophones quels que soient leur origine et/ou leur mode de vie ou d'habitation, doivent être scolarisés au sein des établissements scolaires et qu'ils doivent bénéficier, lorsque cela s'avère nécessaire, d'aménagements particuliers comme la mise en place d'unités pédagogiques, au sein même de ces établissements et en lien avec la classe ordinaire de leur âge, après avoir effectué une évaluation adéquate de leurs connaissances de la langue française et de leurs capacités, conformément aux préconisations des circulaires du 2 octobre 2012* [83]*.*

- *recommande au ministre de l'Intérieur de rappeler aux préfets :*

  - *dans le cas où un maire, en tant qu'agent de l'Etat, refuserait d'inscrire à l'école un enfant résidant sur un campement illicite, leur obligation d'y procéder d'office en application de l'article L.2122-34 du code général des collectivités territoriales ;*

  - *lorsqu'un démantèlement de campement illicite est programmé, leur obligation de veiller à l'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 visant à garantir la continuité de l'accès à la scolarisation, en proposant notamment des solutions d'hébergement ou de logement dans des lieux situés à proximité de l'école ou desservis par les circuits de ramassage scolaires.*

- *recommande à l'Association des maires de France de rappeler à ses adhérents avant la rentrée scolaire 2012-2013 que :*

  - *le refus de scolarisation d'un enfant résidant sur un campement illicite situé sur le territoire communal est susceptible de constituer le délit de refus discriminatoire du bénéfice d'un droit accordé par la loi par une personne dépositaire de l'autorité publique au sens des articles 225-1 et 432-7 du code pénal, délit passible d'une peine de 5 ans d'emprisonnement et de 75000 euros d'amende.*

  - *le refus discriminatoire de scolarisation est justiciable civilement devant le juge administratif sur le fondement des articles L 111-1 et L 131-1 du Code de l'éducation.*

[83] Voir notamment Circulaire n°2012-141 du 2 octobre 2012, relative à l'organisation de la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés – NOR : MEN/E/12/36611C ; Circulaire n°2012-142 du 2 octobre 2012, relative à la scolarisation et à la scolarité des enfants issus des familles itinérantes et de voyageurs – NOR : MEN/E/12/36612/C ; Circulaire n°2012-143 du 2 octobre 2012, relative à l'organisation des CASNAV – NOR : RED/E/12/36614/C.

PARTIE IV : LES OBSTACLES AU DROIT A LA PROTECTION SOCIALE ET A L'EMPLOI DES RESSORTISSANTS COMMUNAUTAIRES, APPARTENANT POUR LA GRANDE MAJORITE D'ENTRE EUX A LA COMMUNAUTE ROM

En matière de protection sociale, les ressortissants communautaires bénéficient d'une égalité de traitement entre eux, quelle que soit la date d'entrée de leur pays dans l'Union européenne (« UE »), conformément à l'article 24 de la directive 2004/38/CE relative au droit au séjour des citoyens de l'Union, lui-même inspiré des articles 18 et 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union prohibant toute forme de discrimination fondée sur la nationalité.

En d'autres termes, s'il existe une période transitoire pour les ressortissants roumains et bulgares en matière d'accès au travail salarié (1), il n'en existe aucune en matière de protection sociale (2).

1. Les mesures transitoires pour l'accès au travail salarié, un frein à l'intégration des populations Roms, roumaines et bulgares.

L'accès à l'emploi salarié des ressortissants communautaires bulgares et roumains – qui représentent la grande majorité des personnes considérées comme Roms présentes sur le territoire français - est soumis à restriction : en raison des mesures transitoires valables jusqu'au 31 décembre 2013 au plus tard, ces ressortissants sont tenus d'obtenir une autorisation de travail lorsqu'ils souhaitent occuper un emploi salarié. De plus, pour que la situation de l'emploi ne leur soit pas opposable, ils doivent demander à occuper un emploi présent sur une liste de métiers réputés être « sous tension ».

La période transitoire ne s'applique pas aux citoyens bulgares ou roumains autres que salariés. Ces derniers peuvent en effet librement accéder aux professions non-salariées ou indépendantes (sous réserve, pour les professions réglementées, de la reconnaissance des qualifications professionnelles). Ils restent toutefois soumis à l'obligation de demander, au préalable, un titre de séjour en France.

Ainsi, alors que tout citoyen de l'UE peut travailler en France sur simple présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité, Roumains et Bulgares sont soumis au même régime de contraintes que les étrangers non-européens, bien que leurs deux pays soient membres de l'Union Européenne depuis 2007.

Dans la circulaire interministérielle du 26 aout 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, le gouvernement avait annoncé les assouplissements qu'il entendait mettre en place afin de rapprocher la situation des Roumains et Bulgares de celle des autres ressortissants communautaires en matière d'accès au marché du travail salarié.

Ces assouplissements s'inscrivent dans un cadre précis : à la suite des démantèlements de campements illicites durant l'été 2012, la Commission européenne a mis de nouveau la France sous surveillance, comme en 2010 à l'occasion de l'édiction de la circulaire 5 août 2010 préconisant de démanteler les *« campements Roms »*[84], et elle a rappelé la nécessité du respect des garanties contre les expulsions arbitraires et les traitements discriminatoires.

[84] Cette circulaire a été annulée par le Conseil d'Etat (CE, 7 avril 2011, n°343387).

« Les campements illicites posent problème et les autorités nationales ont raison de s'y intéresser. L'éloignement des Roms du territoire n'est cependant pas la solution à ce problème : c'est une politique à court terme, sans effets durables. ***C'est l'intégration économique et sociale qu'il faut privilégier*** *»* avait alors déclaré Viviane Reding, Commissaire européen à la Justice, aux droits fondamentaux et la citoyenneté.

Pour ce faire, deux changements d'inégales importances ont été opérés.

En premier lieu, les taxes dues à l'OFII par l'employeur et le ressortissant lui-même à l'occasion de la délivrance ou du renouvellement du titre de séjour (700 à 800 euros) ont été supprimées. Cette disposition, qui s'est appliquée immédiatement, est sans nul doute une avancée dans la mesure où ces taxes étaient un véritable frein à l'embauche des ressortissants bulgares et roumains.

En second lieu, la liste des métiers qui leur sont ouverts a été élargie par arrêté du ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, en date du 1er octobre 2012, modifiant l'annexe de l'arrêté du 18 janvier 2008. Aujourd'hui, 291 métiers sont ouverts aux Roumains et aux Bulgares sans que la situation de l'emploi ne leur soit opposable (seuls 150 métiers étaient ouverts avant cette révision).

Cependant, cet élargissement a très peu d'impact sur la situation des personnes concernées dans la mesure où les Roumains et Bulgares avaient déjà les compétences correspondant à l'un des 150 métiers ouverts, notamment dans le bâtiment, l'aide à la personne, l'hôtellerie et l'agriculture.

Le choix opéré par le gouvernement d'élargir les métiers ouverts aux Bulgares et Roumains laisse donc entier le problème de leur accès *concret* au marché du travail.

En effet, davantage que les métiers théoriquement accessibles à ces ressortissants, c'est la procédure administrative d'autorisation de travail elle-même qui représente un véritable frein à l'accès à l'emploi, notamment au regard des délais qui résultent de l'engorgement des services des étrangers des préfectures (la démarche prend de 6 à 8 mois au terme desquels le candidat se voit souvent adresser un simple refus), de la lecture restrictive du droit communautaire par ces services et des difficultés propres aux populations concernées quant à leur capacité à solliciter puis faire valoir leurs droits.

Ces obstacles ont de très lourdes conséquences sur la situation des intéressés car, en tant que ressortissants communautaires inactifs dépourvus de ressources suffisantes, ils demeurent privés de droit au séjour et peuvent alors être éloignés du territoire.

Le gouvernement, en poursuivant l'ambition de lutter au mieux contre l'exclusion de ces personnes, aurait pu opter pour une autre solution, celle de la levée des mesures transitoires, conduisant à éliminer les difficultés administratives du dispositif et établir une parfaite égalité de traitement entre tous les ressortissants communautaires, quelle que soit leur nationalité dans l'accès à l'emploi.

Il peut être rappelé à ce titre que la Haute autorité de lutte contre les discriminations (« HALDE »), dont le Défenseur des droits a repris les compétences, avait préconisé la levée de telles mesures dans sa délibération n°2009-372 du 26 octobre 2009.

Si la France a instauré, en 2007, lors de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'UE, comme d'autres pays membres, de telles mesures transitoires, c'était, à l'époque, par peur d'un effet dumping sur le marché du travail.

Or, un premier rapport de l'Union européenne avait déjà eu l'occasion d'expliquer qu'en 2007, les pays vers lesquels les ressortissants bulgares et roumains ont migré n'ont pas prioritairement été ceux dans lesquels l'accès à l'emploi était facilité : *« le volume et la direction des flux de mobilité sont plutôt conditionnés par l'offre et la demande générales de main d'œuvre ainsi que par des facteurs autres que les restrictions à l'accès au marché du travail. Qui plus est, ces restrictions peuvent freiner les ajustements du marché du travail, voire accentuer le travail non déclaré »*[85].

Depuis, un second rapport de la Commission européenne publié en 2011 a montré que ce dumping social ne s'est pas réalisé[86]. Alors que seuls neuf Etats membres appliquent encore des mesures transitoires, la mobilité des Roumains et des Bulgares a été jugée, à l'échelle de l'Union, *« positive pour les économies des pays d'accueil car ils ont pénétré des professions en pénurie ».* Selon le rapport, ils auraient même contribué à hauteur de 0,2 % au PIB de l'UE.

Concernant le cas particulier de la France, compte tenu du faible nombre de Roms en âge de travailler présents sur son territoire, une telle ouverture du marché salarié serait dépourvue d'impact économique significatif (pour mémoire l'Allemagne compterait environ 100 000 Roms vivant sur son territoire et l'Espagne et l'Italie – qui ont décidé de lever les mesures transitoires avant la fin de l'année 2013 – compteraient 120 000 et 600 000 Roms sur leurs territoires nationaux respectifs).[87]

En outre, il faut savoir que la démarche est relativement facile à mettre en œuvre, ne nécessitant pas de mesure législative mais seulement un courrier à la Commission européenne.

Enfin, l'argument selon lequel les problèmes liés à l'existence de mesures transitoires seraient à relativiser dans la mesure où celles-ci tomberont d'elles-mêmes au 31 décembre 2013 est assez largement inopérant. D'une part, il convient de prendre en compte le délai de procédure de 6 à 8 mois évoqué précédemment qui, pour des personnes vivant dans des situations de très grande précarité, va laisser persister les difficultés actuelles jusqu'à l'été 2014 au moins. D'autre part, les mêmes causes produisant les mêmes effets, l'entrée dans l'Union Européenne de la Croatie au 1er juillet 2013 risque de confronter la communauté Rom originaire de ce pays à des obstacles dont les effets pervers sont aujourd'hui admis.

2. *L'existence de pratiques discriminatoires dans l'accès au système de santé*

La vérification de la régularité du séjour d'un ressortissant communautaire pour le versement des prestations sociales est très différente de celle d'un ressortissant d'un Etat tiers à

[85] Commission européenne, *Les répercutions de la libre circulation des travailleurs dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne,* novembre 2008
[86] Commission européenne, *Rapport de la Commission au Conseil sur le fonctionnement des dispositions transitoires sur la libre circulation des travailleurs en provenance de Bulgarie et de Roumanie*, 11 novembre 2011, COM(2011) 729 final.
[87] *Ibid*.

l'Union : d'une part, ce contrôle incombe aux organismes pourvoyeurs de prestations sociales et non aux préfectures ; d'autre part, ce droit au séjour n'a pas à être matérialisé par un titre de séjour et ce, conformément à l'article 25 de la directive 2004/38 et aux articles L.121-1 et R.121-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers (« CESEDA »).

Aux termes de la directive précitée, les ressortissants communautaires inactifs ne sont en situation régulière que s'ils remplissent une des conditions suivantes :

- ils disposent d'un titre de séjour ;
- ils sont membres de famille d'un ressortissant bénéficiant d'un droit au séjour ;
- ils répondent aux deux conditions cumulatives suivantes : disposer de ressources suffisantes pour eux et leur famille afin de ne pas devenir une charge déraisonnable pour le système d'assurance sociale de l'Etat d'accueil, et bénéficier d'une assurance maladie complète avant leur arrivée dans l'Etat d'accueil.

Le Défenseur des droits a été saisi en septembre 2012 d'une réclamation relative au refus d'admission à l'aide médicale d'Etat (« AME ») qu'une Caisse primaire d'assurance maladie (« CPAM ») a opposé à une ressortissante roumaine inactive en situation irrégulière.

La CPAM fonde sa décision de refus sur le fait que la réclamante, en tant que ressortissante communautaire inactive, serait soumise aux conditions fixées par la circulaire DSS/DACI/2011/225 du 9 juin 2011 aux termes de laquelle, pour percevoir l'AME, elle devrait selon la Caisse, d'une part, détenir une couverture médicale complète préalable à l'entrée sur le territoire français et, d'autre part, disposer de ressources suffisantes pour elle-même et sa famille afin de ne pas devenir une charge déraisonnable pour les finances de l'Etat d'accueil.

Interrogée par courriel à plusieurs reprises, la conciliatrice de la CPAM faisait savoir aux services du Défenseur des droits que la Caisse se trouvait en présence de deux textes contradictoires (l'article L.251 du code de l'action sociale et des familles (« CASF ») et la circulaire précitée du 9 juin 2011).

Or, aux termes de l'article L. 251 du CASF, l'AME - soumise à condition de ressources -, est réservée aux étrangers résidant en France depuis plus de trois mois et exclus de l'assurance maladie en raison d'un séjour non régulier au sens de la réglementation de la sécurité sociale. Ces dispositions législatives sont précisées par le décret n°2005-860 du 28 juillet 2005 et la circulaire n°DSS/2A/2011/351 du 8 septembre 2011, tous deux relatifs à la réglementation de l'AME.

La circulaire du 9 juin 2011 dont se prévaut la CPAM est sans lien avec les conditions d'ouverture de l'AME mais vise les conditions de régularité du séjour. En effet, elle a pour objet de définir la condition d'assurance maladie complète que doivent justifier les ressortissants inactifs à la CPAM pour bénéficier d'un *droit au séjour* (à la condition d'assurance maladie complète s'ajoute une condition de ressources suffisantes).

En d'autres termes, en appliquant les dispositions de la circulaire du 9 juin 2011, la CPAM exige des ressortissants communautaires inactifs une condition de régularité de séjour pour bénéficier de l'AME, prestation justement réservée aux étrangers en situation irrégulière.

Cette exigence contraire à la loi revêt, en outre, un caractère discriminatoire à raison de la nationalité.

En effet, dans la mesure où le texte sur lequel la Caisse se fonde pour refuser le bénéfice de l'AME ne concerne que les ressortissants communautaires, seuls ces derniers se verront illégalement refuser ce droit.

Or, une telle différence de traitement est contraire à plusieurs textes prohibant les différences de traitement injustifiées et les discriminations.

Il en va ainsi, en premier lieu, de l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, aux termes duquel *« la Nation garantit à tous, notamment à l'enfant, la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé »*. Le Conseil constitutionnel a qualifié le droit à la protection de la santé de principe à valeur constitutionnelle et l'a doublement consacré, sous l'angle de la protection du droit à la santé de chaque individu, d'une part, et de la protection de la santé publique, d'autre part.

En second lieu, le droit à la santé de chacun est garanti par plusieurs traités internationaux ratifiés par la France, notamment les articles 2 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques et sociaux au regard desquels la France s'est engagée à reconnaître *« le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mental qu'elle soit capable d'atteindre »* sans discrimination aucune, fondée notamment *« (…) sur l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation »*.

Enfin, le fait de disposer de prestations maladie auxquelles donne accès l'AME, peut être assimilé à un « bien » qui doit être garanti à toute personne, sans discrimination fondée notamment sur l'origine nationale ou toute autre situation, en application de l'article 14 de la CEDH combiné à l'article 1er du Protocole additionnel à cette Convention. Pour mémoire, la Cour européenne a considéré que l'allocation aux adultes handicapés constitue un « bien » alors même qu'il s'agissait d'une prestation non contributive[88]. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a considéré que le refus d'accorder la CMU aux étrangers en situation irrégulière ne constituait pas une violation de l'article 14 CEDH combiné à l'article 1er du protocole additionnel à la Convention, dès lors que les étrangers en situation irrégulière avaient accès à l'AME (CE, 7 juin 2006, *Association Aides et autres*).

En vertu de la jurisprudence de la Cour européenne, une distinction n'est discriminatoire que si elle manque de justification objective et raisonnable, c'est-à-dire, si elle ne poursuit pas un *« but légitime »* ou s'il n'y a pas de *« rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et les buts visés ».* Le refus de faire bénéficier de l'AME les seuls ressortissants communautaires inactifs alors même qu'ils remplissent les conditions fixées par la loi pour en bénéficier ne saurait pouvoir être justifié dans la mesure où ce refus se fonde sur un texte non applicable au cas d'espèce.

Le refus opposé à la réclamante ayant saisi le Défenseur des droits par l'intermédiaire de son assistante sociale pose d'autant plus problème que l'instruction menée tend à démontrer que ce refus ne serait pas isolé mais serait appliqué à l'ensemble des ressortissants communautaires inactifs dépourvus de droit au séjour, très majoritairement Roumains et Bulgares, formant une demande auprès de cette CPAM.

[88] CEDH, *Khoua Pouarez c. France*, 30 décembre 2003.

Les services du Défenseur des droits restent à ce jour dans l'attente des observations de la Caisse mise en cause.

Par courrier du 5 avril 2013, le Directeur de la CPAM donnait plusieurs éléments d'information au Défenseur des droits, tout en lui demandant *« de bien vouloir l'excuser pour la réponse qui lui a été faite initialement »*.

D'une part, le Directeur de la Caisse indiquait que la situation de la réclamante a fait l'objet d'un réexamen à la lumière des explications données dans le courrier d'instruction du Défenseur des droits et a abouti à une ouverture des droits de celle-ci à compter du 1er août 2012.

D'autre part le Directeur de la Caisse précisait avoir *« donné à ses collaborateurs les instructions nécessaires afin que les dossiers des ressortissants communautaires inactifs ne pouvant être pris en charge au titre de la CMU soient étudiés dans le cadre de l'AME et le cas échéant au titre des soins urgents hors AME ».*

Recommandations :

■ Concernant l'accès au travail :

Le Défenseur des droits :

- *se félicite de la suppression des taxes OFII pour la création et le renouvellement des titres de séjour matérialisant l'autorisation de travail ;*
- *réitère les recommandations émises par la HALDE en 2009 tendant à ce que les mesures transitoires auxquelles sont soumis les ressortissants des Etats entrant dans l'Union européenne soient levées.*

■ Concernant l'accès au système de santé :

Le Défenseur des droits prenant acte, par la décision n° 2013-130 du 14 juin 2013, de l'issue favorable donnée à la réclamation dont il avait été saisi:

- *recommande à la Caisse primaire d'assurance maladie concernée de procéder à un nouvel examen de la situation des ressortissants communautaires ayant formé une demande d'AME depuis le 1er janvier 2012 auprès de ses services ;*
- *Par ailleurs, dans la mesure où son attention a été appelée à plusieurs reprises concernant des divergences d'interprétation entre les caisses sur les conditions d'ouverture de l'AME, il demande à la Caisse nationale d'assurance maladie de bien vouloir rappeler aux caisses primaires le droit applicable en matière d'ouverture des droits à l'AME au bénéfice des ressortissants communautaires et de clarifier notamment la nature des pièces exigibles pour apporter la preuve de l'identité, de la présence ininterrompue en France pendant 3 mois. Dans le même sens, il rappelle que le recours au fond des soins urgents, qui n'ouvre pas de droit personnel à une protection maladie et vise seulement à soutenir l'hôpital face à un risque de créance irrécupérable, ne saurait être que subsidiaire à l'ouverture d'un véritable droit à l'AME et ne pourrait donc palier les interprétations restrictives de la notion de résidence.*
- *Enfin, il appelle l'attention de la ministre des Affaires sociales et de la Santé sur la méconnaissance des règles applicables aux ressortissants communautaires par les CPAM.*

CONCLUSION

Une circulaire insuffisamment appliquée …

Il ressort de l'ensemble des éléments d'information recueillis que depuis son adoption, la circulaire interministérielle n'a pas systématiquement été mise en œuvre sur le territoire et que dans les cas où elle a été suivie, elle a été appliquée de manière insuffisante ou hétérogène[89]. Le Délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement, le Préfet Alain Régnier, chargé par le Premier ministre de fournir un appui méthodologique aux préfets dans le cadre de la mise en œuvre des actions préconisées par la circulaire du 26 août 2012, a fait le même constat. En mars 2013, il a relevé que *« l'expérience des derniers mois démontre que l'insuffisance d'anticipation et de proposition de solutions en amont des démantèlements, [a mis] en échec le travail d'accompagnement et d'insertion qui a pu être engagé ainsi que la scolarisation des enfants. ».* Il a ajouté qu'elle favorisait la reconstitution de nouveaux campements à proximité des campements démantelés.[90]

Les disparités dans la mise en œuvre de la circulaire pourraient s'expliquer en partie par le fait que jusqu'en mars 2013, le cadre pour réaliser le diagnostic social de la situation des familles et la mise en place de leur accompagnement n'avait pas été assez bien défini. A cet égard, le Défenseur des droits note avec intérêt que ces derniers mois, la Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL) a mis en place des instruments de pilotage et de suivi, à travers notamment la création d'un réseau de correspondants désignés par les préfets dans les territoires, et la diffusion d'un guide pratique *« Vade-mecum à l'usage des "points de contacts départementaux" »*, composé de fiches techniques précisant le cadre d'intervention de la DIHAL. Ces fiches portent notamment sur la mise en place d'un dispositif départemental de pilotage, le cahier des charges du diagnostic préalable à tout démantèlement de campement, la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, l'hébergement et l'accès au logement, et la scolarisation des enfants, l'accès aux soins et à l'emploi. Des exemples de cas pratiques y sont aussi présentés.

Le Défenseur des droits constate également qu'une mission a été confiée à plusieurs inspections générales pour évaluer les dispositifs d'insertion et d'accompagnement des personnes présentes dans les campements, qui devraient remettre prochainement leur rapport contenant notamment des propositions visant à renforcer l'efficacité des dispositifs et à contribuer à la révision de la stratégie nationale pour l'inclusion des Roms demandée à chaque Etat membre par la Commission européenne.

---

[89] Le Défenseur des droits n'ayant pas été saisi à chaque opération de démantèlement de campement illicite et n'ayant pu se saisir d'office de chacune d'entre elles, le constat qu'il fait ne reflète qu'une partie des démantèlements de terrains effectués sur le territoire depuis l'adoption de la circulaire. Les chiffres diffusés par les associations sont bien plus élevés. Par exemple, selon le recensement de l'Association européenne pour la défense des droits de l'homme, en 2012, près de 12 000 personnes ont été évacuées de campements illégaux dont les deux tiers au second semestre et sur les 63 évacuations réalisées depuis juillet 2012, seules 15 ont été accompagnées d'une solution partielle de logement. Pour le premier trimestre 2013, cette association a rapporté que 4 152 personnes furent obligées de quitter leurs lieux de vie dont 2 873 suite à une évacuation forcée, 272 furent rapatriées vers leur pays d'origine par l'OFII et 1 007 durent quitter les lieux suite à un incendie ou à une agression. Une solution partielle de relogement aurait été proposée quinze fois. [89]

[90] DIHAL, *Vade-mecum à l'usage des "points de contacts départementaux",* mars 2013.

Il y a lieu dès à présent pour le gouvernement de tirer pleinement les conséquences d'un texte qu'il a lui-même adopté.

Des collectivités territoriales débordées …

A l'issue de cette évaluation, le Défenseur des droits relève les difficultés rencontrées par certains départements où se sont installés un nombre élevé de campements illicites. Déjà fragilisés sur le plan socio-économique, ces départements rencontrent d'importantes difficultés pour appliquer la circulaire. Par exemple, selon le recensement effectué par le préfet Régnier, le département de la Seine-Saint-Denis compterait une centaine de campements occupés par environ 7 500 personnes, ce qui représente plus de la moitié de la population qui vit dans ces conditions en Ile-de-France et le tiers de celle qui se trouve sur le territoire national.

De la même façon, le Défenseur des droits constate la situation des collectivités locales qui n'ont pas la capacité de trouver des solutions d'hébergement provisoires et/ou pérennes à toutes les personnes expulsées des campements et de mettre en place un dispositif d'accompagnement en vue de leur garantir l'accès au logement et à l'emploi. Ces difficultés sont rapportées par de nombreux élus et ont d'ailleurs été évoquées lors du Sommet des maires sur les Roms et par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe qui a constaté que les pouvoirs locaux et régionaux chargés d'appliquer les politiques gouvernementales sur les questions relatives aux Roms pouvaient être confrontés à l'insuffisance de leurs moyens financiers. Il a d'ailleurs préconisé au Conseil des ministres du Conseil de l'Europe de recommander aux Etats membres de veiller à ce que les stratégies nationales sur les questions relatives aux Roms comprennent des dispositions pour une mise en œuvre effective au niveau local, notamment en garantissant aux pouvoirs locaux et régionaux des ressources suffisantes et un soutien spécialisé[91].

L'enjeu européen

On oublie trop souvent que la plupart des personnes concernées sont des ressortissants communautaires. Comme le soulignent plusieurs élus et associations, les problèmes liés à la présence de campements sur le territoire national se posent également dans d'autres pays de l'Union européenne et méritent sans nul doute d'être traités à l'échelle nationale et européenne afin de trouver une solution globale et durable, en conformité avec le principe de dignité humaine, et de respect des droits fondamentaux.

Si la Commission européenne a fait de l'intégration des Roms en Europe une de ses priorités[92], il importe que les pays concernés (pays d'accueil ET pays de départ) recherchent des solutions politiques et techniques opérationnelles à même d'atteindre un double objectif de lutte contre l'exclusion sociale et la stigmatisation des populations concernées.

[91] Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, *« La situation des Roms en Europe : un défi pour les pouvoirs locaux et régionaux »,* Recommandation 315(2011).
[92] Voir à cet égard Commission européenne, *L'intégration sociale et économique des Roms en Europe*, COM(2010)133, 7 avril 2010 ; *Cadre européen pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020*, COM(2011) 173, 5 avril 2011.

Pour sa part, le Défenseur des droits recherchera avec ses homologues les moyens les plus pertinents en vue de porter le débat au niveau européen.

L'enjeu des droits de l'Homme

Les enquêtes d'opinion démontrent une hostilité certaine à l'égard de ces populations.

La juxtaposition des « handicaps » sociaux (population pauvre et discriminée dans son pays d'origine), administratifs et juridiques, la quasi impossibilité à accéder au marché du travail à laquelle elles doivent faire face, les refus illégaux et discriminatoires d'accès à la scolarisation et aux soins, l'instabilité des lieux de vie du fait des expulsions des terrains occupés et du territoire national, impliquent pour les populations Roms *« une absence de perspective et de possibilité d'insertion (…) plaçant les intéressés dans une véritable impasse »*, ainsi que le rapport de l'Observatoire régional de la santé d'Ile-de-France l'avait finement constaté en janvier 2012[93].

Le cumul des obstacles auxquels font face ces personnes a une conséquence majeure en matière de santé des populations concernées. Dans un rapport d'enquête de juillet 2011, l'association Médecins du monde (« MDM ») énonçait plusieurs constats relatifs à la situation sanitaire des populations Roms qu'elle suit depuis plus de 15 ans, notamment dans les campements installés à la périphérie des grandes villes. Il est important de noter que l'association a eu l'occasion, à plusieurs reprises, d'informer le Défenseur des droits que ces constats étaient toujours pertinents au regard de la situation actuelle, voire s'étaient aggravés avec l'accélération du nombre des expulsions.

Ainsi, Jean-François CORTY, le directeur des missions « France » à MDM indiquait que l'association était désormais contrainte de *« mettre en place des dispositifs opérationnels habituellement utilisés sur les programmes internationaux en situation d'urgence humanitaire ».*

En conséquence, le Défenseur des droits, bien que sensible aux arguments du gouvernement et des élus quant à l'impossibilité de laisser perdurer des situations de fait inacceptables du point de vue de la loi et des nécessités de l'ordre public, dénonce fermement le « nomadisme forcé » qui résulte des pratiques trop fréquemment observées sur le territoire national, situation qui ne fait que déplacer le problème géographiquement et précariser davantage la situation de ces familles, brisant ainsi toute perspective d'intégration sociale.

Au-delà du traitement des réclamations individuelles qui sera poursuivi par notre Institution, dont c'est la tâche, le Défenseur des droits entend saisir la Commission nationale consultative des droits de l'homme, dont la mission est, de par la loi, d'assurer « auprès du Gouvernement, un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire », afin d'accompagner les pouvoirs publics dans la mise en œuvre d'une politique publique cohérente et respectueuse des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

[93] Voir à cet égard le rapport de l'Observatoire régional de santé d'Ile-de-France, Situation sanitaire et sociale des « Rroms migrants » en France en Ile-de-France, 2012.