

Paris, le 13 janvier 2023

---

## Décision du Défenseur des droits n°2023-011

---

**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 ses articles 6, 8 et 13 ;

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 A du 19 septembre 2022 ordonnant l'évacuation et la démolition des constructions bâties illicitement au lieu-dit D, commune de M.

Saisie par Madame X, et Madame Y et la Ligue des droits de l'Homme d'une réclamation relative à l'évacuation et la destruction des constructions bâties illicitement au lieu-dit D, commune de M ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Z lors de l'audience prévue le 13 janvier 2023.

Claire HÉDON

## Observations devant le tribunal administratif de Z 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 8 décembre 2022, par mesdames X, A, B, C, Y, F, G ainsi que par la Ligue des droits de l'Homme (LDH), d'une réclamation relative à l'évacuation et la destruction des constructions bâties illicitement au lieu-dit D, 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 Z 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, certains des réclamants précités, à savoir mesdames X, Y, B, A et monsieur H, ont introduit un recours en excès de pouvoir à l'encontre de cet arrêté devant le tribunal administratif de Z, 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.

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 légalité de l'arrêté préfectoral et justifier sa suspension.

Le 9 janvier 2023, le Défenseur des droits a été informé par le conseil des réclamants, maître K, d'une possible évacuation des constructions. Deux des habitants, mesdames X et Y, ainsi que la LDH, ont formé des référés liberté pour contester cette décision et ont saisi de nouveau le Défenseur des droits.

Si certains des éléments communiqués à l'institution semblent confirmer le projet d'évacuation imminent, l'urgence de la procédure de référé et les délais contraints qu'elle implique n'ont toutefois pas permis au Défenseur des droits de solliciter les observations du préfet de Z quant à ce projet d'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, la Défenseure des droits souligne que l'exécution de l'arrêté préfectoral pourrait porter une atteinte grave et manifestement illégale au droit à un recours effectif (I) et au droit au respect de la vie privée (II) des réclamants, ainsi qu'aux droits et à l'intérêt supérieur de l'enfant (III). 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.

#### 1. Sur l'atteinte grave et manifestement illégale au droit à un recours effectif

Protégée par les droits international, européen et interne<sup>1</sup>, la possibilité d'exercer un recours effectif devant un juge constitue une liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du code

---

<sup>1</sup> *Les droits fondamentaux des étrangers en France*, 2016, p. 175.

justice administrative<sup>2</sup>. Le droit au juge implique le droit à l'exécution effective d'une décision de justice, y compris une ordonnance<sup>3</sup>. Une décision administrative méconnaissant une décision de justice, même en raison d'un manque de ressources, porterait ainsi atteinte à cette liberté fondamentale<sup>4</sup>. Une violation directe d'une telle décision pourrait même être qualifiée de déni flagrant de justice : « *pareille hypothèse aboutirait à des situations incompatibles avec le principe de l'état de droit* »<sup>5</sup> au regard de l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (Convention EDH). Selon une jurisprudence constante de la Cour de Strasbourg, c'est également une violation du droit à l'exécution des décisions de justice protégé par l'article 6 de cette même convention<sup>6</sup>.

En l'espèce, par son ordonnance du 8 décembre 2022, le tribunal administratif de Z a ordonné la suspension partielle de l'exécution de l'arrêté préfectoral portant évacuation et démolition des constructions bâties illicitement au lieu-dit D en tant qu'il concerne mesdames X, Y, B, A et monsieur H.

À ce titre, toute action de la préfecture conduisant à l'évacuation des constructions occupées par ces derniers, ou empêchant leur maintien dans leur domicile en les privant du bénéfice de leurs droits fondamentaux, paraît de nature à remettre en cause l'autorité de chose décidée de l'ordonnance. Elle paraît constituer une violation grave du droit à un recours effectif, manifestement contraire à l'alinéa 3 de l'article 197 de la loi ELAN qui impose la suspension de l'exécution des arrêtés en cas de contestation devant un tribunal administratif.

## **II. 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>7</sup> et inclut la protection du domicile<sup>8</sup>. Le bénéfice de ce droit n'est pas déterminé par la licéité de l'occupation d'un terrain ou d'un logement<sup>9</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>10</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>11</sup>. En outre, 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>12</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 représentant de l'État dans le département et une proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence*

---

<sup>2</sup> CE, ord., 13 mars 2006, *Bayrou et Association de défense des usagers des autoroutes publiques de France*, req. n°291118.

<sup>3</sup> Décision du Défenseur des droits n°2021-082, 1<sup>er</sup> avril 2021.

<sup>4</sup> CE, ord., 4 mars 2010, *M<sup>me</sup> Soignet et M<sup>lle</sup> Balezou*, req. n° 336700

<sup>5</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>6</sup> Cour EDH, 8 décembre 2022, *M.K. et autres c. France*, req. n°34349/18, 34638/18 et 35047/18.

<sup>7</sup> CE, ord., 25 octobre 2007, req. n°310125.

<sup>8</sup> CE, ord., 5 avril 2011, req. n°347949.

<sup>9</sup> Avis du Défenseur des droits n°22-07 du 25 novembre 2022.

<sup>10</sup> Décision du Défenseur des droits n° 2020-222 du 9 novembre 2020 ; Avis du Défenseur des droits n°22-07 du 25 novembre 2022.

<sup>11</sup> Conseil constitutionnel, 19 janvier 1995, décision n°94-359 DC, *Loi relative à la diversité de l'habitat*, cons. 6 et 7.

<sup>12</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.

*adaptée à chaque occupant sont annexés à l'arrêté » préfectoral portant évacuation et démolition des constructions bâties illicitement.*

Or, en l'espèce, dans son ordonnance du 8 décembre, le tribunal administratif de Z a établi que les rapports n'incluaient pas les réclamants et qu'aucune proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence adapté à chaque occupant n'avait été proposée.

Si dans le cadre de son office, le juge des référés établissait que tel était encore le cas, l'évacuation et la démolition des constructions litigieuses auraient lieu sans capacité de prendre en compte la présence de personnes vulnérables, notamment des enfants en bas-âge. Outre le fait qu'elle serait contraire à l'article 197 de la loi ELAN, cette situation placerait également 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 serait constituée<sup>13</sup>.

### **III. 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>14</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>15</sup> comme en droit interne<sup>16</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 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. Ce serait notamment le cas si la solution de relogement ou d'hébergement d'urgence proposée aux parents empêchaient 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. En l'espèce, 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 D pourraient constituer des atteintes graves et manifestement illégales à des droits et libertés fondamentales si :**

- **ces mesures entraînent directement ou indirectement l'évacuation de mesdames X, Y, B, A et monsieur H et les privent du bénéfice de la décision de justice prononcée en leur faveur le 8 décembre ;**

<sup>13</sup> En ce sens, v. Cour EDH, 8 décembre 2022, *M.K. et autres c. France*, précité.

<sup>14</sup> CE, ord., 4 mai 2011, req. n°348778.

<sup>15</sup> L'article 28 de la CIDE dispose : « *les Etats 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>16</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

- les requérants 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 tribunal administratif de Z.

Claire HÉDON