



FICHE THEMATIQUE BIDONVILLES/CAMPEMENTS

EN VUE DE LA VISITE EN FRANCE DE MME LEILANI FARHA, RAPPORTEURE SPECIAL DE L'ONU
SUR LE DROIT A UN LOGEMENT CONVENABLE

JANVIER 2019

Le Collectif National Droits de l'Homme Romeurope regroupe 48 associations membres, qui ont pour objet commun le soutien et la défense des droits des personnes originaires d'Europe de l'Est, Roms ou présumées Roms, en situation de grande précarité et vivant en bidonville, squat en France.

Le CNDH Romeurope défend l'accès au **droit commun** et lutte contre les discriminations faites à ces personnes sur le fondement de leur origine, de leur appartenance réelle ou supposée à une ethnie, de leur lieu de résidence ou encore de la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique^[1].

Le CNDH Romeurope défend l'accès au logement décent et adapté pour toutes et tous. Dans l'attente d'un accès à un logement digne, le CNDH Romeurope défend la protection du domicile des personnes, y compris s'il s'agit d'un squat ou d'une baraque sur un bidonville.

Chiffres clés

Selon la Délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL), il y aurait environ **16 000 personnes vivant dans 500 bidonvilles** et grands squats en France métropolitaine en juillet 2018. Parmi ces personnes, environ **10 800 sont des citoyens européens** (soit 67% de la population totale)^[2]. Ces chiffres n'incluent pas les bidonvilles du Calais et d'outre-mer.

Selon l'UNICEF, il y aurait **9 000 mineurs vivant en bidonvilles** en 2015^[3].

Selon l'ERRC et la Ligue des droits de l'Homme **11 309 personnes issues de la communauté rom ou désignées comme telles ont fait l'objet d'expulsions de 130 lieux de vie**, bidonvilles et squats en 2017^[4]. Dans la région de Calais, les expulsions des campements sont presque quotidiennes et très difficiles à documenter. Elles ne sont en général basées sur aucune décision de justice.

La mise en œuvre de la politique publique de résorption des bidonvilles

Après la polémique internationale provoquée par la politique de « démantèlement des camps de Roms » de Nicolas Sarkozy à l'été 2010, le gouvernement de François Hollande a publié une circulaire en août 2012 demandant aux Préfets de mieux anticiper et accompagner les expulsions de ces bidonvilles. Cette circulaire n'a pas permis d'endiguer le nombre élevé d'expulsions (environ 110 par an).

Depuis le 25 janvier 2018, la politique publique en direction des bidonvilles est désormais encadrée par **une nouvelle instruction**^[5] visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des bidonvilles. Signée par 8 ministres, elle s'adresse aux préfets et leur fixe un objectif de résorption durable des bidonvilles en France métropolitaine à l'horizon **2023**, notamment en proposant un accompagnement social dès l'installation du bidonville et non pas quelques jours avant l'expulsion.

La Délégation Interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL) est officiellement chargée du suivi de la politique de résorption des bidonvilles. Elle dispose d'un budget annuel de 4 millions d'euros (3 millions d'euros de 2016 à 2018) et elle met en place des commissions et groupes de travail thématiques, ainsi que différents outils[6].

Cependant, même si elle est politiquement portée par la DIHAL, l'instruction n'est pas opposable en justice, et ni les particuliers ni les associations ne sont en mesure de contester en justice le défaut d'application de ce texte. Aussi, sa mise en œuvre reste dépendante de la **bonne volonté de chaque préfecture** et de la capacité de coordination des acteurs à l'échelle locale. Or, sur de nombreux territoires, le dialogue entre acteurs (notamment entre les préfectures, les collectivités locales, les associations et les habitants de bidonvilles) est rare, voire totalement inexistant.

En janvier 2019, seuls deux départements disposent d'une « stratégie territoriale de résorption des bidonvilles » élaborée sur la base de l'instruction du 25 janvier 2018. L'Île-de-France a construit une stratégie en 2016, avant l'instruction, qui n'est ni à la hauteur des enjeux de ce territoire métropolitain le plus concerné par les bidonvilles/squats, ni mis en œuvre en coordination avec l'ensemble des acteurs.

En l'absence de réelle mise en œuvre d'une politique visant l'insertion des habitants de bidonvilles et de squats, leurs habitants restent confrontés à des violations régulières de leurs droits.

Par ailleurs, cette politique publique ne concerne pas tous les bidonvilles puisque ceux de Calais et des environs ne sont pas visés. Il en va de même pour les (nombreux) bidonvilles outre-mer (à Mayotte et en Guyane notamment). A titre d'exemple, et malgré des statistiques inexistantes, les chiffres annoncés par différents interlocuteurs (chercheurs, politiques, associations, etc.) dépassent les 200 000 personnes concernées par l'habitat en bidonville outre-mer.

Des conditions de vie difficiles aggravées par le refus d'agir des pouvoirs publics

Lorsqu'elles s'installent sur des terrains ou bâtiments inoccupés, les personnes n'ont pas accès aux biens et services de première nécessité que sont l'électricité, l'eau courante et le ramassage des déchets.

Les pouvoirs publics sont responsables de mettre à disposition ces biens et services. Or, s'agissant d'habitants de bidonvilles ou de squats, **les communes refusent souvent de faire droit à leurs demandes de raccordement à l'eau, à l'électricité et de mise en place d'un système de ramassage** des déchets, craignant que cela ne contribue à « pérenniser » l'existence du squat ou du bidonville. Les conséquences sur la santé des habitants – et notamment sur les enfants, personnes malades, personnes âgées et femmes enceintes – sont dramatiques[7]. Ce refus d'agir aggrave les conditions de vie des personnes, qui deviennent alors souvent une des justifications fallacieuses pour évacuer les terrains. Les manquements des pouvoirs publics se retournent ainsi contre les personnes précaires.

Si le Conseil d'Etat a déjà enjoint aux pouvoirs publics de mettre en place des points d'eau et des latrines au bénéfice des personnes migrantes installées dans le bidonville de Calais[8], cette jurisprudence n'est pas constante et dans une décision récente, le même Conseil d'Etat a rejeté la demande d'installer des points d'eau à 300 personnes vivant dans un bidonville à Canéjan[9].

Des violations fréquentes des droits fondamentaux des habitants de bidonvilles et de squats

Dans leurs démarches d'accès à leurs droits fondamentaux, les habitants de bidonvilles et de squats se heurtent très fréquemment à des refus abusifs de la part des autorités et administrations compétentes. Ces refus constituent des **discriminations liées à l'origine réelle ou supposée des personnes mais aussi à leur lieu de résidence**. En effet, il semble évident que pour certaines communes, refuser l'accès aux droits les plus élémentaires est une stratégie visant à encourager les personnes à quitter d'elles-mêmes le territoire communal.

L'accès à la domiciliation

La domiciliation[10] est « la clef de voûte garantissant l'accès au droit commun des personnes vivant en bidonvilles »[11], en ce qu'elle rend possible l'accès à un ensemble de prestations et de droits conditionnés à la détention d'une adresse[12].

Or, les Centre communaux d'action sociale (CCAS), qui sont les **organismes domiciliaires de droit commun**, refusent fréquemment de faire droit aux demandes de domiciliation déposées par des habitants de bidonvilles, en utilisant des prétextes abusifs voir illégaux. Ainsi, alors que la principale condition pour accéder à une domiciliation dans une commune est d'y avoir un « **lien** », les CCAS justifient régulièrement le rejet des demandes de domiciliation d'habitants de bidonvilles en **estimant que le caractère illicite de leur occupation ne leur donne pas droit à la domiciliation**. Parfois c'est l'imminence d'une expulsion qui justifie (à tort) le refus. Enfin, de nombreux habitants de bidonvilles se heurtent à des « **refus au guichet** » sans aucune explication, justification, ou même remise d'une attestation prouvant qu'ils ont effectué une demande.

L'accès à la scolarisation

L'accès à l'instruction est un droit fondamental et une obligation pour tous les enfants entre 6 et 16 ans[13].

Or, en pratique, les obstacles à la scolarisation des enfants vivant en bidonvilles et squats sont nombreux. Ils se matérialisent souvent dès le stade de la **demande d'inscription à l'école**, qui, s'agissant de l'école élémentaire, s'effectue auprès des services municipaux. On constate des **refus ou obstacles à l'inscription sur des motifs illégaux**, qui aboutissent à des violations majeures des droits des enfants[14] :

- Demandes abusives de justificatifs de domicile que les personnes en bidonville ne peuvent pas fournir ;
- Refus d'inscription lié à une **expulsion imminente** ;
- **Prétendu manque de places** ;
- **Stratégies de refus indirect** par des lenteurs dans le traitement des dossiers, la « perte » des dossiers, etc.

Même dans les cas où les parents réussissent à inscrire leur enfant à l'école, d'autres obstacles directement liés à leurs conditions de vie se présentent, en particulier :

- Difficulté d'**accès aux transports** pour se rendre à l'école ;
- Refus d'accès à la cantine scolaire ou application d'un **tarif prohibitif**[15];
- **Rupture de scolarisation suite à l'expulsion** du bidonville ou du squat.

Ces obstacles cumulés conduisent à des taux importants de déscolarisation. A titre d'illustration, en **Ile-de-France en 2015, sur les 2 871 enfants vivant en bidonvilles, seuls 544 étaient scolarisés (soit 19%)**[16].

Le contentieux lié aux expulsions de bidonvilles et squats : une protection fragile du domicile des habitants

Les procédures d'expulsion sont encadrées par des règles procédurales qui sont censées assurer leur caractère équitable. En pratique, ces dernières ne sont pas toujours respectées.

Les expulsions en dehors de toute procédure

La préfecture, les forces de l'ordre[17] et a fortiori le propriétaire d'un lieu occupé, n'ont pas le droit de procéder à l'expulsion des personnes qui y sont installées sans avoir engagé une procédure administrative (arrêté d'expulsion) ou juridictionnelle. **En l'absence de toute procédure, les expulsions doivent être considérées comme illégales.**

Le caractère illégal de certaines expulsions a été reconnu à plusieurs reprises par les juridictions[18]. Si la reconnaissance judiciaire de l'illégalité de ces expulsions est en soi une victoire pour les personnes

concernées, la réparation reste faible ; la réintégration dans les lieux étant refusée par le juge et le montant des dommages et intérêts n'étant pas nécessairement à la hauteur du préjudice moral et financier subi par les personnes expulsées.

[Le principe du contradictoire](#)

Les personnes visées par une procédure d'expulsion sont censées en être informées et être mises en mesure de s'exprimer dans le cadre d'une procédure contradictoire^[19]. Il est pourtant fréquent que des huissiers prétextent que les personnes à expulser n'ont pas voulu donner leur identité, ce qui justifie de la part du propriétaire une **procédure « sur requête »**, par laquelle le juge peut prononcer l'expulsion sans que les personnes ne soient convoquées à l'audience. Elles ne sont alors informées de la décision d'expulsion que le jour où celle-ci est exécutée.

Ce droit à la défense est aussi limité lorsque des maires prennent des arrêtés d'évacuation sous 48h pour lesquels aucun recours suspensif n'existe. Ces arrêtés sont souvent pris pour contourner une décision du juge judiciaire refusant l'expulsion ou octroyant des délais avant l'expulsion.

[L'examen de proportionnalité](#)

Dans le cadre d'une demande d'expulsion émanant du propriétaire, le juge est censé réaliser une **mise en balance des intérêts en présence** : l'atteinte au droit de propriétaire du requérant résultant de l'occupation d'une part et l'atteinte aux droits fondamentaux (en particulier le droit au respect de la vie privée et familiale et le droit au logement) des occupants qui résulteraient d'une expulsion d'autre part. Cette obligation découle de la jurisprudence européenne (CEDH, 17 octobre 2013, arrêt Winterstein c/ France, requête n°27013/07) et a été consacrée par la Cour de Cassation française (Cass. Civ 3, 17 décembre 2015 n° 14-22095 [et Cass. Civ 21 décembre 2017 n°16-25470](#)).

Certaines juridictions n'appliquent pas cet examen de proportionnalité, faisant automatiquement prévaloir le droit de propriété sur les droits fondamentaux des occupants. Si ce type de décision venait à se généraliser, la portée du principe de mise en balance des intérêts en présence s'en trouverait grandement réduite.

[Les délais laissés aux occupants pour quitter les lieux](#)

Le code des procédures civiles d'exécution prévoit la possibilité pour le juge d'accorder certains délais ainsi que le bénéfice de la trêve hivernale avant exécution de l'expulsion par les forces de l'ordre.

La plupart de ces délais et la trêve hivernale peuvent cependant être supprimés en cas d'entrée dans les lieux par « voie de fait », une notion juridique dont la définition est floue. Dans son acception traditionnelle, la voie de fait est caractérisée lorsque les occupants sont entrés par effraction dans le lieu et/ou ont commis des dégradations pour y entrer (par exemple casser une fenêtre ou une barrière). Mais **certaines juridictions estiment que toute occupation sans titre constitue en soi une voie de fait, privant ainsi systématiquement les occupants des délais dont ils pourraient bénéficier avant de quitter les lieux. La suppression de ces délais, en ce qu'elle précipite l'exécution de l'expulsion, rend plus difficile une concertation en amont et la recherche de solutions de relogement ou à défaut d'hébergement pour les personnes concernées et impacte en ce sens directement l'accès aux droits des personnes concernées.**

Par ailleurs, même quand des délais sont accordés aux habitants, il arrive que les forces de l'ordre fassent pression en se rendant sur les lieux régulièrement (parfois quotidiennement) pour demander aux occupants de quitter les lieux. Ces **pressions policières** aboutissent régulièrement à des départs spontanés de la part des habitants, avant la date fixée pour l'expulsion. **Le CNDH Romeurope parle alors de « départ sous pression », et assimile cette situation à une expulsion.**

[L'accès à l'hébergement et au logement des habitants de bidonvilles et squats](#)

L'accès à l'hébergement d'urgence est un droit inconditionnel. En pratique, le dispositif d'hébergement d'urgence est saturé en permanence, et le 115 (chargé d'orienter les personnes sans abri vers une structure d'hébergement d'urgence) ne parvient pas à répondre à toutes les demandes. **La rareté des places d'hébergement disponible conduit à une hiérarchisation de la vulnérabilité des personnes sans abri.** Aussi, lors des expulsions de bidonvilles ou de squats, **seule une minorité d'habitants est mise à l'abri dans des hôtels sociaux** (familles avec nourrissons, personnes très malades, etc.), pour une durée le plus souvent très courte. Les autres habitants se trouvent sans aucune solution. Or, même ces quelques propositions, en hôtel social, ne correspondent pas à de vraies solutions : près de 8 familles sur 10 y souffrent d'insécurité alimentaire, 50% des mères et 38% des enfants souffrent d'anémie. Chez les enfants, les troubles de santé mentale suspectés sont plus de deux fois supérieurs à la population générale (étude de l'ENFAMS).

En 2017, la moitié des expulsions n'ont été accompagnées d'aucune proposition d'hébergement[\[20\]](#). Quand des propositions sont faites, elles ne concernent qu'une petite partie des personnes, identifiées comme particulièrement vulnérables. Ces solutions de mise à l'abri sont généralement inadaptées aux besoins des personnes et ne sauraient être considérées comme satisfaisantes, en particulier dans un contexte de mise en avant (sur le plan politique) du concept de Logement d'abord qui promeut l'accès direct au logement des personnes sans abri[\[21\]](#). Cette absence de solution de sortie par le haut pour les habitants de bidonvilles et de squats explique que **le nombre de personnes vivant dans ces conditions reste stable depuis plusieurs années.**

Si on ne peut préjuger encore de la mise en œuvre de la nouvelle instruction à moyen terme, et de sa coordination avec les principes du Logement d'Abord, nous en voyons donc quelques freins (difficultés du dialogue par exemple) et des limites (DROM COM, Calaisis, etc.).

Cependant, dans certains territoires, nous ne pouvons ignorer qu'il existe des dynamiques plus positives, ainsi que des projets plus favorables. Ces territoires sont souvent bien circonscrits, dépendants de personnes clefs plus que de leur institution, et sans que la concrétisation ne soit exempte de toutes critiques.

Mais dans ces quelques territoires où des démarches concertées d'accès au logement pour les habitants de bidonvilles ont été mises en œuvre, l'insertion des personnes a été accélérée et le nombre de personnes en bidonvilles ou squat sensiblement réduit[\[22\]](#).

SITUATION SPECIFIQUE DANS LES CAMPMENTS DES HAUTS DE FRANCE

Par la Plateforme de Service aux Migrants

A Calais et Grande-Synthe, plus de 1500 personnes survivent dans des conditions indignes, dans des forêts, sur des parkings, dans la crainte de voir leurs abris composés de tentes et de bâches détruits à tout instant.

De février 2018 à novembre 2018, 164 expulsions minimum ont eu lieu à Calais. Depuis juillet, les habitants sont délogés quasi-quotidiennement de leurs lieux de vie entraînant des conséquences graves sur leur santé physique et mentale. Les autorités, interrogées par les associations, ont affirmé que les opérations évoquées visent à mettre fin aux installations illicites de terrains publics ou privés et sont conduites sous l'autorité du Procureur de la République. Aucun accès à la procédure n'étant donc possible. L'accès à l'eau reste limité malgré la décision du Tribunal Administratif de Lille du 31 juillet 2018 enjoignant l'Etat d'installer de nouveaux points d'eau à Calais.

A Grande-Synthe, le rythme des expulsions s'accéléra depuis juillet 2018. Sous couvert d'opérations de « mises à l'abri », des centaines d'hommes, de femmes et d'enfants sont conduits dans les CAES (Centre d'Accueil et d'Examen des Situations Administratives) de la région, et reviennent quelques jours plus tard. L'accès à l'eau est un enjeu primordial à Grande-Synthe, où la Mairie, pourtant accueillante, enlève les points d'eau au gré des expulsions.

Dans les deux situations, le mot « expulsion » n'est jamais employé par les autorités. L'accès au 115 (dispositif d'hébergement d'urgence) est extrêmement limité, notamment pour les familles. Une seule nuit peut-être proposée pour les personnes qui déclarent ne pas souhaiter engager de démarches en France.

Une saisine spécifique de la Rapporteuse sur le logement sur la situation dans les Hauts de France est en cours de rédaction par des associations de la région.

[1] Il s'agit d'une partie des critères de discrimination prohibés par [l'article 225-1 du Code pénal](#).

[2] <http://www.romeurope.org/etat-des-lieux-des-bidonvilles-en-france-metropolitaine-dihal-juillet-2018/>

[3] http://romeurope.org/wp-content/uploads/2015/07/rapport_chaque_enfant_compte_rapport_unicef_france_202015.pdf

[4] <http://www.romeurope.org/wp-content/uploads/2018/02/Recensement-%C3%A9vacuations-forc%C3%A9es-2017.pdf>

[5] <http://www.romeurope.org/instruction-gouvernement-visant-a-donner-nouvelle-impulsion-a-resorption-campements-illicites-bidonvilles/>

[6] <https://www.gouvernement.fr/campements-illicites-et-bidonvilles>

[7] <https://www.medecinsdumonde.org/fr/actualites/publications/2018/10/16/rapport-de-lobservatoire-de-laces-aux-droits-et-aux-soins-2018>

[8] Voir : http://www.romeurope.org/wp-content/uploads/2018/07/Conseil_d_%C3%89tat_6%C3%A8me_chambre_31_07_2017_412125_Publi%C3%A9_au_recueil_Lebon-1.pdf

[9] <http://www.romeurope.org/le-droit-daccéder-a-leau-potable-et-aux-toilettes-des-habitant-e-s-du-bidonville-de-canejan-rejete-par-le-conseil-detat/>

[10] Dispositif par lequel les personnes sans domicile peuvent disposer d'une adresse et recevoir du courrier auprès d'un Centre communal d'action sociale (lié à la commune) ou à défaut d'une association.

[11] Commission Nationale Consultative des droits de l'Homme, Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles, 20 novembre 2014, §30

[12] Article L264-1 du Code de l'action sociale et des familles

[13] Article L131-1 du Code de l'éducation

[14] Pour un exemple voir : <http://www.romeurope.org/decision-positive-de-cour-de-cassation-scolarisation-enfants-vivant-bidonvilles/>

[15] Pour un exemple voir : <http://www.romeurope.org/le-droit-a-la-cantine-de-tous-les-enfants-scolarises-sans-discrimination-confirme-par-la-justice/>

[16] Cousin G, 2018, Des autochtonies roumaines aux bidonvilles franciliens, Paris, rapport de recherche de l'ANR Marginalisation/Inclusion

[17] Sauf dans les 48h suivant l'installation (période dite de « flagrance » où les policiers peuvent procéder à l'expulsion des personnes sans procédure spécifique, même si la légalité de cette procédure est contestée par une partie des juristes, des avocats et de la doctrine.

[18] Pour des exemples voir : [TGI de Lille, 6 février 2018, n°RG 17/01276](#) ou [TGI de Nanterre, 13 août 2018, n°RG 18/01675](#)).

[19] Cette information est normalement assurée par un huissier de justice, qui doit se déplacer sur le lieu concerné par la procédure d'expulsion et remettre aux personnes concernées une assignation leur indiquant les fondements de la procédure et la date de l'audience fixée.

[20] Ligue des droits de l'Homme et ERRC, recensement des évacuations forcées de lieux de vie occupés par des personnes Roms ou désignées comme telles, 2017 : <http://www.romeurope.org/wp-content/uploads/2018/02/Recensement-%C3%A9vacuations-forc%C3%A9es-2017.pdf>

[21] <https://www.gouvernement.fr/logement-d-abord>

[22] Pour des exemples de ce type de démarches voir CNDH Romeurope, « [20 propositions pour une politique d'inclusion des personnes vivant en bidonvilles et squats](#) », 2017, pp.36-37