

AJDA 2014 p.2103**L'expulsion d'urgence des habitants des bidonvilles installés sur le domaine public
Illustration à partir de deux décisions du Conseil d'Etat du 5 mars 2014****Anne-Claire Dufour, Maître de conférences en droit public, IPAG de Nantes, droit et changement social (UMR 6297)****L'essentiel**

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage ne permet pas aux collectivités locales de démanteler des bidonvilles. En revanche, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, le juge des référés peut ordonner l'expulsion des occupants illégaux d'une dépendance du domaine public. Le juge doit alors rechercher si, au jour où il statue, la demande d'expulsion ne se heurte à aucune contestation sérieuse, répond à une situation d'urgence et présente un caractère d'utilité.

Le bidonville « existe depuis quatre ans et abrite environ cent cinquante familles. Tous les efforts déployés par la communauté pour rendre le camp présentable n'ont pas réussi à masquer les conditions déplorables dans lesquelles elle vit. J'ai été stupéfait par les images que j'ai pu y voir. Jamais auparavant je n'ai vu en plein jour, sur une surface si limitée, un nombre si important de rats ; ils se promenaient partout à côté des enfants. Un tel état d'insalubrité présente certainement une menace pour la santé des habitants ». Ce témoignage n'est pas celui d'un observateur d'un *township* ou d'une *favela*, mais celui de M. Alvaro Gil-Robles, commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, dans un rapport du 15 févr. 2006 (§ 34) relatif au respect effectif des droits de l'homme en France, à propos de sa visite dans un bidonville de Saint-Denis, en 2005.

Alors que l'on croyait avoir éradiqué les bidonvilles français dans les années 1970, environ 17 000 personnes vivent actuellement dans près de 400 campements illicites installés sur notre territoire (selon les chiffres de la délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées [DIHAL]). Les communes, en particulier celles périphériques aux grandes villes, ont vu se multiplier les baraquements de fortune dans lesquels vivent des familles dans un dénuement extrême. Force est d'admettre que la présence de ces populations est souvent source de tensions avec les riverains.

Les élus municipaux sont en première ligne, mais agissent en étroite collaboration avec les préfets. A ces derniers a été adressée, le 26 août 2012, une circulaire tentant de concilier deux impératifs (circ. NOR INTK1233053C du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites). D'une part, les habitants des bidonvilles sont avant tout des victimes de la précarité. A ce titre, ils doivent bénéficier d'un diagnostic social global et individualisé, réalisé en amont de toute évacuation de campements illicites, permettant de repérer les personnes les plus fragiles puis d'identifier les solutions d'insertion les plus adéquates grâce à une mobilisation de l'ensemble des partenaires. D'autre part, le droit protège la propriété et la sécurité des personnes et des biens et rend donc possible le démantèlement des campements. La circulaire rappelle ainsi aux préfets 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 [leur] appartient, lorsque cela est nécessaire, d'accorder le concours de la force publique en vue de l'exécution de cette décision juridictionnelle ».

D'abord, une action immédiate peut être envisagée dans la mesure où les conditions de vie dans les installations illicites constituent des risques d'atteinte à la sécurité (branchements anarchiques, appareils de chauffage défectueux, risque d'effondrement des baraques), à la salubrité (absence de système d'évacuation des déchets, d'accès à l'eau potable) et à la tranquillité publiques. Il appartient alors aux maires, auxquels peut se substituer le préfet, de veiller au maintien de l'ordre public en ordonnant aux occupants d'un terrain de l'évacuer (CGCT, art. L. 2212-2, L. 2212-4 et L. 2215-1). En cas d'urgence, le maire peut demander le concours de la force publique au préfet afin de procéder à l'évacuation (T. confl. 2 déc. 1902, n° 0543, *Société immobilière de Saint-Just*, Lebon 713). Les arrêtés d'expulsion sont fréquemment contestés devant le juge administratif des référés qui vérifie qu'ils ne sont pas entachés d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale (v. J.-F. Calmette, L'office du juge du référé-liberté face aux graves menaces à la sécurité publique légitimant l'évacuation d'un campement, AJDA 2011. 1389 ; v. également CE, ord., 19 déc. 2012, n° 364444).

Par ailleurs, s'agissant des baraquements installés sur le domaine privé d'une personne publique ou appartenant à une personne privée, le propriétaire peut saisir en référé le président du tribunal de grande instance (TGI) afin d'obtenir l'expulsion des occupants sans titre (C. pr. civ., art. 808 et 809). Le TGI est également compétent lorsque l'occupation porte sur une dépendance de la voirie routière.

En outre, près des deux tiers des campements étant situés sur des terrains publics (selon les chiffres de la DIHAL) - aux abords des routes ou des voies ferrées, dans des parcs, sur des terrains vagues... -, les collectivités disposent des instruments classiques de protection du domaine public tels que les contraventions de grande voirie. Cependant, il ne s'agit pas tant de sanctionner les habitants des bidonvilles que d'obtenir dans de brefs délais leur évacuation. A cet égard, les propriétaires de dépendances du domaine public occupées peuvent solliciter du juge des référés le prononcé de « mesures utiles » sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative. Cette disposition a permis aux tribunaux administratifs (TA) de Montreuil et de Lille d'ordonner respectivement l'expulsion des occupants le long de la rue des Coquetiers, à Bobigny, à la demande du département de la Seine-Saint-Denis (1), et celle des occupants du terrain situé zone du Hellu, à Lezennes (59), à la demande de la communauté urbaine Lille Métropole. Le Conseil d'Etat, saisi de pourvois contre ces ordonnances, a précisé, dans ses deux décisions du 5 mars 2014, les conditions d'application de l'article L. 521-3 pour évacuer un campement installé sur le domaine public (n°s 369607 et 372422, AJDA 2014. 1280, note E. Aubin).

Il rappelle que si, en contrepartie de l'obligation de création d'aires d'accueil, la loi du 5 juillet 2000 permet aux collectivités locales de bénéficier de moyens renforcés de lutte contre les stationnements illicites, ces moyens ne

peuvent être utilisés pour démanteler des bidonvilles. En revanche, dès lors qu'une dépendance du domaine public est illégalement occupée, le juge des référés peut ordonner l'expulsion des occupants à condition que la mesure soit prise en cas d'urgence et soit utile.

I - L'inapplicabilité de la loi du 5 juillet 2000

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage prévoit l'élaboration d'un schéma départemental d'accueil des gens du voyage avec l'obligation pour les communes de plus de 5 000 habitants de réaliser les aires d'accueil prévues par ce schéma. Lorsque la commune remplit ses obligations, un arrêté municipal peut interdire le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles en dehors des aires d'accueil aménagées.

En cas de stationnement effectué en violation de l'arrêté municipal, l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000, modifié en 2007 (art. 26 de la loi n° 2007-1787 du 20 déc. 2007 relative à la simplification du droit), organise une procédure d'évacuation administrative mise en oeuvre par le préfet à la demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain occupé. Cette mise en demeure de quitter les lieux ne peut intervenir que si le stationnement est de nature à porter atteinte à l'ordre public (CAA Lyon, 4 sept. 2009, n° 09LY01131, *Préfet du Rhône c/ Lambert*). La mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution d'au moins vingt-quatre heures. Lorsqu'elle n'a pas été suivie d'effets dans le délai fixé et n'a pas fait l'objet d'un recours en annulation devant le juge administratif (v. A.-S. Michon, Les pouvoirs du juge administratif dans le cadre du contentieux du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage, AJDA 2009. 330 ¹), le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles. Les personnes destinataires de la décision de mise en demeure, ainsi que le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain, peuvent, dans le délai fixé par celle-ci, demander son annulation au TA qui a alors soixante-douze heures pour statuer. Ce recours est suspensif. La procédure prévue par la loi du 5 juillet 2000 permet *in fine* d'obtenir rapidement l'évacuation de terrains irrégulièrement occupés sans qu'il soit nécessaire de recourir au juge judiciaire.

Lors de la discussion de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure II, le gouvernement avait souhaité mettre en place une procédure d'évacuation forcée propre aux campements illicites mais inspirée de la procédure applicable aux résidences mobiles. Il s'agissait de permettre au préfet de procéder à l'évacuation forcée des lieux lorsqu'une mise en demeure de les quitter dans un délai de quarante-huit heures minimum fixé par cette dernière n'aurait pas été suivie d'effet et n'aurait pas fait l'objet d'un recours suspensif (amendement 26 rect., présenté par le gouvernement, Sénat, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure [n° 292]). Cette initiative avait été censurée par le Conseil constitutionnel, qui avait considéré que ces dispositions « permettent de procéder dans l'urgence, à toute époque de l'année, à l'évacuation, sans considération de la situation personnelle ou familiale, de personnes défavorisées et ne disposant pas d'un logement décent ; que la faculté donnée à ces personnes de saisir le tribunal administratif d'un recours suspensif ne saurait, en l'espèce, constituer une garantie suffisante pour assurer une conciliation qui ne serait pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les droits et libertés constitutionnellement garantis » (Cons. const. 10 mars 2011, n° 2011-625 DC, consid. 55, AJDA 2011. 1097 ², note D. Ginocchi ³ ; Constitutions 2011. 223, obs. A. Darsonville).

On observe alors que les gestionnaires du domaine public, soucieux de préserver la sécurité mais aussi de répondre à l'agacement de certains riverains, sont tentés d'utiliser la procédure prévue par la loi du 5 juillet 2000. Or, dans ses décisions du 5 mars 2014, le Conseil d'Etat écarte clairement l'application de cette procédure.

Pour ce faire, il reprend exactement le raisonnement initié deux mois plus tôt à propos de terrains occupés appartenant à l'Université Lille I-Sciences et technologies. Le Conseil d'Etat avait précisé à cette occasion « qu'entrent dans le champ d'application de la loi du 5 juillet 2000 les gens du voyage, quelle que soit leur origine, dont l'habitat est constitué de résidences mobiles et qui ont choisi un mode de vie itinérant ; qu'en revanche, n'entrent pas dans le champ d'application de cette loi les personnes occupant sans titre une parcelle du domaine public dans des abris de fortune ou des caravanes délabrées qui ne constituent pas des résidences mobiles » (CE 17 janv. 2014, n° 369671, AJDA 2014. 959 ⁴ ; AJCT 2014. 211, obs. J.-F. Giacuzzo ⁵). Si le Conseil d'Etat avait pris soin d'indiquer « quelle que soit leur origine », c'était pour mettre en exergue l'erreur de droit commise par le juge des référés du TA de Lille qui, après avoir relevé que les familles installées étaient constituées de migrants de nationalité étrangère, venus principalement d'Europe centrale et orientale, avait jugé que les dispositions de la loi du 5 juillet 2000, quel que fût leur type d'hébergement, ne pouvaient leur être appliquées. Or, ce n'est pas la nationalité des occupants sans titre qui empêche l'usage de la procédure d'évacuation administrative, mais bien le fait que des caravanes qui ne sont pas en état de circuler, des cabanons en bois ou des abris sommaires ne doivent pas être considérés comme des « résidences mobiles ». Autrement dit, la loi du 5 juillet 2000 ne permet pas aux communes d'expulser des gens qui, précisément, ne voyagent pas. Les habitants des bidonvilles ne sont pas visés par le dispositif spécial d'évacuation administrative.

Pour le Conseil d'Etat, les « gens du voyage » ont fait le choix de leur mode de vie itinérant, ce qui n'est évidemment pas le cas des personnes qui habitent dans des bidonvilles ⁶(2). Mais la distinction entre « gens du voyage » et « sédentaires vivant en caravanes délabrées » ne peut être fondée uniquement sur une appréciation pour le moins subjective du caractère volontaire du lieu de vie ⁷(3). D'ailleurs, comme le soulignait récemment la Cour des comptes, de très nombreux « gens du voyage » « demeurent dans une situation intermédiaire entre l'itinérance et la sédentarité » et, en pratique, les gens du voyage sont caractérisés par une grande diversité des modes de vie et d'habitat (v. rapp. de la Cour des comptes, *L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage*, oct. 2012, p. 17 et s. ; sur les besoins de sédentarisation croissants, v. rapp. d'information n° 3212 de D. Quentin, *Le bilan et l'adaptation de la législation relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage*, AN, p. 34 et s.).

Or, l'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000 vise uniquement les « personnes dites "gens du voyage" et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles ». Lors de l'examen du projet de loi, le Sénat avait souhaité préciser que les résidences mobiles étaient des « caravanes affectées à l'habitat permanent de leurs occupants ainsi que tout autre abri mobile ayant la même destination », mais la commission des lois de l'Assemblée nationale avait supprimé cet amendement, considérant que la notion d'abri mobile était tout aussi imprécise que celle de résidence mobile et que le législateur n'avait pas vocation à se substituer au pouvoir réglementaire ou aux juridictions pour préciser la portée technique des principes qu'il définit (rapp. n° 2188 de R. Le Texier, fait au nom de la commission des lois, AN, p. 11).

Les juridictions administratives se sont effectivement attachées à délimiter le champ d'application des dispositions de la loi du 5 juillet 2000. Ainsi, les occupants d'habitations légères et non roulantes (CAA Douai, 12 nov. 2009, n° 09DA00690, *Lenfant*, AJDA 2010. 223 ⁸) ou d'un bâtiment délabré (CAA Paris, 3 déc. 2013, n° 13PA01616) ne sont pas concernés par le dispositif d'évacuation administrative. Reste que lorsque les personnes habitent des

caravanes, il leur appartient d'apporter des éléments « de nature à établir que cet habitat non sédentaire ne caractérise pas leur mode de vie habituel » (CAA Versailles, 1^{er} déc. 2009, n° 07VE03227, et 30 déc. 2010, n° 10VE00337 ; CAA Bordeaux, 6 déc. 2011, n° 11BX01662), autrement dit de prouver leur sédentarisation pour échapper à la procédure d'expulsion propre aux gens du voyage.

Pour autant, les habitants des bidonvilles ne sont pas à l'abri d'une procédure d'expulsion, qu'elle se déroule devant le juge judiciaire lorsque le terrain occupé est privé, ou devant le juge administratif lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'une dépendance du domaine public.

II - L'identification d'une occupation illégale du domaine public

Aux termes de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) : « Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique [...] est constitué des biens lui appartenant qui sont soit 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 ». L'appartenance au domaine public d'une parcelle occupée conditionne la compétence du juge administratif. Ainsi, le Tribunal des conflits a tout récemment confié à la juridiction de l'ordre judiciaire l'examen de la demande du département du Nord pour expulser des occupants d'une parcelle qui ne faisait pas partie du domaine public routier, qui avait fait l'objet d'aménagements paysagers du fait de sa situation en bordure d'un boulevard, mais qui n'avait été affectée ni à l'usage direct du public ni à un service public et qui se rattachait donc au domaine départemental privé (19 mai 2014, n° 3942, *Département du Nord*, Lebon ; AJDA 2014. 1065).

Afin que cesse rapidement l'occupation du domaine public par des habitations sommaires, la personne publique propriétaire du terrain peut saisir le juge administratif des référés afin qu'il prononce des mesures sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative. Cette disposition, issue de la loi du 30 juin 2000 relative aux procédures d'urgence, prévoit qu'« en cas d'urgence, et sur simple requête qui sera recevable, même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative ». Le juge des référés tient de ces dispositions le pouvoir d'enjoindre les occupants sans titre de quitter le domaine public faute de quoi il pourrait être procédé à leur expulsion, au besoin avec le concours de la force publique.

Comme le rappelle le Conseil d'Etat, dans sa décision du 5 mars 2014, il appartient au juge administratif des référés, lorsqu'il est saisi d'une demande d'expulsion d'occupants sans titre d'une dépendance du domaine public, non pas d'établir que la dépendance relève de manière certaine du domaine public mais de rechercher et de faire apparaître dans sa décision que le bien concerné n'est pas manifestement insusceptible d'être qualifié de dépendance du domaine public (n° 369607, préc.).

S'agissant du terrain mis à la disposition de la communauté urbaine Lille Métropole par la commune de Lezennes, il est affecté au service public de l'assainissement et fait l'objet d'un aménagement indispensable puisque se trouve notamment sur ce terrain une trappe d'accès à un siphon en activité et que le terrain est fermé à clé par un portail métallique (CE 5 mars 2014, n° 372422).

La question de la domanialité publique s'avère plus complexe pour les parcelles acquises par le département pour y réaliser une extension du parc départemental de La Bergère, à Bobigny. En effet, ces parcelles n'ont encore pas fait l'objet des aménagements projetés lors de l'achat ou d'autres travaux d'aménagement. Elles ne remplissent donc pas l'une des conditions de la domanialité publique fixées depuis le 1^{er} juillet 2006 par l'article L. 2111-1 du CGPPP qui exige que ce bien fasse déjà l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions d'un service public. Cependant, le Conseil d'Etat a jugé, dans sa décision *Commune de Port-Vendres*, que la nouvelle définition du domaine public retenue par le CGPPP ne pouvait emporter, « en l'absence de toute disposition en ce sens », un déclassement de biens qui y avaient antérieurement été incorporés (CE 3 oct. 2012, n° 353915, Lebon ; AJDA 2013. 471 , note E. Fatôme, M. Raunet et R. Leonetti ; AJCT 2013. 42 , obs. P. Grimaud). Il en résulte que des biens incorporés, avant l'entrée en vigueur du CGPPP, dans le domaine public grâce à l'application de la théorie du domaine public virtuel continuent d'appartenir au domaine public. Ainsi, le simple fait que la personne publique ait prévu de manière certaine de réaliser les aménagements nécessaires pour relier une autoroute à un échangeur suffit à ce qu'un terrain appartienne au domaine public alors même qu'il n'a finalement pas été utilisé pour la réalisation des infrastructures de transport initialement envisagées (CE 8 avr. 2013, n° 363738, *Association ATLALR*, Lebon ; AJDA 2013. 764 ; RDI 2013. 434, obs. N. Foulquier ; AJCT 2013. 347 , obs. S. Defix ; C. Chamard-Heim, La théorie du domaine public virtuel : le chant du cygne, JCP Adm. 10 juin 2013, n° 24, p. 19-22 ; P. Cossalter, Les habits neufs de l'Empereur ou la théorie virtuelle de la domanialité publique, *Revue générale du droit* 12 mai 2013, n° 2 ; G. Eveillard, Le code général de la propriété des personnes publiques et l'abandon de la domanialité publique virtuelle, RJE oct. 2013. 25-29 ; T. Leleu, A propos de la domanialité publique virtuelle, *Dr. adm. juill.* 2013, p. 3-36). Dans le cas qui nous préoccupe, le Conseil d'Etat conclut que les parcelles qui sont destinées, depuis leur acquisition par le département, à l'extension du parc de La Bergère ne sont pas manifestement insusceptibles d'être qualifiées de dépendance du domaine public (CE 5 mars 2014, n° 369607, préc.).

Pour l'application de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, il appartient au juge de rechercher si, au jour où il statue, la demande d'expulsion ne se heurte à aucune contestation sérieuse (CE 16 mai 2003, n° 249880, *Société Icomatex c/ Société Samins*, Lebon 228 ; AJDA 2003. 1156 , chron. F. Donnat et D. Casas ; D. 2003. 1482, et les obs.) - ce qui ne pose pas de difficulté en l'espèce - répond à une situation d'urgence et présente un caractère d'utilité.

III - L'exigence d'une situation d'urgence et du caractère utile de la mesure

S'agissant du terrain situé sur la zone du Hellu, à Lezennes, le Conseil d'Etat a souligné l'absence d'infrastructures sanitaires, l'entassement d'ordures et le danger résultant de la présence de la trappe d'accès au siphon et d'une clôture donnant sur une voie ferrée, forcée en différents endroits. Il a considéré que l'implantation de familles sur cette zone était de nature à porter atteinte à la salubrité et la sécurité publiques. Il en a déduit que les conditions d'urgence et d'utilité exigées par l'article L. 521-3 étaient satisfaites (CE 5 mars 2014, n° 372422, préc.).

S'agissant des parcelles situées le long de la rue des Coquetiers, à Bobigny, le Conseil d'Etat relève que les baraquements contribuent à empêcher la surveillance hebdomadaire, l'inspection annuelle et un éventuel dépannage en urgence de la canalisation de gaz à haute pression enterrée sous la rue et à rendre impossible l'accès au transformateur EDF de grande capacité situé à proximité ; que l'impossibilité de l'accès à la canalisation de gaz et au transformateur pose un problème de sécurité pour les occupants du campement, mais aussi pour les habitants vivant à proximité, alors que deux incendies se sont déclarés sur le site dans les nuits du 23 au 24 mars et du 31 mars au 1^{er} avril 2013 ; que la proximité de la voie ferrée et du site de remisage de la RATP représente également un danger pour les occupants des parcelles départementales ; qu'il existe aussi un risque sanitaire

important en raison de l'accumulation des débris et déchets divers ; qu'enfin, cette occupation irrégulière perturbe l'utilisation du domaine public départemental ; que, compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, l'évacuation des occupants sans droit ni titre des parcelles départementales en cause présente un caractère d'utilité et d'urgence au sens des dispositions de l'article L. 521-3 du code de justice administrative (CE 5 mars 2014, n° 369607, préc.).

Or, force est de constater que l'utilité de l'injonction aux occupants de quitter sans délai les parcelles du domaine public est très relative. En effet, fin août 2013, le campement des Coquetiers avait déjà été évacué en vertu de deux ordonnances rendues les 22 mai et 9 juillet 2013 par le juge des référés à la demande de la RATP et du département de la Seine-Saint-Denis, propriétaires de deux des trois parcelles du terrain. Or, « une partie des occupants expulsés [...] se sont réinstallés deux jours plus tard sur cette parcelle après avoir dormi dans la rue » (CEDH, n° 24720/13, *Laurentiu Constantin Hirtu et autres c/ France*, requête introduite le 11 avr. 2013 et communiquée le 22 avr. 2014). Quelques jours avant que le Conseil d'Etat ne se prononce à propos de la rue des Coquetiers, un incendie, probablement dû à une bougie dans un baraquement, a causé la mort d'une petite fille (Un enfant meurt dans l'incendie d'un camp de roms en Seine-Saint-Denis, *Le Monde*, 12 févr. 2014). Ce dramatique accident a prouvé une nouvelle fois que nul ne pouvait se satisfaire de l'existence de ces bidonvilles. Mais la seule évacuation d'un terrain n'a guère de sens.

A cet égard, il faut souligner que, sous l'influence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), les juridictions judiciaires saisies à propos de bidonvilles installés sur des terrains privés se sont récemment montrées plus attentives aux droits des habitants des bidonvilles.

La décision rendue le 24 janvier 2014 par le TGI de Bobigny concernant un bidonville installé au Blanc-Mesnil (ord., n° 13/02254) entend s'affranchir d'un certain nombre d'hypocrisies. D'abord, l'invocation par le propriétaire du terrain occupé de la proximité d'une voie ferrée (« Il est au demeurant permis de supposer que les personnes présentes connaissent les dangers d'une divagation sur les voies de chemin de fer ») et d'une station-service est jugée insuffisante à caractériser l'urgence qu'il y aurait à procéder à une évacuation forcée. Ensuite, il n'apparaît pas que l'expulsion sollicitée puisse répondre à l'urgence née de l'absence d'infrastructure sanitaire et de point d'eau sur place. Cette situation de précarité, précise le jugement, « serait seulement renouvelée à l'identique en un autre lieu ». Enfin, en se référant à la circulaire du 12 août 2012, le TGI interpelle les pouvoirs publics en indiquant clairement que la fin de la situation d'urgence sanitaire invoquée résulterait « exclusivement de l'intervention des services techniques ou sociaux susceptibles, soit d'installer - sur place ou à proximité - les points d'eau et installations provisoires nécessaires, soit d'assurer un relogement dans des conditions sanitaires acceptables ». Cette décision rappelle sans équivoque qu'une décision d'expulsion n'a pas vocation à cacher l'inertie des autorités compétentes en matière de lutte contre la misère.

Par ailleurs, le juge des référés de Bobigny rappelle que les mesures de remise en état qu'il peut prescrire doivent être précédées d'une comparaison entre, d'une part, l'importance du trouble invoqué et, d'autre part, la gravité des conséquences de la mesure de remise en état. En l'espèce, le propriétaire du terrain n'explique pas ce qu'il compte faire d'un terrain coincé entre une voie ferrée et une autoroute tandis que l'expulsion des habitants du campement est de nature à affecter, notamment, le droit à un domicile et à une vie privée et familiale protégés par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (Conv. EDH). Un tel examen de proportionnalité a évité l'expulsion des occupants, répit de courte durée puisque le bidonville a finalement été évacué le 12 mai 2014 suite à deux arrêtés pris par les maires d'Aulnay-sous-Bois et du Blanc-Mesnil (<http://www.atd-quartmonde.fr/droit-de-proprietee-versus-vie-privee-et-familiale/>).

La décision du 17 octobre 2013 de la CEDH (n° 27013/07, *Winterstein c/ France*, AJDA 2013. 2061 ¹ ; D. 2013. 2678, et les obs. ², note J.-P. Marguénaud et J. Mouly ³ ; *ibid.* 2014. 238, obs. J.-F. Renucci ⁴ ; *ibid.* 445, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ⁵ ; AJCT 2014. 500, étude F. Zitouni ⁶ ; AJCT 2014. 165, obs. E. Péchillon ⁷), explicitement citée par le TGI de Bobigny, pourrait conduire le juge administratif à faire évoluer ses positions s'agissant des démantèlements de campements illicites. La Cour avait déjà eu l'occasion de constater une violation de l'article 8 de la Conv. EDH relatif à la vie privée et familiale à propos de l'expulsion d'une famille d'une aire d'accueil municipale qui n'était pas accompagnée des garanties procédurales requises, « c'est-à-dire de l'obligation de justifier comme il convient la grave ingérence subie par [le requérant], et que cette mesure ne saurait par conséquent être considérée comme correspondant à un "besoin social impérieux" ou comme proportionnée au but légitime poursuivi » (CEDH 27 mai 2004, n° 66746/01, *Connors c/ Royaume-Uni*). La Cour a précisé que la vulnérabilité des Tsiganes et gens du voyage impliquait d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre, tant dans le cadre réglementaire en matière d'aménagement que lors de la prise de décisions dans des cas particuliers. En outre, s'agissant d'un projet d'expulsion de roms vivant dans un camp, sans proposition de relogement, la Cour a jugé que la Bulgarie était tenue de prendre des mesures garantissant la proportionnalité dans l'application des ordonnances visant à la récupération de terrains publics (CEDH 24 avr. 2012, n° 25446/06, *Yordanova c/ Bulgarie*, D. 2012. 1270, et les obs. ⁸). Enfin, et surtout, la Cour a récemment jugé que la France avait violé l'article 8 de la Conv. EDH à l'occasion d'une procédure judiciaire d'expulsion de terrains occupés de manière illicite depuis des années au lieu-dit du « Bois du Trou-Poulet », dans le Val-d'Oise (CEDH 17 oct. 2013, n° 27013/07, *Winterstein c/ France*, AJDA 2013. 2061 ¹ ; D. 2013. 2678, et les obs. ², note J.-P. Marguénaud et J. Mouly ³, et 2014. 238, obs. J.-F. Renucci ⁴, et 445, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ⁵ ; AJCT 2014. 165, obs. E. Péchillon ⁶). En effet, les requérants n'ont pas bénéficié d'un examen de la proportionnalité de l'ingérence conforme aux exigences de l'article 8 alors même que la perte d'un logement est une atteinte des plus graves au droit au respect du domicile. La Cour a conclu qu'il y a 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.

Ces décisions de la CEDH invitent l'ensemble des juridictions françaises, quelles que soient les mesures utilisées pour expulser des occupants illégaux, à un examen particulièrement attentif de la nécessité et de la proportionnalité desdites mesures. La jurisprudence du Conseil d'Etat pourrait évoluer lorsque, saisi de la légalité d'un arrêté préfectoral d'expulsion, il a estimé « que la mesure d'évacuation a été réalisée pour protéger leur sécurité et celle de leur voisinage et que leur vie privée et familiale normale peut se poursuivre à un autre endroit et n'empêche pas la scolarisation de leurs enfants » (CE 5 avr. 2011, n° 347949, *M^{me} Ciurar, Lebon* ⁹ ; AJDA 2011. 760 ¹⁰, et 1389 ¹¹, note J.-F. Calmette ¹² ; D. 2011. 1995, obs. P. Bonfils et A. Gouttenoire ¹³ ; AJCT 2011. 250 ¹⁴). Par ailleurs, une nouvelle requête a été déposée par les occupants d'un terrain à La Courneuve expulsés suite à un arrêté préfectoral pour lequel le juge des référés a rejeté les recours (malgré le dépôt d'observations du Défenseur des droits : décision du Défenseur des droits, n° MLD-2013-72, 8 avr. 2013). Les requérants allèguent la violation de leur droit au respect de leur vie privée et familiale et de leur domicile et considèrent que les circonstances de leur évacuation forcée et leurs conditions de vie depuis lors constituent un traitement inhumain et dégradant contraire à l'article 3 de la Convention (*Laurentiu Constantin Hirtu et autres c/ France*, préc.). Là encore, les garanties offertes par

les juridictions françaises pourraient être considérées comme insuffisantes par la Cour.

Les décisions de la CEDH rendues jusqu'à présent concernent des personnes installées depuis plusieurs années au même endroit. Un campement illicite relativement ancien rend effectivement plus difficile, d'une part, la reconnaissance d'une « urgence », d'autre part, le contrôle de proportionnalité puisque, face à la protection de la propriété, se trouvent en jeu la scolarisation, le suivi social, l'accès aux soins de personnes vulnérables. On comprend donc la volonté des collectivités de ne pas laisser s'installer durablement un bidonville sur leur territoire - éventuellement grossi par l'évacuation des bidonvilles des communes voisines - et leur intérêt pour le référé « mesures utiles ».

Pour autant, les évacuations sans mesures d'accompagnement n'ont pour effet que de déplacer les occupations illégales et de maintenir, voire d'aggraver, l'état de précarité des habitants des bidonvilles en rompant le mince lien qu'ils entretiennent avec le territoire. La circulaire du 26 août 2012 donne la tonalité qui doit présider à chaque démantèlement : privilégier le dialogue, anticiper l'évacuation du campement et proposer des solutions aux occupants. Un premier bilan de cette circulaire réalisé par le Défenseur des droits a révélé que, pour une quinzaine de démantèlements, seule l'exécution de l'ordre de quitter les lieux a été mise en oeuvre, privant ainsi les habitants d'un suivi en matière de logement, de santé ou de scolarisation des enfants (v. Défenseur des droits, Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, août 2012-mai 2013).

Le domaine public, affecté au service public ou à l'usage direct du public, mérite une protection toute particulière que le Conseil d'Etat lui a d'ailleurs accordée sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative. Cependant, s'agissant de l'éradication des bidonvilles et non de leur seul déplacement, les mesures « utiles » prises « en cas d'urgence » ne relèvent plus du juge administratif, mais bien des pouvoirs publics et de leur volonté d'endiguer la misère. En ce sens, lors de la remise du 19^e rapport de la Fondation Abbé Pierre le 31 janvier 2014, la ministre de l'égalité du territoire et du logement a annoncé la mise en place d'une mission nationale pour résorber les bidonvilles et a sollicité Adoma, opérateur public reconnu dans le domaine de l'hébergement et de l'accès au logement, pour intervenir dans les territoires les plus concernés et où certains moyens peuvent manquer (http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/140131_dp_mal_logement_v3.pdf, p. 11). On ne peut que souhaiter une prise de conscience et une mobilisation nationales en faveur de la résorption des bidonvilles, afin d'éviter le désarroi des municipalités et l'intervention du juge face à des situations inextricables.

Mots clés :

CONTENTIEUX * Procédure administrative contentieuse * Référé devant le juge administratif * Référés généraux d'urgence * Référé mesures utiles * Référé-liberté
DOMAINE * Domaine public * Occupation du domaine public * Occupant sans titre
POLICE * Police spéciale * Police du stationnement des gens du voyage

(1) Notons qu'à lui seul ce département regroupe 20 % des habitants des campements du territoire. En 2013, 135 campements ont été évacués dans le département, soit plus de deux évacuations par semaine (selon les chiffres de la DIHAL).

(2) A propos des personnes roms, le Défenseur des droits rappelle que « si elles peuvent être contraintes parfois à l'errance ou aux fréquents changements de lieux de vie, ce n'est qu'en raison d'aléas ou d'obstacles administratifs liés à leur situation sociale extrêmement précaire, bien plus proche de celle des personnes sans domicile fixe que celle des gens du voyage, car elles n'ont aucune revendication liée au caractère nomade de leur mode de vie », Défenseur des droits, Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, août 2012-mai 2013, p. 5.

(3) On retrouve cette notion de choix dans le rapport de mission d'Arsène Delamon, La situation des « gens du voyage » et les mesures proposées pour l'améliorer, 3 juill. 1990, p. 4 : « Constitueront des gens du voyage au sens du présent rapport les voyageurs qui vivent et se déplacent en habitat mobile ou susceptible de l'être, pendant tout ou partie de l'année, c'est-à-dire les nomades et sédentaires qui se réclament du voyage ».