



Décision du Défenseur des droits MLD-2013-110

RESUME ANONYMISE DE LA DECISION

Décision relative à une procédure d'expulsion d'occupants sans droit ni titre d'un terrain (observations)

Domaine(s) de compétence de l'Institution : Défense des droits de l'enfant/ Lutte contre les discriminations/ Droits des usagers des services publics

Thème : fonctionnement du service public / origine

Synthèse :

Informé de la saisine du Juge des référés du Tribunal d'instance de Poitiers dans le cadre d'une procédure d'expulsion d'occupants sans droit ni titre d'un immeuble appartenant à la commune de B et pour laquelle une assignation en référé à comparaître devant le Tribunal d'instance a été délivrée le 24 avril 2013 aux occupants, le Défenseur des droits a décidé de présenter des observations devant le tribunal.

Le Défenseur des droits estime que plusieurs normes européennes liant la France, telles que la Convention européenne des droits de l'Homme et la Charte sociale européenne, impliquent - sauf faits d'une exceptionnelle gravité - de surseoir à l'évacuation d'un terrain occupé illégalement et ce, dans le but d'accorder un délai minimum de 3 mois nécessaire à ce que les occupants puissent quitter les lieux dans des conditions décentes et être accompagnés par les autorités dans le cadre du dispositif préconisé par la circulaire du 26 août 2012 (recherche d'une solution d'hébergement, continuité de la scolarisation et de l'accès aux soins).

Paris, le 16 mai 2013

Décision du Défenseur des droits MLD-2013-110

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n°2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention internationale des droits de l'enfant et notamment ses articles 3 et 27 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et notamment son article 8 ;

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

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

Informé de la saisine du Juge des référés du Tribunal d'instance de Poitiers dans le cadre d'une procédure d'expulsion d'occupants sans droit ni titre d'un immeuble appartenant à la commune de B, situé au X, à B et pour laquelle une assignation en référé à comparaître devant le Tribunal d'instance a été délivrée le 24 avril 2013 aux occupants,

Décide de présenter les observations suivantes devant le Tribunal d'instance de Poitiers à l'audience du 17 mai 2013.

Le Défenseur des droits

Dominique Baudis

Observations présentées devant le Juge des référés du Tribunal d'instance de Poitiers dans le cadre de l'article 33 alinéa 2 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

Le Défenseur des droits estime que les normes de droits international et national, ci-dessous développées, impliquent que :

- sauf cas exceptionnels décrits ultérieurement, la mise en place des mesures protectrices de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites doit être préalable à l'usage de la force publique destinée à mettre un terme à l'occupation illégale d'un terrain ;
- toutes les dispositions doivent être prises pour garantir aux familles et aux personnes isolées que leurs conditions de vie, après le départ de leurs abris de fortune, soient conformes au principe de dignité humaine.

Les textes internationaux, interprétés à la lumière de la jurisprudence, renforcent l'idée selon laquelle les campements de fortune doivent être considérés comme un abri pouvant bénéficier de la protection dévolue au domicile, laquelle implique notamment que des solutions d'hébergement ou de relogement soient mises en œuvre avant toute expulsion (1).

L'application de ces principes conduit les juridictions à suspendre de plus en plus fréquemment de telles évacuations en octroyant les délais nécessaires à ce que les occupants sans droit ni titre puissent bénéficier – malgré l'expulsion à venir – de la continuité de leurs droits tels que la scolarisation et le suivi médical (2).

C'est dans ce cadre que la circulaire du 26 août 2012 précitée s'inscrit en imposant aux préfets le principe d'un préalable à toute expulsion des terrains : la réalisation d'un diagnostic global et individualisé des personnes résidant sur les campements et les mesures d'accompagnement des occupants dans l'accès à leurs droits fondamentaux, sauf dans les cas où l'urgence le justifie.

Toutefois, ainsi que les développements ultérieurs en attestent, cette exception à la mise en œuvre des mesures préalables d'accompagnement doivent être entendues de manière très restrictive.

1. Les expulsions des terrains doivent se faire dans le cadre du droit à la protection du domicile et du droit à ne pas être privé d'abri

En 2004, dans l'arrêt *Öneryıldız c. Turquie*, la Cour européenne des droits de l'homme avait déjà considéré que l'habitat de fortune dont disposaient une personne et l'ensemble de sa famille sur une décharge publique devait bénéficier de la protection de l'Etat au titre de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) relatif au droit à la protection de ses biens.¹

La Cour, dans un arrêt récent *Yordanova et autres c. Bulgarie* du 24 avril 2012, est allée plus loin en considérant que l'expulsion d'un campement illicite de Roms en Bulgarie était susceptible d'être contraire à l'article 8 de la CEDH.²

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

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

Alors même que, d'une part, il ne faisait aucun doute pour la Cour que les autorités avaient le droit d'expulser ces occupants illégaux d'un terrain municipal, particulièrement en raison du caractère insalubre des constructions et que, d'autre part, il ne découlait pas de la Convention une obligation de logement imputable à l'Etat, elle a néanmoins affirmé que l'obligation d'offrir un abri aux personnes particulièrement vulnérables peut, dans des cas exceptionnels, se déduire de l'article 8.

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

De telles qualifications impliquent que, si en raison de l'existence d'un autre droit fondamental en jeu – tel le droit de propriété de la personne propriétaire du terrain occupé illégalement – l'expulsion des occupants doit avoir lieu, elle est perçue comme une atteinte au droit à la protection du domicile des occupants, atteinte à laquelle les autorités doivent remédier en s'assurant que les intéressés vont pouvoir bénéficier d'un abri.

Par ailleurs, la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) du 20 novembre 1989, ratifiée par la France, dispose en son article 2 que « *[I]es Etats parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation.* »

Il résulte de ces dispositions, comme le rappelle le Comité des droits de l'enfant dans son observation générale n° 6 du 1^{er} septembre 2005,³ que « *la jouissance des droits énoncés dans la Convention n'est [donc] pas limitée aux enfants de l'Etat partie et doit dès lors impérativement, sauf indication contraire expresse de la Convention, être accessible à tous les enfants y compris les enfants demandeurs d'asile, réfugiés ou migrants, sans considération de leur nationalité, de leur statut au regard de l'immigration ou de leur apatridie* ». Les obligations juridiques qui en découlent comprennent tant des obligations de faire que des obligations de ne pas faire. L'Etat a en effet la responsabilité de prendre des mesures visant à garantir l'exercice de ces droits sans discrimination mais également de s'abstenir de prendre certaines mesures attentatoires aux droits de ces enfants.

En outre, l'article 3-1 de la CIDE, d'application directe en droit interne,⁴ demande à ce que dans toutes les décisions qui concernent les enfants, « *qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant [soit] une considération primordiale* ». Elle garantit également en son article 27 le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social. A cet égard, son alinéa 3 demande aux Etats d'adopter « *les mesures appropriées [...] pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en œuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne [...] le logement* ».

Un autre instrument européen – certes moins coercitif à l'égard des Etats mais qui doit néanmoins guider leur action – prévoit ce droit : il s'agit de l'article 31§2 de la Charte sociale

³ Observation générale N°6 du Comité des droits de l'enfant - CRC/GC/2005/6, 1^{er} septembre 2005.

⁴ CE, 22 septembre 1997, *Melle Cinar*, n°1 61364 ; Cass. Civ., 18 mai 2005, pourvoi n° 02-16336 et pourvoi 02-20613.

européenne, lequel vise à empêcher que des personnes vulnérables soient privées d'abri et ne subissent les conséquences liées à cet état sur leur sécurité et leur bien-être.

Le Comité européen des droits sociaux, en charge de l'application de cette Charte, estime que, lorsque l'intérêt général justifie une expulsion des occupants illégaux, les autorités doivent prendre des mesures afin de reloger ou aider financièrement les personnes concernées⁵. Il précise en outre que les critères de l'occupation illégale ne doivent cependant pas être compris de façon exagérément extensive.⁶

Les articles L.115-1 et L.115-2 du Code de l'action sociale et des familles relatifs à la lutte contre l'exclusion et la pauvreté vont dans le même sens en faisant obligation à l'Etat et aux collectivités territoriales de poursuivre une politique destinée à prévenir ou supprimer toutes les situations pouvant engendrer la pauvreté et les exclusions.

Les juridictions internes, saisies de contentieux relatifs à l'expulsion d'occupants sans droit ni sans titre, ont eu l'occasion d'articuler ces différentes normes pour débouter les propriétaires de leurs demandes ou, tout au moins, accorder des délais si des solutions d'hébergement n'étaient pas trouvées.

Ainsi, suivant les observations du Défenseur des droits,⁷ le Juge de l'exécution du Tribunal de grande instance (TGI) de Bobigny, par jugement du 24 janvier 2013, a accordé un délai supplémentaire de 3 mois aux occupants après avoir mis en balance les divers intérêts et droits fondamentaux en jeu et pris en compte la situation d'extrême précarité des occupants, la scolarisation de certains enfants et la nécessité de trouver une solution de relogement.⁸

Plus récemment, dans un jugement du 2 avril 2013, le Juge de l'exécution du TGI de Nantes a également suivi les observations du Défenseur des droits⁹ et a octroyé un délai de trois mois aux occupants, en visant la Charte sociale européenne, la circulaire interministérielle du 26 août 2012 précitée et le principe d'égalité de traitement des personnes en situation de détresse sociale. Le juge a notamment pris en compte l'état de grande précarité des occupants, l'absence de « *solution immédiate de repli dans des conditions décentes* » et la nécessité « *de laisser à la puissance publique et notamment à l'autorité préfectorale le temps d'apporter une réponse adaptée et de dégager une solution alternative comme le préconise la circulaire du 26 août 2012 d'application immédiate (...)* ».¹⁰

En outre, le TGI de Lyon, par ordonnance de référé du 16 novembre 2009, a considéré qu'au vu de l'article 8 de la CEDH et des articles précités du Code de l'action sociale et des familles, la situation de détresse sociale dans laquelle se trouvent les personnes occupant illégalement le terrain peut justifier une limitation éventuelle du droit de propriété. C'est ainsi que le Tribunal a accordé des délais supplémentaires pour quitter les lieux, « *compte tenu de leur particulière vulnérabilité et de la stabilisation qui leur est nécessaire pour élaborer des solutions de relogement pérenne* ».¹¹

Dans le même sens, le TGI de Bobigny, le 2 décembre 2011, a débouté la société privée de ses demandes au motif que « *le seul fait que l'installation des cabanes et des tentes [méconnaissait] le droit de propriété ne [justifiait] pas que soit ordonnée la fin de l'occupation*

⁵ Comité européen des droits sociaux, Conclusions 2003, France.

⁶ Comité européen des droits sociaux, *Forum européen des Roms c/France*, 24 janvier 2012.

⁷ Décision n° MLD/2012-80.

⁸ TGI Bobigny, 24 janvier 2013, n°12/13284.

⁹ Décision n° MLD/2013-61.

¹⁰ TGI Nantes, 2 avril 2013.

¹¹ TGI Lyon, 16 novembre 2009, n°2009/2850 (cette décision ainsi que celles citées aux notes de bas de page 11 à 20 sont disponibles sur le site *Jurislogement* : <http://www.jurislogement.org/squats-et-bidonvilles-mainmenu-31>).

*des lieux (...) Il convient en effet de mettre en parallèle ce trouble avec le droit au logement revendiqué par les défendeurs ».*¹²

Dans une autre affaire, le TGI de Lyon, par ordonnance du 26 avril 2010, tout en reconnaissant le trouble manifestement illicite de l'occupation, notamment au regard du permis de construire dont se prévalait la personne publique propriétaire, décide d'accorder un délai de 6 mois aux occupants avant d'être expulsés au motif que « *l'objectif de valeur constitutionnelle qu'est le droit de toute personne de pouvoir disposer d'un logement décent exige que les occupants aient une possibilité effective d'hébergement que le pouvoir se doit de rechercher et de mettre en œuvre* ». ¹³

Cette ordonnance sera confirmée par la Cour d'appel de Lyon, le 7 septembre 2010, en ces termes : « *le premier juge a assuré un juste équilibre entre les droits fondamentaux de chacune des parties en ordonnant l'expulsion au regard, notamment de l'autorisation de construire, et la nécessité de trouver des solutions de relogement* ». ¹⁴

De plus, la balance que doivent opérer les autorités entre ces deux intérêts divergents lorsqu'elles décident d'expulser les occupants sans titre (droit de propriété et droit au logement ou à l'hébergement) ne doit pas s'effacer devant des considérations liées à l'insalubrité ou à l'insécurité de ces campements.

Ainsi, dans son ordonnance de référé du 5 avril 2011, le Conseil d'Etat prend la peine d'expliquer très précisément la situation d'immense danger dans laquelle les occupants du terrain – ainsi que les riverains – se trouvent pour que puisse être justifié, à ses yeux, le départ des occupants alors même que les enfants présents dans le campement étaient scolarisés. Dans le cas d'espèce, des branchements frauduleux et reconnus comme dangereux par ERDF en amont et à proximité de l'alimentation d'un poste de transport de gaz constituaient un risque d'électrocution et d'incendie, ainsi qu'une baisse de tension de l'alimentation du poste de gaz rendant inopérant le système permettant de couper le gaz en cas de danger. Par ailleurs, un campement voisin avait été détruit par un incendie du fait de branchements électriques frauduleux. ¹⁵

A contrario, à défaut de l'imminence d'un tel danger, la simple occupation sans droit ni titre ne conduirait pas nécessairement à une telle expulsion, sans la mise en place de délais.

C'est ainsi que, par ordonnance de référé du 2 mars 2012, le Tribunal administratif de Melun a rejeté la demande du propriétaire, en l'espèce l'Assistance publique des hôpitaux de Paris, au motif notamment que les allégations sur les difficultés d'approvisionnement en eau ou l'existence de maladies contagieuses n'étaient pas étayées. Par ailleurs, le fait que de nombreux occupants des lieux faisaient l'objet d'un suivi médical et que la plupart des enfants étaient scolarisés a été pris en compte. ¹⁶

En d'autres termes, la violation du droit de propriété et l'existence de campements de fortune contraires aux normes de sécurité ne peuvent, à elles seules, justifier une expulsion sans que soient fixés des délais nécessaires à la mise en œuvre de mesures d'accompagnement ou de maintien de droits des personnes évacuées.

Si la jurisprudence avait déjà eu l'occasion de dégager de telles exigences, notamment en matière d'hébergement, la circulaire interministérielle du 26 août 2012 a le mérite de les inscrire dans « *un cadre de référence [ayant] pour objectif de guider l'action [des préfets]* ».

¹² TGI Bobigny, 2 décembre 2011, n°1101635.

¹³ TGI Lyon, 26 avril 2010, n°10/881.

¹⁴ CA Lyon, 7 septembre 2010, n°10/03416.

¹⁵ CE, 5 avril 2011, n°347949.

¹⁶ TA Melun, 2 mars 2012, n°1200887/10.

Ainsi, en matière d'hébergement et d'accueil, les préfets sont invités à mobiliser « l'ensemble des dispositifs » : « A court terme, préalablement à l'évacuation, le recours à l'hébergement d'urgence doit être recherché lorsque cela est nécessaire, adapté aux situations personnelles et possibles en fonction du nombre de places. Une attention particulière doit être portée aux personnes les plus vulnérables ».

L'évacuation du terrain, pour être conforme aux exigences internationales et nationales relatives au droit à disposer d'un abri et à la lutte contre les exclusions, se doit donc de :

- **respecter l'invitation qui est faite aux préfets par la circulaire du 26 août 2012 de rechercher un hébergement d'urgence ;**
- **limiter les évacuations sans recours aux mesures préalables d'accompagnement vers l'hébergement à des cas exceptionnels et des faits d'une extrême gravité (prostitution, exploitation de personnes vulnérables ou d'enfants) et non pas à tout cas d'insécurité ou d'insalubrité.**

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

2. Les expulsions des terrains doivent se faire dans le cadre du maintien de l'accès aux autres droits fondamentaux, la scolarisation et le suivi médical

Afin de permettre de sauvegarder la dignité des personnes expulsées, en situation de détresse sociale, conformément à l'esprit de la CEDH et de la Charte sociale européenne, l'accompagnement des personnes, dans le cadre des expulsions, doit notamment viser à protéger le droit à la scolarisation tout comme le droit à la santé.

a. En matière de scolarisation

Plusieurs circulaires sont venues rappeler récemment le caractère inconditionnel de la scolarisation de tous les enfants, quelle que soit la situation administrative des parents et des conditions de sa résidence – légale ou non – sur le territoire de la commune.¹⁷

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

« En 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 en raison de la scolarisation des enfants présents dans les campements illicites.

Ainsi, et alors même que le terrain jouxtait une voie ferrée, le TGI de Marseille, par ordonnance du 25 octobre 2011, accordait un délai de grâce jusqu'aux vacances scolaires de Noël afin que les enfants finissent le premier trimestre dans la même école.¹⁸

¹⁷ Circulaire n° 2012-142 du 2 octobre 2012 sur la scolarisation et la scolarité des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs.

¹⁸ TGI Marseille, 25 octobre 2011, n°11/1058.

C'est encore le TGI de Montpellier, dans une ordonnance du 26 avril 2012 qui, tout en reconnaissant « l'existence d'un trouble manifestement illicite », accorde « 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 ».¹⁹

Un délai de 3 mois sera aussi accordé par ordonnance de référé du Tribunal de grande instance 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.²⁰

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

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

b. En matière sanitaire

La circulaire du 26 août 2012 précitée 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 que cet accès ne soit pas interrompu du fait de l'expulsion et puisse se poursuivre. Cette exigence trouve son sens dans le droit à la protection de la santé dont peuvent se prévaloir les occupants en vertu du Préambule de la Constitution, mais aussi de l'intérêt évident que la société a de ne pas laisser errer sans suivi médical des personnes qui, en raison de leur conditions de vie très précaires, ont plus de risque de développer certaines pathologies contagieuses (recrudescence de la tuberculose, de la bronchiolite et de la gale).

Au regard des exigences en matière de droit à la santé pour tous et à la sauvegarde de la santé publique, il résulte là aussi de ce qui précède que :

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

Pour conclure, le Défenseur des droits estime que plusieurs normes supranationales lient la France, telles que la Convention internationale des droits de l'enfant, la Convention européenne des droits de l'Homme, et la Charte sociale européenne, impliquent - sauf faits d'une extrême gravité - de surseoir à l'évacuation d'un terrain occupé illégalement et ce, dans le but d'accorder un délai minimum de 3 mois, sans préjudice de circonstances

¹⁹ TGI Montpellier, 26 avril 2012, n°12/30313.

²⁰ TGI Montpellier, 20 septembre 2012, n°12/313/05.

particulières qui justifieraient un délai plus long, nécessaire à ce que les occupants puissent quitter les lieux dans des conditions décentes et être accompagnées par les autorités dans le cadre du dispositif préconisé par la circulaire du 26 août 2012.²¹

²¹ Tel est le sens de deux jugements du TGI (juge de l'exécution) de Nantes en date du 15 octobre 2012, TGI Nantes, 15 octobre 2012, n°3675, 3676.