

Paris, le 28 avril 2023

---

**Décision du Défenseur des droits n°2023-105**

---

**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-SGA-1441 de la Préfecture de A du 2 décembre 2022 ordonnant l'évacuation et la démolition des constructions bâties illicitement au lieu-dit M, commune de K.

Saisie par plusieurs personnes d'une réclamation relative à l'évacuation et la destruction des constructions bâties illicitement au lieu-dit M, commune de K ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de A lors de l'audience prévue le 2 mai 2023.

Claire HÉDON

<p style="text-align: center;"><b>Observations devant le tribunal administratif de A en application de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011</b></p>
---

Le Défenseur des droits a été saisi, le 27 avril 2023 par plusieurs personnes d'une réclamation relative à l'évacuation et la destruction des constructions bâties illicitement au lieu-dit M, commune de K.

### **Rappel des faits et de la procédure**

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 A a adopté, le 2 décembre 2022, l'arrêté n°2022-SGA-1441, ordonnant l'évacuation et la démolition des constructions litigieuses.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2023, les réclamants ont introduit un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de cet arrêté devant le tribunal administratif de A, accompagné d'une requête en référé-suspension.

Par une ordonnance du 27 février 2023, le tribunal a suspendu l'exécution de l'arrêté préfectoral en litige en tant qu'il concerne les requérants. 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, il existait un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté en raison de l'absence de véritables propositions d'hébergement ou de relogement adaptées à la situation des requérants.

Le 13 avril 2023, sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative, le préfet de A a demandé au juge des référés de modifier les mesures qu'il avait ordonnées ou d'y mettre fin. En effet, selon lui, de nouvelles propositions d'hébergement ont été notifiées aux occupants, selon des voies administratives officielles.

C'est pour statuer sur ce référé que se tient, devant le tribunal administratif de A, l'audience du 2 mai 2023 en vue de laquelle la Défenseure des droits présente les observations suivantes.

### **Remarques liminaires**

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 A quant à cette évacuation et de mettre en œuvre une instruction contradictoire du dossier. C'est donc au regard des considérations relatives au droit applicable en la matière que le Défenseur des droits entend formuler ses observations.

S'agissant des éléments factuels de l'espèce, son analyse ne peut reposer que sur les pièces transmises par les auteurs de la saisine, sans préjudice de leur éventuelle contestation au cours de l'audience.

### **Analyse juridique**

La Défenseure des droits souligne que les risques d'atteinte au droit au respect de la vie privée des requérants (1) et aux droits et à l'intérêt supérieur de l'enfant (2) sont de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté préfectoral n°2022-SGA-1441 au sens de l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

## 1. Sur le doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté préfectoral résultant de l'atteinte au droit au respect de la vie privée

Le bénéfice du droit au respect de la vie privée, qui inclut la protection du domicile<sup>1</sup>, n'est pas déterminé par la licéité de l'occupation d'un terrain ou d'un logement<sup>2</sup>. L'expulsion d'un occupant, même illicite, de son domicile peut ainsi causer une atteinte grave à son droit au respect de la vie privée<sup>3</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>4</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>5</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 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 établissait que le rapport motivé établi par les services chargés de l'hygiène et de la sécurité placés sous l'autorité du représentant de l'État à A ou dans la proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence adaptée annexés à l'arrêté préfectoral n°2022-SGA-1441 ne mentionnent pas les réclamants ou n'apportent pas la preuve de leur refus de se soumettre au diagnostic social prévu par l'article 197 de la Loi ELAN, un doute sérieux existerait quant à la légalité de cet arrêt.

De même, un doute sérieux existerait si les propositions de relogement ou d'hébergement d'urgence n'étaient pas adaptées à chaque occupant. Tel serait le cas si la proposition de relogement ou d'hébergement était insuffisante au regard de la configuration du foyer ou n'est pas compatible avec l'état de santé ou le handicap de l'un de ses membres. Ce serait également le cas si aucune mesure n'était prévue pour permettre aux habitants de stocker leur meuble et de les déplacer vers les locaux où ils seront relogés ou hébergés. En effet, si tel était le cas, cela contraindrait les habitants à renoncer à la proposition de relogement ou d'hébergement sauf à accepter d'abandonner leurs biens, ce qui tendrait à vider les exigences de l'alinéa 1 de l'article 197 de la loi ELAN de leur utilité.

Il y a lieu de relever que le caractère adapté de la proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence devrait pouvoir être établi avant l'évacuation et la destruction des habitations litigieuses. En effet, l'obligation d'annexer à l'arrêté préfectoral les propositions de relogement ou d'hébergement d'urgence a pour finalité de permettre un accompagnement des habitants et une acceptation sans heurt de la politique de résorption de l'habitat indigne. A cet égard, cette obligation a la même finalité que les prescriptions de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations des campements illicites et de l'instruction du Gouvernement du 25 janvier 2018 visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles. Or, un tel objectif ne peut pas être atteint si les habitants des constructions litigieuses ne sont pas informés en amont de

<sup>1</sup> CE, ord., 5 avril 2011, req. n°347949.

<sup>2</sup> Décision du Défenseur des droits n°MDE-MLD-MSP-2016-292 du 6 décembre 2016 ; Avis du Défenseur des droits n°22-07 du 25 novembre 2022.

<sup>3</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>4</sup> Conseil constitutionnel, 19 janvier 1995, décision n°94-359 DC, *Loi relative à la diversité de l'habitat*, cons. 6 et 7.

<sup>5</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.

la manière dont la continuité de leurs droits va être concrètement garantie. Des informations précises doivent leur être communiquées concernant les caractéristiques du logement où ils seront accueillis et son adaptation à leur besoin, les lieux de stockage de leurs biens ou les procédures mises en œuvre le jour de l'évacuation.

## **2. Sur le doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté préfectoral résultant de l'atteinte 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), 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>6</sup> comme en droit interne<sup>7</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. Enfin, si aucune solution n'a été envisagée pour permettre la continuité des soins dispensés aux enfants vivant sur ce site, l'exécution de cet arrêté préfectoral pourrait également constituer une atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Si de telles atteintes à l'intérêt supérieur de l'enfant devaient être établies par le juge des référés dans le cadre de son office, un doute sérieux existerait quant à la légalité de l'arrêté préfectoral n°2022-SGA-1441. L'article 197 de la loi ELAN doit en effet être interprété conformément aux exigences des articles 3, paragraphe 1 et 28 de la CIDE.

En tout état de cause, 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 qu'un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté préfectoral n°2022-SGA-1441 pourrait exister si :

- les requérants n'ont pas bénéficié d'une proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence adapté à leur besoin conformément à l'article 197, alinéa 1, de la loi ELAN ;
- ces mesures empêchent la continuité de la scolarisation ou des soins des enfants vivant dans les constructions litigieuses.

---

<sup>6</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>7</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

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend soumettre à l'appréciation du juge des référés du tribunal administratif de A.

Claire HÉDON