

L'évacuation de bidonvilles roms

Circulaires et cycles médiatiques

Grégoire Cousin

L'agitation politique et médiatique de l'été 2012 autour des évacuations de bidonvilles roms a laissé derrière elle une circulaire à destination des préfets qui en modifie le cadre. À travers l'analyse du texte et de son application en Seine-Saint-Denis, Grégoire Cousin montre que l'action préfectorale n'a pas substantiellement changé, mais que le texte est mobilisé comme ressource argumentative par d'autres acteurs.

Le 26 août 2012, sept ministres ont signé une circulaire¹ relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites. Qu'a-t-elle changé à la politique d'évacuation des bidonvilles habités par des Roumains étiquetés comme Roms à la périphérie des grandes villes françaises ? Cet article s'inscrit dans un travail mené depuis 2009 visant à confronter les politiques nationales à leurs applications locales en Seine-Saint-Denis. Ce département regroupe 8 000 des quelques 20 000 Roms migrants habitant en bidonvilles en France.

Le campement illicite : un nouvel objet politique

L'évacuation résulte d'abord d'un état de fait et du droit. Il y a dans nos marges urbaines des bidonvilles occupés par des citoyens roumains et bulgares. Ils occupent des terrains délaissés, mais qui n'en ont pas moins un propriétaire, une fonction sociale théorique et une administration. Les bidonvilles se confrontent donc à des acteurs qui font valoir leur droit, ce qui mène légalement à leur destruction. Pourtant, le bidonville rom est un espace social où des personnes vivent. Cette contradiction, apparue au début des années 1990, s'est développée en 2010 en une crise médiatique réactivée en 2012 et en 2013, qui a produit un objet politique : « le campement illicite ». Or la cohérence de cet objet se heurte au déroulement toujours renouvelé et spécifique de chaque évacuation. Le fossé entre le droit et son application par les autorités locales et préfectorales nous apparaît donc comme un trait caractéristique du traitement administratif des Roms migrants² ; il apparaît clairement dans les potentialités de la circulaire du 26 août 2012.

La construction médiatique et politique du « campement illicite »

En 2010, au terme d'une réunion extraordinaire à l'Élysée, la présidence de Nicolas Sarkozy veut établir un nouveau pouvoir exécutif : celui d'évacuer. Ce pouvoir est alors mis en scène comme relevant d'une politique nationale de sécurité qui structure et implique le monde associatif. Pouvoir et contre-pouvoir créent alors une polémique presque constante alimentant le champ médiatique.

¹ Disponible en ligne à l'adresse suivante : http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/08/cir_35737.pdf.

² Nous sommes ici dans une forme poussée des processus de réinvention de règles par les agents préfectoraux tels que décrits par Alexis Spire aux guichets de l'immigration (Spire 2008).

Elle mène à la construction d'une « question Rom » (*Études tsiganes* 2011) qui a survécu au mandat de Nicolas Sarkozy, bien qu'elle ne soit pas un sujet important de l'élection présidentielle, et même si durant les deux premiers mois du mandat de François Hollande la question est peu ou prou absente des médias.

Interrogé sur le sujet en commission des lois du Sénat le 25 juillet 2012, le ministre de l'Intérieur, Manuel Valls, déclare que les évacuations se poursuivront. À partir des premiers jours d'août, le ministre est attaqué par les partis de gauche et les associations humanitaires au gré des évacuations. L'idée que Manuel Valls incarnerait la continuité politique de Nicolas Sarkozy émerge peu à peu et les militants pro-Rom qui se sont tournés vers François Hollande lors de l'élection présidentielle se sentent trahis. Ce frémissement entraîne alors un intérêt médiatique accru pour les évacuations réalisées durant la seconde semaine d'août. Les médias locaux puis nationaux relatent presque quotidiennement des évacuations et leur lecture donne l'impression d'une explosion des évacuations qui ne correspond pas à la réalité observée par les acteurs de terrain. L'Union européenne fait alors savoir qu'elle place à nouveau la France sous surveillance. Dans un premier temps, le collectif Romeurope³ tente de calmer le jeu. Reçu le 12 août par le directeur de cabinet de Manuel Valls, il convient avec lui de mettre fin à l'emballement en s'abstenant de surréagir.

Ce n'est toutefois pas la volonté du ministre, qui publie le 14 août 2012 dans *Libération* une tribune⁴ justifiant sa politique d'évacuation. Elle est articulée autour de trois arguments : l'évacuation des terrains est une impérieuse nécessité de sécurité (lutte contre les trafics) ; elle est réclamée par les habitants des quartiers populaires (sous-entendu les électeurs de François Hollande) ; et, enfin, les préfets ne font qu'appliquer des décisions de justice.

La question devient une controverse politique nationale

La position de Manuel Valls est clivante et chacun tente de définir et d'influencer le point d'équilibre du nouveau pouvoir. Le ministre est soutenu par une partie de la droite et attaqué sur sa gauche. Comme en 2010, les évacuations deviennent un sujet politique et prennent réalité pour les médias, les partis politiques et l'Union européenne. Dans la langueur du mois d'août, le débat s'éternise en reproduisant les positions et relance l'outrance verbale de juillet 2010.

Une fois encore, la reprise des thèmes de l'été 2010 semble étrangement « attractive » pour les médias. L'été s'y prête : les sujets manquent et les Roms sont un sujet exotique et proche de Paris. À titre d'exemple, un terrain où vivaient 200 personnes est évacué le 29 août à Stains. J'étais présent ce matin-là : au fur et à mesure que les journalistes venaient observer le champ de ruines où s'agitaient encore quelques bulldozers, le nombre de personnes expulsées augmentait jusqu'à atteindre 600 personnes dans les dépêches de l'AFP.

L'initiative politique est essentiellement impulsée par le ministre de l'Intérieur, qui entend affirmer son pouvoir d'action, ce qui crée des frictions avec les autres ministères. Elles aboutiront à un compromis gouvernemental et à une circulaire interministérielle. Le 16 août, le gouvernement annonce la tenue d'une réunion interministérielle sur le sujet le 22 août. Il annonce également qu'il recevra les associations (le collectif Romeurope). Le Premier ministre va alors dans le sens d'un apaisement. Lors de la réunion, il est décidé de publier une circulaire interministérielle relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, de confier au préfet délégué interministériel à l'hébergement et au logement (DIHAL) la mission de coordonner l'application de ladite circulaire et, enfin, d'élargir la liste des métiers accessibles aux Roumains et aux Bulgares. La circulaire est publiée le 26 août et les évacuations continuent dans les

³ Romeurope est un collectif d'associations qui regroupe de grandes associations généralistes agissant dans les champs des droits de l'homme et de la santé ainsi que des associations locales de soutien aux Roms. Site web : <http://www.romeurope.org>.

⁴ Disponible en ligne à l'adresse suivante : http://www.liberation.fr/societe/2012/08/13/campements-illicites-le-laisser-faire-ne-resout-rien_839576.

jours qui suivent, les médias prenant un plaisir certain à relever les contradictions entre Cécile Duflot et Manuel Valls, qui deviennent le symbole de la cacophonie gouvernementale. Enfin, l'attention médiatique disparaît avec la rentrée : l'accord-cadre d'aide à la réinsertion signé par Manuel Valls et Bernard Cazeneuve le 12 septembre en Roumanie passe inaperçu.

La circulaire du 26 août

De cette crise médiatique est restée une circulaire écrite en quatre jours et signée par sept ministres, qui doit poser les bases de la politique nationale sur les « campement illicites ».

Née d'un compromis entre la ligne dure du ministre de l'Intérieur et une approche plus humanitaire, la circulaire reflète la tension entre répression et accompagnement. Il y a tout d'abord une continuité sémantique évidente avec l'action du gouvernement précédent. La reprise de l'expression « campement illicite », venant des circulaires Hortefeux, renvoie à une approche sécuritaire déniait à cette forme d'habitat son caractère de domicile⁵, même temporaire. Connoté, le terme n'est pas partagé par les autres acteurs : les associations utilisent souvent le mot « terrain », tandis que les chercheurs parlent de « bidonvilles » (Olivera 2011).

L'élément de continuité principal de la circulaire est le contexte juridique auquel fait référence le texte en introduction : « En premier lieu, le respect des décisions de justice ne saurait être mis en question. Il revient au préfet d'exécuter celles-ci, lorsqu'il est ordonné par le juge qu'il soit mis fin, au besoin avec le concours de la force publique, aux occupations illicites de terrains. Lorsque la sécurité des personnes est mise en cause, cette action doit être immédiate ». Nous sommes ici dans la continuité juridique du pouvoir d'évacuer mobilisé par l'État local depuis une vingtaine d'années contre les bidonvilles⁶ et qui renvoie à trois grands principes inhérents à notre système juridique et extrêmement stables dans le temps : la protection du droit de propriété, l'usage du domaine public et la prévention des troubles à l'ordre public.

Le droit de propriété est un droit consacré par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 à son article 17 et par le Code civil de 1804. Le propriétaire, qu'il soit public ou privé, peut demander au tribunal de grande instance (TGI) d'ordonner l'expulsion des personnes qui occupent son bien. Seul le juge a le pouvoir d'ordonner l'expulsion⁷. Lorsque cette occupation est sans droit ni titre, le propriétaire peut demander au juge d'ordonner en urgence l'expulsion (procédure en référé). C'est dans ce cadre de référé que sont prises la grande majorité des décisions d'évacuation de bidonvilles. Il s'agit d'une procédure judiciaire et l'occupant est défendeur, il peut donc apporter des éléments et notamment obtenir des délais avant l'expulsion.

Le second principe d'action est l'usage non privatif du domaine public. Protégé depuis le XVI^e siècle, le domaine public sert à l'acquittement des missions de service public et à l'usage direct

⁵ La question du domicile est centrale. La reconnaissance d'un domicile ouvre notamment des droits sociaux et des délais de procédure. Sur ce thème, voir la thèse de Francesca Mariani (2012).

⁶ S'il y a une stabilité du droit depuis 20 ans, il y a eu en 2010 plusieurs circulaires montrant l'activité gouvernementale. Les ministères de l'Intérieur et de l'Immigration adoptent le 24 juin 2010 une première circulaire de « lutte contre les campements illicites », qui demande aux préfets de lier les procédures visant l'évacuation de terrains et les procédures d'éloignement du territoire. L'évacuation doit être l'occasion de vérifier l'identité et la régularité de séjour. La circulaire expose ensuite les différentes procédures d'évacuation et d'éloignement (des citoyens de l'Union) qui peuvent être mobilisées. Après le discours de Grenoble de Nicolas Sarkozy le 28 juillet, les ministères de l'Intérieur et de l'Immigration adoptent le 5 août 2010 une circulaire demandant aux préfets d'évacuer prioritairement les camps de Roms et de tenir un tableau hebdomadaire des évacuations effectuées. Circulaire complétée le 9 août par un télégramme qui demande expressément aux préfets d'informer le ministre « préalablement (au minimum 48 heures auparavant) de toute opération d'évacuation revêtant un caractère d'envergure, ou susceptible de donner un écho médiatique ». Cette politique va susciter une énorme polémique tout l'été jusqu'à la publication le 9 septembre de la circulaire du 5 août et de la référence à la priorité donnée à l'évacuation des Roms. Le texte est alors remplacé par une circulaire datée du 13 septembre, reprenant les mêmes objectifs sans la référence à l'ethnicité « rom ».

⁷ Code des procédures civiles d'exécution à l'article L.411-1 et suivants.

du public. Lorsqu'il est occupé sans autorisation ou contrat exprès de l'administration gestionnaire, le juge administratif doit faire cesser cette occupation⁸. En pratique, les bidonvilles sont souvent sur le domaine public, sur les talus des routes, sous les ouvrages d'art, dans les parcs publics...

La troisième phrase de l'introduction (« Lorsque la sécurité des personnes est mise en cause, cette action doit être immédiate ») renvoie à la prévention des troubles à l'ordre public. Développé à la fin du XIX^e siècle comme élément central du pouvoir de police du maire, l'ordre public a traversé le temps. C'est une norme en blanc, au contenu indéfinissable toutefois soumis à un potentiel contrôle de proportionnalité du juge. Il est donc le reflet de ce qu'une société considère comme légitime à un moment donné. Le maire peut prendre un arrêté mettant en demeure d'évacuer en raison des troubles à l'ordre public⁹. En termes de procédure, il s'agit d'une arme extrêmement efficace, car elle ne nécessite pas l'audience d'un juge et peut être exécutée dans les 48 heures. Une interrogation s'impose ici : comment une circulaire destinée aux préfets peut-elle leur demander d'agir alors que la compétence appartient aux maires ? Nous sommes ici dans le champ des politiques négociées par le préfet avec les collectivités territoriales. Cette limitation ne semble pas aujourd'hui poser problème, probablement du fait d'une certaine convergence politique entre l'État local et les collectivités territoriales.

De la politique d'évacuation à son application locale

Dans le projet de Nicolas Sarkozy d'une reprise en main par la Présidence et le ministre de l'Intérieur de toute la politique de sécurité¹⁰, il était difficilement concevable que les préfets n'aient pas de compétence en matière d'évacuation et qu'ils soient soumis au bon vouloir des propriétaires, de leurs juges et des maires pour la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité. Dans cette optique, le projet de loi Loppssi 2¹¹ prévoyait que le préfet hérite des compétences classiques du maire, soit un pouvoir d'évacuer par arrêté dans un délai de 48 heures. Déférée au Conseil constitutionnel, cette disposition fut annulée, car le délai de 48 heures ne constitue pas « 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 ». Si le droit reste constant, la circulaire propose une procédure pour rendre les évacuations plus humaines. L'idée centrale est qu'il existe un délai administratif et judiciaire entre une installation et une évacuation. Les services de l'État et ses opérateurs doivent tirer profit de ce temps pour engager un travail social individualisé. La circulaire prévoit ainsi une chronologie lors de « l'installation d'un campement », la préfecture mettant en place un comité de suivi associant services de l'État, collectivités territoriales et associations engagées dans des actions d'insertion. Un diagnostic social de chaque famille doit être ensuite effectué afin de pouvoir proposer des accompagnements individuels sur plusieurs points, notamment en matière sanitaire, de scolarisation, d'hébergement et d'emploi. Tout en rappelant l'existence de dispositifs sociaux de droit commun, la circulaire n'invente rien en termes d'accompagnement. Elle a pour but la mobilisation du droit commun. La seule véritable nouveauté est le diagnostic social, soit l'idée que l'administration manque d'information utile sur les familles et qu'un travail de collecte d'informations est le préalable à l'action de l'État.

D'un point de vue institutionnel, le gouvernement a confié au préfet Alain Régnier, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), une mission spécifique d'appui méthodologique à l'application de la circulaire. La DIHAL n'a aucun pouvoir hiérarchique sur les

⁸ Conseil d'État, Section, 13 juillet 1961, Compagnie fermière du casino municipal de Constantine contre la Ville de Constantine, recueil Lebon p. 487.

⁹ Le pouvoir de police du maire est aujourd'hui prévu à l'article L.2212-2 du Code général des collectivités territoriales.

¹⁰ On songe, par exemple, à la réorganisation de la gendarmerie sous la compétence du ministère de l'Intérieur au 1^{er} janvier 2009.

¹¹ Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

préfets. Elle n'a qu'un pouvoir d'influence qu'elle tente de développer par quelques outils simples : l'écriture d'un *vade-mecum*¹² rappelant les éléments juridiques de l'évacuation comme de l'accompagnement social, donnant quelques exemples d'ingénierie de projet, un cahier des charges à destination des opérateurs diagnostiqueurs, et la mise en place d'un réseau de correspondants DIHAL dans toutes les préfetures. La mise en place de cette mission est donc un élément majeur de construction d'une politique nationale qui centralise les informations, cherche le consensus associatif et mobilise les agents des administrations centrales. Cette méthode trouve toutefois, selon le préfet Régnier, ses limites en Île-de-France, où les préfets n'ont quasiment pas mis en œuvre la circulaire.

Une application limitée en Seine-Saint-Denis

Sur notre terrain, la Seine-Saint-Denis, tandis que les évacuations continuent, on remarque quelques modifications. Le préfet a respecté dans l'exécution des évacuations un semblant de trêve hivernale (normalement inapplicable aux bidonvilles) en ne procédant entre le 15 novembre et le 15 avril qu'aux évacuations des seuls terrains qui présentaient des problèmes de sécurité particuliers (un bidonville entre deux voies d'autoroute, par exemple). Un autre élément marquant du département fut le retournement symbolique des relations maire-préfet. Avant la circulaire, le maire communiste de Saint-Denis se présentait comme solidaire avec les Roms contre un État local répressif et sarkozyste. Ainsi, durant l'été 2010, il avait lancé un projet d'insertion des familles roms du quartier du Hanul au nom de la résistance à la politique présidentielle de l'époque, incarnée par l'action du préfet Lambert. Sa position publique a évolué en 2012 et il plaide aujourd'hui pour les évacuations des campements se trouvant Porte de Paris au nom de questions de sécurité et d'hygiène. Il se plaint dans la presse locale¹³ et nationale¹⁴ de l'inaction des autorités préfectorales et des propriétaires publics en matière d'évacuation. En fait, les maires de la ceinture rouge sont confrontés à une logique de double discours face aux bidonvilles roms. Il s'agit d'une part d'un objet clivant, permettant de se positionner dans l'échiquier politique national, mais la présence de bidonvilles est également un marqueur de bonne ou mauvaise gestion municipale au-delà des positionnements partisans. Le positionnement dans une opposition nationale n'est plus prioritaire dans l'agenda politique des maires de gauche depuis la victoire de la gauche aux élections présidentielles et législatives et le discours gestionnaire revient au devant de la scène, notamment en vue des élections municipales. Au-delà du discours, cette redéfinition des priorités politiques a eu pour effet l'adoption d'arrêtés municipaux auparavant inexistants dans le département.

La circulaire a produit des effets directs limités. La préfecture a tenté d'organiser des réunions de concertation avec les associations de terrain avant deux expulsions à Stains et Noisy-le-Grand au mois de septembre, mais les antagonismes entre la préfecture et les associations n'ont pas pu être dépassés. La préfecture a ensuite mandaté l'ALJ93¹⁵ et le GIP Habitat¹⁶ sur différents bidonvilles du département à partir du printemps 2013 pour mener des diagnostics sociaux. Ces diagnostics sont menés dans les semaines qui précèdent les évacuations et visent à identifier les situations les plus graves ainsi qu'à y pourvoir lors de l'évacuation (proposition de quelques nuits d'hôtels), mais ils ne sont pas le préalable à un accompagnement social tel que décrit dans la circulaire ; celui-ci n'existe toujours pas dans le département. Par ailleurs, la circulaire, qui n'a théoriquement aucun effet juridique, a paradoxalement un effet judiciaire puisque le TGI de Bobigny, saisi dans deux

¹² Voir : http://fnasat.centredoc.fr/opac/doc_num.php?explnum_id=397.

¹³ Voir : « Camps de Roms : Paillard, au nom de la loi », *Journal de Saint-Denis*, 17 décembre 2012. URL : <http://www.lejsd.com/index.php?s=21&r=14945> (consulté le 12 novembre 2013).

¹⁴ Didier Paillard, « Seule la solidarité à l'échelle de l'Île-de-France parviendra à résorber les bidonvilles roms », *Le Monde*, 14 décembre 2012. URL : http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/12/14/seule-la-solidarite-a-l-echelle-de-l-ile-de-france-parviendra-a-resorber-les-bidonvilles-roms_1806588_3232.html (consulté le 12 novembre 2013).

¹⁵ L'Association logement jeunes 93. Gérant un centre d'hébergement à Aubervilliers, cette association est également opérateur de MOUS (maîtrise d'œuvre urbaine et sociale), ou village d'insertion rom.

affaires d'expulsion de terrain, a accordé, en plus des deux mois usuellement accordés par la juridiction, trois mois supplémentaires pour permettre au préfet de mettre en œuvre la circulaire du 26 août 2012. En fait, cette circulaire fait consensus au sein des différents acteurs de l'arène séquano-dionysienne, qui y font référence pour affirmer le respect de ses dispositions ou, au contraire, en dénoncer l'inapplication.

En conclusion, la circulaire n'a pas de contenu normatif et valide le droit précédant de l'évacuation. La méthode en deux temps (accompagnement individualisé puis évacuation) qu'elle propose est dévoyée par les autorités préfectorales de la Seine-Saint-Denis, pour qui le diagnostic semble être un acte formel à effectuer juste avant l'évacuation et non pas la base d'un accompagnement social efficace. Cette application pose clairement le problème beaucoup plus large de la verticalité du pouvoir dans le département. Mais si cette circulaire est un échec en Seine-Saint-Denis en termes de guide de l'action administrative, elle a toutefois produit des effets collatéraux intéressants. Elle est, en effet, devenue une ressource juridique et politique, une base de discussion entre associations, administrations préfectorales, tribunaux et collectivités territoriales, sous l'effet structurant des travaux de la DIHAL. En cela, elle atteint son but de participer à la construction d'une future politique nationale décentralisée de gestion des bidonvilles.

Bibliographie

Études tsiganes. 2011. « La "question rom" en Europe aujourd'hui », n° 46.

Mariani, Francesca. 2012. *Il diritto degli "sradicati". Un'analisi storico-comparata sui registri della popolazioni e sulle declinazioni giuridiche della residenza*, thèse de doctorat en droit comparé, université de Florence.

Olivera, Martin. 2011. *Roms en (bidon)villes*, Paris : Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'École normale supérieure.

Spire, Alexis. 2008. *Enquêtes sur les guichets de l'immigration*, Paris : Raisons d'Agir.

Grégoire Cousin est attaché de recherche à la Fondation Maison des sciences humaines au sein du programme européen de recherche MigRom sur la circulation européenne des Roms roumains. Auteur d'une thèse de droit public sur la gestion administrative des migrations roms en Europe, il est membre de l'observatoire des politiques publiques Urba-Rom.

Pour citer cet article :

Grégoire Cousin, « L'évacuation de bidonvilles roms. Circulaires et cycles médiatiques », *Métropolitiques*, 18 novembre 2013. URL : <http://www.metropolitiques.eu/L-evacuation-de-bidonvilles-roms.html>.

¹⁶ Le groupe d'intervention public Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abri. Ce GIP associant l'État, des organismes publics et des bailleurs sociaux a été créé en 1993 pour reloger les familles évacuées du cours des Maréchaux à Vincennes (Val-de-Marne) et du quai de la Gare à Paris (13^e).