

GENS DU VOYAGE

Les procédures à suivre pour évacuer les campements établis illégalement

A l'issue du confinement de mai 2020, les maires ont tenté d'évacuer les campements de fortune de personnes en grande précarité, migrants ou Roms, irrégulièrement installés sur des terrains inoccupés. Mais la procédure mise en œuvre ne prenait pas en compte les évolutions réglementaires de la résorption des camps illicites. Et bon nombre d'arrêtés de police administrative ont été suspendus ou annulés.

1 LES POUVOIRS DE POLICE ADMINISTRATIVE DU MAIRE

Conformément à l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le maire est chargé de la police municipale dont l'objet est d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Bien plus, le maire a l'obligation positive de faire usage de ses pouvoirs de police. En d'autres termes, il est tenu de faire usage de ses pouvoirs de police lorsque la situation l'exige sans quoi, selon une jurisprudence constante, sa carence à prendre les mesures nécessaires constitue une faute grave de nature à engager la responsabilité de la commune (CE, 26 juillet 1918, époux Lemonnier).

Démontrer l'urgence de la situation

Cela signifie donc que si le maire, appuyé par les forces de police municipale, constate qu'une situation dangereuse se produit et se pérennise sur le territoire de sa commune,

il doit exercer son pouvoir de police administrative afin d'y mettre un terme en prononçant une mesure nécessaire et proportionnée. A ce titre, l'urgence de la situation peut être démontrée au regard de la localisation du campement (à proximité d'une autoroute), la fragilité des occupants (enfants et personnes âgées) ou encore compte tenu des conditions de vie sur le campement (risque d'incendie, d'électrocution, de contamination, présence de déchets).

A contrario, s'il apparaît qu'une installation irrégulière n'est pas particulièrement dangereuse pour ses occupants, l'exercice du pouvoir de police administrative pour mettre rapidement un terme à cette occupation peut sembler injustifié et d'autres méthodes peuvent être envisagées. S'agissant de l'occupation irrégulière d'un terrain dont la dangerosité est avérée et l'urgence à y remédier impérieuse, le maire pourra faire usage de ses pouvoirs de police que le terrain soit privé ou relève de la propriété publique de la commune ou de toute autre personne visée à l'article L. 1 du code général de

la propriété des personnes publiques (CGPPP).

Enumérer les risques pour la sécurité

D'un point de vue formel, l'arrêté de police qui est alors édicté doit être rédigé avec soin afin de s'assurer que les occupants du terrain directement visés par cet acte bénéficient de garanties suffisantes dans le cadre de la procédure d'éviction qui est menée.

A ce titre, outre les visas qui permettent d'énumérer les textes légaux et réglementaires visés ainsi que les documents préalables nécessaires à l'expulsion, tels que le diagnostic social ou les procès-verbaux de police, les considérants de l'acte doivent faire preuve d'une pédagogie certaine pour énumérer les risques manifestes pour la sécurité ou la santé des occupants du campement. Ce, d'autant plus que les considérants et les visas précèdent de la bonne motivation de l'acte administratif.

Or, dans la mesure où l'édition d'un tel arrêté ne repose pas toujours sur l'urgence absolue visée à l'article L. 211-6 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), il n'est pas systématiquement dispensé de motivation.

Pas besoin de procédure contradictoire

En revanche, il n'est pas nécessaire de conduire une procédure contradictoire préalablement à l'adoption d'un acte administratif individuel défavorable tel qu'un arrêté portant mise en demeure d'évacuer un terrain. En effet, l'article L. 121-2 du CRPA dispose qu'une telle procédure n'est pas mise en œuvre en cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles.

A cet égard, le juge administratif a considéré que l'édition d'arrêté de police dans l'objectif de sauvegarder ou de mettre fin « dans les meilleurs délais » aux atteintes graves à l'ordre public, à la tranquillité ou à la sécurité publique,

est dispensée du respect de la procédure contradictoire préalable (CE, 25 juin 2003, association SOS tous petits, n° 223444; CE, 13 juin 1990, SARL « Pub 90 »).

Soigner les détails de l'arrêté

S'agissant de la portée de la mesure, elle doit être nécessaire et proportionnée. A ce titre, la parcelle dont l'arrêté porte évacuation des lieux doit être parfaitement identifiée, par exemple au regard du cadastre, et un délai raisonnable d'évacuation spontanée du campement doit être fixé. En fonction des risques identifiés sur le campement et de leur niveau de dangerosité, le délai minimal pour permettre à des occupants irréguliers de quitter leurs abris de fortune est de 48 heures. Il est aussi primordial de préciser les conséquences de la méconnaissance de ce délai, à savoir une expulsion forcée éventuellement avec le concours de la force publique. Enfin, l'arrêté ne peut se dispenser de mentionner les voies et les délais de recours.

Une fois édicté, l'arrêté doit être porté à la connaissance des occupants du campement, ce qui signifie procéder à son affichage et à une notification individuelle. La preuve de la publicité de l'acte doit nécessairement être conservée.

2 COLLECTER DES ÉLÉMENTS DE FAIT AVANT TOUTE ÉVACUATION DE CAMPEMENT ILLICITE

Dès lors que le maire fait le choix de prendre un arrêté municipal d'évacuation d'un campement établi illégalement sur son territoire, il devra réaliser un certain nombre d'actes juridiques afin d'établir la matérialité des faits, à savoir la dangerosité des lieux et les conditions de vie, et assurer le suivi des occupants en matière de logement, santé et scolarité.

Le rôle des policiers municipaux

Dans un premier temps, la police municipale est un excellent relais pour avoir un premier contact auprès des occupants du campement illicite, pouvoir effectuer un premier recensement des habitants et constater l'installation puis les diverses évolutions du campement (nombre d'occupants, composition des installations ou taille du campement par exemple). Des rapports de police municipale avec plusieurs photographies sont par ailleurs un bon outil pour donner une représentation visuelle des campements et attester des constats opérés.

Ensuite, un constat d'huissier est un prolongement nécessaire pour

Très souvent, lorsqu'ils sont réalisés, les diagnostics sociaux mis en œuvre par les communes présentent une qualité bien inférieure à ce qui est attendu en la matière. Il est courant de constater un simple recueil des informations d'identité, du nombre d'enfants sans que les investigations aillent beaucoup plus loin. Or, les diagnostics sociaux doivent recueillir des informations très précises sur les occupants.

A ce titre, la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement a développé un guide le 18 mars 2014 qui permet d'établir le diagnostic global et individualisé d'un campement illicite. Cet ouvrage sera un excellent support

« Les diagnostics sociaux mis en œuvre par les communes présentent une qualité bien inférieure à ce qui est attendu »

mettre en valeur les aspects du campement, notamment relatif à une dangerosité éventuelle, sans que cela puisse être utilement contesté.

Indispensable accompagnement social

Si la circulaire interministérielle du 26 août 2012 n'écarte pas les évacuations d'urgence de camps illicites, notamment sur décision de justice ou pour des raisons sanitaires, elle définit une méthodologie pour les services de l'État et acteurs locaux afin de trouver des solutions permettant aux personnes concernées de partir des campements. Ainsi, un « diagnostic de la situation de chacune des familles ou personnes isolées » présentes dans les campements doit être effectué par les services de l'État, les collectivités ou une association compétente. Un accompagnement de ces personnes doit ensuite être mis en place en respectant le principe de l'obligation scolaire et en veillant à leur prise en charge sanitaire.

pour trouver toutes les informations nécessaires à la réalisation des diagnostics sociaux.

3 CONTENTIEUX LIÉS À L'ÉVACUATION D'UN CAMPEMENT ÉTABLI ILLÉGALEMENT

Dès lors qu'une commune prend un arrêté de police administrative relatif à l'expulsion d'un campement illégalement installé sur son territoire, il existe de fortes chances que cet arrêté municipal soit contesté dans le ressort du tribunal administratif territorialement compétent. En effet, au même titre qu'ils bénéficient d'un suivi social, les occupants de ces campements bénéficient régulièrement d'un accompagnement juridique tendant à faire valoir leurs droits et à garantir leurs libertés fondamentales.

Depuis quelques années, les arrêtés de police administrative des ●●●

RÉFÉRENCES

- Arrêt de la CEDH du 14 mai 2020, affaire Hirtu et autres contre France, n° 24720/13.
- Instruction du gouvernement du 25 janvier 2018 visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles.
- Circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.

●●● maires d'évacuation de campement font régulièrement l'objet de suspension, dans le cadre de procédure d'urgence ou d'annulation au fond devant les tribunaux administratifs. Outre le fait que l'arrêté de police administrative ne constitue pas l'outil absolu d'évacuations forcées, ces annulations sont le fait d'évolutions de plusieurs sortes.

La CEDH à l'appui des Roms

Premièrement, la Cour européenne des droits de l'Homme a, dans son arrêt du 14 mai 2020 (affaire Hirtu et autres contre France, n° 24720/13) condamné la France pour l'évacuation forcée de sept ressortissants roumains appartenant à la communauté rom, d'un campement situé en banlieue parisienne. Le juge européen avait procédé à une balance entre les obligations de la France au regard de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (respect du domicile et du droit de ne pas être privé d'abri, accès à la scolarisation, la santé) et le besoin d'évacuation d'occupants sans droits ni titres de la propriété de tiers.

La CEDH est venue rappeler que la communauté Rom constituait un groupe socialement défavorisé, vulnérable et que celle-ci avait des besoins particuliers que les autorités sont dans l'obligation de prendre en compte. La Cour a estimé que cela n'était pas le cas, soulignant que la circulaire du 26 août 2012 n'avait pas été respectée.

Le copié-collé des arrêtés, une impasse

Deuxièmement, par habitude, les communes qui décident d'évacuer un campement établi illégalement sur leur territoire reprennent trop souvent des arrêtés antérieurs sans justifier, spécifiquement, ce qui, en l'espèce, génère un trouble ou présente un risque. Or, dans cette situation, les élus récupèrent soit les modèles de ce qui se fait en matière d'arrêté dans d'autres villes du

département, sans spécifiquement adapter, soit reprennent des arrêtés antérieurs, ayant déjà servi, reflétant une situation qui n'est pas celle qui peut être constatée sur le lieu de l'occupation illégale. Pourtant, dès lors que le juge administratif est amené à apprécier la validité d'un arrêté municipal, il va confronter les considérants mentionnés dans l'arrêté par rapport à la réalité des pièces qui ont été produites.

Des référés-suspension plus limités...

Troisièmement, l'expérience acquise des avocats défenseurs de ces populations fragilisées les pousse à adopter des choix procéduraux de plus en plus adaptés pour obtenir la condamnation des communes n'ayant pas respecté leurs obligations s'agissant de l'évacuation des campements illicites. En effet, schématiquement, deux grandes voix procédurales coexistent pour contester les arrêtés dans un très bref délai : le référé-suspension et le référé-liberté.

Mais le référé-suspension, dont il est habituellement plus facile d'obtenir la réunion des deux conditions (urgence à statuer et doute sérieux quant à la légalité de l'acte contesté), offre des possibilités d'actions plus limitées que le référé-liberté lorsqu'il s'agit de contester l'exécution d'un arrêté de police. Cela résulte du fait que l'office du référé-suspension confère seulement le pouvoir au juge de suspendre l'exécution de la décision ou de certains de ces effets.

En outre, alors que l'arrêté prévoit souvent des délais d'évacuation très bref, 48 heures par exemple, le juge du référé-suspension n'est pas tenu par des délais procéduraux de sorte que, contrairement au juge du référé-liberté, qui doit se prononcer dans un délai de 48 heures, l'évacuation du campement a parfois déjà eu lieu lorsque l'ordonnance est rendue et le litige devient sans objet.

... que les référés-liberté

A l'inverse, dans le cadre du référé-liberté, le juge des référés peut ordonner toute mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle la commune a porté atteinte. Souvent, s'agissant de l'évacuation des campements, la liberté défendue est celle du respect de la vie privée et familiale. En outre, dans le cadre du référé-liberté, le juge ne se contente pas de suspendre l'acte mais peut adopter une série de mesures assurant aux habitants du campement des infrastructures de base (toilettes sèches, accès à l'eau potable, douches) ainsi que toute mesure participant à une sécurité accrue des occupants. Raisons pour lesquelles les conseils des requérants se tournent de plus en plus vers le référé-liberté en lieu et place du référé-suspension avec une hausse notoire de leurs succès. Reste que les succès contentieux sont avant tout dus au fait que les communes méconnaissent les évolutions réglementaires de résorption des campements illicites. Elles ne préparent pas suffisamment leur évacuation et adoptent des arrêtés peu motivés et circonstanciés. Si l'exercice du pouvoir de police administrative peut faire cesser des occupations irrégulières dangereuses, ce procédé doit être utilisé à bon escient et dans le respect des procédures légales. La collecte d'éléments déterminant précisément la situation d'occupation illégale ainsi que le suivi des populations fragiles sont des préalables nécessaires à l'édiction de tout arrêté de police afin d'éviter les démantèlements suivis de réinstallations immédiates et d'offrir une aide adaptée à ces populations.

Par David Conerardy et Alexandra Aderno, avocats à la cour, SCP Seban et associés