



Paris, le 24 JUIN 2010

*Le Ministre de l'intérieur,
de l'outre-mer et des collectivités
territoriales*

*Le Ministre de l'immigration, de
l'intégration, de l'identité nationale
et du développement solidaire*

A

*Monsieur le Préfet de police
Mesdames et Messieurs les Préfets*

NOR 170KK11011631219J

Objet : Lutte contre les campements illicites

Le Gouvernement entend lutter contre le développement de campements illicites, notamment dans les grandes agglomérations. Ces campements, en effet, font naître une triple préoccupation : ils portent atteinte au droit de propriété ; les conditions de vie de leurs occupants sont inacceptables sur le plan de la sécurité et de la salubrité, et incompatibles avec tout projet crédible d'intégration ; enfin, ces campements peuvent abriter des activités délictueuses.

Sans attendre l'entrée en vigueur de modifications législatives et réglementaires actuellement en préparation, la présente circulaire vise à vous rappeler les conditions dans lesquelles vous pouvez :

- procéder à l'évacuation de campements illicites ;
- prendre des mesures d'éloignement de leurs occupants, lorsque ceux-ci n'ont pas la nationalité française et se trouvent en situation irrégulière sur notre territoire.

Il vous appartient, sur la base des présentes instructions, et en liaison avec les services de police et de gendarmerie, de prendre toutes les dispositions utiles afin de faire cesser ces différentes illégalités. Pour mener à bien ces évacuations, vous établirez un plan d'intervention, en coordination avec le préfet de zone de défense pour la disponibilité des forces mobiles et des moyens matériels nécessaires.

1. Nous vous demandons de procéder à l'évacuation des campements illicites dans les conditions prévues par la loi, et de veiller à ce que l'autorité judiciaire soit systématiquement saisie des faits pouvant constituer des infractions pénales.

Si le dispositif d'évacuation forcée introduit par la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance n'est applicable, à ce stade, qu'aux occupations illégales avec du matériel mobile ou tracté, les voies juridictionnelles de droit commun sont naturellement ouvertes pour procéder à l'évacuation des autres types de campements.

Nous vous demandons, en outre, de solliciter systématiquement l'intervention du juge pénal, notamment sur le fondement de l'article 322-4-1 du code pénal.

1.1. Rappel : la procédure de mise en demeure et d'évacuation forcée n'est applicable qu'aux gens du voyage.

Ce dispositif, introduit par la loi précitée du 5 mars 2007, vous donne la possibilité de procéder, après mise en demeure, à l'évacuation forcée de résidences mobiles en cas de stationnement illicite, sans recourir au juge.

Mais il ne peut concerner que les personnes visées dans la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, c'est-à-dire « des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles ». Cette procédure ne peut donc s'appliquer, ni à des habitations de fortune, ni à des « caravanes non-roulantes » (CAA Douai, 12/11/2009, M. Jean Lenfant et autres).

1.2. L'évacuation des autres campements illicites ne peut donc être opérée qu'avec l'intervention du juge.

La circulaire n° NOR INT/D/07/00080/C du 10 juillet 2007 rappelle la marche à suivre pour chaque cas de figure :

- Si le terrain occupé appartient au domaine public, la personne morale propriétaire peut saisir le juge administratif des référés pour faire cesser cette occupation sans titre du domaine public, en vertu de l'article L. 521-3 du code de la justice administrative (référé « mesures utiles »). L'action doit présenter un caractère d'urgence, et ne se heurter à aucune contestation sérieuse (CE Sect, 16/05/2003, SARL Icomatex).
- Si l'occupation sans titre porte sur une dépendance du domaine privé d'une personne publique, c'est le tribunal de grande instance (TGI) qui doit être saisi d'une demande d'expulsion par la personne publique propriétaire.
- Si l'occupation porte sur une dépendance de la voirie routière (ex : parcs de stationnement), le TGI est également compétent (TC, Commune de Sainte Geneviève des Bois, 17/10/1988).
- S'agissant, enfin, d'une occupation non-autorisée de terrains relevant d'un régime de droit privé, le propriétaire du terrain ou le titulaire d'un droit d'usage peut saisir, par référé, le président du TGI.

Nous vous demandons, dès que vous avez connaissance de l'implantation d'un campement illicite, d'informer le propriétaire de la situation, et d'inviter celui-ci à saisir le juge compétent pour obtenir une décision d'expulsion. Lorsque le terrain appartient à l'Etat ou à l'un de ses établissements publics, il vous revient de faire diligence pour que le juge soit saisi. Une fois la décision de justice rendue, vous devez procéder le plus rapidement possible à l'opération d'évacuation. Vous veillerez, en liaison avec le propriétaire, à ce que des mesures matérielles soient prises pour empêcher toute reconstitution du campement après l'opération d'évacuation.

1.3. Nous vous demandons, en outre, d'exploiter, en lien avec les parquets, toutes les possibilités offertes par le code pénal pour lutter contre les campements illicites.

La loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a ajouté un article 322-4-1 au code pénal, qui érige en délit toute installation illégale sur un terrain.

Aux termes de cet article, « le fait de s'installer en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant soit à une commune qui s'est conformée aux obligations lui incombant en vertu du schéma départemental prévu par l'article 2 de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ou qui n'est pas inscrite à ce schéma, soit à tout autre propriétaire autre qu'une commune, sans être en mesure de justifier de son autorisation ou de celle du titulaire du droit d'usage du terrain, est puni de six mois d'emprisonnement et de 3750 € d'amende ».

Il faut donc retenir de cette disposition :

- qu'elle s'applique à tous les types de campements illicites, et pas seulement aux campements de gens du voyage ;
- mais que, lorsque le terrain occupé appartient à une commune, sa mise en œuvre est subordonnée au respect, par celle-ci, de ses obligations au regard de la loi du 5 juillet 2000.

Deux cas de figure peuvent donc se présenter :

1°) L'installation a lieu sur un terrain appartenant à un propriétaire privé, à l'Etat, à la région ou au département, ou encore à un établissement public : l'infraction est constituée, dès lors qu'il s'agit bien d'une occupation sans titre.

2°) L'installation a lieu sur un terrain appartenant à une commune (sur son domaine public ou privé) : pour que l'infraction soit constituée, la commune doit s'être conformée à ses obligations au regard de la loi de 2000. Il y a alors deux hypothèses :

- si le schéma départemental n'a pas été adopté, le dispositif ne s'applique à aucune des communes du département, même si elles comptent moins de 5.000 habitants ;
- si le schéma départemental a été adopté, le dispositif s'applique aux communes de moins de 5.000 habitants qui n'y sont pas inscrites. Il s'applique aussi aux communes de plus de 5.000 habitants qui ont rempli les obligations du schéma.

L'article 322-4-1 du code pénal n'est aujourd'hui pas suffisamment utilisé. Cette incrimination pénale présente pourtant plusieurs avantages :

- un intérêt dissuasif, par la perspective de voir sanctionné ce type de comportement par des peines d'amende et d'emprisonnement ;
- un intérêt administratif : en vue de la saisine de l'autorité judiciaire, il est loisible de procéder aux contrôles d'identité des occupants. Lorsqu'il s'agit de personnes en situation irrégulière sur notre territoire, ces contrôles d'identité peuvent contribuer à renforcer la sécurité juridique des mesures d'éloignement, notamment dans les cas où celles-ci sont subordonnées à une condition de durée de présence en France.

Dans le respect des critères précités, nous vous demandons donc de vous assurer que le procureur de la République soit bien saisi, sur le fondement de l'article 322-4-1 :

- soit par une plainte déposée par le propriétaire ;
- soit par l'intermédiaire des services de police et de gendarmerie, qui peuvent lui transmettre un procès-verbal de constatation ;
- soit par vous-même, au titre de l'article 40 du code de procédure pénale.

Pour la pleine efficacité du dispositif, vous veillerez à communiquer, dès à présent, aux procureurs de la République et aux forces de l'ordre, une liste actualisée des communes de votre département, précisant la situation de chacune au regard de la loi du 5 juillet 2000.

Le partenariat avec l'autorité judiciaire, en effet, constitue une condition essentielle de réussite. En particulier, vous vous rapprocherez des procureurs de la République afin d'anticiper au mieux les conséquences que l'engagement d'une procédure judiciaire sur le fondement de l'article 322-4-1 peut entraîner en matière d'ordre public.

Enfin, il vous appartient d'inviter les services de police et de gendarmerie placés sous votre autorité, à constater l'ensemble des infractions connexes à l'installation illicite sur un terrain, et à les porter à la connaissance de l'autorité judiciaire. Ainsi, dans l'hypothèse où les occupants d'un campement illicite se livreraient à la mendicité, nous vous rappelons que :

- l'exploitation de la mendicité constitue un délit puni de 3 ans d'emprisonnement et de 75.000 € d'amende (article 225-12-5 du code pénal) ;
- ces peines sont aggravées lorsqu'une telle exploitation est commise à l'égard d'un mineur (art. 225-12-6), et plus encore lorsqu'elle est le fait d'une personne ayant autorité ou exerçant l'autorité parentale sur ce mineur (art. 227-15) ;
- le fait de se livrer à la mendicité en réunion et de manière agressive, ou sous la menace d'un animal dangereux, est puni de 6 mois d'emprisonnement et de 3.750 € d'amende (art. 312-12-1).

**
*

2. Nous vous demandons également de prendre, chaque fois que cela vous paraît pertinent, des mesures d'éloignement des occupants des campements illicites, lorsque ceux-ci n'ont pas la nationalité française et qu'ils se trouvent en situation irrégulière sur notre territoire.

L'intervention de la force publique pour évacuer un campement illégal est l'occasion de procéder au contrôle de l'identité des personnes qui s'y trouvent, sur la base de l'article 78-2 du code de procédure pénale, et de la régularité de leur séjour sur la base de l'article L. 611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

2.1. Cas des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne :

Lorsque l'étranger contrôlé dans ce cadre est un ressortissant d'un pays tiers à l'Union européenne en situation irrégulière, il y a lieu (sans préjudice des dispositions relatives au traitement des éventuelles demandes d'asile) :

- s'il fait déjà l'objet d'une mesure d'éloignement exécutoire (obligation de quitter le territoire prise depuis plus d'un mois, arrêté de reconduite à la frontière, arrêté d'expulsion, peine d'interdiction du territoire, mesure d'éloignement émanant d'un autre Etat-membre), de mettre à exécution cette mesure et de placer l'intéressé, pour ce faire, en rétention administrative ;
- dans le cas contraire de prononcer un arrêté de reconduite à la frontière, sur la base de l'article L 511-1 II, du CESEDA et, plus particulièrement, en général, de ses 1°, 2° ou 3°.

2.2. Cas des ressortissants d'Etats membres de l'Union européenne :

Il convient de vous reporter à la circulaire INTD0600115C du 22 décembre 2006, qui explicite les conditions d'application de la directive 2004/38 du 29 avril 2004. S'il apparaît que les ressortissants d'Etats membres de l'Union européenne ne remplissent pas les conditions de séjour prévues par la directive précitée, telle que transposée dans le CESEDA, vous disposez de deux instruments juridiques pour éloigner les ressortissants communautaires, qui ne bénéficient pas d'un droit inconditionnel au séjour.

→ L'arrêté de reconduite à la frontière pour menace à l'ordre public :

Cette mesure ne peut être prononcée que dans les 3 mois de l'arrivée en France de l'étranger.

Les ressortissants communautaires sont, a priori, en situation régulière durant cette période, dans le cadre de leur droit de libre circulation. Toutefois, un arrêté de reconduite à la frontière peut être envisagé lorsque la présence de l'intéressé constitue une menace pour l'ordre public sur le fondement de l'article L 511-1 II 8° du CESEDA.

Ce chef de reconduite à la frontière vise les personnes étrangères qui, durant leur période de séjour régulier, observent sur le territoire français une attitude troublant l'ordre public, sans aller jusqu'à justifier une mesure d'expulsion. Les personnes ayant fait l'objet d'une telle mesure peuvent se voir refuser l'entrée sur le territoire pendant un an.

Depuis la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003, le 8° du II de l'article L.511-1 du CESEDA permet également de prendre une mesure d'éloignement à l'encontre d'un ressortissant étranger en cas de méconnaissance de l'obligation de détenir une autorisation de travail pour l'exercice d'une activité professionnelle. L'objectif est d'appréhender le comportement d'étrangers qui, sous couvert d'un séjour touristique, enfreignent la législation du travail. Des filières se sont en effet développées pour organiser ces séjours.

L'appréciation d'une antériorité de séjour inférieure à 3 mois.

Aux termes de l'avis du Conseil d'Etat du 26 novembre 2008, c'est à l'administration qu'il incombe, en cas de contestation sur la durée du séjour d'un citoyen de l'Union, de faire valoir les éléments sur lesquels elle se fonde pour considérer que l'intéressé ne remplit plus les conditions pour séjourner en France. Elle ne peut le faire que sur la base d'un faisceau d'indices. La présomption prévue à l'article L. 121-2 du CESEDA ne peut pas jouer, l'arrêté relatif aux modalités de l'enregistrement en mairie n'ayant pu à ce jour être publié. Vous pourrez vous fonder sur les déclarations faites par l'étranger, soit à l'occasion du contrôle en cours, soit à l'occasion d'un précédent contrôle consigné par procès-verbal, sur des pièces trouvées en sa possession, tels que tickets de lignes internationales d'autocars, etc., faisant apparaître un séjour hors de France dans les 3 mois écoulés.

L'appréciation de la menace pour l'ordre public.

a) La menace en question doit être personnelle. Vous ne pouvez vous fonder sur une menace collective, qui serait constituée par la simple occupation sans titre, de façon collective, d'un terrain ou par la simple présence du campement, ou par des agissements d'un groupe de personnes non individuellement identifiés.

b) La directive 2004/38/CE précise la notion de menace pour l'ordre public en intégrant (article 27(2) § 2) la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne : le comportement de la personne concernée doit représenter « *une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société* ». La menace requise est plus grave que celle qui peut fonder un arrêté de reconduite pour ordre public prononcé à l'encontre d'un ressortissant d'Etat-tiers, mais moins grave que celle qui est requise pour fonder un arrêté préfectoral d'expulsion.

A cet égard, vous voudrez bien vous reporter à la jurisprudence récente sur la notion d'ordre public¹.

L'obligation du respect d'un délai de départ d'un mois sauf urgence.

L'article R. 512-1-I du CESEDA, transposant la directive 2004/38/CE (article 30) pour la reconduite, impose de notifier un délai de départ qui ne peut être inférieur à un mois, sauf urgence dûment justifiée qu'il convient de caractériser au cas par cas au regard des nécessités de l'ordre public. La décision doit viser systématiquement l'article R. 512-1-I du CESEDA, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat par un arrêt du 13 janvier 2010.

→ L'obligation de quitter le territoire français pour insuffisance de ressources ou défaut d'assurance maladie :

¹ Jurisprudence issue des cours administratives d'appel et du Conseil d'Etat :

- * Occupation illégale d'un terrain : (CAA de Versailles, 15 juillet 2009, n°09VE01053).
- * Prostitution : Exercice habituel de la prostitution (CAA de Lyon, 09 juillet 2008, n°08LY00411) ; prostitution reconnue (CAA de Marseille, 02 septembre 2008, n°07MA03049) ; prostitution non reconnue par l'intéressé mais constatation d'opérations de recouvrement faites sur la voie publique (CE, 08 mars 2006, n°258883).
- * Vol à l'étalage : CAA de Nantes, 21 décembre 2007, n°07NT02009 ; CAA de Douai, 8 avril 2008, n°07DA01637.
- * Infraction à la législation sur le travail : ressortissant roumain soumis à la période transitoire dépourvu d'autorisation de travail (CAA de Douai, 26 mars 2008, N°08DA01568) ; ressortissant de pays tiers dépourvu d'autorisation de travail (CAA de Douai, 13 février 2008, N° 07DA01482) ; ressortissant étranger ayant le statut de « salarié détaché » au sens de l'article L. 342-2 du code du travail dépourvu d'autorisation de travail (CAA de Nancy, 06 mars 2008, N° 07NC01660).

Dans le cadre juridique actuel, la libre circulation dont les ressortissants communautaires bénéficient dans les 3 mois de leur entrée en France fait obstacle à la prise de cette OQTF. La mesure ne peut donc être prononcée que si vos services sont en mesure d'établir un séjour en France supérieur à 3 mois. Vous voudrez bien vous reporter, sur ce point, à la circulaire précitée du 22 décembre 2006, ainsi qu'à la circulaire IMIM0900064C du 19 mai 2009.

Le deuxième alinéa du I de l'article L. 511-1 du CESEDA permet à l'autorité administrative de prendre, « par décision motivée », mais sans avoir à suivre une procédure contradictoire préalable, une OQTF sur le seul constat que l'intéressé ne justifie plus d'aucun droit au séjour tel que prévu, pour les citoyens de l'Union européenne, par l'article L. 121-1.

Au-delà de la démonstration nécessaire d'une durée de présence sur le territoire national supérieure à trois mois, il vous incombe de faire valoir les éléments sur lesquels vous vous fondez pour considérer que l'intéressé ne remplit plus les conditions pour séjourner en France.

Si l'intéressé n'exerce pas d'activité professionnelle régulière en France, il doit remplir deux conditions cumulatives : disposer pour lui et les membres de sa famille de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale ; disposer d'une assurance maladie. Le constat du non-respect d'une seule de ces conditions suffit à fonder l'OQTF.

a) La condition d'insuffisance de ressources prévue par les articles L. 121-1 et R. 121-4 du CESEDA

L'insuffisance de ressources doit être établie de manière objective conformément aux dispositions de l'article R. 121-4 du même code, qui précise que « le caractère suffisant des ressources est apprécié en tenant compte de la situation personnelle de l'intéressé » et « [qu'] en aucun cas, le montant exigé ne peut excéder le montant forfaitaire du revenu de solidarité active mentionné au 2° de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles ».

La notion de « charge pour le système d'assistance sociale » est éclairée par l'avis du Conseil d'Etat du 26 novembre 2008 : l'insuffisance des ressources peut être opposée à un ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne et assimilé séjournant en France depuis plus de trois mois pour prendre une décision d'éloignement, alors même que l'intéressé n'est pas encore effectivement pris en charge par le système d'aide sociale. Pour l'établir, le Conseil d'Etat a indiqué que « l'administration peut notamment s'appuyer sur des données émanant des organismes pourvoyeurs d'aide lorsqu'elle invoque la charge que constitue le ressortissant communautaire pour le système d'aide sociale, ou sur les déclarations préalablement faites par l'intéressé ». Vous pouvez donc vous rapprocher des organismes sociaux et notamment de la caisse d'allocations familiales, et vous fonder sur tous éléments de fait et de droit. Le recours à la mendicité est évidemment un indice d'absence de ressources.

b) La condition d'assurance maladie prévue par les articles L. 121-1 et R. 121-4 du CESEDA

L'assurance maladie requise doit couvrir les prestations prévues aux articles L.321-1 et L.331-2 du code de la sécurité sociale.

c) Le délai de départ volontaire d'un mois.

Le délai d'un mois pour le départ volontaire n'est pas une mesure d'exécution de la décision mais un élément constitutif de la décision elle-même. Par suite, le défaut de cette mention est de nature à affecter la légalité de la décision d'éloignement.

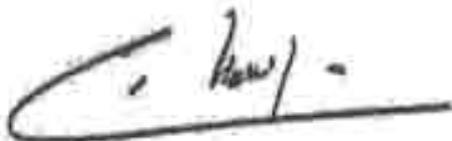
Ce délai peut être mis à profit par vos services et ceux de l'office français de l'immigration et de l'intégration pour présenter aux personnes concernées le dispositif de l'aide au retour volontaire.

**

*

La lutte contre les campements illicites constitue une priorité sur laquelle nous vous demandons de vous impliquer personnellement. La situation de chacun des campements illicites, en vue de son évacuation, doit faire l'objet, sans délai, d'un examen systématique. La mise en œuvre des présentes directives doit être mise à l'ordre du jour de la prochaine réunion de l'état-major départemental de sécurité, ce qui ne vous interdit pas, naturellement, de procéder dès à présent à des opérations d'évacuation.

Nous vous demandons de veiller à l'application immédiate de ces directives, et de nous rendre compte (Ministère de l'intérieur : sec.juridique@interieur.gouv.fr ; Ministère de l'immigration : sdec@iminidco.gouv.fr) de toute difficulté qui leur serait liée.



Brice HORTEFEUX



Eric BESSON