

**CONCOURS EXTERNE ET INTERNE DE COMMISSAIRE DE POLICE**  
**DES 5 ET 6 FEVRIER 2020**

**RESOLUTION D'UN CAS PRATIQUE  
A PARTIR D'UN DOSSIER  
DOCUMENTAIRE A CARACTERE  
ADMINISTRATIF**

**Durée : 4 heures – coefficient : 4**



Vous êtes commissaire de police, chef de circonscription de sécurité publique de Villeneuve-les-Bains, commune de 150 000 habitants, située en banlieue francilienne où s'implantent régulièrement sur des terrains publics ou privés des groupes de personnes dont la presse locale et nationale se fait régulièrement l'écho en raison des troubles qu'ils génèrent autant que de la précarité qu'ils traduisent.

Le préfet du département doit organiser dans le courant du mois prochain une réunion d'information réunissant plusieurs maires de l'agglomération touchés par ce phénomène, des représentants d'associations de propriétaires privés et d'associations de défense des droits de l'homme afin de présenter sa stratégie globale pour y faire face.

Il vous demande de préparer une note afin de le renseigner sur les moyens d'action à disposition au regard des textes, des préconisations générales et des ressources de votre service, mais aussi d'envisager la dimension partenariale de la réponse à apporter.

**DOCUMENTS JOINTS**

**Document 1** : Instruction de Gouvernement visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles du 25 janvier 2018 – *p. 1 à 7.*

**Document 2** : Circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites – *p. 8 à 13.*

**Document 3** : Article 322-4-1 du code pénal modifié par la loi du 7 novembre 2018 – *p. 14.*

**Document 4** : «Occupation illégale du domaine des personnes publiques et gens du voyage : rappel des procédures» - Publication Village de la Justice – Me Benjamin Vincens-Bouguereau – 30 septembre 2019 – *p. 15 à 19.*

**Document 5** : Décision de Défenseur des droits du 8 mars 2019 – *p. 20 à 30.*



## Instruction du Gouvernement

visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des

## bidonvilles

Résumé : la France compte près de 570 bidonvilles où vivent 16 000 personnes, pour une grande partie d'entre elles ressortissantes roumaines et bulgares. Ce nombre resté relativement stable depuis plusieurs années, et ce malgré les évacuations qui trop souvent se traduisent par des réimplantations de campements.

Cette instruction du Gouvernement définit un cadre d'action renouvelé afin de donner une nouvelle impulsion à la politique de résorption des campements illicites et bidonvilles, une politique à la fois humaine et exigeante quant au respect du droit et de la loi mais aussi une politique efficace, avec un objectif de réduction durable du nombre de bidonvilles dans les 5 ans à venir.

Afin d'atteindre cet objectif, cette instruction du Gouvernement préconise le développement d'actions qui ont fait la preuve de leur efficacité dans certains territoires et se caractérisent par :

- la définition et la mise en œuvre d'une stratégie territoriale poursuivant un objectif clairement exprimé de résorption des bidonvilles ;
- un partenariat impliquant tous les acteurs concernés à l'échelle d'un territoire pertinent et engageant de manière indispensable les collectivités territoriales ;
- une gestion globale, s'inscrivant dans le temps, depuis l'installation du campement jusqu'à sa disparition, et alliant à la fois programmes d'insertion en France, respect des lois de la République et coopération transnationale avec les pays d'origine des populations.

Le suivi de la mise en œuvre de cette instruction du Gouvernement est confiée au DIHAL qui mettra en place une commission chargée de rendre compte des progrès enregistrés en matière de développement des stratégies territoriales et de réduction du nombre de bidonvilles et de personnes y vivant.

Catégorie : directive adressée par les ministres aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles

Domaines : Transport, équipement, logement, tourisme, mer ;  
Éducation, enseignement supérieur, recherche ;  
Immigration  
Intérieur ;  
Justice  
Santé, solidarité ;  
Travail, emploi, formation professionnelle ;  
Collectivités territoriales

Type : Instruction du gouvernement

et/ou

Instruction aux services déconcentrés

Oui  Non

Oui  Non

Mots clés liste fermée :

Action Sociale, Santé, Sécurité Sociale ;  
Collectivités Territoriales, Aménagement,  
Développement territoire, Droit Local ;  
Enseignement, Education, Sciences Techniques  
Justice, Libertés Publiques, Droits  
Fondamentaux ;  
Logement Construction Urbanisme ;  
Sécurité ;  
Travail

Mots clés libres :

Bidonvilles  
Campements illicites

Texte de référence :

Circulaire interministérielle NOR INTK1233053C du 26/08/2012 relative à l'anticipation et

à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites
Circulaire(s) abrogée(s) :
Date de mise en application : immédiate
Pièce(s) annexe(s) :
N° d'homologation Cerfa :

Depuis une vingtaine d'années sont réapparus en France, principalement dans les grandes agglomérations, des bidonvilles implantés illégalement sur des terrains ou dans des squats, et habités en majorité par des migrants intra-européens pauvres, dans des conditions indignes présentant des risques pour leur santé et leur sécurité, et pouvant créer des tensions avec le voisinage et des troubles à l'ordre public.

Malgré des évacuations répétées au cours de ces dernières années, le nombre de personnes occupant ces bidonvilles n'a pas sensiblement baissé. D'après les recensements effectués par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées (DIHAL) depuis 2012, ce nombre reste compris entre 15 000 et 19 000 personnes.

Dans le même temps, des actions conduites dans certains territoires ont permis de réduire significativement le nombre de ces bidonvilles à l'échelle de ces territoires, voire de les résorber complètement.

Alors que nombre de ces situations d'occupation illicite et d'habitat très précaire perdurent ou se déplacent au sein d'un même territoire, donnant parfois le sentiment d'un enlèvement, **il est nécessaire aujourd'hui de donner une nouvelle impulsion à l'action de l'État dans ce domaine, en fixant pour les 5 années à venir un objectif de résorption durable de ces bidonvilles.**

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

L'objectif d'une réduction durable au niveau national du nombre de ces bidonvilles et du nombre de personnes y vivant pourra être atteint en développant et multipliant les stratégies locales globales, partenariales et pluriannuelles, qui ont permis, dans certains territoires, de résorber les campements.

Il s'agira pour ce faire de :

- mettre en place, dans chaque département concerné ou à l'échelle régionale pour l'Ile-de-France, des stratégies territoriales pour le traitement des campements illicites et des bidonvilles en vue de leur résorption ;
- apporter des réponses différenciées en fonction des caractéristiques des campements et des personnes ;
- lutter contre la grande précarité et assurer le respect des lois de la République ;
- mobiliser les financements de l'État et les cofinancements.

Cette instruction du Gouvernement prolonge la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites dont elle reprend le périmètre.

### **1. Mettre en place une stratégie territoriale pour le traitement des campements illicites et des bidonvilles en vue de leur résorption**

Dans certaines agglomérations ou certains départements, le nombre de campements et bidonvilles a pu être considérablement réduit, sans que cela se traduise par des réimplantations, grâce à la mise en œuvre d'actions concertées sur la durée, et visant clairement cet objectif de résorption.

A l'image de ces expériences, vous chercherez à mettre en place les moyens pour définir et mettre en œuvre **une stratégie territoriale fixant les objectifs, les priorités et les actions, sur le moyen et le long terme.**

Vous chercherez à élaborer cette stratégie **dans un esprit partenarial**, impliquant **l'ensemble des services de l'État concernés** par les différents aspects de la question (cohésion sociale, logement, éducation, santé, emploi, ordre public...), **les collectivités locales**, au premier rang **desquelles les communes ou leurs regroupements (en particulier les métropoles)**, qui ont un rôle essentiel à jouer dans la mobilisation de dispositifs du droit commun, mais aussi **les départements**, chefs de file de l'action sociale et compétents notamment sur les questions de protection de l'enfance, et **les régions**, compétentes notamment sur les questions de formation professionnelle et de mobilisation des fonds structurels européens (FEDER et FSE en partie). Tous les autres acteurs tels que **les associations, opérateurs, bailleurs sociaux, et les occupants eux-mêmes**, seront aussi invités à contribuer à cette élaboration.

Vous définirez **un territoire** sur lequel portera la stratégie, le niveau intercommunal, en particulier métropolitain, étant très souvent pertinent, et vous vous appuyerez sur **un état des lieux de la situation des campements et bidonvilles** (qui devra être réalisé, s'il ne l'a pas déjà été). Cet état des lieux devra s'articuler avec les diagnostics territoriaux partagés à 360°. Il servira ensuite à élaborer un plan d'action en lien avec, le cas échéant, les outils de gouvernance et de programmation existants dans les territoires, en particulier les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), les projets régionaux de santé (PRS) et notamment leurs programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS), les plans d'action élaborés par les recteurs avec l'appui des centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (Casnav), les programmes départementaux d'insertion (PDI), et les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE) .

La stratégie devra couvrir **un large spectre de questions**, en particulier l'accès aux droits, l'accès à l'hébergement et au logement, aux soins, à l'école, à l'emploi, à la formation professionnelle et linguistique, la protection de l'enfance, les droits des femmes, la lutte contre la délinquance et contre la traite des êtres humains, la lutte contre l'habitat indigne, le ramassage des déchets et le respect de l'environnement, le respect de l'ordre public et de la régularité du séjour.

Une fois qu'elle sera définie, la stratégie territoriale pourra faire l'objet d'une convention de partenariat formalisant notamment **l'adhésion des collectivités locales concernées, leur engagement et leur contribution.**

Le suivi de sa mise en œuvre s'appuiera sur des indicateurs de suivi et sera assuré dans le cadre d'un **comité de pilotage local**.

Vous lancerez les travaux visant l'élaboration de cette stratégie dans la perspective de sa finalisation dans le courant du premier semestre 2018:

## **2. Apporter des réponses différenciées en fonction des caractéristiques des campements et des personnes**

La nature et l'organisation des campements, d'une part, la situation et le statut des occupants, d'autre part, peuvent différer, ce qui doit conduire à apporter des réponses différenciées pour qu'elles soient efficaces.

### **a) Des réponses différenciées en fonction des caractéristiques des campements**

Le niveau de dangerosité pour les occupants, les troubles à l'ordre public qui peuvent se poser, la nature juridique et l'usage du terrain, l'organisation interne du campement, sa taille, son environnement, sont quelques-uns des éléments pouvant varier d'un campement à l'autre. Les réponses qui seront apportées devront en tenir compte.

Quelles que soient les caractéristiques du campement, il est essentiel que **le plus tôt possible, si possible dès l'implantation et indépendamment de l'existence ou non de procédures juridiques engagées en vue de son évacuation**, une action de repérage et diagnostic soit conduite avec l'affirmation de la présence de la puissance publique. Cette action doit permettre d'établir **un plan d'action et un calendrier prévisionnel en vue de la résorption complète du campement**.

Cette intervention sur le site peut passer, en accord et avec le concours de la collectivité territoriale compétente et en veillant strictement à ce que le campement ne s'agrandisse ni ne se pérennise, par la sécurisation des conditions de vie (mesures d'hygiène et de sécurité, accès à l'eau, ramassage des ordures ménagères et de déchets), l'encadrement de l'organisation du campement (contrôle du site, engagement contractuel des occupants, action de médiation pour l'accès aux droits, relations avec le voisinage).

Ces dispositions ne doivent pas faire obstacle à la mise en œuvre d'évacuations décidées sur la base de décisions de justice liées à l'illégalité de l'occupation ou de décisions administratives concernant des campements dangereux. Ces évacuations devront respecter **la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites** et l'instruction du 8 juin 2016 relative à l'information sur les opérations de démantèlements de campements illicites. Afin d'assurer la continuité de l'action publique, il est important de chercher à mettre en place un suivi des personnes après ces évacuations.

### **b) Des réponses différenciées en fonction des caractéristiques des personnes**

Les réponses proposées devront en outre tenir compte de la situation et des caractéristiques des occupants des campements, en particulier de **leur statut** (citoyens français, ressortissants d'un pays de l'Union européenne – et dans ce cas soumis aux conditions de régularité du séjour résultant de la directive 2004/38/CE –, ressortissants d'un pays tiers – avec le cas échéant

l'application de mesures relatives à l'accueil et à l'asile pour les ressortissants de pays extra-européens), de **leur situation personnelle, de leur état de santé, de leur parcours, de leurs compétences et de leurs aspirations.**

Une attention toute particulière sera portée à la situation des enfants, au respect de leurs droits et de l'obligation scolaire à laquelle ils sont soumis dès 6 ans, quelle que soit leur nationalité, ainsi qu'à celles des femmes. La scolarisation des enfants en maternelle, sur demande des parents, doit être facilitée.

Le diagnostic social et global initial doit servir à repérer les différentes situations et caractéristiques des occupants en vue de définir la nature des réponses et le niveau d'accompagnement à apporter, qu'il s'agisse d'actions d'insertion en France ou dans le pays d'origine, ou d'autres solutions à envisager, notamment pour les personnes qui ne souhaitent pas intégrer un parcours d'insertion et pour lesquelles il est demandé d'exercer une vigilance particulière quant au droit au maintien sur le territoire national et à l'application de la directive 2004/38/CE.

### **3. Lutter contre la grande précarité et assurer le respect des lois de la République**

L'expérience a montré que sur cette question complexe, l'approche pertinente et efficace dans la durée est celle de la lutte contre la grande précarité (ce qui exclut notamment une approche ciblée sur l'origine et la culture réelles ou supposées des personnes), impliquant la mobilisation de dispositifs d'accompagnement vers l'insertion de droit commun, et toujours dans le respect des lois de la République.

Les réponses proposées devront être adaptées à la situation des personnes, mais devront aussi relever prioritairement **du droit commun et s'inscrire à ce titre dans le cadre des dispositifs existants** (PDALHPD, projets régionaux de santé, PLIE...). Un des enjeux est de **mettre en place des actions permettant l'accès de ces populations aux dispositifs d'accompagnement social et d'insertion**, qu'elles méconnaissent souvent et parfois craignent.

Pour ce faire, conformément à l'instruction DGCS/SD1B/2016/188 du 10 juin 2016 relative à la domiciliation de personnes sans domicile stable, vous vous assurerez, dans le cadre des schémas départementaux de la domiciliation, de la couverture des besoins des personnes vivant en campements sur l'ensemble du territoire et du bon fonctionnement du service en matière de domiciliation.

En matière d'**hébergement et de logement**, en articulation avec les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO), vous mobiliserez les dispositifs existants, y compris en mettant en place, en lien avec les bailleurs sociaux, des formules d'accompagnement dans le logement dans le diffus (à travers notamment l'intermédiation locative ou des baux glissants) en vue d'un accès au logement autonome le plus rapide possible. Vous pourrez également recourir à des formules d'habitat temporaire (bases de vie, villages de transition...) pour un accompagnement transitoire vers le droit commun. Les différentes expérimentations mises en œuvre ces dernières années ont été recensées par la DIHAL et peuvent être mises à votre disposition.

Que ce soit dans le cadre de programmes intégrés ou dans celui d'intervention sur les campements quand la situation s'y prête, des actions d'accompagnement et de médiation pourront être réalisées pour favoriser l'accès au droit commun et aux dispositifs suivants :

- en matière de **santé** : les permanences d'accès aux soins de santé hospitalières ou ambulatoires (PASS) pour les personnes sans droit ouvert à la sécurité sociale ; les médecins généralistes et spécialistes en ville et hôpital pour les personnes couvertes par l'aide médicale d'Etat (AME) ou la protection universelle maladie (PUMA) ; la protection maternelle et infantile (PMI) pour les enfants et les femmes enceintes. Pour ces actions, vous bénéficierez du concours des agences régionales de santé (ARS) ;
- en matière d'**emploi** et de **formation** qui sont des facteurs clefs pour l'insertion : les entreprises et les acteurs de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles devront être mobilisés ; les opérateurs du service public de l'emploi (Pôle emploi, Missions locales, Cap emploi) pourront vous apporter leur concours notamment pour élaborer un diagnostic partagé et pour mobiliser les dispositifs d'accès à l'emploi, en particulier les préparations opérationnelles à l'emploi collectives (POEC) prescrites par Pôle emploi, l'insertion par l'activité économique (IAE), les contrats aidés, les clauses d'insertion dans les marchés publics ; les jeunes pourront être orientés également vers le parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) dont la Garantie jeunes, les contrats en alternance, les dispositifs de deuxième chance (E2C, EPIDE, ...) ou le service civique. Une priorité devra être donnée à l'apprentissage du français (niveau alphabétisation et français langue étrangère) et aux savoirs de base (socle de connaissances et compétences professionnelles) en lien avec les collectivités compétentes ;
- en matière de **scolarisation** des enfants et des jeunes mineurs qui est un enjeu essentiel en particulier pour l'insertion des générations futures : vous veillerez en lien avec l'autorité académique au respect de l'obligation scolaire dans le cadre de la réglementation en vigueur, au respect de l'obligation d'assiduité scolaire et, le cas échéant, à assurer l'accès aux dispositifs prévus pour les élèves allophones nouvellement arrivés (UPE2A) ; vous travaillerez notamment, en amont de toute décision d'hébergement ou de relogement, avec les autorités académiques et communales concernées afin d'anticiper les besoins et de vous assurer que les conditions de mise en œuvre de l'obligation et de l'assiduité des enfants et des jeunes concernés ; pour développer l'assiduité scolaire effective et la sensibilisation des parents à l'enjeu de l'école, vous pourrez mettre en place des actions d'accompagnement scolaire, à l'image de plusieurs initiatives intéressantes dans ce domaine développées par le secteur associatif ;
- en matière d'accès à l'**hébergement** : le lien devra être établi avec les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) (recensement des demandes de prise en charge et renouvellement, vérification de l'existence de l'évaluation sociale des personnes, orientation des personnes).
- en matière d'**accompagnement social** : en lien avec les collectivités locales compétentes, vous pourrez mobiliser les centres communaux d'action sociale (CCAS) et les centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) du territoire, les services d'accompagnement social du département issu de la polyvalence de secteur et les structures publiques et associatives prenant en charge une fonction de premier accueil social.

L'accès au droit commun implique également de faire appel, en tant que de besoin, aux dispositifs de **protection de l'enfance** et à ceux de **lutte contre les diverses formes d'exploitation de la misère et de traite des êtres humains, de prise en charge des femmes victimes de violences sexistes et sexuelles** aussi bien qu'à appliquer des règles relatives à l'**ordre public** et à la **lutte contre la délinquance**. L'application du droit commun nécessite enfin d'apporter une vigilance particulière à la **stigmatisation** et à la **discrimination dont les habitants des campements et bidonvilles peuvent faire l'objet**.

#### 4. Mobiliser les financements de l'Etat et rechercher les cofinancements

Pour mettre en œuvre les actions prévues dans la stratégie territoriale, vous pourrez solliciter les **crédits de l'enveloppe nationale programmée par la Dihal** pour soutenir les actions de résorption des bidonvilles (3 millions d'euros issus des programmes 135 et 177). Ces crédits ont en particulier vocation à jouer un rôle de catalyseur dans la mise en place d'une stratégie territoriale et à produire un effet levier pour la mobilisation des cofinancements et l'activation des crédits de droit commun.

Vous pourrez recourir aux crédits d'Etat consacrés à la prévention de l'exclusion et à l'insertion des personnes vulnérables, aux crédits consacrés au développement et à l'amélioration de l'offre de logement, aux crédits de la politique de la ville lorsque les campements sont situés en quartier prioritaire de la ville, aux outils de la politique de l'emploi, aux crédits de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) pour la résorption de l'habitat insalubre, aux crédits de santé, notamment ceux gérés par les ARS, aux crédits gérés par le ministère de l'Éducation nationale, ou encore aux crédits du service civique pour soutenir des actions afférentes.

Il sera essentiel de **rechercher les cofinancements**, en particulier la **participation des collectivités locales** qui est indispensable pour la conduite des actions.

Vous veillerez enfin activement, en lien avec les Conseils régionaux, les Conseils départementaux et les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Dircecte), à ce que les **fonds structurels** (FEDER, FSE) qui, aux termes de l'accord de partenariat français conclu avec la Commission européenne pour la programmation 2014-2020, peuvent être mobilisés pour le financement des actions qui seront mises en œuvre dans le cadre de la stratégie territoriale de résorption des bidonvilles, le soient effectivement.

Le Dihal qui assure une mission d'animation interministérielle et de suivi national de la situation des bidonvilles et de leur résorption, reste à votre disposition pour vous apporter un appui méthodologique et valoriser vos actions.

Vous désignerez un membre du corps préfectoral (ou d'une direction départementale interministérielle) chargé du suivi de la stratégie territoriale de résorption des bidonvilles, qui sera le référent de la DIHAL (en particulier pour le recensement du nombre de bidonvilles) et participera aux travaux de la commission de suivi mise en place par la DIHAL.

La présente instruction du Gouvernement sera publiée au bulletin officiel du ministère de la cohésion des territoires ainsi que sur le site [circulaires.gouv.fr](http://circulaires.gouv.fr).

Ministère de l'éducation nationale  
Ministère des affaires sociales et de la santé  
Ministère de l'égalité des territoires et du logement  
Ministère de l'intérieur  
Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

CABINET

Le Ministre de l'éducation nationale  
La Ministre des affaires sociales et de la santé  
La Ministre de l'égalité des territoires et du logement  
Le Ministre de l'intérieur  
Le Ministre du travail, de l'emploi, de la formation  
professionnelle et du dialogue social  
La Ministre déléguée auprès du ministre de  
l'éducation nationale, chargée de la réussite éducative  
La Ministre déléguée auprès de la ministre des affaires  
sociales et de la santé, chargée des personnes  
handicapées et de la lutte contre l'exclusion

à

Messieurs les Préfets de région  
Mesdames et messieurs les Préfets

CIRCULAIRE INTERMINISTERIELLE NOR INTK1233053C du 26/08/2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.

Date d'application : immédiate

**Catégorie :**

**Résumé :** La présente circulaire précise le cadre de l'action de l'Etat dans le cas d'évacuations de campements illicites, ainsi que le dispositif de coordination des acteurs locaux à mettre en œuvre autour du Préfet.

L'action de l'Etat relative aux campements illicites s'inscrit dans le respect des principes fondateurs de la République.

En premier lieu le respect des décisions de justice ne saurait être mis en question. Il revient au préfet d'exécuter celles-ci, lorsqu'il est ordonné par le juge qu'il soit mis fin, au besoin avec le concours de la force publique, aux occupations illicites de terrains. Lorsque la sécurité des personnes est mise en cause, cette action doit être immédiate. Dans les deux situations, au-delà de la responsabilité de l'Etat, il en va des fondements même du contrat social dans notre Nation.

Il convient également, au regard de ces principes, d'assurer un traitement égal et digne de toute personne en situation de détresse sociale. Il vous incombe donc, en initiant le travail le plus en amont de la décision de justice qu'il est possible, de proposer des solutions d'accompagnement en mobilisant prioritairement les moyens de droit commun de chacun des partenaires. Cela suppose, dans une logique d'anticipation et d'individualisation, l'établissement, chaque fois que possible, d'un diagnostic et la recherche de solutions d'accompagnement, dans les différents domaines concourant à l'insertion des personnes (scolarisation, santé, emploi, logement/mise à l'abri...).

Vous pouvez être amenés à intervenir dans des situations d'installations de personnes, réalisées sans droit ni titre, sur des propriétés publiques ou privées, pour y constituer des campements illégaux. La présente circulaire, qui sera votre cadre de référence, a pour objectif de guider votre action. Les dispositions qu'elle recense constituent votre guide de référence. Votre responsabilité est d'apprécier les situations locales pour mettre en œuvre les principes de dignité et d'humanité en les partageant avec les partenaires.

Il est rappelé au préalable 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. Plus fréquemment, lorsque le propriétaire a obtenu une décision de justice prononçant l'expulsion des occupants sans titre, il vous appartient, lorsque cela est nécessaire, d'accorder le concours de la force publique en vue de l'exécution de cette décision juridictionnelle. De même, s'il apparaît à l'occasion de ces opérations que certaines personnes ne se trouvent pas dans une situation régulière au regard des règles régissant le droit de séjour en France, il vous appartient d'en tirer toutes les conséquences, selon le droit commun. Enfin, le présent cadre de référence ne peut en aucune manière être interprété comme faisant obstacle à l'application de la loi pénale.

Il appartient à l'ensemble des pouvoirs publics, et en particulier à l'Etat, de se mobiliser de manière ciblée et efficace pour que la réponse la plus adaptée soit apportée aux situations humaines souvent très difficiles qui se retrouvent dans ces campements.

Les différents services placés sous votre autorité doivent pour cela anticiper les éventuelles évacuations et mobiliser l'ensemble de leurs partenaires, collectivités territoriales et associations. Les difficultés sociales, sanitaires, scolaires, ou liées au logement doivent être systématiquement examinées le plus en amont possible et des solutions, temporaires ou durables, doivent être recherchées, selon les modalités explicitées dans le présent texte et dans le respect du droit commun.

### **1. Mobiliser les services de l'Etat et les acteurs locaux concernés**

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.

Dès que vous aurez connaissance de l'installation d'un campement, vous procéderez à une première évaluation de la situation au regard de la sécurité des personnes et mettrez en place avec le concours des partenaires un suivi des personnes présentes sur le campement.

A cette fin, vous mobiliserez les services de l'Etat et de ses opérateurs.

Vous veillerez également à associer étroitement les collectivités territoriales concernées (communes, intercommunalités, conseil général et conseil régional), ainsi que les associations susceptibles d'apporter un concours de toute nature dans l'accompagnement des personnes, les bailleurs sociaux et tout autre opérateur dont la participation vous semblera pertinente.

Vous pourrez mettre en place un comité de suivi associant notamment les collectivités territoriales concernées ainsi que les associations engagées dans les actions d'insertion.

Vous serez également vigilant au dialogue, avec les personnes présentes dans le campement comme avec les riverains du camp, et plus généralement à l'information du public sur les mesures mises en place.

## **2. Etablir un diagnostic**

Vous veillerez à faire établir aussi rapidement que possible un diagnostic de la situation de chacune des familles ou personnes isolées. Il devra être global pour prendre en compte l'ensemble des problématiques (situation administrative, état de santé, logement, emploi, scolarisation,...) et individualisé afin de prendre en compte les spécificités de chacune des familles et de leur projet.

Une attention particulière devra être apportée au repérage des personnes les plus fragiles (personnes malades, jeunes enfants, ...).

Pour établir ce diagnostic, vous vous appuyerez sur les services de l'Etat et de ses opérateurs et rechercherez, en fonction des besoins et du contexte local, le concours des services de collectivités territoriales (conseil général, centre communal d'action social –CCAS-, aide sociale à l'enfance –ASE...). Ce diagnostic pourra également être confié à une association.

Lorsque ce diagnostic permettra d'envisager pour certains étrangers une aide au retour volontaire, vous vous appuyerez sur l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), ainsi que sur les projets d'insertion existants dans le pays d'origine.

## **3. Mettre en place un accompagnement**

Après l'établissement du diagnostic, qui pourra être plus ou moins complet en fonction du temps et des ressources disponibles, vous identifierez les dispositifs d'insertion à organiser, en mobilisant prioritairement les moyens de droit commun. Vous veillerez également à la continuité de l'accès aux droits des personnes, notamment en matière de prise en charge scolaire et de parcours de soins, afin de maintenir, autant que possible, un suivi des actions collectives et individuelles d'insertion des personnes.

**En matière de scolarisation**, le principe de l'obligation scolaire s'applique. Sa mise en œuvre repose à la fois sur les maires, l'Etat et les familles. 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 également 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).

**En matière sanitaire**, vous vous appuyerez sur les agences régionales de santé (ARS), chargées de mettre en place les actions permettant 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. Les ARS solliciteront, à cette fin, le concours des services des collectivités territoriales, notamment des CCAS et des services de protection maternelle et infantile, et assureront le lien avec les associations susceptibles d'intervenir auprès de ces populations en matière de santé.

**En matière d'hébergement et d'accueil**, les solutions doivent être envisagées sur la base des situations particulières des personnes concernées, constatées au moment du diagnostic. Ces situations pouvant être très différentes, l'ensemble des dispositifs mobilisables par les partenaires publics doit être considéré. Il s'agit d'abord de rechercher des réponses aux urgences que vous avez constatées. Il s'agit ensuite de favoriser les parcours d'insertion qui, pour être efficaces, doivent être présentés et expliqués aux intéressés puis, nécessitent que les ménages adhèrent pleinement à ce type de projet et qu'ils soient stabilisés dans des conditions décentes, et accompagnés sur une période temporelle compatible avec l'accès à l'emploi et, in fine, à un logement pérenne.

A court terme donc, 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 des disponibilités de places que vous recenserez. Une attention particulière doit être portée aux personnes les plus vulnérables.

Dans une action plus suivie, l'aménagement d'un site d'accueil provisoire ou d'autres solutions d'hébergement adapté peuvent être envisagés dans certains cas, dans l'objectif de stabiliser transitoirement les personnes concernées pour favoriser leur insertion. Des solutions de ce type ne peuvent se concevoir que dans un partenariat étroit entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Lorsque le partenariat local est suffisamment construit, il peut être utile de recourir à la mise en place d'une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) pour déterminer et mettre en œuvre les solutions appropriées en matière d'habitat.

Enfin, il est utile de signaler que certains bailleurs sociaux ont pu porter des initiatives adaptées aux personnes concernées par des évacuations de campement, en lien avec des associations.

**En matière d'insertion professionnelle**, vous disposez désormais d'un nouveau cadre.

Le Gouvernement a, en effet, décidé de faciliter les conditions d'accès au marché de l'emploi pour les ressortissants roumains et bulgares, pour les rapprocher des conditions applicables à l'ensemble des ressortissants communautaires.

Ainsi, pour les personnes présentes dans les campements qui relèveraient de ces deux nationalités, la liste des métiers qui leur sont ouverts sans que la situation de l'emploi ne leur soit opposable sera prochainement élargie, après mise en œuvre des procédures de consultation des partenaires sociaux.

Les taxes dues par l'employeur et le ressortissant lui-même à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) lors de la délivrance du titre de séjour ou de son renouvellement sont supprimées. Vous recevrez très prochainement une instruction conjointe du ministre de l'intérieur et du ministre délégué chargé du budget en ce sens. Toutefois il sera fait application dès maintenant de ces nouvelles dispositions. L'entrée en vigueur de cette mesure est, en effet, immédiate.

En dehors de ces dispositions nouvelles, qui concernent les seuls ressortissants roumains et bulgares, votre action doit s'inscrire dans les mesures engagées par le service public de l'emploi.

Elle nécessite au préalable une analyse qualitative de la situation des personnes concernées afin de déterminer leur distance à l'emploi et au marché du travail. Cette analyse sera conduite par Pôle emploi, et l'unité territoriale de la DIRECCTE, avec l'appui des autres administrations compétentes et des autres partenaires, notamment des collectivités territoriales. Cette phase a aussi pour objet d'informer les personnes sans emploi qui entendent se mettre en situation active d'en rechercher, de s'inscrire à Pôle emploi.

Les mesures de droit commun de l'emploi peuvent être engagées pour les personnes éloignées de l'emploi : formations, orientation vers les structures d'insertion par l'économie comme des chantiers d'insertion, contrats aidés et notamment le contrat d'accès à l'emploi (CAE).

Vous vous appuyerez sur les prestations de Pôle emploi prévues pour une démarche d'accompagnement personnalisé vers l'emploi, renforcé en fonction des situations.

Pour certaines personnes, la question de la maîtrise du français et des savoirs de base pourra se poser. A ce titre, il conviendra d'associer Pôle Emploi, les services et les opérateurs en charge de la mise en œuvre du dispositif des « compétences-clés » et de l'apprentissage des savoirs de base afin de proposer une formule adaptée aux besoins des personnes.

Pour les ressortissants étrangers accédant à l'emploi, vous veillerez à ce que l'instruction des demandes d'autorisation de travail soit menée par les unités territoriales des DIRECCTE dans les délais les plus courts possibles, afin de donner à ce dispositif d'appui à l'insertion professionnelle sa pleine dynamique.

#### **4. Mobiliser les moyens disponibles**

Le dispositif mis en place vise à mobiliser les moyens humains et financiers disponibles, en veillant à la coopération des différents partenaires et en utilisant prioritairement les moyens de droit commun, qui, pour l'Etat, sont les crédits affectés aux politiques d'hébergement et de logement, de l'immigration (dispositif du Fond européen d'intégration), les mesures des politiques de l'emploi et de l'éducation nationale, et celles en faveur de l'accompagnement sanitaire et social.

En complément, une attention particulière devra être portée à la mobilisation des fonds européens (FEDER et FSE), dans la mesure de l'état actuel des programmations et des consommations. Pour ce qui relève du financement des opérations d'investissement (structures d'hébergement notamment), il est rappelé que les mesures des Programmes opérationnels régionaux FEDER prévus en faveur des communautés marginalisées sont mobilisables.

La mise en place des mesures d'accompagnement, d'insertion et d'hébergement doit conduire à faire participer largement les acteurs locaux, au premier rang desquels les collectivités territoriales, sans lesquelles aucune solution efficace ne peut être construite.

\*\*\*

Bien évidemment, l'action qui vous est demandée au profit de populations qui n'ont pas, naguère, bénéficié du respect républicain, prend place, avec ses spécificités, dans l'ensemble des politiques que vous conduisez pour les différentes catégories de populations en situation de fragilité. Les partenaires, les personnels mobilisés doivent être bien informés qu'il s'agit là de l'application légitime du principe d'égalité républicaine et non d'une discrimination, fût-elle positive. Nous vous demandons donc d'accompagner d'ores et déjà cette mobilisation de l'assurance, pour les structures et fonctionnaires qui y concourent, de la pleine reconnaissance de l'effort demandé et de l'engagement qui en résulte pour eux. Vous veillerez à la communication sur ces divers aspects.

Par ailleurs, cette indispensable mobilisation a un coût budgétaire et en ressources humaines. Vos rapports en suite des présentes instructions, les évalueront avec réalisme. Vous ferez connaître sans retard les éventuelles difficultés administratives qui apparaîtraient.

Pour faciliter vos contacts avec les collectivités territoriales et les grandes associations, le gouvernement sensibilisera les structures qui les représentent ou les regroupent au niveau national, pour obtenir un engagement en commun sur le terrain où il vous est demandé de développer votre action.

\*\*\*

Afin de vous assister dans la mise en œuvre des actions mentionnées dans la présente instruction et d'animer au niveau central les travaux interministériels, une mission spécifique est confiée au Préfet Alain Régnier, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL). Il sera chargé de vous fournir un appui méthodologique et, plus largement, de diffuser différents éléments utiles à la progression des actions engagées. Il sera également attentif aux réalités locales que vous pourrez porter à sa connaissance, notamment en vue des éventuelles évolutions des textes et dispositifs nationaux, auxquelles il contribuera.

Par ailleurs, une mission va être confiée à plusieurs inspections générales pour évaluer les dispositifs d'insertion et d'accompagnement des personnes présentes dans ces campements. Elles seront chargées de procéder à l'état des lieux des dispositifs existants et au recensement des expérimentations en cours et des bonnes pratiques. Vous serez tenus informés du mandat et des travaux de cette mission qui pourront donner lieu, en fonction des initiatives relevées, à une évolution des dispositifs.

\*\*\*

C'est la mobilisation de l'ensemble des partenaires, et des moyens de chacun, intervenant le plus en amont possible, qui permettra d'identifier et de mettre en œuvre les solutions d'insertion les plus adéquates, dans un double objectif de fermeté en matière de sécurité et d'humanité dans la prise en charge des personnes.

## DOCUMENT 3



### Chemin :

#### Code pénal

- ▶ Partie législative
  - ▶ Livre III : Des crimes et délits contre les biens
    - ▶ Titre II : Des autres atteintes aux biens
      - ▶ Chapitre II : Des destructions, dégradations et détériorations
        - ▶ Section 1 : Des destructions, dégradations et détériorations ne présentant pas de danger pour les personnes

#### Article 322-4-1

- ▶ Modifié par LOI n°2018-957 du 7 novembre 2018 - art. 4

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 à l'article 1er 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, est puni d'un an d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende.

Dans les conditions prévues à l'article 495-17 du code de procédure pénale, l'action publique peut être éteinte par le versement d'une amende forfaitaire d'un montant de 500 €. Le montant de l'amende forfaitaire minorée est de 400 € et le montant de l'amende forfaitaire majorée de 1 000 €.

Lorsque l'installation s'est faite au moyen de véhicules automobiles, il peut être procédé à leur saisie, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation, en vue de leur confiscation par la juridiction pénale.

### Liens relatifs à cet article

#### Cite:

Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000  
Code de procédure pénale - art. 495-17 (V)

#### Cité par:

Mémoire du - art., v. init.  
Saisine du - art., v. init.  
Saisine du - art., v. init.  
LOI n°2011-672 du 16 juin 2011 - art. 65, v. init.  
du - art., v. init.  
Code de l'entrée et du séjour des étrangers et ... - art. L533-1 (VT)  
Code pénal - art. 322-15-1 (V)

#### Codifié par:

Loi n°92-685 du 22 juillet 1992

## DOCUMENT 4

Contenu

Menu

Recherche



# Occupation illégale du domaine des personnes publiques et gens du voyage : rappel des procédures.

Par Benjamin Vincens-Bouguereau, Avocat.

- lundi 30 septembre 2019

Article Expert

Les collectivités publiques subissent régulièrement les affres des occupations illégales et irrégulières de leurs domaines publics, que cela soit par des personnes qui ne s'encombrent pas des questions d'autorisation d'occupation du domaine ou encore parfois par des personnes issues de la communauté des gens du voyage : des armes juridiques existent mais sont finalement bien plus souvent incitatives que contraignantes.

Les règles d'utilisation du domaine public : une autorisation, précaire, révocable, sans droit acquis, et en principe une utilisation payante.

Avant toute chose, il doit être rappelé le domaine public ne peut être légalement occupé sauf à ce que l'occupant bénéficie d'une autorisation expresse, étant précisé que toute occupation du domaine public est par nature précaire et révocable et ne peut créer aucun droit à renouvellement :

L'article L.2122-3 du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques dispose en effet que « *L'autorisation mentionnée à l'article L. 2122-1 présente un caractère précaire et révocable.* »

Et l'article L.2122-1 du même Code dispose que « *Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous. (...)* »

Ainsi, par principe, les autorisations d'occupation du domaine public ont un caractère personnel et ne sont pas cessibles et il n'y a nul droit acquis à renouvellement (*CE, n°95857, 14 octobre 1991 ou CE, 23 mai 2005, n° 271507*)

Les dispositions de l'article L.2125-1 du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques fixent aussi le principe du caractère onéreux de l'occupation ou de l'utilisation du domaine public (même si ce principe souffre de quelques exceptions notamment pour les associations à but non lucratif), le juge administratif rappelant que la redevance constitue une sorte de compensation des avantages qui sont procurés au bénéficiaire d'une telle autorisation d'occupation (*CAA Marseille, 6 décembre 2004, req n° 00MA01740*).

L'expulsion du domaine des personnes publiques : une voie juridictionnelle.

En matière d'occupation illicite du domaine public comme d'ailleurs du domaine privé, la personne publique propriétaire ne peut pas procéder elle-même directement à l'expulsion des occupants sans droit ni titre, y compris en application d'un arrêté exécutoire par lui-même.

Les Juridictions administratives (CE, n°04592, 20 juin 1980) considèrent ainsi que le Maire ne peut agir d'office aux fins de démolition ou d'installation d'ouvrages installés irrégulièrement sur le domaine public, et ce sauf urgence née d'un péril grave et imminent sur le fondement de ses pouvoirs de police générale (article L.2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales).

Quelle juridiction compétente selon quelle typologie de terrain occupé ?

S'il est d'usage de présenter le Juge Administratif comme le véritable « gardien » du domaine public (Tribunal des Conflits, 24 septembre 2001 (n° 3221), établissant de la sorte une compétence de droit commun, trois hypothèses tiennent en échec ce postulat : la voie de fait, la contestation sérieuse en matière de propriété et la répression des atteintes à l'intégrité du domaine public routier pour lesquelles le Juge judiciaire est compétent.

Sur la compétence de la juridiction judiciaire en matière de domanialité publique routière, on rappellera d'abord que l'article L.2111-14 du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques (CG3P) définit ainsi le domaine public routier : « *Le domaine public routier comprend l'ensemble des biens appartenant à une personne publique mentionnée à l'article L. 1 et affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées.* »

Et l'article L.111-1 du Code de la Voirie Routière dispose que : « *Le domaine public routier comprend l'ensemble des biens du domaine public de l'Etat, des départements et des communes affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées. (...)* »

Ainsi, le domaine public routier comprend les biens du domaine public appartenant à une personne publique et qui sont affectés aux besoins de la circulation terrestre à l'exception des voies ferrées : Il s'agit ainsi de l'emprise de la route elle-même et de ses dépendances, c'est-à-dire des éléments autres que la chaussée nécessaire à la conservation et l'exploitation de la route ainsi que la sécurité des usagers (ex : talus et fossés, accotement, murs de soutènement, clôtures, murets, etc.)

Or, en application des dispositions combinées des articles L.2132-1 du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques et de l'article L.116-1 du Code de la Voirie routière, le respect de l'intégrité matérielle des voies faisant partie du domaine public routier communal et plus généralement les questions afférentes à l'occupation illégale de ce domaine relèvent de la compétence du juge judiciaire.

On notera encore que l'occupation de terrains relevant du domaine privé des collectivités publiques relève également de la compétence du Juge Judiciaire, et en l'occurrence du Tribunal de Grande Instance territorialement compétent.

Pour sa part, le Juge Administratif est compétent pour connaître des demandes d'expulsion du domaine public ainsi défini par l'article L. 2111-1 du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques qui dispose que : « *Seuls font partie du domaine public les biens appartenant à une personne publique et qui sont affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public, pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public* ».

On peut préciser, parce que la question est souvent sujette à discussion, qu'un parc de stationnement, propriété d'une personne publique, affecté à l'usage du public et spécialement aménagé à cet effet constitue une dépendance du domaine public (CAA de Marseille, 12 juin 2001, Sté SOFIPARK, n° 98MA01137)

Pour résumer, la répartition des compétences juridictionnelles en la matière est ainsi déterminée :

Si le terrain illégalement occupé relève du domaine public de la collectivité publique, c'est le Tribunal Administratif qui est compétent pour connaître des demandes d'expulsion ;  
Si le terrain relève du domaine public routier de la collectivité publique, c'est le Tribunal de Grande Instance qui est compétent pour connaître des demandes d'expulsion ;  
Si le terrain relève du domaine privé de la collectivité publique, c'est le Tribunal de Grande Instance qui est compétent pour connaître des demandes d'expulsion.

En fonction de la nature de la dépendance domaniale, les règles de procédure devant le juge administratif ou le cas échéant le juge judiciaire diffèrent quelque peu.

Quelle procédure devant le Juge administratif ?

En application des dispositions de l'article L.521-3 du Code de Justice administrative (pour le référé dit « mesure utile »), lorsqu'il qu'une urgence est établie, et que la demande d'expulsion ne soulève aucune contestation sérieuse, la Collectivité publique peut engager un recours en référé devant le Tribunal Administratif aux fins d'expulsion, ce dernier statuant dans les plus brefs délais.

Il ressort de la combinaison des dispositions précitées du Code de Justice Administrative et de la jurisprudence, que toute personne publique qui y a un intérêt peut demander au Juge Administratif l'expulsion d'occupants sans droit ni titre du domaine public, si les conditions d'urgence, d'utilité, d'absence de contestation sérieuse sont réunies et qu'une mesure de référé peut être ordonnée sans faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative.

S'agissant de la condition d'urgence, dans un arrêt du 1er février 2012, le Conseil d'État (n°349749) avait rappelé clairement que le juge des référés, saisi d'une demande d'expulsion du domaine public, ne peut, sans commettre d'irrégularités, faire droit à une demande fondée sur l'article L.521-3 sans avoir, au préalable, recherché si la condition d'urgence était réunie.

Sans urgence, seul le Juge du fond pourra se prononcer sur une demande d'expulsion.

Ainsi, le Juge Administratif peut retenir l'urgence dans plusieurs hypothèses qui ne sauraient être exhaustives :

Lorsque l'occupant du domaine public ne se conforme pas aux prescriptions du règlement intérieur organisant les modalités d'occupation de ladite dépendance (CE, 16 mai 2003, n°249880).

Lorsque l'occupation irrégulière du domaine public compromet la continuité ou le bon fonctionnement du service public qui s'y exerce (CE, n°330184, 3 février 2010) ;

Lorsque l'occupation irrégulière du domaine public compromet la sécurité publique ou encore la salubrité publique ;

Lorsque l'occupation irrégulière du domaine public conduit à faire obstacle à la réalisation d'un projet de réaménagement du terrain irrégulièrement occupé ou à l'arrivée d'un nouvel occupant.

En matière de gens du voyage irrégulièrement implantés sur un terrain relevant d'un domaine public, l'urgence est bien souvent justifiée par des problématiques de sécurité et/ou de salubrité publique.

C'est ainsi que le Conseil d'État a pu considérer que les conditions d'urgence mais également d'utilité étaient satisfaites dès lors que l'implantation de familles issues de la communauté des gens du voyage, dans un lieu dépourvu d'installations sanitaires et où les ordures s'entassaient, posait un problème de salubrité publique (Conseil d'État 5 mars 2014, req n°372422).

Le Juge des référés du Tribunal Administratif est donc saisi par voie d'une requête et se prononce par voie d'ordonnance, laquelle peut prévoir à la demande du requérant, l'octroi de la force publique afin de mettre un terme à l'occupation illégale.

On notera que s'agissant de l'exécution d'une ordonnance d'expulsion régulièrement ordonnée par le juge des référés, une personne publique dispose des compétences suffisantes pour assurer seule son exécution, en requérant le cas échéant le concours de la force publique.

Avant d'engager une telle procédure d'expulsion d'occupant illégaux du domaine public, il faut :

- réunir tous les éléments utiles de nature à justifier que le terrain illégalement occupé fait bien partie du domaine public ;
- fournir tout élément justificatif permettant de justifier de l'urgence à expulser les occupants sans droit ni titre du domaine public : un constat d'Huissier de Justice bien précis et étayé consolide très sérieusement la procédure.
- informer les occupants sans titre du domaine public de la procédure envisagée, à savoir une saisine du Juge des Référés du Tribunal Administratif aux fins d'expulsion et de les mettre en demeure par écrit de quitter les lieux dans un délai court en les invitant à présenter d'éventuelles observations (conformément aux dispositions de la Loi du 12 avril 2000 codifiées au Code des Relations entre le Public et l'Administration).

Quelle procédure devant le Juge judiciaire ?

En cas d'occupation illégale du domaine privé d'une collectivité publique (ou d'occupation du domaine public routier), la juridiction compétente est le tribunal de grande instance du lieu de situation l'occupation illégale.

Devant le Tribunal de Grande Instance, deux cas de figure se présentent selon que l'on connaît ou non l'identité des occupants illégaux :

en cas de connaissance de l'identité des occupants, la personne publique assigne devant le TGI par voie d'huissier de justice aux fins d'expulsion, sur le fondement des dispositions des articles 485 et 809 du Code de Procédure Civile dans le respect des règles du contradictoire ;

en cas d'impossibilité manifeste de connaître l'identité des occupants, la personne publique présenter une requête aux fins d'expulsion devant le Président du Tribunal de Grande Instance.

L'ordonnance d'expulsion des occupants illégaux rendue par le TGI est exécutoire de plein droit : elle doit cependant être signifiée par voie d'Huissier de Justice qui délivre concomitamment un commandement de quitter les lieux sur le fondement de l'ordonnance et peut procéder à son exécution y compris en sollicitant le concours de la force publique si l'ordonnance le prévoit.

On observera que ces procédures juridictionnelles, dès lors qu'elles sont déclenchées, ont plus souvent pour effet d'inciter les occupants illégaux à quitter les lieux, ou à régulariser leur situation, avant que n'intervienne la décision juridictionnelle.

L'évacuation administrative des gens du voyage du domaine des personnes publiques sous conditions : Sans préjudice des procédures juridictionnelles susvisées qui sont toujours susceptibles d'être engagées, une procédure administrative à la main de l'autorité préfectorale permet de répondre parfois plus facilement et plus rapidement, ce qui est appréciable en la matière, à la finalité de faire libérer les terrains illégalement occupés.

Les articles 9 et 9-1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage prévoit une procédure d'évacuation administrative qui suppose la réunion de plusieurs conditions :

la commune doit remplir ses obligations au titre du schéma départemental d'accueil des gens du voyage, ou ne pas être soumise à de telles obligations ;

un arrêté doit interdire l'installation des gens du voyage en dehors des aires et terrains d'accueil existant en conformité avec le Schéma Départemental ;

le stationnement illicite doit porter atteinte à la salubrité, à la sécurité et à la tranquillité publique.

Si ces conditions sont réunies, non seulement le maire mais également le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé, sollicite le Préfet aux fins d'engagement de cette procédure administrative d'évacuation forcée.

Le Préfet met alors en demeure les occupants de quitter les lieux, dans un délai qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures, cette mise en demeure étant notifiée aux occupants et publiée en mairie et sur les lieux.

En l'absence de suite donnée à cette mise en demeure de quitter les lieux, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée.

Cette procédure administrative a le mérite d'être en les mains du Préfet, mais suppose des conditions qui ne sont pas toujours réunies.

Benjamin VINCENS-BOUGUEREAU  
Avocat Associé - ATV AVOCATS ASSOCIES -  
[www.atv-avocats.com](http://www.atv-avocats.com)



<https://www.village-justice.com/articles/occupation-illegale-domaine-des-personnes-publiques-gens-voyage-qui-peut-quoi,32552.html>



Paris, le 8 mars 2019

---

## Décision du Défenseur des droits n°2019-068

---

**Le Défenseur des droits,**

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

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

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

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

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

---

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

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

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

Saisi par Maître X d'une réclamation relative à la situation de plusieurs occupants sans droit ni titre d'un terrain situé sur la commune de Y visés par une procédure d'expulsion ;

Un appel tendant à l'annulation de l'ordonnance du 19 octobre 2018 du tribunal de grande instance de Z rejetant sa demande d'expulsion ayant été introduit par le propriétaire du site ;

Décide de présenter les observations suivantes devant la chambre d'appel de Z près la cour d'appel de W.

Jacques TOUBON

---

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

---

Le Défenseur des droits a été saisi par Maître X d'une réclamation relative à la situation de plusieurs occupants sans droit ni titre d'un terrain situé sur la commune de Y visés par une procédure d'expulsion.

Considérant que ces occupants s'étaient installés sur deux de ses parcelles, le propriétaire a saisi le juge des référés du tribunal de grande instance (TGI) de Z en vue d'obtenir leur expulsion.

Par ordonnance du 19 octobre 2018, le TGI de Z a débouté le propriétaire de ses demandes au motif que :

*« L'occupation sans droit ni titre de la propriété de la partie demanderesse par les parties défenderesses n'est pas suffisamment caractérisée par les éléments produits au dossier, qui génèrent une incertitude quant à l'implantation des [maisons] dans les limites réelles des parcelles litigieuses ».*

Le propriétaire a alors interjeté appel de cette ordonnance devant la chambre d'appel de Z.

Il ressort des conclusions en réplique produites par l'avocate des occupants, dans le cadre de cet appel, qu'une centaine d'adultes et une soixantaine d'enfants prendraient part à la présente procédure. La plupart de ces occupants vivraient à M depuis plusieurs années, disposeraient d'un droit au séjour - pour ceux qui ne sont pas de nationalité française - et de nombreux enfants seraient scolarisés.

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

Il apparaît néanmoins pertinent de préciser que, dans le cadre d'une réclamation similaire pour laquelle ses services ont réalisé une instruction auprès de la préfecture de M, le Défenseur des droits a eu connaissance du caractère limité des capacités de relogement dont disposent les services de l'Etat au sein de ce département.

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

- Sauf cas exceptionnels, la mise en place des mesures protectrices de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites et de l'instruction du gouvernement du 25 janvier 2018 visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles, doit être un préalable à l'usage de la force publique destinée à mettre un terme à l'occupation illégale d'un terrain ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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.

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

Si ces jurisprudences concernent les populations dites Rom, il n'en demeure pas moins qu'elles sont parfaitement transposables à la situation d'exilés placés dans une situation de très grand dénuement, à l'issue d'un parcours migratoire très éprouvant.

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

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

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

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

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

<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.

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

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

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

*« la jouissance des droits énoncés dans la Convention n'est [donc] pas limitée aux enfants de l'État partie et doit dès lors impérativement, sauf indication contraire expresse de la Convention, être accessible à tous les enfants y compris les enfants demandeurs d'asile, réfugiés ou migrants, sans considération de leur nationalité, de leur statut au regard de l'immigration ou de leur apatridie ».*

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

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

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

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

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

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

<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.

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

Ainsi, par ordonnance du 24 janvier 2014, le juge des référés du TGI de Bobigny a procédé à un examen de proportionnalité entre le respect du droit de propriété et le respect des droits fondamentaux des occupants tels que consacrés par la Cour européenne des droits de l'Homme dans ses arrêts *Yordanova* et *Winterstein* notamment. Le juge suit le raisonnement de la Cour en rappelant que « *la perte d'un logement, aussi précaire soit-il, est une des atteintes les plus graves au droit au respect du domicile et de la vie privée et familiale* » et ne fait pas droit à la demande du propriétaire, considérant que les droits fondamentaux des occupants devaient prévaloir sur le droit de propriété dès lors qu'une expulsion aurait des conséquences inhumaines et s'inscrirait « *dans un contexte de multiplication des évacuations de ce type, lesquelles n'ont pour résultat que de déplacer les occupations illégales et de maintenir ainsi les personnes dans l'état de plus extrême précarité* »<sup>9</sup>.

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

Pareillement, dans une ordonnance du 28 juin 2013, le juge des référés du tribunal d'instance de Poitiers a accordé un délai de quatre mois aux occupants, prenant en compte notamment la nécessité de préserver le logement des enfants et de maintenir leur scolarisation, ainsi que les ressources limitées des occupants « *qui rendent illusoire l'accès au logement privé* ». Par ailleurs, il a estimé que l'atteinte au droit de propriété était limitée au motif que le propriétaire était une personne publique, celle-ci ayant au regard de l'article L. 115-1 du code de l'action sociale et des familles, « *la responsabilité de poursuivre une politique destinée à connaître, prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer la pauvreté et les exclusions, comprenant notamment l'accès effectif aux droits fondamentaux dans le domaine du logement* ».<sup>11</sup>

Par ailleurs, 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* ».<sup>12</sup>

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 des lieux (...)* Il convient en effet de mettre en parallèle ce trouble avec le droit au logement revendiqué par les défendeurs ».<sup>13</sup>

<sup>9</sup> TGI de Bobigny, 24 janvier 2014, n°13/02254.

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

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

<sup>12</sup> TGI de Lyon, 16 novembre 2009, n°2009/2850.

<sup>13</sup> TGI de Bobigny, 2 décembre 2011, n° 1101635.

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 »*.<sup>14</sup> Cette ordonnance a été confirmée par la cour d'appel de Lyon, le 7 septembre 2010, en ces termes : *« le premier juge a assuré un juste équilibre entre les droits fondamentaux de chacune des parties en ordonnant l'expulsion au regard, notamment de l'autorisation de construire, et la nécessité de trouver des solutions de relogement »*.<sup>15</sup>

Ainsi encore, dans une ordonnance du 2 juillet 2014, le Juge des référés du TGI de Bobigny a invoqué la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme et rappelé que l'opposition entre droit de propriété et droit à la protection du domicile ne peut s'arbitrer qu'à l'aune du principe de proportionnalité. En l'espèce, le juge considère que la mise en péril de la protection du domicile des occupants dans le cas du prononcé d'une mesure d'expulsion doit être analysée au regard de la situation des personnes (ancienneté et stabilité de leur installation), de l'intérêt supérieur des enfants à poursuivre leur scolarité et de l'absence de solutions de relogement envisagées. A cet égard, il a rappelé qu'il *« importe peu que la commune ne soit pas débitrice de solutions de relogement (...) une expulsion jetterait les occupants du campement dans une précarité plus grande et caractérise ainsi l'atteinte qui serait portée à leurs droits fondamentaux »*.<sup>16</sup>

De plus, la cour d'appel de Paris a, dans un arrêt du 22 janvier 2015, accordé un délai de six mois aux occupants d'un bidonville avant leur expulsion après avoir procédé à un examen de la proportionnalité entre le droit au respect de leur vie privée et familiale – en particulier, les juges relèvent l'absence d'existence de liens étroits avec le lieu d'installation –, de leur droit à la dignité et de leur droit au logement et le droit de propriété de la municipalité *« pour tenir compte de leur appartenance à un groupe socialement défavorisé et pour permettre aux services de l'État de procéder à un diagnostic et à l'accompagnement prévus dans la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative aux modalités des opérations d'évacuation des campements illicites »*.<sup>17</sup>

Dans une ordonnance du 22 décembre 2015, le juge des référés du TGI de Montpellier a débouté la copropriétaire d'une parcelle occupée par plusieurs familles au motif qu' :

*« expulser les occupants de la parcelle concernée sans autre solution à leur proposer que l'errance mettrait non seulement brutalement un terme, et au cœur de l'hiver, à la relative stabilité de leurs conditions de vie depuis l'été 2014 mais les placerait dans une plus grande précarité encore, précarité préjudiciable à tous et surtout aux enfants dont l'intérêt supérieur doit être préservé »*. Le juge des référés a ensuite ajouté que *« l'atteinte ainsi portée au droit au respect de la vie privée tel que garanti par l'article 8 de la CEDH et au respect de l'intérêt de l'enfant tel que garanti par l'article 3-1 de la convention internationale de New-York, serait disproportionnée par rapport au respect du droit de propriété de la requérante »*.<sup>18</sup>

Enfin, plus récemment, dans un jugement du 31 janvier 2019<sup>19</sup>, rendu au fond, le TGI de Bobigny a accordé un délai de dix-sept mois aux occupants pour laisser le temps aux autorités

<sup>14</sup> TGI de Lyon, 26 avril 2010, n° 10/881.

<sup>15</sup> CA de Lyon, 7 septembre 2010, n° 10/03416.

<sup>16</sup> TGI de Bobigny, 2 juillet 2014, n°14/01011

<sup>17</sup> CA de Paris, 22 janvier 2015, RG n°13/19308

<sup>18</sup> TGI de Montpellier, 22 décembre 2015, RG n°15/31714

<sup>19</sup> TGI de Bobigny, 31 janvier 2019, RG n°18/11899

compétentes de mettre en place des mesures d'accompagnement adaptées à la situation de ces personnes qui justifiaient de liens anciens, durables et étroits avec leur lieu d'installation.

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

Ainsi, dans son ordonnance de référé du 5 avril 2011, le Conseil d'État prend la peine d'expliquer très précisément la situation d'immense danger dans laquelle les occupants du terrain – ainsi que les riverains – se trouvent pour que puisse être justifié, à ses yeux, le départ des occupants alors même que les enfants présents dans le campement étaient scolarisés. Dans le cas d'espèce, des branchements frauduleux et reconnus comme dangereux par ERDF en amont et à proximité de l'alimentation d'un poste de transport de gaz constituaient un risque d'électrocution et d'incendie, ainsi qu'une baisse de tension de l'alimentation du poste de gaz rendant inopérant le système permettant de couper le gaz en cas de danger. Par ailleurs, un campement voisin avait été détruit par un incendie du fait de branchements électriques frauduleux.<sup>20</sup>

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

C'est ainsi que, 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>21</sup>

De plus, le TGI de Bobigny a considéré dans l'ordonnance du 24 janvier 2014 précitée que les éléments de dangerosité de l'occupation, du fait notamment de la proximité des voies de chemin de fer et d'une station-service non surveillée, ne suffisaient pas à caractériser l'urgence d'une mesure d'expulsion. Le juge a également relevé l'inertie des autorités. Ainsi, l'extrême précarité dans laquelle vivaient les personnes et l'urgence sanitaire ne justifiaient pas non plus l'urgence d'ordonner l'expulsion du terrain, dès lors que la fin de la situation d'urgence invoquée résulterait exclusivement de l'intervention des services techniques et sociaux susceptibles, soit d'installer sur place des points d'eau et installations provisoires nécessaires, soit d'assurer un relogement dans les conditions sanitaires acceptables.

Par la suite, le TGI de Créteil a indiqué dans une ordonnance du 21 juin 2016 que

*« Si l'absence d'infrastructure sanitaire et de point d'eau sur place caractérise l'extrême précarité dans laquelle vivent les habitants, il n'apparaît pas non plus, faute de solution de relogement annoncée, que l'expulsion sollicitée puisse répondre à l'urgence invoquée en étant, par ses effets propres, de nature à mettre fin à cette situation, laquelle serait seulement renouvelée à l'identique en un autre lieu »<sup>22</sup>.*

Le juge a ajouté dans cette ordonnance que :

*« La mesure d'expulsion sollicitée par l'État serait de nature, dans les circonstances de l'espèce, à provoquer un trouble grave dans l'exercice par les habitants du campement de leurs droits à la protection de leur privée et familiale, à la protection de leur domicile*

<sup>20</sup> CE, 5 avril 2011, n° 347949.

<sup>21</sup> TA de Melun, 2 mars 2012, n° 1200887/10.

<sup>22</sup> TGI de Créteil, 21 juin 2016, RG n° 16/00063.

*et à la protection de l'intérêt supérieur de leurs enfants, de sorte que le trouble qu'il subit lui-même dans l'exercice de son droit de propriété du fait de leur maintien sur le terrain en cause ne peut être tenu pour manifestement illicite ».*

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

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

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

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

Ainsi, le juge de l'exécution du TGI de Bobigny, par jugement du 24 janvier 2013, a accordé un délai supplémentaire aux occupants après avoir mis en balance les divers intérêts et droits fondamentaux en jeu et pris en compte la situation d'extrême précarité des occupants, la scolarisation de certains enfants et la nécessité de trouver une solution de relogement.<sup>23</sup>

De plus, le juge de l'exécution du TGI d'Aix-en-Provence a accordé dans un jugement en date du 8 juillet 2016, un délai supplémentaire de 5 mois aux occupants d'un terrain, afin de leur permettre d'attendre l'examen de l'appel introduit contre l'ordonnance ayant ordonné leur expulsion<sup>24</sup>.

Ce fut également le cas dans un arrêt du 6 avril 2017<sup>25</sup>, où la cour d'appel de Douai a confirmé l'ordonnance rendue en première instance par le TGI de Béthune rejetant la demande d'expulsion formulée à l'encontre des occupants, en soulignant les difficultés relevées par le Défenseur des droits dans son rapport d'observations relatif au démantèlement des campements et à la prise en charge des exilés de Calais et Stalingrad (Paris), publié le 20 décembre 2016 et en citant un extrait à l'appui.

**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.

<sup>23</sup> Décision n° MLD/2012-80 ; TGI Bobigny, 24 janvier 2013, n°12/13284.

<sup>24</sup> Décision n° MDE/MLD/MSP2016-45 ; TGI Aix-en-Provence, 8 juillet 2016, n°16/04500.

<sup>25</sup> Décision n° 2017-143 ; CA de Douai, 6 avril 2017, RG n° 16/06615

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C'est le cas par exemple de la cour d'appel d'Aix-en-Provence qui, dans un arrêt du 17 janvier 2019<sup>26</sup>, a accordé un délai de six mois aux occupants pour quitter les lieux notamment pour permettre aux enfants de terminer leur année scolaire en application de l'article 3 de la CIDE.

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

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

**b. En matière sanitaire**

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

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

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

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

- aucune évacuation ne doit être réalisée sans que la continuité de l'accès aux soins - telle que prévue par la circulaire du 26 août 2012 - ne soit garantie ;
- les évacuations sans recours aux mesures préalables d'accompagnement vers le maintien de l'accès aux soins doivent être limitées à des cas exceptionnels et des 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

<sup>26</sup> CA d'Aix-en-Provence, 17 janvier 2019, RG n°18/02101

être accompagnés par les autorités dans le cadre du dispositif de protection préconisé par la circulaire interministérielle du 26 août 2012 et l'instruction du 25 janvier 2018.

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

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

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend soumettre à l'appréciation du juge des référés de la chambre d'appel de Z.

Jacques TOUBON