

Paris, le 7 février 2023

---

**Décision du Défenseur des droits n°2023-23**

---

**La Défenseure des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

---

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et notamment son articles 8 ;

Vu la Convention internationale des droits de l'enfant et notamment son article 3 ;

Vu la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique ;

Vu le code de justice administrative ;

Vu l'arrêté n°2022-SG-1158 de la Préfecture de Y du 19 septembre 2022 ordonnant l'évacuation et la démolition des constructions bâties illicitement au lieu-dit G, commune de M ;

Vu l'ordonnance n°2300174, 2300177, 2300197, 2300198, 2300199, 23002000 et 23002001 du 14 janvier 2023 du juge des référés du tribunal administratif de Y ;

Saisie par Mesdames A, B, C D et Monsieur F d'une réclamation relative à l'évacuation et la destruction des constructions bâties illicitement au lieu-dit G, commune de M ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le Conseil d'État lors de l'audience prévue le 9 février 2023.

Claire HÉDON

**Observations devant le Conseil d'État en application de l'article 33 de la loi organique  
n° 2011-333 du 29 mars 2011**

Le Défenseur des droits a été saisi, le 3 février 2023, par Mesdames A, B, C D et Monsieur F, d'une réclamation relative à l'évacuation et à la destruction des constructions bâties illicitement au lieu-dit G, commune de M.

**Rappel des faits**

Sur le fondement de l'article 197 de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN), le préfet de Y a adopté, le 19 septembre 2022, l'arrêté n°2022-SG-1158, ordonnant l'évacuation et la démolition des constructions litigieuses.

Le 18 octobre 2022, Mesdames K, L, N, P et Monsieur R, ont introduit un recours en excès de pouvoir à l'encontre de cet arrêté devant le tribunal administratif de Y, accompagné d'une requête en référé-suspension. Dans ce cadre, ils ont soulevé une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) portant sur l'article 197 de la loi ELAN. Ils ont également saisi le Défenseur des droits.

Par une ordonnance du 8 décembre 2022, le tribunal a transmis la QPC au Conseil d'État et suspendu l'exécution de l'arrêté préfectoral en litige. En effet, l'article 197 conditionne l'exécution de l'arrêté préfectoral à la formulation de propositions d'hébergement ou de relogement adaptées à la situation des personnes concernées. Or, en l'espèce, aucune proposition n'a été formulée, situation apparaissant de nature à créer un doute sérieux quant à la légitimité de l'arrêté préfectoral et justifier sa suspension.

Informés d'une probable évacuation des constructions, certains des habitants ayant introduit le recours pour excès de pouvoir le 18 octobre 2022 ont formé un nouveau recours en référé liberté pour demander la suspension de ces nouvelles décisions.

Par l'intermédiaire de leur conseil, les réclamants ont de nouveau saisi le Défenseur des droits.

Par une décision n°2023-011 du 12 janvier 2023, le Défenseur des droits a présenté ses observations devant le tribunal administratif de Y. Dans ce cadre, il a souligné que l'exécution de l'arrêté préfectoral pourrait porter une atteinte grave et manifestement illégale au droit à un recours effectif et au droit au respect de la vie privée des réclamants, ainsi qu'aux droits et à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Se sont joints à ce contentieux, sans toutefois saisir le Défenseur des droits, Mesdames A, B, C D et Monsieur F, qui ont également formé un recours en référé libertés pour demander la suspension de l'exécution de l'arrêté préfectoral litigieux.

Par une ordonnance du 14 janvier 2023, le juge des référés du tribunal administratif a prononcé un non-lieu à statuer sur les conclusions des requêtes présentées par Mesdames K, L, N, P et Monsieur R. L'exécution de l'arrêté du préfet de Y étant suspendue en ce qu'il concerne ces réclamants par l'ordonnance du juge des référés du 8 décembre, il n'est pas nécessaire de prononcer une nouvelle suspension. Le juge des référés a également suspendu l'exécution de l'arrêté du préfet de Y en ce qu'il concerne Mesdames A, B, C D et Monsieur F.

Le 17 janvier 2023, le préfet de Y a procédé à l'exécution de l'arrêté n° 2022-SGA-1158 du 19 septembre 2022. D'après les réclamants, les habitations dont la destruction avait été

suspendue par les ordonnances du 8 décembre 2022 et du 14 janvier 2023 auraient été détruites. Selon la Préfecture, les opérations auraient respecté les ordonnances du tribunal administratif de Y et les habitations des réclamants n'auraient pas été concernées.

Le 31 janvier 2023, le Ministre de la Transition écologique et de la cohésion des territoires a interjeté appel de l'ordonnance du tribunal administratif de Y. Il conteste la suspension de l'exécution de l'arrêté n° 022-SGA-1158 du préfet de Y en tant qu'il concerne Mesdames A, B, C D et Monsieur F. Ces derniers ont alors saisi le Défenseur des droits.

Si certains des éléments communiqués à l'institution semblent confirmer que les constructions dont la destruction avait été suspendue par l'ordonnance du tribunal administratif de Y ont été partiellement ou totalement détruites, l'urgence de la procédure de référé et les délais contraints qu'elle implique n'ont pas permis au Défenseur des droits de solliciter les observations du préfet de Y quant à cette évacuation et de mettre en œuvre une instruction contradictoire du dossier.

C'est donc au regard du seul droit applicable en la matière que le Défenseur des droits entend formuler ses observations.

## **Analyse juridique**

En l'espèce, le Défenseur des droits souligne que l'exécution de l'arrêté préfectoral pourrait porter une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée (I) des réclamants, ainsi qu'aux droits et à l'intérêt supérieur de l'enfant (II). Si une telle exécution de l'arrêté était donc envisagée, il appartiendrait au juge des référés d'adopter les mesures nécessaires à la sauvegarde de ces libertés fondamentales.

### **I. Sur l'atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée**

Le droit au respect de la vie privée est une liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du code de justice administrative<sup>1</sup> et inclut la protection du domicile<sup>2</sup>. Le bénéfice de ce droit n'est pas déterminé par la licéité de l'occupation d'un terrain ou d'un logement<sup>3</sup>.

L'expulsion d'un occupant, même illicite, de son domicile peut causer une atteinte grave à son droit au respect de la vie privée<sup>4</sup>. Si la personne expulsée ne peut pas retrouver un logement dans des conditions normales, elle peut être exposée à des traitements inhumains ou dégradants contraires à la sauvegarde de la dignité humaine<sup>5</sup>. Enfin, la perte d'un domicile entraîne des atteintes à d'autres droits fondamentaux « *pour l'identité de la personne, l'autodétermination de celle-ci, son intégrité physique et morale, le maintien de ses relations sociales ainsi que la stabilité et la sécurité de sa position au sein de la société* »<sup>6</sup>.

Pour cette raison, l'alinéa 1 de l'article 197 de la loi ELAN, prévoit qu'un « *rapport motivé établi par les services chargés de l'hygiène et de la sécurité placés sous l'autorité du*

---

<sup>1</sup> CE, ord., 25 octobre 2007, req. n°310125.

<sup>2</sup> CE, ord., 5 avril 2011, req. n°347949.

<sup>3</sup> Avis du Défenseur des droits n°22-07 du 25 novembre 2022 ; Avis du Défenseur des droits n°23-01 du 23 janvier 2023.

<sup>4</sup> Décision du Défenseur des droits n° 2020-222 du 9 novembre 2020 ; Avis du Défenseur des droits n°22-07, précité ; Avis du Défenseur des droits n°23-01, précité.

<sup>5</sup> Cons. Const., 19 janvier 1995, décision n°94-359 DC, *Loi relative à la diversité de l'habitat*, cons. 6 et 7.

<sup>6</sup> Cour EDH, 17 octobre 2013, *Winterstein c. France*, n°27013/07, pt.148 ; Cour EDH, 14 août 2020, *Hirtu et autres c. France*, req. n°24720/13, §63.

*représentant de l'État dans le département et une proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence adaptée à chaque occupant sont annexés à l'arrêté »* préfectoral portant évacuation et démolition des constructions bâties illicitement.

Si dans le cadre de son office, le juge des référés venait à établir que les rapports n'incluaient pas les réclamants et qu'aucune proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence adaptée à chaque occupant n'avait été proposée, il apparaîtrait que l'évacuation et la démolition des constructions litigieuses se seraient déroulées sans qu'ait été prise en compte la présence de personnes vulnérables, notamment des enfants en bas-âge. Cette situation, contraire aux dispositions de l'article 197 de la loi ELAN, serait de nature à placer les familles dans une situation de très grande précarité. L'atteinte grave et manifestement illégale à leur droit au respect de la vie privée ainsi qu'à leur dignité humaine apparaîtrait ainsi constituée<sup>7</sup>.

Au surplus, l'atteinte à une liberté peut également résulter des défaillances structurelles de l'administration d'une ampleur telle que les personnes concernées ont fort peu de chances de voir leur liberté sérieusement protégée par les autorités<sup>8</sup>. Tel serait le cas, notamment, si des décisions administratives méconnaissaient directement des décisions de justice. Cette situation pourrait être qualifiée de déni de justice flagrant<sup>9</sup> pouvant aboutir à « des situations incompatibles avec le principe de l'État de droit »<sup>10</sup>.

Si le juge des référés établissait que lors de l'opération d'évacuation du 17 janvier 2023, les habitations des réclamants ont été détruites malgré l'ordonnance du tribunal de Y du 15 janvier 2023, ces destructions pourraient apparaître comme constitutives d'un déni de justice. L'atteinte grave et manifestement illégale à leur droit au respect de la vie privée ainsi qu'à leur dignité humaine serait également constituée.

## **II. Sur l'atteinte grave et manifestement illégale à l'intérêt supérieur de l'enfant et au droit à l'éducation**

L'intérêt supérieur de l'enfant, protégé par l'article 3, paragraphe 1, de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), est considéré par le juge du référé liberté comme une liberté fondamentale<sup>11</sup>. Il implique que l'intérêt de l'enfant soit une considération primordiale dans toute décision le concernant. Par ailleurs, tout enfant bénéficie du droit fondamental à l'éducation, également protégé en droit international<sup>12</sup> comme en droit interne<sup>13</sup>, et la scolarisation des enfants relève d'une obligation de l'État dont le manquement est susceptible de constituer une atteinte grave et manifestement illégale. Pour garantir cet intérêt supérieur de l'enfant et son droit à l'éducation, les préfets sont invités, par la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des

---

<sup>7</sup> En ce sens, v. Cour EDH, 8 décembre 2022, *M.K. et autres c. France*, précité.

<sup>8</sup> *V. mutatis mutandis* Cour EDH, 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, req. n°30696/09, pt. 300.

<sup>9</sup> Décision du Défenseur des droits n°2023-011, 13 janvier 2023.

<sup>10</sup> Cour EDH, 26 mai 2009, *Kenedi c. Hongrie*, n°31475/05, § 47 et Cour EDH, 17 juillet 2009, *Kaić et autres c. Croatie*, n°22014/04, § 40.

<sup>11</sup> CE, ord., 4 mai 2011, req. n°348778.

<sup>12</sup> L'article 28 de la CIDE dispose : « *les États parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances : ils rendent l'enseignement en primaire obligatoire et gratuit pour tous* ».

<sup>13</sup> L'article L. 131-1 du code de l'éducation impose l'instruction obligatoire pour chaque enfant dès l'âge de trois ans et jusqu'à l'âge de seize ans

opérations d'évacuation des campements illicites, à garantir la continuité de la scolarisation en collaboration avec les services de l'Éducation nationale.

Alors que plusieurs enfants en bas âge vivent dans les constructions litigieuses, l'opération d'évacuation et de démolition pourrait porter une atteinte grave à l'intérêt supérieur de l'enfant s'ils étaient mis à la rue sans solution de relogement adaptée et si la continuité de la scolarisation n'était pas garantie. Tel serait le cas, notamment, si la solution de relogement ou d'hébergement d'urgence proposée aux parents empêchait les enfants de poursuivre normalement leur scolarité et de respecter l'obligation d'instruction. Cela serait également le cas si aucun échange avec les services de l'Éducation nationale n'avait eu lieu préalablement à l'évacuation et à la démolition des constructions litigieuses.

La Défenseure des droits rappelle qu'aucune évacuation ne peut se faire sans proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence adaptée pour l'ensemble des habitants. Au regard de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits, estime que l'évacuation et la démolition des constructions bâties illicitement dans le lieu-dit G pourraient constituer des atteintes graves et manifestement illégales à des droits et libertés fondamentales si :

- Mesdames A, B, C D et Monsieur F n'ont bénéficié d'aucune proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence adapté et n'ont pas été inclus dans le rapport établi par les services chargés de l'hygiène et de la sécurité placés sous l'autorité du représentant de l'État dans le département au titre de l'article 197, alinéa 1, de la Loi ELAN ;
- ces mesures empêchent la continuité de la scolarisation des enfants vivant dans les constructions litigieuses.

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend soumettre à l'appréciation du juge des référés du Conseil d'État.

Claire HÉDON