

---

## Décision du Défenseur des droits n°2019- 040

---

### RÉSUMÉ ANONYMISE DE LA DÉCISION

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

**Domaine de compétence de l'Institution :** Droits des usagers des services publics

**Thèmes :**

- *Services publics :*

Thème principal : Affaires publiques

**Synthèse :**

Le Défenseur des droits a été saisi par l'association A d'une réclamation relative à la situation de plusieurs occupants sans droit ni titre d'un site sur la commune X, dans le cadre d'une procédure d'expulsion. La commune X a pris un arrêté en date du 26 octobre 2018, notifié le 29 octobre 2018, portant mise en demeure de quitter les lieux aux habitants du site et évacuation d'office passé un délai de sept jours.

Les occupants ont introduit, par l'intermédiaire de leur conseil Maître L, un référé suspension devant le tribunal administratif de Y afin que l'arrêté précité soit suspendu en parallèle d'un recours pour excès de pouvoir en vue d'obtenir son annulation, toujours pendant. Ce référé a été rejeté par ordonnance du 22 novembre 2018. Les occupants ont alors introduit auprès de cette même juridiction, un recours en référé liberté visant également la suspension de l'arrêté litigieux. Ce recours a également été rejeté par ordonnance du 11 décembre 2018. Les occupants ont interjeté appel de cette ordonnance devant le Conseil d'État.

Le Défenseur des droits décide de présenter ses observations devant le Conseil d'État dans le cadre de cette procédure.

Plusieurs normes européennes et internationales liant la France font obstacle – sauf faits d'une exceptionnelle gravité – à l'évacuation d'un site occupé illégalement dans les cas où les mesures d'accompagnement nécessaires n'ont pas été mises en œuvre afin 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 et l'instruction du 25 janvier 2018.

Paris, le 6 février 2019

---

## Décision du Défenseur des droits n°2019-040

---

**Le Défenseur des droits,**

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

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

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

---

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

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

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

Saisi par l'association A d'une réclamation relative à l'évacuation, sur le fondement d'un arrêté municipal, de plusieurs occupants sans droit ni titre d'un terrain situé sur la commune de X ;

Un appel tendant à l'annulation de l'ordonnance du 11 décembre 2018 du tribunal administratif de Z rejetant leur recours en référé liberté ayant été introduit par les occupants du site devant le Conseil d'État ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le Conseil d'État lors de l'audience prévue le 7 février 2019.

Jacques TOUBON

---

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

---

Le Défenseur des droits avait initialement été saisi, le 30 mai 2017, par l'association A d'une réclamation relative à l'évacuation de plusieurs occupants sans droit ni titre d'un terrain situé à X, procédure engagée sur le fondement d'un arrêté pris par le maire de la commune le 15 mai 2017 et notifié à ces occupants le 23 mai 2017.

Le terrain concerné a été mis à la disposition de la ville de X courant 2012 par l'établissement public foncier de Y, via une convention prévue initialement jusqu'au 31 décembre 2014 puis prolongée jusqu'au 30 juin 2015.

La mairie de X a alors aménagé le terrain afin d'héberger des familles roms présentes sur le territoire de sa commune depuis plusieurs années.

Une convention a ensuite été conclue entre la mairie et deux associations « B » assurant l'aide à l'insertion et « C » chargée quant à elle de la gestion matérielle et de l'accompagnement vers le logement de ces familles.

Maître L, conseil des occupants, avait en outre précisé aux services du Défenseur des droits que la stabilisation de ce projet avait permis la pérennisation de la scolarisation des enfants et de nombreuses démarches d'insertion en matière de logement, d'emploi et de santé. Il y a lieu de préciser que la totalité des enfants âgés de 6 à 16 ans présents sur le site sont scolarisés de même que la majorité des enfants en âge d'aller à l'école maternelle.

En dépit de ces améliorations en matière d'insertion des familles, la convention de mise à disposition du terrain n'a pas été renouvelée après le 30 juin 2015.

Par une assignation en référé du 29 septembre 2015, la société « W », nouvelle propriétaire du terrain et dont la commune de X est actionnaire, a engagé une procédure d'expulsion de tous les occupants du terrain auprès du Tribunal de Grande Instance (TGI) de X.

Par une ordonnance du 14 décembre 2015, le juge des référés du TGI de X a débouté la société « W » de sa demande relevant notamment que les éléments dont celle-ci se prévalait étaient « *insuffisants pour caractériser l'urgence ou l'existence d'un péril imminent (qui constitue une déclinaison particulière de l'urgence visée à l'article 808 du code de procédure civile)* », ajoutant qu' « *il est en outre établi et non contesté que le terrain, mis à disposition à l'origine par la commune de X dans le cadre d'un projet d'insertion, et donc sécurisé, bénéficie d'éléments de confort tels que modulaires, sanitaires, douches, salle commune* ».

Le juge des référés a également relevé qu'« *il est suffisamment établi que la mesure d'expulsion sollicitée ne peut avoir que de graves conséquences sur les conditions d'existence des occupants du terrain* ».

La société « W » a interjeté appel de cette ordonnance. L'audience d'appel a été fixée au 9 octobre 2017 mais l'affaire a été radiée le 19 juin 2018 pour défaut de diligence des parties, comme le rappelle le conseil des occupants dans son mémoire.

C'est donc en parallèle de ces démarches contentieuses que le maire de X a pris à l'encontre des intéressés un arrêté d'évacuation en date du 15 mai 2017.

Le Défenseur des droits a constaté que cette procédure administrative d'évacuation avait été engagée par la mairie de X alors même que la procédure judiciaire d'expulsion était toujours en cours et que plusieurs normes européennes et internationales liant la France font obstacle – sauf faits d'une exceptionnelle gravité – à l'évacuation d'un site occupé illégalement dans les cas où les mesures d'accompagnement nécessaires n'ont pas été mises en œuvre afin 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. C'est pourquoi, dans une décision n° 2017-189 du 6 juin 2017, le Défenseur des droits a présenté des observations dans le cadre du recours en référé suspension introduit par les familles auprès du tribunal administratif de Z.

Par ordonnance du 9 juin 2017, le juge des référés du tribunal administratif de Z a fait droit à la demande des occupants du site en suspendant les effets de l'arrêté litigieux jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur sa légalité, au motif notamment que :

*« s'il est vraisemblable que de nouveaux arrivants sont venus grossir les rangs des résidents présents à la création du campement, les risques liés à ces désordres ne paraissent pas d'une importance et d'une gravité telles de nature à nécessiter une évacuation d'extrême urgence du campement, occupé dans des conditions décentes depuis plus de cinq années avec le soutien de la commune et d'associations, dans un délai de 48 heures »*

L'arrêté municipal du 15 mai 2017 a, par la suite, été annulé par cette même juridiction dans un jugement du 26 décembre 2017 notamment au motif que la sur occupation alléguée par la commune n'était pas établie et que :

*« si ces désordres [invoqués par la commune] peuvent effectivement être regardés comme représentant un « danger grave » au sens des dispositions précitées de l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, ils ne paraissent pas d'une imminence telle qu'ils seraient de nature à justifier une évacuation d'extrême urgence du terrain, dès lors que ce terrain est occupé dans des conditions décentes depuis plus de cinq années avec le soutien de la commune et d'associations, que les requérants y sont rentrés régulièrement, qu'ils bénéficiaient d'un droit d'occupation jusqu'au changement de propriétaire de ce terrain et qu'aucune pièce du dossier ne permet de déterminer la période à laquelle ce « danger grave » a débuté ».*

En octobre 2018, la société « W » a de nouveau assigné les occupants du site dans le cadre d'une procédure d'expulsion introduite auprès du TGI de X pour une audience fixée au 13 décembre 2018.

Or, en parallèle de cette procédure juridictionnelle, le maire de X a notifié, le 29 octobre 2018, aux occupants du site un arrêté municipal d'évacuation daté du 26 octobre 2018 les mettant en demeure de quitter les lieux dans un délai de sept jours.

L'association A a alors de nouveau saisi le Défenseur des droits, le 30 octobre 2018 qui a saisi le préfet de D le jour même afin de connaître ses intentions quant à la délivrance du concours de la force publique pour assurer l'évacuation du site en exécution de l'arrêté municipal précité.

Dans sa réponse du 4 novembre 2018, Monsieur le préfet de D, admettait l'inopportunité d'accorder le concours de la force publique tant que des démarches juridictionnelles étaient en cours.

Les occupants ont par la suite introduit un référé suspension devant le tribunal administratif de Z afin de demander la suspension de l'arrêté du 26 octobre 2018. Ce référé a été rejeté par une ordonnance du 22 novembre 2018.

Les occupants ont alors introduit auprès de cette même juridiction un référé liberté visant également la suspension de l'arrêté litigieux. Ce recours a également été rejeté par une ordonnance du 11 décembre 2018. Les occupants ont interjeté appel de cette ordonnance devant le Conseil d'État, sujet sur lequel le Défenseur des droits décide de présenter des observations. L'audience d'appel se tiendra le 7 février 2019.

Dans un jugement du 31 janvier 2019, le TGI de X a fait droit à la demande d'expulsion de la société « W » en accordant toutefois un délai de dix-sept mois aux occupants du site pour quitter les lieux.

Si le Défenseur des droits n'a pas présenté d'observations dans le cadre de cette procédure, il était toutefois intervenu préalablement à deux reprises – par courriels du 30 octobre 2018 et du 29 janvier 2019 - auprès du préfet de D afin de connaître ses intentions s'agissant d'accorder le concours de la force publique en exécution de l'arrêté municipal litigieux.

Dans ce jugement du 31 janvier 2019 rendu au fond, le juge civil a exercé un contrôle de proportionnalité entre les différents intérêts en jeu et précisé à ce propos que :

*« Si la violation du droit de propriété justifie d'ordonner l'expulsion des occupants sans droit ni titre, il convient toutefois d'apprécier la proportionnalité des conditions de mise en œuvre de la mesure d'expulsion avec les intérêts des défendeurs, à l'aune de leur droit au respect de leur vie privée et familiale, de l'intérêt supérieur de l'enfant, de leur droit à la dignité et de leur droit au logement, qui sont de valeur égale au droit de propriété de la société W, et ce pour déterminer si des délais peuvent être accordés sur le fondement des articles L. 412-3 et L. 412-4 du code des procédures civiles d'exécution ».*

Se fondant notamment sur les éléments attestant de « l'existence de liens anciens, durables et étroits avec leur lieu d'installation » mais également des démarches d'insertion socio-professionnelles entreprises par les occupants, le juge civil a également précisé que :

*« Au vu de ces éléments, de l'absence de justificatifs sur la dangerosité des lieux occupés, des délais nécessaires pour permettre la mise en place de structures d'aide et d'accompagnement et pour envisager des solutions d'hébergement pérenne, d'une part, et au regard du projet urbain nécessitant des opérations de travaux sur ce site sans justifier de délais impérieux, d'autre part, il convient d'accorder aux défendeurs un délai de 17 mois à compter de la signification de la présente décision pour quitter les lieux afin de permettre la mise en place de mesures d'accompagnement ».*

Aussi, dans le cadre de la procédure d'appel pendante devant le Conseil d'État, le Défenseur des droits souhaite alerter sur le risque de contradiction entre les deux ordres juridictionnels.

Au principal, le Défenseur des droits entend soulever que les normes de droits international, européen et interne, ci-dessous développées, impliquent que :

- Sauf cas exceptionnels, la mise en place des mesures protectrices de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites et de l'instruction du gouvernement du 25 janvier 2018 visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des

campements illicites et des bidonvilles, doit être un préalable à l'usage de la force publique destinée à mettre un terme à l'occupation illégale d'un terrain ;

- Toutes les dispositions doivent être prises pour garantir aux familles et aux personnes isolées que leurs conditions de vie, après le départ de leurs abris de fortune, soient conformes au principe de dignité humaine.

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

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

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

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

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

Le juge européen considère de manière constante que la notion de domicile a une portée autonome qui n'est pas exclusivement liée à une occupation légale mais dépend également de circonstances factuelles comme l'existence de liens suffisants et continus avec le lieu d'habitation.

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

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

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

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

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

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

Par ailleurs, dans l'affaire *Société Cofinfo c. France*, la Cour a estimé que le refus de concours de la force publique à un propriétaire d'un terrain illégalement occupé ne constituait pas une atteinte disproportionnée au droit de propriété lorsque les occupants sans droit ni titre se trouvaient dans une situation de précarité et de fragilité, ces derniers devant bénéficier, à ce titre, d'une protection renforcée.<sup>3</sup>

Par analogie avec l'affaire *Yordanova*, la Cour, dans un arrêt *Winterstein c. France* du 25 novembre 2013, a considéré que si les autorités avaient en principe le droit d'expulser les occupants illégaux d'un terrain communal, elles n'avaient au fil du temps accompli aucune démarche en ce sens et avaient de ce fait toléré cette situation pendant de nombreuses années ayant permis aux familles de tisser des liens étroits avec leur lieu de vie qui générerait des droits devant être pris en compte eu égard aux modalités de la mise en œuvre de leur expulsion<sup>4</sup>.

En l'espèce, la Cour a décidé qu'il y avait eu violation de l'article 8 de la Convention dans la mesure où les familles n'avaient pas bénéficié, dans le cadre de la procédure d'expulsion, de modalités de mise en œuvre respectant l'exigence de respect de la proportionnalité de l'ingérence conforme aux exigences de cet article. En outre, elle a conclu qu'il y avait également eu violation de l'article 8, pour ceux des requérants qui avaient demandé un rélogement sur des terrains familiaux, en raison de l'absence de prise en compte suffisante de leurs besoins.

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

Par ailleurs, la Convention relative aux droits de l'enfant (CIDE) du 20 novembre 1989, ratifiée par la France, dispose en son article 2 que :

*« [I]es États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation. »*

Il résulte de ces dispositions, comme le rappelle le Comité des droits de l'enfant dans son observation générale n° 6 du 1<sup>er</sup> septembre 2005,<sup>5</sup> que :

*« la jouissance des droits énoncés dans la Convention n'est [donc] pas limitée aux enfants de l'État partie et doit dès lors impérativement, sauf indication contraire expresse de la Convention, être accessible à tous les enfants y compris les enfants demandeurs*

<sup>3</sup> *Société Cofinfo c. France* (déc.), n° 23516/08, 2 octobre 2010.

<sup>4</sup> *Winterstein c. France*, n°27013/07, 25 novembre 2013.

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

*d'asile, réfugiés ou migrants, sans considération de leur nationalité, de leur statut au regard de l'immigration ou de leur apatridie ».*

Les obligations juridiques qui en découlent comprennent tant des obligations de faire que des obligations de ne pas faire. L'État a en effet la responsabilité de prendre des mesures visant à garantir l'exercice de ces droits sans discrimination mais également de s'abstenir de prendre certaines mesures attentatoires aux droits de ces enfants.

En outre, l'article 3-1 de la CIDE, d'application directe en droit interne,<sup>6</sup> demande à ce que dans toutes les décisions qui concernent les enfants, « *qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant [soit] une considération primordiale* ». Elle garantit également en son article 27 le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social. À cet égard, son alinéa 3 demande aux États d'adopter « *les mesures appropriées [...] pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en œuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne [...] le logement* ».

Un autre instrument européen – certes moins coercitif à l'égard des États mais qui doit néanmoins guider leur action – prévoit ce droit : il s'agit de l'article 31§2 de la Charte sociale européenne, lequel vise à empêcher que des personnes vulnérables soient privées d'abri et ne subissent les conséquences liées à cet état sur leur sécurité et leur bien-être.

Le Comité européen des droits sociaux, en charge de l'application de cette Charte, estime que, lorsque l'intérêt général justifie une expulsion des occupants illégaux, les autorités doivent prendre des mesures afin de reloger ou aider financièrement les personnes concernées<sup>7</sup>. Il précise en outre que les critères de l'occupation illégale ne doivent pas être compris de façon exagérément extensive.<sup>8</sup>

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

Les juridictions internes, saisies de contentieux relatifs à l'expulsion d'occupants sans droit ni sans titre de terrains ou de squat, 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.

Ce contentieux est manifestement porté davantage devant les juridictions judiciaires que devant les juridictions administratives eu égard à la nature des sites occupés.

Aussi, il convient de relever que les procédures d'expulsion initiées auprès de l'ordre judiciaire ont donné lieu à de nombreuses décisions favorables aux occupants sans droit ni titre, dont il apparaît peu opportun de dresser un inventaire devant le Conseil d'État. Certaines de ces juridictions ayant même considéré que l'atteinte au droit de propriété était limitée au motif que le propriétaire était une personne publique.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> CE, 22 septembre 1997, *Melle Cinar*, n°1 61364 ; Cass. Civ., 18 mai 2005, pourvoi n° 02-16336 et pourvoi 02-20613.

<sup>7</sup> Comité européen des droits sociaux, Conclusions 2003, France.

<sup>8</sup> Comité européen des droits sociaux, *Forum européen des Roms c/France*, 24 janvier 2012.

<sup>9</sup> Décision MLD/2013-110 ; TI Poitiers, RG n° 12-17-00077, 28 juin 2013.

En outre, 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<sup>10</sup>, le Conseil d'État prend la peine d'expliquer très précisément la situation d'immense danger dans laquelle les occupants du terrain – ainsi que les riverains – se trouvent pour que puisse être justifié, à ses yeux, le départ des occupants alors même que les enfants présents dans le campement étaient scolarisés. Dans le cas d'espèce, des branchements frauduleux et reconnus comme dangereux par ERDF en amont et à proximité de l'alimentation d'un poste de transport de gaz constituaient un risque d'électrocution et d'incendie, ainsi qu'une baisse de tension de l'alimentation du poste de gaz rendant inopérant le système permettant de couper le gaz en cas de danger. Par ailleurs, un campement voisin avait été détruit par un incendie du fait de branchements électriques frauduleux.

*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.

C'est ainsi que, par ordonnance de référé du 2 mars 2012, le tribunal administratif de Melun a rejeté la demande du propriétaire, en l'espèce l'Assistance publique des hôpitaux de Paris, au motif notamment que les allégations sur les difficultés d'approvisionnement en eau ou l'existence de maladies contagieuses n'étaient pas étayées. Par ailleurs, le fait que de nombreux occupants des lieux faisaient l'objet d'un suivi médical et que la plupart des enfants étaient scolarisés a été pris en compte.<sup>11</sup>

De plus, dans une ordonnance du 27 avril 2017, le juge des référés du tribunal administratif de Grenoble a estimé que n'est pas urgente l'expulsion de personnes vulnérables installées dans un espace public dès lors qu'aucune évaluation de leur situation n'a été réalisée<sup>12</sup>.

Le Juge des référés du tribunal administratif de Grenoble a ainsi relevé :

*« qu'il est indiscutable que l'installation de fortune d'une centaine de personnes dans un parc public dénué d'accès à l'eau potable et de commodités, tout comme la présence constatée sur le camp de divers immondices et ordures ménagères, sont de nature à entraîner un risque pour la salubrité publique ; que, de même, l'usage d'une cuisine commune ouverte, grossièrement aménagée avec des plaques de cuisson au gaz positionnées sur des palettes en bois, sans protection ou sécurisation apparente, n'est pas dénuée de risque en termes de sécurité des occupants ».*

Toutefois, ce juge a finalement estimé :

*« que les occupants des lieux sont des personnes sans abri qui relèvent du dispositif de veille sociale prévu aux articles L. 345-2 et suivants du code de l'action sociale et des familles ; qu'il n'est pas contesté par la commune de Grenoble qu'à ce titre, leur situation n'a fait l'objet d'aucune évaluation et qu'il ne leur a pas été proposé de solution alternative d'hébergement d'urgence ; que, dès lors, l'évacuation forcée du camp aurait pour conséquence de placer ces personnes, au nombre desquelles figurent de nombreux enfants, dans une situation de précarité encore plus grande, voire de mettre en jeu leur sécurité, en les dispersant dans les rues de la ville ; que, dans ces conditions, la mesure d'expulsion demandée par la commune de Grenoble ne peut être regardée*

---

<sup>10</sup> CE, 5 avril 2011, n° 347949.

<sup>11</sup> TA Melun, 2 mars 2012, n° 1200887/10.

<sup>12</sup> TA Grenoble, 27 avril 2017, n° 1702149.

*comme présentant à ce jour les caractères d'urgence et d'utilité requises par l'article L. 521-3 du code de justice administrative ; qu'en conséquence, la demande doit être rejetée ».*

Plus récemment, dans une ordonnance du 19 novembre 2018, le tribunal administratif de Versailles a suspendu un arrêté d'évacuation pris par le maire de Buchelay en raison du caractère disproportionné de celui-ci, qui laissait aux occupants un délai de 48 heures pour quitter les lieux alors même qu'une procédure d'expulsion était pendante devant le juge judiciaire et que l'imminence d'un trouble lié à la sécurité ou à la salubrité publique n'était pas démontrée<sup>13</sup>.

Le juge des référés a alors également relevé dans cette ordonnance que :

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

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

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

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

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

- **prévoir un accompagnement adapté et rechercher un hébergement comme préconisé par la circulaire du 26 août 2012 ;**
- **limiter les évacuations sans recours aux mesures préalables d'accompagnement vers l'hébergement à des cas exceptionnels et des faits d'une extrême gravité (prostitution, exploitation de personnes vulnérables ou d'enfants) et non à tout risque d'insécurité ou toute situation d'insalubrité.**

La circulaire du 26 août 2012 précitée étend les exigences d'accompagnement au-delà de l'hébergement et de l'accueil, notamment à l'accès aux soins.

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

---

<sup>13</sup> TA Versailles, 19 novembre 2018, n°1807364

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ces dispositions relatives au droit à la scolarisation ont une résonance toute particulière, s'agissant en l'espèce d'un site dans lequel l'ensemble des enfants en âge de l'être sont scolarisés.

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

- aucune évacuation ne devrait être réalisée sans que la continuité de la scolarisation - telle que prévue par la circulaire du 26 août 2012 - ne soit garantie ;

- **les évacuations sans recours aux mesures préalables d'accompagnement vers le maintien de la scolarisation doivent être limitées à des cas exceptionnels et des faits d'une extrême gravité (prostitution, exploitation de personnes vulnérables ou d'enfants) et non à tout risque d'insécurité ou toute situation d'insalubrité.**

#### **b. En matière sanitaire**

La circulaire interministérielle du 26 août 2012 demande très clairement aux préfets de « *favoriser l'accès aux droits, à la prévention et aux soins, avec une vigilance particulière concernant l'accès à la vaccination et à la santé materno-infantile* ».

Lorsque cet accès aux soins est déjà en cours, par l'intermédiaire d'associations réalisant des campagnes de vaccinations ou organisant le suivi d'occupants atteints de certaines pathologies, il conviendrait de s'assurer que cet accès ne soit pas interrompu du fait de l'expulsion et puisse se poursuivre. Cette exigence trouve son sens dans le droit à la protection de la santé dont peuvent se prévaloir les occupants en vertu du Préambule de la Constitution, mais aussi de l'intérêt évident que la société a de ne pas laisser errer sans suivi médical des personnes qui, en raison de leurs conditions de vie très précaires, ont plus de risque de développer certaines pathologies contagieuses (comme la tuberculose, la bronchiolite et la gale).

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

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

Le Défenseur des droits estime que plusieurs normes supranationales liant la France, telles que la Convention internationale des droits de l'enfant, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Charte sociale européenne font obstacle - sauf faits d'une extrême gravité - à l'évacuation d'un terrain occupé illégalement dans les cas où les mesures d'accompagnement nécessaires n'ont pas été mises en œuvre pour que les occupants puissent quitter les lieux dans des conditions décentes et être accompagnés par les autorités dans le cadre du dispositif de protection préconisé par la circulaire interministérielle du 26 août 2012 et l'instruction du 25 janvier 2018.

Or, au vu des éléments portés à la connaissance du Défenseur des droits, de telles mesures ne semblent pas avoir été mises en place dans le cas d'espèce, de telle sorte que l'urgence à évacuer le site occupé n'apparaît pas justifiée, d'autant que le TGI de X a accordé aux intéressés un délai de dix-sept mois pour quitter les lieux.

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

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

Le Défenseur des droits considère que le recours successif à des procédures judiciaires puis administratives peut dans ce contexte apparaître comme un détournement de procédure critiquable, dont la légalité a d'ailleurs été expressément mise en doute par la CNCDH dans son « *Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles* » (JORF n°0034 du 10 février 2015). Le développement d'une telle pratique est en effet un motif légitime d'inquiétude quant au respect, par les autorités publiques, des décisions de justice. Notre institution avait d'ailleurs fait état de cette pratique, dans sa décision n° 2017-189, à l'occasion du référé suspension dirigé contre l'arrêté municipal du 15 mai 2017 portant évacuation de ce même terrain.

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

Deuxièmement, le Défenseur des droits rappelle instamment dans ses communiqués comme dans ses décisions portant sur ce sujet, que le défaut d'anticipation de ces opérations d'expulsion est contreproductif puisqu'il ne fait que déplacer le problème vers un autre site en précarisant davantage les occupants leur imposant ainsi un « nomadisme » forcé.

A ce propos, il convient de souligner que l'instruction visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles du 25 janvier 2018 susvisée reconnaît explicitement que « *Malgré des évacuations répétées au cours de ces dernières années, le nombre de personnes occupant ces bidonvilles n'a pas sensiblement baissé* ». Sur ce point, le Défenseur des droits salue la prise de conscience du gouvernement qui reconnaît désormais que des actions concertées mobilisant plusieurs acteurs aux côtés des services de l'État sont plus efficaces que les expulsions pour résorber des campements illicites.

Cette instruction, puisqu'elle vise à corriger les insuffisances de la circulaire du 26 août 2012, est porteuse de l'espoir d'un changement de cap visant la résorption durable des bidonvilles. Il apparaît dès lors que cette résorption ne pourra être effective que si elle est réalisée dans le respect de la dignité et de l'accès aux droits des personnes concernées, déjà fragilisées par leur vulnérabilité.

D'ailleurs, à l'occasion de la publication du rapport du Bureau régional des droits de l'homme de l'ONU en Europe, sur l'effectivité du droit au logement et des droits qui y sont liés pour les Roms en France, le 29 juin 2018, intitulé « *Aucun laissé-pour-compte* », Monsieur Claude CAHN, fonctionnaire chargé des droits de l'homme, a déclaré que :

*« le cycle de logement dans des bidonvilles et d'expulsions forcées périodiques devrait être remplacé par une insertion dans des logements conventionnels et intégrés avec un accompagnement approprié. La nouvelle instruction du gouvernement de janvier 2018 est une occasion à saisir pour élaborer et mettre en œuvre des politiques de protection et de promotion des droits humains des plus démunis et garantir que personne ne soit laissé pour compte ».*

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend soumettre à l'appréciation du juge des référés du Conseil d'État.

Jacques TOUBON