

FAITS

I.-

Les dispositions législatives critiquées

L'article 197 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 *portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique* a créé un article 11-1 à la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 *portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer*.

Cet article est ainsi formulé :

« I.- À Mayotte et en Guyane, lorsque des locaux ou installations édifiés sans droit ni titre constituent un habitat informel au sens du deuxième alinéa de l'article 1er-1 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement forment un ensemble homogène sur un ou plusieurs terrains d'assiette et présentent des risques graves pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique, le représentant de l'État dans le département peut, par arrêté, ordonner aux occupants de ces locaux et installations d'évacuer les lieux et aux propriétaires de procéder à leur démolition à l'issue de l'évacuation. L'arrêté prescrit toutes mesures nécessaires pour empêcher l'accès et l'usage de cet ensemble de locaux et installations au fur et à mesure de leur évacuation.

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 mentionné au premier alinéa du présent I.

Le même arrêté précise le délai accordé pour évacuer et démolir les locaux et installations mentionnés au même premier alinéa, qui ne peut être inférieur à un mois à compter de la notification de l'arrêté et de ses annexes aux occupants et aux propriétaires. Lorsque le propriétaire est non occupant, le délai accordé pour procéder à la démolition est allongé de huit jours à compter de l'évacuation volontaire des lieux.

À défaut de pouvoir identifier les propriétaires, notamment en l'absence de mention au fichier immobilier ou au livre foncier, la notification les concernant est valablement effectuée par affichage à la mairie de la commune et sur la façade des locaux et installations concernés.

II.- Lorsqu'il est constaté, par procès-verbal dressé par un officier de police judiciaire, qu'un local ou une installation est en cours d'édification sans droit ni titre dans un secteur d'habitat informel au sens du deuxième alinéa de l'article 1er-1 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 précitée, le représentant de l'État

dans le département peut, par arrêté, ordonner au propriétaire de procéder à sa démolition dans un délai de vingt-quatre heures à compter de la notification de l'acte, effectuée dans les conditions prévues au I du présent article.

III.- L'obligation d'évacuer les lieux et l'obligation de les démolir résultant des arrêtés mentionnés aux I et II ne peuvent faire l'objet d'une exécution d'office ni avant l'expiration des délais accordés pour y procéder volontairement, ni avant que le tribunal administratif n'ait statué, s'il a été saisi, par le propriétaire ou l'occupant concerné, dans les délais d'exécution volontaire, d'un recours dirigé contre ces décisions sur le fondement des articles L. 521-1 à L. 521-3 du code de justice administrative. L'État supporte les frais liés à l'exécution d'office des mesures prescrites ».

II.-

Le litige à l'origine de la question posée

Le 3 février 2022, le préfet de Mayotte a adopté, notamment au visa de l'article 197 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 *portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*, un arrêté n° 2022-SGA-0082 portant évacuation et destruction des constructions bâties illicitement au village de Combani, quartier de la Pompa, commune de Tsingoni.

Cet arrêté ordonne aux personnes occupant ces dernières d'évacuer les lieux, dans un délai maximum d'un mois et huit jours, à compter de sa notification, étant précisé que son exécution d'office est possible à tout moment à compter de l'écoulement de ce délai. En outre, l'arrêté ordonne la démolition des constructions en question.

Les exposantes ont formé un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de cet arrêté devant le tribunal de céans.

C'est à l'occasion de cette instance qu'elles soulèvent la présente question prioritaire de constitutionnalité.

*
* * *

DISCUSSION

III.-

En premier lieu, les dispositions législatives contestées sont applicables au litige.

En application de l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 *portant loi organique sur le Conseil constitutionnel*, pour qu'une question prioritaire de constitutionnalité puisse être transmise au Conseil d'État, il faut d'abord que soient contestées des dispositions législatives applicables au litige ou à la procédure.

En l'espèce, l'arrêté préfectoral n° 2022-SGA-0082 faisant l'objet du recours en excès de pouvoir initié par les demanderesses a été adopté 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*. Cet article, que vise d'ailleurs expressément l'arrêté préfectoral litigieux, est dès lors sans nul doute applicable au litige.

La première condition posée à la transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité est donc satisfaite.

IV.-

En deuxième lieu, ces dispositions n'ont pas été déclarées conformes à la Constitution.

Conformément à l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 *portant loi organique sur le Conseil constitutionnel*, une question prioritaire de constitutionnalité ne peut être transmise au Conseil d'État que si la disposition législative contestée n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel.

Cette condition est, en l'espèce, également satisfaite. En effet, si le Conseil constitutionnel a été saisi par soixante députés ou plus de la loi litigieuse dans le cadre de son contrôle *a priori*, il ne s'est pas prononcé sur l'article 197 de celle-ci, que ce soit dans les motifs ou le dispositif de sa décision (Cons. const., n° 2018-772 DC, 15 novembre 2018). Il n'a par ailleurs pas été saisi, depuis l'entrée en vigueur de la loi litigieuse, d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur cet article.

V.-

En troisième lieu, n'est pas dépourvue de caractère sérieux la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'article 197 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 *portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*.

En application de l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 *portant loi organique sur le Conseil constitutionnel*, pour qu'une question prioritaire de constitutionnalité puisse être transmise au Conseil d'État, il faut enfin qu'elle ne soit pas dépourvue de caractère sérieux.

Or, les dispositions critiquées sont contraires à plusieurs droits et libertés constitutionnels.

VI.-

Premièrement, l'article 197 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 *portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique* est entaché d'incompétence négative, dans des conditions qui portent atteinte au droit à la vie privée, en ce que le législateur s'est abstenu de définir la notion d'« ensemble homogène ».

Conformément à l'article 34 de la Constitution, le législateur doit fixer les règles concernant « *les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* ».

La méconnaissance par le législateur de sa compétence, lorsqu'il ne prend pas les dispositions minimales qui lui incombent pour garantir ces libertés et les prémunir contre des risques d'atteintes, peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité si cette incompétence négative affecte par elle-même un droit ou une liberté constitutionnelle (Cons. const., n° 2012-254 QPC § 3, 18 juin 2012 ; pour des illustrations voir : n° 2010-33 QPC, 22 septembre 2010 ; n° 2011-176 QPC, 7 octobre 2011).

En d'autres termes, et comme le met en avant la doctrine, « *puisque, en démocratie, la compétence du législateur est considérée comme une garantie contre l'arbitraire administratif, comme une garantie pour les droits et libertés, un manquement du législateur à l'exercice de sa compétence est une inconstitutionnalité de procédure qui porte atteinte aux droits et libertés et*

qui peut donc être soulevée à l'appui d'une QPC»¹. Le Conseil constitutionnel a ainsi sanctionné à de nombreuses reprises, dans le cadre des contentieux *a priori* ou *a posteriori*, l'insuffisante précision du législateur – par exemple lorsqu'il n'a pas défini les notions de fonctions et de risques (Cons. const., n° 2013-685 DC, 29 décembre 2013) ou renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de délimiter le champ d'application d'une procédure donnée (Cons. const., n° 2016-569 QPC, 23 septembre 2016).

Concernant par ailleurs les droits et libertés constitutionnels qui doivent être affectés dans le cadre du contentieux *a posteriori*, le Conseil constitutionnel relève avec constance que, aux termes de l'article 2 de la Déclaration de 1789, « *le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression* ». Selon le Conseil constitutionnel, « *la liberté proclamée par cet article implique le respect de la vie privée* », laquelle se trouve être invocable à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité (Cons. const., n° 2010-25 QPC, 16 septembre 2010), notamment dans sa dimension d'inviolabilité du domicile (Cons. const., n° 2019-772 QPC, 5 avril 2019).

En l'espèce, les dispositions critiquées s'abstiennent de définir les termes « ensemble homogène », qui conditionnent pourtant la compétence attribuée au préfet par la loi. Ceux-ci ne sont pas plus définis dans d'autres dispositions législatives. De surcroît, les travaux parlementaires ayant abouti à l'adoption de la loi litigieuse ne permettent nullement d'appréhender la volonté du législateur en la matière, s'agissant de dispositions issues d'un amendement gouvernemental ayant peu été discuté.

Or, les termes en question sont susceptibles d'être interprétés de multiples façons – il n'est par exemple pas certain que la notion d'« ensemble homogène » implique une unité de propriété foncière, une parfaite continuité géographique ou encore la similarité des caractéristiques des constructions concernées.

En l'état des dispositions législatives critiquées, il appartient donc à l'autorité agissant sur leur fondement – le préfet – de définir lui-même l'étendue de ses pouvoirs. En pratique, en l'absence de définition ou de limitation de la notion d'« ensemble homogène », le préfet est actuellement en situation d'ordonner l'évacuation et la démolition de quartiers entiers, sans qu'il soit certain qu'un tel pouvoir corresponde à l'intention du législateur. Dans de telles conditions, ce dernier n'a pas suffisamment encadré le pouvoir donné au préfet, alors même que son exercice affecte par définition le droit à la vie privée des personnes affectées, lesquelles se voient imposer de quitter leur logement.

¹ BONNET Julien, GAHDOUN Pierre-Yves, ROUSSEAU Dominique, *Droit du contentieux constitutionnel*, LGDJ, 2020, 12^{ème} édition, p. 304.

À ce seul titre, la transmission de la présente question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État s'impose.

VII.-

Deuxièmement, l'article 197 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 *portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique* porte une atteinte disproportionnée au droit à la vie privée, en ce qu'il prévoit une procédure minimaliste en matière d'évacuation et de démolition des habitats informels.

Ainsi que cela a été souligné plus haut, ce droit est invocable au soutien de questions prioritaires de constitutionnalité.

Plus précisément, il appartient de jurisprudence constante au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public, nécessaire à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis, au nombre desquels figurent le respect de la vie privée, protégé par l'article 2 de la Déclaration de 1789 (voir, parmi beaucoup d'autres : Cons. const., n° 2022-1010 QPC, 22 septembre 2022).

En l'espèce, les dispositions critiquées permettent au préfet d'ordonner l'évacuation et la démolition de zones entières, en application d'une procédure minimaliste, ne permettant pas de mettre en balance les exigences de l'ordre public et les droits et libertés constitutionnels des personnes concernées.

Les articles 9, 10 et 11 de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 *portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat informel*, qui précèdent l'article 11-1, sont applicables dans les départements et régions d'outre-mer, et encadrent les opérations d'évacuation et de démolition des habitats indigènes. Ils constituent dès lors le « *droit commun* » applicable en la matière dans les territoires ultramarins. Ces dispositions prévoient de nombreuses garanties, dont l'intervention de plusieurs acteurs publics ou la consultation des personnes concernées.

Par contraste, les dispositions critiquées ont été adoptées, selon les termes du législateur, afin de « *permettre aux préfets de Mayotte et de Guyane de procéder aux démolitions de locaux et installations par ensemble homogène d'habitat informel, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir préalablement une ordonnance du juge et un avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST)* »². L'objectif de l'État

² *Ibidem*, p. 868.

est ainsi d'accélérer la lutte contre le logement informel dans ces deux territoires ultra-marins, dans un contexte de forte pression migratoire.

Toutefois, le véritable affaïssement des garanties applicables entraîne en l'occurrence une conciliation déséquilibrée entre la prévention des troubles à l'ordre public et la préservation du droit à la vie privée, auquel des atteintes sont beaucoup trop aisément permises.

Le contexte migratoire qui prévaut à Mayotte et en Guyane, loin de justifier un niveau amoindri de garanties procédurales, devrait au contraire imposer leur maintien au plus haut niveau dans la mesure où, par définition, les solutions pérennes de relogement sont bien moins nombreuses s'agissant de ces territoires soumis à forte pression. L'évacuation de zones entières est dès lors susceptible de simplement entraîner, à plus ou moins long terme, le déplacement des populations concernées d'un habitat précaire à un autre, dans des conditions potentiellement encore plus attentatoires à leurs droits et libertés constitutionnels.

Il en va d'autant plus fort que la loi ne distingue nullement selon que les personnes concernées par un arrêté préfectoral adopté sur le fondement des dispositions litigieuses présentent ou non une vulnérabilité particulière – par exemple s'il s'agit d'enfants ou de personnes malades ou handicapées. Dans leur cas, l'absence de toute possibilité de se faire entendre préalablement à l'adoption des mesures qui les visent est particulièrement attentatoire à leur droit au respect de la vie privée.

Dès lors, en prévoyant une procédure marquée aussi bien par l'absence d'intervention préalable d'un juge que par l'absence de consultation des personnes concernées, des collectivités territoriales impliquées ou de certains acteurs compétents dans le domaine socio-sanitaire, le législateur a porté une atteinte disproportionnée au droit à la vie privée.

À ce titre également, la transmission de la présente question prioritaire de constitutionnalité s'impose.

VIII.-

Troisièmement, l'article 197 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 *portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique* porte atteinte au principe constitutionnel de fraternité et à la sauvegarde de la dignité humaine, en ce qu'il autorise l'évacuation d'un logement informel à la seule condition que soit proposé un logement ou d'un hébergement adapté.

S'agissant du principe de fraternité, le Conseil constitutionnel a affirmé qu'il s'agit d'un principe à valeur constitutionnelle, en s'appuyant d'une part sur les termes de l'article 2 de la Constitution selon lesquels « *La devise de la République est "Liberté, Égalité, Fraternité"* » et d'autre part sur les références que la Constitution fait à ce principe dans son préambule et dans son article 72-3. Le principe de fraternité est de ceux qui peuvent être invoqués par le biais de questions prioritaires de constitutionnalité (Cons. const., n° 2018-717/718, 6 juillet 2018).

S'agissant de la sauvegarde de la dignité humaine, le Conseil constitutionnel souligne avec constance que « *le Préambule de la Constitution de 1946 a réaffirmé que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés* ». Il en résulte « *que la sauvegarde de la dignité de la personne contre toute forme d'asservissement et de dégradation est au nombre de ces droits et constitue un principe à valeur constitutionnelle* » qui peut être invoqué au soutien d'une question prioritaire de constitutionnalité (Cons. const., n° 2010-25 QPC, 16 septembre 2010).

En l'espèce, le deuxième alinéa du I de l'article 11-1 de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 *portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer*, créé par l'article 197 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 *portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*, dispose qu'« *une proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence adaptée à chaque occupant* » est annexée à l'arrêté ordonnant l'évacuation et la démolition des habitats informels.

Or, en ouvrant ainsi la possibilité au préfet de limiter son action à une simple proposition d'hébergement d'urgence, alors même qu'il s'agit d'une solution éminemment précaire, le législateur permet que des populations particulièrement fragiles soient expulsées de leur domicile en ne disposant que d'une solution à court terme. Une telle situation les maintient dans la peur et dans l'ignorance du lendemain, tout en étant susceptible de les placer *in fine*, une fois l'hébergement d'urgence achevé, dans une situation encore plus difficile que celle dans laquelle elles se trouvaient initialement.

Cette éventualité, permise par la loi, d'accroître la précarité des populations les plus fragiles, est susceptible de porter atteinte à la sauvegarde de la dignité humaine ou, à tout le moins, du principe constitutionnel de fraternité.

Il en va d'autant plus fort que, encore une fois, la loi ne distingue absolument pas et permet au préfet de se contenter de propositions d'hébergement d'urgence y compris en présence d'enfants ou d'autres personnes particulièrement vulnérables.

Le contrat de prise en charge de Mme B. arrive à son terme le 13 octobre 2022 sans qu'aucune proposition durable lui soit faite. Mère isolée avec trois enfants mineurs, Mme B. ne sait où aller.

A minima, le législateur aurait dû préciser les termes « adaptée à chaque occupant » afin d'écartier la possibilité de proposer un simple hébergement d'urgence à un certain nombre de personnes singularisées par leur vulnérabilité.

À ce titre encore, la transmission de la présente question prioritaire de constitutionnalité s'impose – d'autant plus que le Conseil d'État, en application de l'article 23-5 de l'ordonnance *portant loi organique sur le Conseil constitutionnel* précitée, sera susceptible de renvoyer à son tour cette question en se fondant au moins sur son caractère nouveau, évident ici du fait de l'imprécision qui entoure encore le principe constitutionnel de fraternité. Ce dernier n'a en effet jusqu'ici fait l'objet que d'une unique décision du Conseil constitutionnel, et demande dès lors à faire l'objet d'une plus ample jurisprudence pour qu'en soient définis précisément les contours.

VIII.-

Quatrièmement, l'article 197 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 *portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique* porte atteinte au droit à la vie privée, à la sauvegarde de la dignité humaine et au principe de fraternité, en ce qu'il ne conditionne pas l'exécution d'office de l'obligation d'évacuer les lieux au respect de la nécessité de proposer à chaque occupant une proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence.

Ainsi que cela a été souligné plus haut, ces droits et libertés constitutionnels sont invocables au soutien de questions prioritaires de constitutionnalité.

En l'espèce, le III de l'article 11-1 de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 *portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer*, créé par l'article 197 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 *portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*, dispose que « L'obligation d'évacuer les lieux et l'obligation de les démolir résultant des arrêtés mentionnés aux I et II ne peuvent faire l'objet d'une exécution d'office ni avant l'expiration des délais accordés pour y procéder volontairement, ni avant que le tribunal administratif n'ait statué, s'il a été saisi, par le propriétaire ou l'occupant concerné, dans les délais d'exécution volontaire, d'un recours dirigé contre ces décisions sur le fondement des articles L. 521-1 à L. 521-3 du code de justice administrative ». Le législateur a ainsi conditionné l'exécution d'office des arrêtés dont il s'agit, du seul point de vue temporel.

Il faut toutefois remarquer que l'obligation prévue par le deuxième alinéa du I de l'article 11-1 de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 précitée, à savoir annexer à l'arrêté d'expulsion et de démolition « *un rapport motivé établi par les services chargés de l'hygiène et de la sécurité placés sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département et une proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence adaptée à chaque occupant* », ne constitue nullement, en l'état, une condition d'exécution d'office dudit arrêté.

Pourtant, l'intervention d'un tel rapport et, surtout, d'une telle proposition est absolument indispensable afin que ne soit pas portée atteinte disproportionnée aux droits et libertés constitutionnels précités.

Dans la présente affaire, le rapport de l'ARS annexé à l'arrêté préfectoral est entaché d'un vice de procédure grave.

Certes, l'absence de ce rapport et de cette proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence est susceptible d'être contestée devant le juge administratif, et notamment devant le juge des référés dans le cadre des articles L. 521-1 à L. 521-3 du code de justice administrative.

Toutefois, force est de constater que les arrêtés dont il s'agit s'appliquent aux populations les plus vulnérables, auxquelles l'accès au droit peut être particulièrement difficile en raison de barrières économiques, sociales et linguistiques – particulièrement dans le court délai dont elles disposent entre la notification de l'arrêté et sa possible exécution d'office.

En pratique, les dispositions litigieuses ouvrent ainsi la porte à l'exécution forcée d'arrêtés d'expulsion et de démolition qui ne seraient pas accompagnés des documents imposés par la loi, alors même que leur incidence sur les droits et libertés constitutionnels des personnes concernées est évidente.

Il faut d'ailleurs souligner que, dans le cas d'espèce à l'origine de la présente question prioritaire de constitutionnalité, une telle hypothèse se serait sans nul doute concrétisée si des associations ne s'étaient pas mobilisées pour permettre l'accès au droit des personnes concernées.

L'inconstitutionnalité des dispositions litigieuses fait d'autant moins de doutes que la Cour européenne des droits de l'homme a souligné, dans un arrêt *Hirtu et autres c. France* (C.E.D.H., n° 24720/13, 14 mai 2020), l'importance des offres de relogement afin d'éviter une violation du droit au respect de la vie privée lors de l'expulsion de camps de fortune, s'agissant de personnes appartenant à des groupes socialement défavorisés.

Le législateur ne pouvait dès lors s'épargner de conditionner l'exécution d'office des arrêtés d'expulsion et de démolition des habitats informels au respect par le préfet de l'ensemble des – maigres – obligations légales qui s'imposent à lui, sauf à porter atteinte aux droits et libertés constitutionnels précités.

À ce titre enfin, la transmission de la présente question prioritaire de constitutionnalité s'impose.

En définitive, la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par les exposantes respecte pleinement les conditions fixées par l'article 23-2 de l'ordonnance *portant loi organique sur le Conseil constitutionnel*, ce qui justifie sa transmission au Conseil d'État.

*

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire ou suppléer au besoin même d'office, les exposantes concluent qu'il plaise au tribunal administratif de Mayotte :

- **TRANSMETTRE** au Conseil d'État la question de la conformité de l'article 197 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 *portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique* aux droits et libertés garantis par l'article 61-1 de la Constitution.