

SECRETARIAT / SECRETARIAT

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS
SECRETARIAT DU COMITÉ DES MINISTRES

COMMITTEE
OF MINISTERS
COMITÉ
DES MINISTRES



Contact: *Ireneusz Kondak*
Tel: *03.90.21.59.86*

Date: 23/10/2024

DH-DD(2024)1216

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1514th meeting (December 2024) (DH)

Item reference: Action Report (17/10/2024)

Communication from France concerning the case of Hirtu and Others v. France (Application No. 24720/13)
(French only)

Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1514^e réunion (décembre 2024) (DH)

Référence du point : Bilan d'action (17/10/2024)

Communication de la France concernant l'affaire Hirtu et autres c. France (requête n° 24720/13)

DGI

17 OCT. 2024

SERVICE DE L'EXECUTION
DES ARRETS DE LA CEDH

***Hirtu c. France* (n° 24720/13)**

Arrêt du 14 mai 2020, devenu définitif le 14 août 2020

Bilan d'action du Gouvernement français – Octobre 2024

1. Cette affaire concerne une atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale (protégé par l'article 8 de la Convention) de six requérants, ressortissants roumains appartenant à la communauté Rom, résultant des modalités de leur expulsion en 2013 d'un campement illégal sur un terrain communal où ils étaient installés depuis six mois.
2. En l'espèce, l'ingérence ne découle pas d'une décision de justice ordonnant cette expulsion (comme dans l'affaire *Winterstein et autres*, n° 27013/07) mais de la procédure de mise en demeure par arrêté préfectoral (sur le fondement de l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000)¹, dont le choix a entraîné plusieurs conséquences (§ 72). D'une part, vu le bref délai (deux semaines) s'étant écoulé entre l'arrêté préfectoral et l'évacuation du campement, aucune des mesures indiquées par la circulaire du 26 août 2012, qui prévoit un diagnostic de la situation des intéressés et un accompagnement en matière scolaire, sanitaire et d'hébergement, n'a été mise en place (§ 73). D'autre part, le recours prévu par le droit interne est intervenu après la décision administrative (alors que dans d'autres cas, le juge judiciaire examine la proportionnalité de la mesure avant la prise de sa décision) et la première juridiction à s'être prononcée sur la proportionnalité de la mesure a été une cour administrative d'appel en octobre 2014, soit 18 mois après l'évacuation (§ 74).
3. Or, l'appartenance des requérants à un groupe socialement défavorisé et leurs besoins particuliers à ce titre doit être pris en compte dans l'examen de proportionnalité que doivent réaliser les autorités nationales, non seulement quand elles envisagent des solutions à l'occupation illégale des lieux, et, si l'expulsion est nécessaire, quand elles décident de sa date, ses modalités et, si possible, d'offres de relogement. Par ailleurs, au titre des garanties procédurales de l'article 8 de la Convention, toute personne, victime d'une ingérence dans ses droits, doit pouvoir faire examiner la proportionnalité de la mesure par un tribunal indépendant (§ 75).
4. Cette affaire concerne également l'absence de recours effectif des requérants (article 13 de la Convention combiné à ses articles 3 et 8). En effet, ni le recours suspensif spécifique à la mesure d'évacuation du campement (prévu à l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 – recours devant le magistrat délégué par le président du tribunal administratif, qui semble effectif, § 88), ni le recours en référé liberté, tous deux déclarés irrecevables en l'espèce, – n'ont permis un examen juridictionnel de leurs arguments en première instance (§ 90).

¹ Lorsque le terrain occupé appartient à une personne privée ou au domaine privé d'une personne publique, il peut être recouru à cette procédure, et non à la saisine du tribunal judiciaire, par le propriétaire du terrain.

1. Mesures de caractère individuel

1.1. Le paiement de la satisfaction équitable

5. La Cour a alloué à chacun des requérants la somme de 7 000 euros au titre de leur préjudice moral, ainsi qu'une somme globale de 7 920 euros pour les frais et dépens. Ces sommes (au total, 42 920 euros) ont été versées aux requérants le 6 novembre 2020, soit avant l'expiration du délai imparti par la Cour pour ce faire.

1.2. Les autres mesures individuelles éventuelles

6. Aucune autre mesure d'ordre individuel n'est nécessaire dans cette affaire, le paiement de la satisfaction équitable étant de nature à réparer de manière adéquate les conséquences des deux violations constatées par la Cour.
7. En effet, ainsi que cela ressort de l'arrêt (§§ 23 à 25 : informations communiquées par le représentant des requérants s'agissant des faits postérieurs à l'introduction de leur requête devant la Cour), ces derniers ne se trouvent désormais plus dans la situation sanctionnée par la Cour (cf. les modalités de leur expulsion d'un campement illicite en 2013).
8. Angelina Latcu, Paulina et Dorina Cirpaci, ainsi que la fille de cette dernière, sont retournées en Roumanie après l'évacuation du campement. Quant aux autres requérants, ils se sont installés avec leurs enfants dans le campement des Coquetiers, à Bobigny, commune de la Seine-Saint-Denis, département où était déjà situé le campement initial qui se trouvait à La Courneuve.
9. Stanisca Calderas, son épouse et ses enfants ont accepté en février 2014 la proposition de logement social qui leur a été faite.
10. Par un arrêté du 19 août 2014, le maire de Bobigny a mis en demeure les habitants du campement des Coquetiers de quitter les lieux sous 48 heures. Plusieurs d'entre eux ont alors saisi le juge des référés du tribunal administratif, qui a rejeté leur requête le 25 août suivant. Le même jour, trois des requérants (Laurentiu Constantin Hirtu et Imbrea et Virginia Istfan) ont saisi la Cour d'une demande de mesure provisoire en application de l'article 39 de son règlement, demandant la suspension de l'arrêté du 19 août 2014, en se prévalant des articles 3, 13 et 14 de la Convention.
11. Après avoir demandé des renseignements complémentaires au Gouvernement le 25 août 2014, le juge de permanence a décidé, le 1^{er} septembre suivant, de rejeter la demande des requérants, au vu des garanties données par le Gouvernement, selon lesquelles il serait procédé au diagnostic social prévu par le droit interne avant toute évacuation du camp et à l'hébergement d'urgence de toute personne vulnérable. Par une décision du 16 avril 2015, la Cour a déclaré irrecevable la requête correspondante (n° 58553/14).

2. Mesures de caractère général

2.1. Sur la diffusion et la publication

12. L'arrêt a été communiqué au Défenseur des droits, à la Commission nationale consultative des droits de l'homme (ci-après la « CNCDH »), au Ministère de l'Intérieur, au Conseil d'Etat et à la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement² (ci-après la « DIHAL »).
13. L'arrêt a également été diffusé aux juridictions administratives par le biais du bulletin de veille juridique qui est adressé à l'ensemble des magistrats par le Conseil d'Etat (Veille juridique générale de mai 2020).
14. Cet arrêt est également disponible par l'intermédiaire du site grand public d'accès au droit *Légifrance*, où un résumé et un lien vers le communiqué de presse de la Cour sont également proposés.
15. L'arrêt a, par ailleurs, fait l'objet de commentaires dans des revues spécialisées (voir notamment *La Semaine juridique – Administrations et collectivités territoriales*, 27 juillet 2020, *La [longue] route des Roms : de La Courneuve à Strasbourg* ; *La Semaine juridique – Edition générale*, 1^{er} juin 2020, *Défaut de proportionnalité de l'évacuation d'un campement de Roms* ; *AJDA*, 2020, p. 2165, 9 novembre 2020, *L'expulsion des Roms et des gens du voyage* ; *Dalloz actualités*, 19 mai 2020, *La France condamnée pour l'évacuation d'un campement de Roms*).

2.2. Sur les autres mesures générales

16. La condamnation prononcée par la Cour nécessite d'examiner d'une part, les modalités d'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites (A.) et, d'autre part, les recours ouverts aux habitants des campements évacués dans le cadre de la procédure de mise en demeure (B.).
 - A. *Sur le constat de violation de l'article 8 de la Convention : les modalités d'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites*
17. Pour retenir une violation de l'article 8 de la Convention au titre du droit au respect à la vie privée et familiale des requérants, la Cour a jugé que le recours, non à une procédure judiciaire, mais à celle de la mise en demeure prévue par l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000, avait eu pour conséquence, d'une part, qu'aucune des mesures préconisées par la circulaire du 26 août 2012 n'avait été mise en œuvre (a) et, d'autre part, qu'il n'y avait

² La DIHAL est chargée d'assurer la coordination et le suivi de la mise en œuvre des priorités de l'Etat en matière d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées.

pas pu avoir d'examen judiciaire en temps utile de la proportionnalité de la mesure d'évacuation, alors même que les requérants appartiennent à un groupe défavorisé (b).

a) La mise en œuvre des mesures préconisées par la circulaire de 2012

18. Quant au choix de la procédure de mise en demeure, il convient de souligner que la Cour ne l'a pas, en soi, remis en cause. Cette procédure étant, en effet, celle applicable en l'espèce, selon l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000, lorsque le stationnement de résidences mobiles en-dehors des lieux prévus à cet effet « est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques ». Cette atteinte était caractérisée, ainsi que l'a relevé la Cour (§ 69).
19. La mise en œuvre de cette procédure n'est pas, par nature, incompatible avec la mise en œuvre des mesures d'anticipation et d'accompagnement prévues par la circulaire interministérielle du 26 août 2012. Ce texte, qui précise le cadre de l'action de l'Etat dans le cas de l'évacuation de campements illicites, ordonnée par le juge judiciaire ou par le préfet, ainsi que le dispositif de coordination des acteurs locaux à mettre en œuvre autour du préfet, indique, en effet, que les services de l'Etat doivent être mobilisés, dès qu'ils ont connaissance de l'installation d'un campement.
20. Dans ce cadre, un diagnostic doit être établi, permettant de prendre en compte l'ensemble des problématiques, tant collectives qu'individuelles qui se posent aux habitants du campement. Sur le fondement de ce diagnostic, les dispositifs d'insertion nécessaires doivent être mis en place, en matière notamment d'accès aux droits, de scolarisation, de parcours de soins ou encore d'insertion professionnelle.
21. En matière d'hébergement et d'accueil, l'objectif de l'accompagnement est l'accès *in fine* à un logement pérenne. La circulaire souligne également que le recours à l'hébergement d'urgence doit être recherché lorsque cela est nécessaire.
22. En l'espèce, il ressort notamment des pièces qui ont été soumises à la Cour dans le cadre de la procédure évoquée au point 11 qu'à l'époque des faits litigieux (2013), les enfants résidant dans le campement étaient scolarisés et ses résidents avaient accès aux soins.
23. Les mesures préconisées par la circulaire du 26 août 2012 avaient ainsi pu être, à tout le moins partiellement, mises en œuvre, sachant que l'ampleur de cette mise en œuvre dépend des circonstances, et notamment des souhaits manifestés par les intéressés.
24. Le Gouvernement a, par ailleurs, souhaité donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles par l'adoption d'une instruction du 25 janvier 2018, dont la mise en application a également été confiée à la DIHAL. Cette instruction prolonge la circulaire interministérielle du 26 août 2012.

25. Cette instruction définit un cadre d'action renouvelé tendant à la réduction durable du nombre de bidonvilles. Afin d'atteindre cet objectif, cette instruction 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 les collectivités territoriales ;
 - une gestion globale, de 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.
26. Dans ce cadre, a été mise 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, qui se réunit trois fois par an, et dont les membres sont issus notamment des administrations centrales, des préfetures, des associations, des habitants des bidonvilles et des autorités administratives indépendantes. Elle comprend également des élus locaux et un parlementaire. La commission se réunit plusieurs fois par an. En 2024, elle a tenu une réunion en mars et en septembre.
27. En 2019, la DIHAL a créé une plateforme numérique Résorption-bidonvilles afin de fluidifier et accélérer le partage d'informations sur les bidonvilles et les actions, de renforcer le pouvoir d'agir des acteurs et de changer le regard sur cette politique. Celle-ci s'adresse à tous les acteurs de terrains concernés, institutionnels et opérationnels.
28. Dans tous les départements concernés par la présence de campements habités par des citoyens européens, des associations et opérateurs sont en charge d'intervenir sur les bidonvilles au contact des personnes et peuvent réaliser au besoin des diagnostics sociaux à la demande des préfetures en amont d'une évacuation.
29. Le changement de paradigme de l'action publique sur les campements avec l'instruction de 2018 consiste précisément à ce que le déclencheur de l'action publique ne soit plus la demande d'évacuation mais l'existence du campement. De fait, l'intervention sur le campement qui inclut la connaissance des publics et des caractéristiques du site doit avoir lieu le plus tôt possible, le diagnostic pré-évacuation n'étant plus une fin en soi mais une actualisation des données sur les personnes et le site. Cette veille et ce suivi permanent sur les sites doivent se faire sur la plateforme Résorption-bidonvilles.
30. En 2020, l'enveloppe annuelle de crédits spécifiques dédiés au soutien des stratégies territoriales de résorption des bidonvilles a été doublée, passant de 4 à 8 millions d'euros. 8,6 millions d'euros ont été délégués en 2023 au bénéfice d'une vingtaine de départements de France métropolitaine.

31. Grâce à cette nouvelle impulsion, 65 sites de plus de 10 personnes avec ressortissants européens représentant au total 3 500 personnes ont durablement été résorbés sur la période 2018 - 2022, dont 28 sites sur la seule année 2021. Sur cette même période, plus de 2 500 personnes ont accédé à l'emploi, et presque 4 000 à un logement. Plus de 3 000 enfants ont été accompagnés vers l'école chaque année depuis la rentrée 2020, en particulier grâce à la création de postes de médiateurs scolaires qui ont permis le doublement du nombre d'enfants scolarisés. Ainsi, le nombre de mineurs scolarisés est passé de 1 430 en 2019 à 3 577 en 2022 et 4 000 en 2023.
32. Au 1^{er} janvier 2023, près de 11 300 personnes ressortissantes de l'Union européenne vivaient dans 249 campements ou bidonvilles, soit une baisse de 18% sur 4 ans³.
33. De plus, en réponse à la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 12 mars 2021 pour « l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms », les autorités françaises ont présenté à la Commission européenne en janvier 2022 une stratégie française avec trois objectifs :
- Lutter contre le racisme anti-roms ou « antitsiganisme » ;
 - Améliorer les conditions de vie des gens du voyage ;
 - Accélérer la résorption des bidonvilles où vivent des ressortissants intra-européens en situation précaire.
34. Le troisième objectif de cette stratégie concerne explicitement les ressortissants intra-européens en situation précaire vivant en campements, bidonvilles et squats et vise à consolider la politique de résorption de ces lieux d'habitat informel définie par l'instruction gouvernementale du 25 janvier 2018.
35. Sur la base de constats partagés sur les progrès et les manques de cette politique (notamment la complexité des problématiques liées à la très grande précarité à traiter dans les bidonvilles, ou encore les résistances de terrain au changement de paradigme), cette stratégie propose 5 axes d'action :
1. Enraciner de manière irréversible le changement de paradigme de l'action publique pour une résorption complète des bidonvilles ;
 2. Sécuriser les conditions de vie des personnes vivant en bidonvilles ;
 3. Favoriser l'inclusion sociale et l'accès à l'autonomie des personnes vivant en bidonvilles ;
 4. Prendre en compte les besoins spécifiques des populations vivant en campements et en bidonvilles ;
 5. Développer la participation et la citoyenneté des habitants et anciens habitants des bidonvilles.

³ DIHAL, [Etat des lieux 2023 et bilan des actions de résorption de bidonvilles](#).

36. Dans son rapport datant de mars 2024 relatif au suivi des décisions sur le bien-fondé des réclamations collectives, le Comité européen des droits sociaux a estimé, s'agissant de décisions constatant la violation de la Charte européenne des droits sociaux en raison d'expulsions forcées de campements « *que la situation avait été mise en conformité avec la Charte, au vu des progrès significatifs réalisés en ce qui concerne les projets visant à améliorer les conditions de vie dans les zones d'accueil des Roms et des Gens du voyage, ou à éradiquer les bidonvilles et réinstaller leurs habitants* ». Dans son rapport de l'année 2020, il avait déjà souligné que la stratégie de résorption des bidonvilles était compatible avec les exigences de la Charte.
37. Par ailleurs, au-delà de ces avancées qui concernent directement les publics visés par le cadre européen pour les Roms, il convient de souligner que des mesures d'ordre plus général et ne les visant pas directement ont permis des améliorations sur l'accès au logement ou à l'hébergement, à l'emploi, à la santé ou à l'école et leur ont ainsi profité.
38. Plus précisément, l'État a renforcé ses moyens d'action pour permettre l'accès à l'hébergement et au logement des personnes sans abri.
39. En effet, 2,9 milliards d'euros ont été mobilisés en 2022 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans domicile soit une augmentation de 50% depuis 2017 (hors parc réservé aux demandeurs d'asile).
40. Ainsi, concernant l'hébergement, le parc d'hébergement généraliste, a plus que doublé en 10 ans, passant de 93 000 places en 2013 à 203 000 en 2023.
41. Concernant le logement accompagné dans le cadre du logement d'abord :
- plus de 40 000 nouvelles places d'intermédiation locative ont été créées entre 2018 et 2022, portant leur nombre à 74 000 en 2022, soit une augmentation de 118% par rapport au parc existant en 2017 ;
 - plus de 7 200 nouvelles places ont été ouvertes en pension de famille sur cette même période, portant leur nombre à 22 700 en 2022, soit une augmentation de 48% du parc existant.
42. De plus, l'instruction du Gouvernement du 31 mars 2022 relative aux missions des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) pour la mise en œuvre du Service public de la rue au logement a réaffirmé le rôle des SIAO dans la coordination de la veille sociale et a fixé l'objectif d'une évaluation sociale pour tous. Les dispositifs de la veille sociale (accueils de jour, maraudes, N° d'urgence 115), sont au plus près des personnes sans domicile et indispensables pour lutter contre le non-recours et la grande marginalité. Le budget alloué aux maraudes et aux accueils de jour a été renforcé de 50 millions supplémentaires entre 2017 et 2022 (+75%). La professionnalisation du secteur a été accompagnée par la publication en 2018 d'un document de référence sur les missions et l'évaluation des maraudes et Samu Sociaux.

43. Enfin, ce secteur a fait l'objet de 24,8 millions d'euros de renforts dans le cadre de France Relance pour financer des travaux de modernisation et réhabilitation dans 161 accueils de jour : mises aux normes, adaptation des espaces aux usages et à la fréquentation, travaux d'embellissement et d'aménagement, rénovation thermique, etc.

b) L'examen juridictionnel de la proportionnalité de la mesure d'évacuation

44. La procédure de mise en demeure prévue à l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 ne permet pas, par définition, qu'un contrôle juridictionnel de la proportionnalité de la mesure d'évacuation soit effectué avant que ne soit prise la décision. Mais un tel contrôle par la juridiction administrative est prévu par les textes, sur saisine des intéressés, avant la mise en œuvre de la mesure, par les dispositions de cette même loi, codifiées aux articles L. 779-1 et R. 779-1 à R. 779-8 du code de justice administrative (§ 29 de l'arrêt).
45. Sur cette question, il est renvoyé aux développements du point B. (*infra*).

B. Sur le constat de violation de l'article 13 de la Convention : les recours ouverts aux habitants des campements évacués dans le cadre de la procédure de mise en demeure

46. Pour retenir une violation de l'article 13 de la Convention, la Cour a retenu qu'aucun examen juridictionnel des arguments des requérants sous l'angle des articles 3 et 8 de la Convention n'a eu lieu en première instance, ni au fond, ni en référé (§ 90). En effet, le juge délégué par le président du tribunal administratif pour statuer sur le recours spécifique prévu à l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 a considéré, à tort, que la qualité d'occupant du terrain concerné n'avait pas été établie par M. Hirtu. Les référés-libertés, ensuite formés par d'autres requérants, ont été rejetés du fait de l'existence de cette voie de recours spécifique. Ce n'est donc finalement qu'en appel que les arguments des requérants ont pu être examinés au fond.
47. Ce motif de condamnation retenu par la Cour résulte de circonstances très spécifiques au cas d'espèce et ne remet pas en cause l'effectivité de la réglementation applicable (la Cour reconnaît d'ailleurs le caractère *a priori* effectif du recours spécifique, § 88), ni les modalités de fonctionnement de la justice administrative.
48. S'agissant, d'une part, du recours spécifique prévu par les articles L. 779-1 et R. 779-1 à R. 779-8 du code de justice administrative (issus de la loi du 5 juillet 2000), le juge procède dans la très grande majorité des cas à un examen au fond (voir, pour des exemples récents, [CAA Paris 17 janvier 2020, n° 19PA03587](#) ; [CAA de Lyon, 4 juin 2020, n° 18LY04698](#)) et procède à l'annulation de l'arrêté préfectoral de mise en demeure de quitter les lieux, en cas d'illégalité constatée (voir, par exemple, [CAA de Lyon, 20 décembre 2018, n° 16LY04164](#)). Ce recours a un caractère suspensif (art. 9, II bis de la loi du 5 juillet 2000). Par ailleurs, le recours au fond reste possible, et il est lui aussi suspensif d'exécution de la mesure.

49. Le cas du recours irrecevable du requérant *Hirtu* a donc vocation à rester isolé.
50. S'agissant, d'autre part, des procédures de référés de droit commun, il convient de rappeler que la procédure d'urgence spécifiquement prévue par le II de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 est exclusive du référé-liberté.
51. Toutefois, un certain nombre de situations tombe en dehors du champ d'application de la loi du 5 juillet 2000, dès lors qu'elles ne concernent ni des gens du voyage ni que les personnes ne disposent de résidences mobiles. Dans ce cas, la mesure d'évacuation est prise sur le fondement du pouvoir de police administrative générale du préfet, en raison d'un péril imminent. Le référé-liberté est alors la voie de recours à exercer.
52. Dans ces conditions, les autorités considèrent que le droit interne prévoit des recours effectifs contre les décisions d'expulsion des campements illicites.

3. Conclusions de l'Etat défendeur

53. Le Gouvernement souligne que les problématiques soulevées par l'arrêt *Hirtu* font l'objet d'un pilotage national mais que sa mise en place suppose une déclinaison territoriale et donc une diversité d'acteurs. Par ailleurs, il rappelle aussi que les résultats concrets d'insertion de populations en situation de grande précarité prennent nécessairement du temps. Par conséquent, le Gouvernement estime que l'ensemble des mesures nécessaires à l'exécution de cet arrêt, qu'elles soient individuelles ou générales, ont été prises et que la France a rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1 de la Convention.
54. Le Gouvernement demande, dès lors, au Comité des Ministres de bien vouloir clôturer la présente affaire./.