

RECOURS EN EXCES DE POUVOIR

POUR : **Mme Dhoienfati B.**
Née le 9 juin 1984 à Mromagi – Anjouan (Union des Comores)
De nationalité comorienne
Titulaire d'un titre de séjour valable jusqu'au 5 juin 2022
Demeurant quartier de la Pompa
Combani
97680 TSINGONI

Et

L'association Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), dont le siège est situé au 3 villa Marcès à Paris (75011), représenté par sa présidente Vanina ROCHICCHIOLI

La Ligue des Droits de l'Homme, dont le siège se situe 138 Rue Marcadet, 75018 Paris prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice

La Fédération des associations de Solidarité avec tou-te-s les immigré-e-s dont le siège est situé 58 rue des Amandiers 75020 Paris, représentée par sa co-présidente Camille GOURDEAU

Ayant pour Conseil Maître Marjane GHAEM
Avocate au barreau d'Avignon
26 route de Montfavet
84000 AVIGNON

CONTRE : L'arrêté préfectoral n°2022-SGA-0082 portant évacuation et destruction des constructions bâties illicitement au village de Combani, quartier de la pompa, commune de TSINGONI

PLAISE AU TRIBUNAL

I. FAITS ET PROCEDURE

Mme Dhoienfati B. est née le 9 juin 1984 à Mromagi – Anjouan (Union des Comores).

Elle est la mère de trois filles nées et scolarisées dans le département de Mayotte.

Il s'agit de :

- Nazra I., née le 21 février 2006 à Mamoudzou et scolarisée en classe de seconde au lycée de Kahani (productions n°4 à 6)

- Yousra I., née 22 novembre 2008 à Mamoudzou et scolarisée en classe de 5^{ème} au collège de Tsingoni (productions n°7 à 9).

- Naiza N., née le 16 octobre 2013 à Kahani et scolarisée à l'école primaire de Mroalé (productions n°10 à 12)

Mme B. justifie résider à Mayotte sous couvert d'un titre de séjour délivré par la préfecture de Mayotte et valable jusqu'au 5 juin 2022 (production n°3).

Le 20 octobre 2021, Mme Zalfati MOUSTAKIMA, enquêtrice auprès de l'ACFAV, s'entretenait brièvement avec la requérante. A l'issue de l'échange, une place en hébergement d'urgence lui aurait été proposée sur le principe sans aucune indication quant au lieu ni à la durée de cette prise en charge.

Le 22 octobre 2021, le préfet de Mayotte notifiait à la requérante un arrêté portant évacuation et destruction des constructions bâties illicitement au village de Combani, quartier de la Pompa. Une annexe à l'arrêté mentionnait qu'une offre d'hébergement lui avait été faite.

Dans le délai d'exécution volontaire, à l'instar de plusieurs autres familles, Mme B. saisissait le tribunal de céans d'une requête en référé en application de l'article L. 521-1 du CJA.

En application du III de l'article 197 de la loi ELAN : « *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 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* »

Le 29 novembre 2021, des agents d'EDM (Électricité de Mayotte) intervenaient sur le site, à la demande de la préfecture, pour couper les compteurs électriques des domiciles concernés par l'opération.

Mme B. demandait, entre autres, la suspension de l'arrêté en ce qu'il ne comportait aucune proposition de relogement ou d'hébergement adaptée comme l'exige l'article 197 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018.

Les affaires étaient inscrites à l'audience du juge des référés du 13 décembre 2021.

Par une série d'ordonnances en date du 23 décembre 2021, le juge des référés du tribunal de céans ordonnait la suspension de l'arrêté querellé considérant que « *si l'annexe 3 dudit arrêté comporte une attestation globale de proposition d'hébergement après enquête sociale, et identifie 26 familles auxquelles l'association ACFAV France Victimes 976 aurait proposé sur différents secteurs de l'île une solution d'hébergement selon leur composition familiale, il résulte des pièces produites par les requérants et, des propres écritures du préfet que, contrairement aux termes de l'annexe 3 précitée, les propositions de relogement ou d'hébergement d'urgence **n'ont été présentées aux occupants que dans l'intervalle d'un mois entre la signature de l'arrêté et la date prévue pour sa mise à exécution.*** »

Le juge des référés relevait également « *qu'en l'état des dossiers, aucune pièce ne permet de connaître la consistance des propositions d'hébergement dont se prévaut la défense, ne permettant pas ainsi au juge d'exercer son contrôle sur la réalité et le caractère adapté desdites propositions, en l'état de l'instruction, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué a été pris sans qu'y soit annexée une véritable proposition d'hébergement ou de logement adaptée à la situation de chacun des occupants, est de nature à créer un doute sérieux quant à sa légalité.* »

TA de Mayotte, Réf, 23 décembre 2021, n° 2104573, 2104590, 2104592, 2104594, 2104596, 2104602, 2104614, 2104617, 2104619 et 2104620

Le 30 décembre 2021, le propriétaire de Mme B. lui intimait l'ordre de quitter les lieux.

Par un courriel en date du 31 décembre 2021, le conseil de Mme B. demandait au SIAO (service intégré de l'accueil et de l'orientation) de trouver un hébergement pour cette famille, menacée d'expulsion (production n°20).

Compte tenu de l'urgence, un message était également envoyé sur le numéro de permanence du service (production n°21).

Une réponse sera apportée le 3 janvier 2022 « par sms » :

« *Nous ne disposons pas de places HU (hébergement d'urgence) pouvant accueillir la famille sur le parc d'hébergement classique. Par ailleurs nous avons demandé à la DEETS une dérogation exceptionnelle pour que la famille soit hébergée sur un autre dispositif d'hébergement. Dans l'attente de leur réponse, nous allons prendre contact avec la famille pour recueillir les informations nécessaires pour créer une demande HU* » (production n°22).

Immédiatement, le conseil susvisé interrogeait le SIAO pour comprendre les raisons pour lesquelles Mme B. n'entrait pas dans les critères lui permettant d'être accueilli sur le parc d'hébergement classique (production n°23).

D'après ce même interlocuteur, « *le parc d'hébergement classique est saturé, nous ne sommes pas en capacité d'orienter une famille de personnes en hébergement d'urgence. Aussi, pour toutes questions relatives à la prise en charge dans les hébergements la famille verra cela avec la structure d'accueil directement. NB : la durée de prise en charge est de 21 nuits, sans contrepartie financière. Le ménage a la possibilité d'effectuer une demande de logement avec un travailleur social de son secteur pour accéder à un logement stable.* » (production n°24).

Le 11 janvier 2022, Mme B. prenait attache avec le conseil susvisé pour l'informer de la proposition d'hébergement faite le matin même par un agent de l'ACFAV dans le village de Chenbenyoumba.

Avant de donner sa réponse, Mme B. a demandé quelques précisions sur les caractéristiques du logement et les démarches qui seraient engagées pour scolariser sa fille cadette. Sans succès.

Son interlocuteur semblait n'avoir aucune information sur l'hébergement, qui n'était pas directement géré par l'ACFAV.

Mme B. a demandé un délai de réflexion.

Trois heures plus tard, elle recevait un « sms » l'informant qu'elle avait refusé la proposition d'hébergement ! (production n°17).

Par courriel du même jour, le conseil susvisé prenait attache avec les enquêteurs de l'ACFAV.

« Madame, Monsieur,

Je fais suite à la conversation téléphonique de ce jour avec M. HASSANI, intervenant social auprès de l'ACFAV concernant la situation de Mme Dhoifaenti B. .

Ce jour, le 11 janvier 2022, un agent de l'ACFAV a pris attache avec Mme B. pour lui proposer une solution de relogement dans le village de Chembenyoumba.

Mme B. a demandé à son interlocuteur un temps de réflexion. Il était convenu qu'elle donne sa réponse en fin de journée.

Aux alentours de 14h, Mme B. recevait un sms (0639718645) de l'ACFAV lui précisant qu'elle avait refusé l'offre de logement.

Il n'en est rien.

Mme B. a demandé ce délai de réflexion afin de se renseigner sur les possibilités pour sa fille Naïza de poursuivre une scolarité dans une école primaire, sans interruption, étant ici précisé que « cela n'entre dans les attributions de l'ACFAV ».

Je lui ai conseillé d'accepter l'offre de logement si celle-ci était bien adaptée à sa composition familiale. Mme B. n'a pas été en mesure de me donner plus de détails sur ce logement.

*L'objet du présent courriel vise à solliciter **la communication sans délai de la proposition de logement adapté qui aurait été faite à Mme B. ce jour par vos services.***

Madame B. entend accepter la proposition de logement à la seule condition que ses enfants puissent poursuivre une scolarité normale sur le territoire.

La défenseure des droits sera également saisie de cette situation. » (production n°2).

M. LERES-BISHOPP, responsable du pôle solidarité auprès de la direction de l'économie, de l'emploi, du travail et de la solidarité (DEETS) était en copie de ce courriel.

Aucune réponse n'y sera apportée.

Mme B. a tenté à plusieurs reprises de joindre l'ACFAV, en vain.

Par une attestation en date du 14 février 2022, la jeune Nazra témoigne des échanges avec l'ACFAV (production n°15).

Il lui faudra attendre le 9 février 2022 et la notification du nouvel arrêté préfectoral par des agents de la mairie de Tsingoni pour découvrir que son nom figure parmi les familles auxquels un logement a été proposé.

Si cette nouvelle version de l'attestation « *enquête sociale et proposition d'hébergement* » mentionne une adresse pour le logement proposé, rien ne permet « *de connaître la consistance des propositions d'hébergement* ».

En l'état, impossible pour Mme B. , son conseil mais également le juge de céans de s'assurer du caractère adapté du logement proposé.

De même, rien n'est dit quant à la durée de cette proposition.

S'agit-il d'un logement ou d'un hébergement d'urgence ?

Est-ce que des démarches seront accomplies pour permettre à sa fille cadette Naiza de poursuivre ses enseignements dans une école primaire à proximité ?

Est-ce que les services du rectorat ont été informés du changement de domicile des enfants Nazra et Yousra qui ne pourront pas emprunter le bus scolaire sans une autorisation ?

Comment peut-elle accepter une offre dont elle ne sait rien ?

Cette situation génère un stress important aussi bien pour la requérante que pour ses trois filles (production n°18).

D'après les informations communiquées par des agents du CCAS, l'opération de démolition est prévue pour la journée du 10 mars 2022.

Par une attestation en date du 2 mars 2022, Mme B. dictait à sa fille aînée un témoignage relatant ces derniers mois et son incompréhension (production n°16).

C'est en cet état que se présente l'affaire.

II. DISCUSSION

A/ A TITRE LIMINAIRE, SUR L'INTERET DES AGIR DES REQUERANTS

1) Sur l'intérêt à agir de Mme Dhoifaenti B.

Comme cela a été rappelé lors de l'exposé des faits, le nom de l'intéressée figure sur l'annexe 3 de l'arrêté querellé qui atteste qu'une proposition de logement adapté lui a été adressée.

Par une ordonnance en date du 13 octobre 2021, le juge des référés de céans rejetait la fin de non-recevoir opposée par le préfet dans une affaire similaire :

« Dès lors qu'il est constant que les requérants se prévalent d'une adresse incluse dans le périmètre d'intervention de l'arrêté litigieux et, que leurs noms figurent sur l'annexe 4 de l'arrêté du 17 juin 2021 qui atteste qu'une proposition de logement adapté leur a été adressée, les requérants justifient qu'ils résident dans une habitation dont l'arrêté du 17 juin 2021 prévoit l'évacuation et la destruction imminente. En conséquence et, sans qu'il soit besoin de statuer sur leur éventuelle qualité de propriétaire de cette construction, M. et Mme Kaissi justifient de la sorte avoir intérêt à demander la suspension de l'arrêté tendant à leur évacuation et la destruction de leur résidence principale. »

Ordonnance de référé du TA de Mayotte, 13 octobre 2021, n°2103549

Au vu de ce qui précède, Mme B. a intérêt à demander l'annulation de l'arrêté tendant à son évacuation et la destruction de sa résidence principale.

2) Sur l'intérêt à agir des associations requérantes à la procédure

- ***La Ligue des droits de l'homme, le GISTI et la FASTI justifient d'un intérêt à agir au regard des intérêts qu'elles défendent***

Indépendamment de son champ géographique d'action, la reconnaissance de l'intérêt à agir d'une association contre une décision de portée locale est essentiellement conditionnée par l'existence d'une corrélation suffisamment directe entre la décision contestée et l'objet de cette association. Il en est ainsi des associations nationales ayant pour objet statutaire la défense des droits et libertés.

Concernant la Ligue des droits de l'homme

Aux termes de l'article 1er aliéna 1 et 2 de ses statuts, la Ligue des droits de l'Homme (LDH) est « destinée à défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme de 1789 et 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et ses protocoles additionnels. Elle œuvre à l'application des conventions et des pactes internationaux et régionaux en matière de droit d'asile, de droit civil, politique, économique, social et culturel.

L'article 3 de ces statuts précise que : « *la Ligue des droits de l'Homme intervient chaque fois que lui est signalée une atteinte aux principes énoncés aux articles précédents, au détriment des individus, des collectivités et des peuples. (...) Lorsque des actes administratifs nationaux ou locaux portent atteinte aux principes visés ci-dessus, la LDH agit auprès des juridictions compétentes* ».

Ainsi, la Ligue des droits de l'homme s'est notamment donnée pour mission de dénoncer les arrêtés visant à l'exclusion sociale des plus démunis.

A cet égard, la lutte contre la pauvreté figure précisément parmi les motifs retenus par la Cour d'appel administrative de Nantes dans son arrêt du 31 mai 2016 pour admettre l'intérêt à agir de la Ligue des droits de l'Homme

CAA Nantes LDH c/ Commune de Tours 31 mai 2016 n°14NT01724

La LDH est également membre de l'Observatoire inter-associatif des expulsions collectives de lieux de vie informels¹, du collectif national droits de l'homme Romeurope, avec lequel elle demandait, le 20 juillet 2015, la mise en œuvre immédiate d'un moratoire sur les expulsions tant que des solutions dignes d'hébergement, de logement et d'accompagnement social ne sont pas proposées aux familles².

L'intérêt à agir de la Ligue des droits de l'homme a été maintes fois reconnue par les juridictions administratives :

- au soutien de recours contre des refus de domiciliation prononcés par les CCAS de Saint-Etienne

TA Lyon M. Sorin Covaci 28 juin 2016, n°1601930

TA Lyon, M. KISOLOKELE MFUMU, Ord du 30 septembre 2016, n°1606740

- dans le cadre d'une procédure de référé-liberté visant à enjoindre au préfet de mettre tout en œuvre afin de prendre en charge les personnes sans-abri installés sur un parking.

TA de Dijon, 2 octobre 2017, n°1702339

- dans le cadre d'une procédure de référé-liberté visant à enjoindre à la préfecture et à l'OFII Loire-Atlantique de mettre à l'abri les personnes migrantes présentes dans un square

TA Nantes ord. 19 septembre 2018 n°1808541, 1808542, 1808543, 1808544, 1808545, 1808546, 1808547

- dans le cadre d'un recours en excès de pouvoir contre la décision préfectorale de recourir à la force publique pour procéder à l'évacuation d'un camp **TA Lille, 7 mars 2019, n°1709774, 1802830**

- ou dans le cadre d'un recours afin qu'il soit enjoint au préfet de procéder à la recherche active dans le dispositif d'hébergement de droit commun des lieux susceptibles d'accueillir les personnes présentes dans le campement qui n'ont pas formulé de demande d'asile

TA de Versailles, 11 octobre 2019, n°1907689, 1907690, 1907691, 1907715

CE, 15 novembre 2019, n° 435462,435469,435473,435494,435569

Par une ordonnance en date du 23 décembre 2021, le juge des référés du tribunal de céans reconnaissait l'intérêt à agir de la Ligue des droits de l'homme pour solliciter la suspension d'un arrêté préfectoral portant évacuation et démolition des habitations en application de l'article 197 de la loi ELAN.

TA de Mayotte, Réf., 23 décembre 2021, dossiers n° 2104573, 2104590, 2104592, 2104594, 2104596, 2104602, 2104614, 2104617, 2104619 et 2104620

¹ https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2021/11/OBSERVATOIRE_RAPPORT_2021.pdf

² <https://www.ldh-france.org/moratoire-immédiat-expulsions-solutions-familles-vivant-en-bidonville/>

En tout état de cause, l'expulsion sans solution adaptée et pérenne à l'égard des personnes qui en font l'objet entraîne inévitablement la violation d'un ensemble de droits fondamentaux dont la LDH, par ses statuts, est la garante. Il peut ainsi être cité, sans exhaustivité, l'atteinte au droit à la santé, au droit à l'éducation, au droit de ne pas être exposé à des traitements inhumains, ou encore au droit au respect de la vie privée et familiale, que peut porter une mesure d'expulsion sans solution de relogement ou d'hébergement, et plus largement sans accompagnement social des personnes expulsées.

Concernant le GISTI

Le GISTI a pour objet, selon l'article premier de ses statuts « *de soutenir, par tous moyens, l'action [des immigrés] en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité ; de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes ; de promouvoir la liberté de circulation* ».

L'intérêt à agir du GISTI est régulièrement admis par les juridictions tant administratives que civiles, et tant pour contester la légalité d'actes réglementaires touchant à la situation des personnes étrangères que pour intervenir au soutien d'actions engagées par ces mêmes personnes pour faire valoir leurs droits.

C'est à tort que le juge des référés du tribunal de céans a cru pouvoir rejeter l'intervention du GISTI au motif que l'arrêté attaqué « *vise à résorber l'habitat insalubre et à prévenir les risques sanitaires et de sécurité afférents, sans aucune distinction quant à la nationalité ou à la régularité du séjour à Mayotte des occupants de cet habitat et, dont il résulte de l'instruction que la plupart possède la nationalité française ou sont des étrangers en situation régulière, le GISTI et la FASTI, compte tenu de leurs objets statutaires, ne justifient pas en l'espèce d'un intérêt leur permettant de contester l'arrêté litigieux.* »

TA de Mayotte, Réf. 23 décembre 2021, dossiers n° 2104573, 2104590, 2104592, 2104594, 2104596, 2104602, 2104614, 2104617, 2104619 et 2104620

S'il est constant que l'arrêté attaqué vise sans distinction les occupant-e-s des parcelles sans considération de nationalité, le GISTI est fondé à intervenir dans la présente instance laquelle concerne des personnes étrangères, en situation régulière ou non.

Mme Dhoifaenti B. réside dans le département de Mayotte sous couvert d'un titre de séjour temporaire, lequel titre la prive d'un accès aux aides sociales. Dans cette affaire, seules les personnes de nationalité française se sont vues proposer des offres de logement sur le long terme.

Le GISTI a tout intérêt à intervenir dans la présente instance afin de défendre les intérêts des personnes étrangères auxquelles le préfet attribue la commission des actes de délinquance et ceci, sans aucun commencement de preuves.

« Considérant que le quartier La Pompa, situé à proximité du stade de football, est un lieu de rassemblement des jeunes, qu'il est occupé par une forte majorité d'étrangers en situation irrégulière, d'où sont issues les bandes de jeunes commettant des actes de délinquance, prompts à chercher l'affrontement, et que Combani et Miréréni sont régulièrement l'objet de violences urbaines de grande intensité, découlant de conflits opposant ces deux villages (caillassages entre habitants et forces de l'ordre, maisons incendiées...) ;

Considérant que ces violences se sont traduites en janvier 2023 par le jet d'un cocktail molotov contre des gendarmes, et par trois habitants de Combani poignardés au hasard, par une bande de six individus originaires de Miréréni ; (...) »

A maintes reprises, l'intérêt à agir du GISTI a été reconnu dans le cadre de recours tendant à demander l'annulation d'actes portant sur le droit au logement et à l'hébergement des personnes étrangères

CE, Assemblée, 11 avril 2012, n°322326
CE, 2 avril 2020, n°439763

Preuve s'il en faut de l'intérêt que porte le GISTI à ces questions, le juge des référés pourra consulter le recueil de jurisprudence relative aux droits des habitants de bidonvilles et squats menacés d'expulsion ³.

Par ailleurs, le Gisti est fréquemment admis à intervenir devant la Cour européenne des droits de l'homme.
Cour EDH, Amuur c/ France, 25 juin 2006
Cour EDH, Grande chambre De Souza Ribeiro c. France, 13 décembre 2012
Cour EDH, Grande chambre, Khlaifia c. Italie, 15 décembre 2016, Req. N°16483/12

Cour EDH, VM et autres c. Belgique, 25 mai 2015, Req. n° 60125/11

Concernant la FASTI

La FASTI, selon l'article 2 de ses statuts a pour objet de « regrouper les associations de Solidarité avec tou-te-s les Immigré-e-s (ASTI) sur l'ensemble du territoire, en vue notamment de « *lutter pour établir l'égalité des droits entre personnes françaises et personnes immigrées ainsi que pour le respect des libertés individuelles en référence avec la Déclaration universelle des droits de l'homme* » et de « *lutter contre toutes les formes de discriminations explicitées dans le préambule des présents statuts* ». Le préambule des statuts précise également que « *conformément à son objet, la FASTI peut ester en justice, seule ou aux côtés d'autres associations ou collectifs, dans le cadre de ses actions de solidarité et de défense de l'égalité des droits* ».

L'intérêt à agir de la FASTI aux côtés de personnes étrangères en ce qui concerne l'accès à leurs droits mais également en appui à d'autres associations engagées pour les droits des étrangers a été reconnue à de nombreuses reprises par le juge des référés du Conseil d'État.

CE, référés, 8 juin 2020, n° 440812
CE, 6 novembre 2019, n°434376 et 434377
CE, 31 juillet 2019, n°428530 et 428564

C'est à tort que dans une précédente ordonnance le juge des référés du tribunal de céans a cru pouvoir rejeter l'intervention de la FASTI, au motif que l'arrêté attaqué « *vise à résorber l'habitat insalubre et à prévenir les risques sanitaires et de sécurité afférents, sans aucune distinction quant à la nationalité ou à la régularité du séjour à Mayotte des occupants de cet habitat et, dont il résulte de l'instruction que la plupart possède la nationalité française ou sont des étrangers en situation régulière, le GISTI et la FASTI, compte tenu de leurs objets statutaires, ne justifient pas en l'espèce d'un intérêt leur permettant de contester l'arrêté litigieux.* »

L'intérêt à agir de la FASTI se manifeste par son objet général qui se caractérise par la solidarité avec les personnes étrangères, sans aucune distinction liée à la régularité du séjour. Ces personnes étrangères sont, en l'espèce, particulièrement touchées par les opérations de démolition à Mayotte. Comme il est dit plus haut s'agissant de l'intérêt à agir du GISTI, l'affaire touche spécifiquement Mme Dhoifaenti B. qui est de nationalité étrangère. Par ailleurs, les propositions de relogement sur le long terme n'ont été proposées qu'aux personnes de nationalité française, ce qui caractérise une discrimination entre les personnes de nationalité étrangère et les personnes de nationalité française. Dès lors, la FASTI, au regard de ses statuts, a tout intérêt à agir en l'espèce.

³ <http://www.gisti.org/spip.php?article4826>

En outre, l'intérêt à agir de la FASTI se manifeste également par la défense des droits des personnes étrangères qui ne se limite pas au droit au séjour ou à l'asile mais qui englobe également les droits économiques, culturels, civiques ou sociaux, au premier rang desquelles le droit au logement. C'est d'ailleurs dans les années 1960, en réponse à des conditions de logement particulièrement difficiles des personnes étrangères (bidonvilles de la région parisiennes) que la FASTI s'est créée. Depuis, l'association n'a cessé de mener diverses actions pour un accès à un logement digne pour toutes et tous, que ce soit en métropole ou dans les territoires d'Outre-mer. Elle fait également partie de la Plateforme « Logement pour tou-te-s » qui agit pour un droit au logement universel, inconditionnel et protecteur et mène, dans ce cadre, de nombreuses mobilisations en faveur du logement.

- ***Les associations justifient d'un intérêt à agir vis-à-vis d'une décision locale prise par le préfet de Mayotte***

Par deux arrêts en date du 4 novembre 2015 et du 7 février 2017, le Conseil d'Etat est venu définir les contours de la notion d'intérêt donnant qualité à agir à une association.

**CE, 5ème / 4ème SSR, 04 novembre 2015, 375178, Publié au recueil Lebon
CE, 7 février 2017, n° 395972, n°392758**

Ainsi, saisi d'un recours formé contre une décision locale par une association ayant un ressort national, le juge administratif doit rechercher si la décision attaquée soulève des questions, notamment dans le domaine des libertés publiques, qui par leur nature et leur objet excèdent les seules circonstances locales.

Dans la première affaire⁴, la cour administrative d'appel de Douai avait jugé qu'eu égard à l'objet social de la Ligue des droits de l'homme et à son champ d'action national, cette association ne justifiait pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre un arrêté municipal pris par le maire d'une commune située au nord de la banlieue lilloise.

Le Conseil d'Etat considère qu' « en portant cette appréciation, alors que la mesure de police édictée par l'arrêté attaqué était de nature à affecter de façon spécifique des personnes d'origine étrangère présentes sur le territoire de la commune et présentait, dans la mesure notamment où elle répondait à une situation susceptible d'être rencontrée dans d'autres communes, une portée excédant son seul objet local, la cour administrative d'appel de Douai a inexactement qualifié les faits de l'espèce ».

CE, 5ème / 4ème SSR, 04 novembre 2015, 375178, Publié au recueil Lebon

Suivant ce même raisonnement, par un arrêt en date du 7 février 2017, le Conseil d'Etat cassait l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Bordeaux pour erreur de droit :

3. Considérant [...] qu'en se fondant, pour dénier aux associations un intérêt leur donnant qualité pour agir, sur la généralité de l'objet social et le champ d'action national de chacune d'elles et sur la circonstance que les arrêtés attaqués ne produisaient des effets de droit que sur la portion de la route nationale n° 2 qu'ils visaient, sans rechercher si ces arrêtés soulevaient des questions qui, par leur nature et leur objet, excédaient les seules circonstances locales, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit qui justifie, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen du pourvoi, l'annulation de son arrêt ; [...]

⁴ CE, 5ème / 4ème SSR, 04 novembre 2015, 375178, Publié au recueil Lebon

5. *Considérant qu'ainsi qu'il a été dit au point 3, les arrêtés litigieux maintiennent une restriction durable à la libre circulation de l'ensemble des personnes empruntant un axe routier majeur d'un territoire très vaste et sont, de ce fait, susceptibles d'avoir, à l'échelle de l'ensemble de ce territoire, un effet sur les personnes que les associations requérantes ont vocation à défendre, notamment en ce qu'ils sont susceptibles de compliquer l'accès de ces personnes aux soins disponibles dans l'agglomération desservie par cet axe ; qu'ils soulèvent ainsi des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales ; qu'il s'en suit qu'alors même qu'elles présentent un objet social large et un champ d'action national, les associations requérantes justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour agir contre ces arrêtés ».*

CE, 7 février 2017, n° 395972, n°392758

L'intérêt à agir de ces associations a déjà été admis dans plusieurs affaires « *très locales* » :

- s'agissant d'une demande au juge des référés visant à interdire la marche prévue le dimanche 5 juin 2016 à 7h00 dans le village de Kani Keli en raison des risques sérieux de troubles à l'ordre public et de son caractère ouvertement xénophobe et attentatoire aux valeurs et principes républicains ainsi qu'à la dignité de la personne humaine. Par une ordonnance en date du 4 juin 2016, le juge des référés avait admis l'intérêt à agir du GISTI, de la Cimade et du Secours Catholique considérant « *que les associations requérantes, qui œuvrent pour la défense des étrangers et des droits de l'homme, et qui exercent des missions sur place à Mayotte, ont intérêt au regard de leurs statuts à agir en référé pour que soit ordonnée toute mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale* »

TA Mayotte, référé, 4 juin 2016, n°1600641

- s'agissant d'un recours formé afin d'obtenir le relogement de deux cent cinquante personnes installées « place de la République » à Mamoudzou à la suite de leur expulsion illégale orchestrée par des collectifs anti-immigration

TA Mayotte, référé, 23 juin 2016, n°1600524

- s'agissant d'un recours formé contre les décisions du préfet de Mayotte portant création de zones d'attente ad hoc

TA Mayotte, référé, 4 avril 2018, n°1800537

Conseil d'État, Juge des référés, 13/04/2018, 419565, Inédit au recueil Lebon

- s'agissant d'un recours formé contre la décision du préfet de Mayotte du 16 février 2021 portant refus d'enregistrement de toutes les demandes de titre de séjour déposées par des personnes dépourvues d'un document d'identité avec photographie.

TA Mayotte, référé, 19 juillet 2021, 2102247

- s'agissant de recours formés contre des décisions implicite du recteur de Mayotte portant refus de scolarisation d'enfants âgés de 3 à 5 ans

TA Mayotte, référé, 28 octobre 2021, dossiers n°2104124, 2104125, 2104126, 2104127, 2104128, 2104129, 2104130, 2104131, 2104132, 2104133, 2104133

Dans ces affaires, le champ d'action national du GISTI, de la Ligue des droits de l'homme ou de la FASTI ne saurait être regardé comme faisant obstacle à la reconnaissance de leur intérêt à agir contre une décision locale affectant les droits et libertés des personnes vulnérables, sauf à réduire considérablement l'effectivité de la protection de ces droits et personnes.

De la même façon, leur objet statutaire – par hypothèse vaste compte tenu de leur action en faveur de l'ensemble des droits et libertés – ne peut davantage être retenu contre elles et les priver d'un intérêt leur donnant qualité à agir contre des décisions locales.

Par suite et conformément à la jurisprudence précitée, il incombe au juge des référés de céans de déterminer si, en dépit de son champ d'application territorial limité, l'arrêté litigieux présente des implications qui dépassent les seules circonstances locales, en particulier eu égard à son impact envers un groupe déterminé et des potentielles atteintes aux libertés publiques qu'il risque de susciter si le préfet persistait à recourir au dispositif dérogatoire offert par l'article 197 de la loi ELAN.

▪ ***Les implications de l'arrêté préfectoral attaqué dépassent les seules circonstances locales***

Il sera démontré que l'arrêté préfectoral attaqué « *soulève, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales* ».

Le GISTI, la Ligue des droits de l'homme et la FASTI sollicitent du juge des référés la suspension de l'arrêté querellé notamment en ce qu'il existe un doute sérieux quant à sa légalité, la décision attaquée portant atteinte au droit des occupants desdites parcelles de mener une vie privée et familiale tel que protégé par l'article 8 de la CEDH ainsi qu'à l'intérêt supérieur des enfants présents sur les parcelles visées par l'opération de démolition.

Rappelons que la décision querellée affecte de façon spécifique la situation des personnes d'origine étrangère, en situation régulière ou non, et leurs familles, lesquelles se disent particulièrement lésées dans la mise en œuvre de la procédure.

Les occupants des parcelles visées par l'arrêté attaqué sont pour la plupart très vulnérables et ont « *besoin d'une protection spéciale* ».

CEDH, G.C., 21 janv. 2011, M.S.S. c. Belgique et Grèce, n° 30696/09, § 251

CEDH, G.C., 4 nov. 2014, Tarakhel c. Suisse, n° 29217/12, § 119

Aux termes de l'article 197 de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 dite loi ELAN, le préfet est tenu d'annexer à son arrêté « *une proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence adaptée à chaque occupant* ».

Dans le cadre de la présente instance et malgré plusieurs demandes en ce sens, l'administration refuse de communiquer les propositions de relogement ou d'hébergements d'urgence antérieures à l'adoption de l'arrêté. Le tableau reproduit dans l'annexe 3 joint à l'arrêté et les chiffres, complètement contradictoires qui sont mentionnés en 2e page, ne sauraient satisfaire cette exigence.

Dans les faits, rares sont les familles auxquelles une proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence est faite. Et pour cause, les places manquent dans le 101^e département.

Depuis plus d'un an, le préfet de Mayotte multiplie le recours à cette procédure d'exception sans jamais se conformer à son obligation de relogement ou d'hébergement d'urgence.

C'est un fait : l'attestation globale établie par l'ACFAV et annexée à chaque arrêté ne permet pas de s'assurer des diligences accomplies par l'administration et encore moins d'apprécier le caractère adapté ou non de l'offre qui aurait été faite.

Par un communiqué en date du 8 septembre 2021, le collectif Migrants outre-mer, dont les trois associations sont membres, s'inquiétait « *particulièrement de l'accélération des opérations de destruction de l'habitat indigne sur la base de la loi ELAN (2018), opérations réalisées sans que soient respectées les garanties exigées par la loi. Depuis près d'un an, nous constatons que ces opérations ont pour effet de réprimer, de mettre à la rue sans solution de logement et de précariser toujours plus de personnes résidant de longue date à Mayotte, sans distinction de nationalité ou de situation administrative.* »⁵

Mais ce n'est pas tout.

Les associations dénoncent l'absence de diagnostic social réalisé en amont de ces opérations aux conséquences désastreuses.

Compte tenu de la procédure mise en place par la préfecture, le GISTI, la FASTI et la Ligue des droits de l'homme ont toutes les raisons de craindre des ruptures prolongées dans la scolarisation des enfants présents sur les parcelles visées par les opérations de démolition.

Alors que 5000 enfants sont déjà privés d'école à Mayotte, la feuille de route que s'est fixée le préfet à raison d'une opération d'évacuation et de démolition par mois ne fera qu'empirer la situation.

Les orientations issues de la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation 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 doivent trouver à s'appliquer dans le département de Mayotte.

Au regard du droit fondamental à l'instruction, le préfet ne saurait se contenter d'un simple courrier à l'attention du maire de la commune. Il doit conduire des actions permettant de prendre en charge sans délai et avec un souci de continuité les enfants présents sur les parcelles visées par les opérations de démolition.

Le GISTI, la FASTI et la Ligue des droits de l'homme justifient d'un intérêt à agir pour solliciter la suspension d'un arrêté préfectoral dont les implications, notamment au regard du droit fondamental à l'instruction, excèdent les seules circonstances locales.

Plusieurs familles, délogées à la suite d'arrêtés préfectoraux pris en application de l'article 197 de la loi ELAN et prises en charge dans le village relais situé à Tsoundzou I déplorent les ruptures de scolarité pour leurs enfants. Aucune mesure n'a été mise en place pour permettre aux enfants inscrits dans des établissements du premier degré dans la commune de KOUNGOU de rejoindre leur école en bus ou à défaut de trouver une place dans un autre établissement plus proche...

L'action de l'administration qui excède le cadre fixé par le législateur soulève des interrogations quant au respect des libertés publiques.

⁵ <https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2021/09/Communique-de-presse-collectif-MOM-08.09.2021.pdf>

Par son action, le préfet de Mayotte porte une atteinte grave à l'intérêt supérieur de l'enfant tel que garanti par l'article 3-1 de la CIDE, à l'article 8 de la CESDH en aggravant la précarité des familles privées d'un logement et sans tenir compte des risques accrus sur le plan sanitaire.

Au vu de ce qui précède, le GISTI, la Ligue des droits de l'homme et la FASTI justifient d'un intérêt à agir et sont donc recevables.

B/ SUR LA LEGALITE EXTERNE DE L'ARRETE PORTANT EVACUATION ET DESTRUCTION DES CONSTRUCTIONS BATIES ILLICITEMENT DANS LE QUARTIER LA POMPA, COMMUNE DE TSINGONI

1) Sur l'existence d'un vice de forme et l'insuffisance de motivation qui en découle

L'article L.211-2 du code des relations entre le public et l'administration prévoit que : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles* ». *A cet effet, doivent être motivées les décisions qui restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police (...)*

L'article L. 211-5 précise que « *la motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.* »

La motivation exigée par ces dispositions doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit ainsi que des motifs de fait faisant apparaître les raisons sérieuses qui ont conduit l'autorité administrative à adopter l'arrêté querellé.

Le caractère suffisant de la motivation doit être apprécié en tenant compte des conditions d'urgence dans lesquelles l'arrêté a été adopté.

En l'espèce, si l'arrêté préfectoral litigieux rappelle les dispositions législatives et réglementaires qui en constituent le fondement, le préfet de Mayotte se fonde essentiellement sur un rapport établi par l'Agence régionale de santé le 24 janvier 2022 (production C) qui n'est qu'une pâle copie d'un précédent rapport établi le 21 octobre 2021 (production D).

Ces deux rapports se basent sur les constats effectués lors d'une seule et même visite par des agents de l'ARS sur le site **les 12 et 13 octobre 2021**.

Si dans sa première copie rendue le 21 octobre 2021, le directeur de la santé publique préconisait « *une investigation complémentaire (...) pour réaliser cette évaluation d'insalubrité* » (production D : page 6 du rapport de l'ARS), laquelle devait permettre de traiter certaines habitations qui présentent des caractères insalubres « *sans forcément être démolis* » (production D : page 6)

Dans la seconde version, il n'en est plus du tout question.

Alors qu'au mois d'octobre 2021, le directeur de la santé publique émettait un avis défavorable pour cette opération, trois mois plus tard, le directeur général de l'ARS n'y voit rien à dire.

C'est ensuite sur la base de ce même rapport, vidé de sa substance (et de ses conclusions), que le préfet de Mayotte se borne, s'agissant des motifs de fait, à relever, des risques pour la sécurité, la salubrité et la santé des habitants dans des termes très généraux, lesquels risques ne sont pas étayés dans le rapport établi et annexé à la décision.

Le préfet de Mayotte ne pouvait se fonder sur les termes d'un précédent rapport quelque peu remanié sans dévoyer l'esprit de la loi.

Il s'en suit que le préfet n'a pas respecté le formalisme auquel ses décisions sont obligatoirement assujetties. Par suite, un vice de forme entache la présente procédure.

Par ailleurs, l'administration ne saurait faire état d'aucune circonstance particulière, justifiant qu'une situation d'urgence absolue ait fait obstacle à ce que la décision attaquée comporte une motivation spécifique et adaptée à la situation.

La décision attaquée encourt de ce chef l'annulation.

2) Sur l'existence d'un vice de procédure : Le rapport motivé établi par les services chargés de l'hygiène et de la sécurité fait défaut

L'article 197 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique exige qu'« ***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 sont annexés à l'arrêté*** ».

Ce rapport est l'une des deux garanties posées par le législateur pour la mise en œuvre de ce dispositif exceptionnel.

En toute logique, les agents des services d'hygiène et de sécurité sont appelés à se déplacer sur le site quelques semaines avant l'adoption de l'arrêté...et non quatre mois plus tôt comme ce fut le cas.

« Un premier rapport a été rédigé le 21 octobre 2021.

Un nouveau périmètre étant défini, la Préfecture a demandé en date du 08 janvier 2022 à l'ARS Mayotte de rédiger un nouveau rapport.

Les éléments du premier rapport ont donc été adaptés à ce nouveau périmètre, joint en annexe n°1 ». (production C : page 2).

Le rapport transmis au préfet de Mayotte et signé du directeur général de l'ARS soulève de nombreuses questions.

La première d'entre elle, comment les services d'hygiène et de sécurité peuvent-ils adapter des éléments d'un précédent rapport à un nouveau périmètre sans effectuer de visite ?

Comme cela a pu être relevé précédemment, la seule différence entre ces deux rapports réside dans les conclusions.

Le premier daté du 21 octobre 2021 et signé de M. THIRIA, directeur de la santé publique, émettait un avis défavorable pour l'opération considérant :

- l'absence d'informations concernant le statut des constructions (édifiés légalement ou sans droit ni titre),
- l'absence du caractère homogène du périmètre.

Trois mois plus tard, le directeur général de l'ARS, s'abstient de tout commentaire sur la légalité de l'opération envisagée par le préfet.

Pas un mot concernant le statut des constructions ni même l'homogénéité ou l'hétérogénéité du site.

C'était pour l'occasion pour les services d'hygiène et de sécurité de réaliser cette « investigation complémentaire » et / ou « évaluation d'insalubrité » que le directeur de la santé publique appelait de ses vœux au mois d'octobre dernier (production D : page 6).

Le précédent rapport a été en quelque sorte « nettoyé » des éléments qui déplaisaient tant au préfet.

« Si l'ARS a relevé « l'absence de caractère homogène du périmètre », soulignons que celle-ci devait simplement fournir un rapport sur les domaines relevant de sa compétence et de son expertise, à savoir :

- la situation sanitaire de la zone,*
- les conditions d'hébergement et l'atteinte portée par celles-ci à la dignité humaine,*

En revanche, l'ARS n'était nullement appelée à donner son avis sur l'opportunité ou non d'une telle procédure (le législateur n'a d'ailleurs pas prévu une procédure consultative) ou à apprécier si les habitats visités formaient un ensemble homogène au sens de l'article 197 de la loi ELAN.

Cette opération de qualification juridique relève en effet de la seule compétence du Préfet. » (production S : page 11 du mémoire en défense produit par le préfet)⁶.

De là, à dire que l'ARS a été rappelée à l'ordre, il n'y a qu'un pas.

L'arrêté préfectoral pris en application de l'article 197 de la loi ELAN se fonde essentiellement sur le rapport motivé établi par les services d'hygiène et de sécurité, lequel doit être obligatoirement annexé à la décision. Les conclusions de ce rapport sont bien évidemment de nature à exercer une influence sur la décision du préfet.

Un jurisprudence constante retient qu'« un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ».

Conseil d'Etat, Assemblée, Danthony, 23 décembre 2011, req. n° 335033

⁶ TA de Mayotte, Réf. 23 décembre 2021, dossiers n° 2104573, 2104590, 2104592, 2104594, 2104596, 2104602, 2104614, 2104617, 2104619 et 2104620

Il est patent que ce vice de procédure a privé les occupant-e-s des parcelles concernées de garanties liées à l'exercice notamment des droits de la défense.

Le rapport annexé à l'arrêté querellé n'apporte pas de nouvel éclairage. **Le préfet de Mayotte aurait dû exiger des services d'hygiène et de sécurité de se rendre une nouvelle fois sur les lieux pour constater les risques justifiant – ou non – l'adoption d'un arrêté préfectoral de démolition.**

A la lecture du rapport daté du 24 janvier 2022, il est impossible pour les requérants de déterminer en quoi la modification du périmètre a eu une quelconque incidence sur la légalité de l'opération envisagée.

La décision attaquée encourt de ce chef l'annulation

3) Sur l'existence d'un vice de procédure et l'impossibilité de déterminer la réalité des offres d'hébergement et/ ou de logement et leurs caractéristiques

L'article 197 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique exige qu'« *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 sont annexés à l'arrêté*** ».

Il ne s'agit pas là d'une simple faculté mais bien d'une obligation.

Par une série d'ordonnances en date du 23 décembre 2021, le juge des référés du tribunal de céans ordonnait la suspension de l'arrêté querellé considérant que « *si l'annexe 3 dudit arrêté comporte une attestation globale de proposition d'hébergement après enquête sociale, et identifie 26 familles auxquelles l'association ACFAV France Victimes 976 aurait proposé sur différents secteurs de l'île une solution d'hébergement selon leur composition familiale, il résulte des pièces produites par les requérants et, des propres écritures du préfet que, contrairement aux termes de l'annexe 3 précitée, les propositions de relogement ou d'hébergement d'urgence **n'ont été présentées aux occupants que dans l'intervalle d'un mois entre la signature de l'arrêté et la date prévue pour sa mise à exécution.*** »

Le juge des référés relevait également « *qu'en l'état des dossiers, aucune pièce ne permet de connaître la consistance des propositions d'hébergement dont se prévaut la défense, ne permettant pas ainsi au juge d'exercer son contrôle sur la réalité et le caractère adapté desdites propositions, en l'état de l'instruction, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué a été pris sans qu'y soit annexée une véritable proposition d'hébergement ou de logement adaptée à la situation de chacun des occupants, est de nature à créer un doute sérieux quant à sa légalité.* »

TA de Mayotte, Réf, 23 décembre 2021, n° 2104573, 2104590, 2104592, 2104594, 2104596, 2104602, 2104614, 2104617, 2104619 et 2104620

Or, en l'espèce, l'annexe n°3 ne comporte pas de proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence adaptée à chaque occupant.

Le tribunal de céans ne saurait se fier à la seule parole de M. Etienne AKA, directeur de l'ACFAV, qui atteste « *en (sa) qualité de directeur* ».

S'agissant des 13 ménages dont le nom figure sur le tableau en première page, il est parfaitement impossible de savoir s'il s'agit d'une orientation vers un logement ou un hébergement d'urgence et pour quelle durée.

Mme B. a longuement insisté auprès de l'ACFAV pour obtenir des informations sur ce lieu. En vain.

En toutes hypothèses, force est de constater qu'à la date du présent recours – soit le 3 mars 2022 – Mme B. vit toujours dans un « banga » situé quartier de La Pompa, logement pour lequel elle s'acquitte chaque mois d'un loyer à un propriétaire privé.

Mais il y a plus.

Lors des débats précédant l'adoption de ce texte, il avait été rappelé aux députés et sénateurs que :

*« Pour garantir les droits des occupants, il prévoit un délai minimal d'un mois pour procéder à l'évacuation et **une obligation pour le préfet de proposer à chaque occupant une solution de relogement ou d'hébergement d'urgence** » (production T).*

En application de ce texte, le préfet est tenu d'annexer à l'arrêté chaque proposition faite en amont à chaque occupant et ce de façon à permettre au tribunal de céans d'exercer le contrôle de légalité qui lui revient.

Ce refus des services de l'Etat de se conformer à la loi et d'annexer à l'arrêté une proposition adaptée à chacun des occupants révèle très certainement une impossibilité de faire.

Comme l'a indiqué le SIAO, le parc d'hébergement est saturé. C'est sans doute pour cette raison que Mme B. et ses enfants n'ont toujours pas été pris en charge et ce malgré les annonces de démolition pour la journée du 10 mars 2022.

Par suite, l'arrêté querellé encourt l'annulation.

4) Sur l'impossibilité de déterminer avec exactitude le périmètre d'évacuation

Aux termes de l'article 1 de l'arrêté attaqué : *« **il est ordonné aux personnes occupant les locaux sis au village de Combani, quartier « La Pompa », commune de TSINGONI, tels que concernés par le périmètre figurant sur la carte jointe (annexe 1), et édifiés sans droit ni titre sur les parcelles cadastrales (...)** dont les habitats présentent des risques graves pour la salubrité, la sécurité, la tranquillité publique, en l'absence notamment de réseau d'alimentation en eau portable, de collecte des eaux usées, et d'eaux pluviales, de voiries, et d'équipements collectifs, d'évacuer les lieux, dans un délai d'un mois et huit jours, à compter de la notification du présent arrêté ».*

Le plan produit en annexe 1 de l'arrêté querellé ne permet pas d'identifier avec précision les habitations visées par l'opération de démolition. Si une mention manuscrite précise qu'il s'agit du « périmètre ELAN – Combani post contentieux déc. 2021 », il demeure impossible de déterminer avec précision le périmètre d'évacuation.

D'après les pièces produites, il apparaît que le périmètre d'évacuation aurait été modifié à la suite du précédent contentieux sans qu'il soit matériellement possible de définir précisément les habitations concernées par l'opération de démolition.

Ce manque d'informations concernant aussi bien le statut des constructions (édifiées légalement ou bien sans droit ni titre) que le périmètre précis de l'opération peut expliquer les nombreux débordements constatés en marge des opérations engagées sur la base de l'article 197 de la loi ELAN.

Ainsi, alors même que l'arrêté n°2020-SG-705 du 7 octobre 2020 portant évacuation et démolition des constructions bâties illicitement à Kahani, commune de Ouangani fixait à 72 le nombre de cases promises à la destruction (décompte réalisé par la gendarmerie dans un rapport annexé à l'arrêté) ; au lendemain de l'opération la presse locale faisait état de la destruction de 97 cases, soit 25 supplémentaires...⁷

Les associations requérantes déplorent des incohérences en amont entre les chiffres communiqués dans le rapport de la gendarmerie et ceux de l'ACFAV puis tout au long de l'opération⁸.

Par une ordonnance en date du 9 mars 2021, le juge des référés du tribunal de céans ordonnait l'hébergement sans délai d'une famille dont l'habitation avait été détruite en marge d'une opération organisée par la préfecture le 15 février 2021 à Dzoumogné (production O).

Le juge des référés considérait qu'« il résulte de l'instruction, et notamment des pièces produites non contestées, que la parcelle AX 55b, occupée par la requérante et sa famille, a fait l'objet d'une procédure de régularisation à son profit par le département de Mayotte après un avis favorable de la commune de Bandraboua. Le préfet de Mayotte ne soutient ni établit que la construction de Mme Said a été édifiée sans droit ni titre et il ne conteste pas sa destruction le 16 février 2021 dans le cadre des opérations de lutte contre l'habitat illégal. Au demeurant, il ne ressort pas de l'arrêté du 6 janvier 2021 portant évacuation et destruction des constructions bâties illicitement à Dzoumogné, sur le territoire de la commune de Bandraboua, que Mme Said figure au nombre des occupants des constructions illicitement construites sur la parcelle cadastrée AX 43 au lieu-dit Mobogoni, listés dans son annexe 1, et devant évacuer leur domicile, ni que son domicile soit compris dans les locaux édifiés sans droit ni titre sur ladite parcelle AX 43, tels que figurant dans son annexe 2. »

Ordonnance du juge des référés du TA Mayotte, 9 mars 2021, n°2100547

L'arrêté encourt l'annulation en ce qu'il ne permet pas de déterminer avec exactitude le périmètre d'évacuation.

C/ SUR LA LEGALITE INTERNE DE L'ARRETE PORTANT EVACUATION ET DESTRUCTION DES CONSTRUCTIONS BATIES ILLICITEMENT DANS LE QUARTIER DE LA POMPA, COMMUNE DE TSINGONI

Aux termes de l'article 197 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique : « *Après l'article 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 indigne dans les départements et régions d'outre-mer, il est inséré un article 11-1 ainsi rédigé : « Art. 11-1.-I.-A 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*

⁷ <https://lejournaldemayotte.yt/2020/11/23/un-bidonville-de-400-habitants-rase-a-kahani/>

⁸ <https://www.mayottehebdo.com/actualite/amenagement/loi-elan-plus-grosse-operation-destructions-bangas-koungou/>

*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'Etat 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'Etat 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. A 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. (...) / 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'Etat supporte les frais liés à l'exécution d'office des mesures prescrites. ».*

1) Sur l'erreur de droit : les habitations visées par l'arrêté préfectoral ne forment pas un ensemble homogène sur un ou plusieurs terrains d'assiette

Il résulte de ce texte que le périmètre visé par l'arrêté portant évacuation et démolition **doit** constituer un ensemble homogène.

Dans un quatrième considérant, le préfet prétend que « *l'ensemble des constructions en tôle concernées par les rapports susvisés ont été édifiées sans droit ni titre, sur la zone visée à l'article 1 et aux annexes 1 et 2 du présent arrêté, et qu'elles constituent un ensemble homogène d'un habitat informel et illégal* ».

Or, un ensemble homogène est celui dont tous les éléments sont de même nature et/ ou présentent des similitudes de structure, de fonction, de répartition.

Dans un mémoire en défense produit par le préfet de Mayotte dans une précédente affaire (production S), ce dernier soulignait que « *la notion d'ensemble homogène introduite à l'article 197 de la loi ELAN n'est définie par aucun texte* ».

Par suite, c'est au juge de céans qu'incombe la tâche délicate de tenter de définir cette notion d'ensemble homogène.

Pour les requérants, la notion d'ensemble homogène est à rapprocher de celle d'unité foncière laquelle a été définie par le Conseil d'Etat comme un « *îlot d'un seul tenant composé d'une ou plusieurs parcelles appartenant à un même propriétaire ou à la même indivision* »

CE, 27 juin 2005, n° 264667, commune Chambéry c/ Balmat

Le propriétaire doit être unique qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une personne morale de droit privé ou de droit public.

La jurisprudence considère que des terrains, parcelles cadastrales ou lots contigus appartenant initialement à des propriétaires distincts forment une seule et même unité foncière lorsqu'elles sont réunies entre les mains d'un même propriétaire

CE, 31 octobre 1990, Warren, req. n° 79.538

A l'inverse deux lots relevant de propriétaires distincts forment deux unités foncières différentes même si auparavant ils relevaient d'un seul et même propriétaire

CE, 31 octobre 1990, Époux Besson

Dans un mémoire en défense produit le 10 décembre 2021, le préfet se reporte aux travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de ce texte. Il déduit de « *l'objectif poursuivi par le législateur* » qu'un ensemble homogène « *doit s'entendre comme un ensemble d'habitats agglomérés ou regroupés, aisément identifiable* » (production S).

Or, aucun élément issu des travaux parlementaires ne permet de définir cette notion.

A n'en pas douter, l'arrêté litigieux vise un périmètre avec une structure hétérogène.

Ce n'est pas la totalité des logements mais bien « *la plupart des logements sont construites sans fondations conformes aux règles de l'art* ». Ce n'est pas la totalité des logements mais encore une fois « *de nombreux logements (qui) ne disposent pas assez d'ouvertures donnant vers l'extérieur* ». De même, l'ARS note que « *la grande majorité des logements ne dispose pas d'ouvrants permettant un éclairage naturel suffisant* ».

Si la définition d'un ensemble homogène était aussi simple, comment expliquer les différences d'analyses entre le rapport établi par l'ARS et la conception que s'en fait le préfet ?

Le juge des référés ne sera pas dupe.

Rappelons que dans son avis daté du 21 octobre 2021, le directeur de la santé publique émettait un avis défavorable. Non, sans une certaine élégance, il appelait le préfet de Mayotte à faire preuve de patience et de prudence (production D).

D'autres mécanismes existent pour la résorption de l'habitat indigne. Curieusement, les services de l'Etat ne s'en sont pas saisis jusque-là....

Dans un récent rapport sur la politique du logement dans les Outre-mer, les sénateurs constatent que malgré l'ampleur du phénomène, les outils nationaux permettant d'envisager la résorption de l'habitat insalubre ne sont pas déployés dans ces territoires⁹.

Au vu de ce qui précède, le tribunal de céans devra ordonner l'annulation de l'arrêté en ce qu'il vise un ensemble hétérogène.

⁹ <http://www.senat.fr/rap/r20-728-1/r20-728-18.html>

2) Sur l'inexactitude matérielle des faits et la preuve de la réalité des désordres et risques justifiant l'adoption de l'arrêté querellé

S'il résulte de dispositions précitées que le préfet de Mayotte peut ordonner l'évacuation et la destruction des constructions bâties sans droit ni titre et présentant des désordres graves et des risques sanitaires dument justifiés, **il lui appartient d'établir la réalité des désordres et risques justifiant la mise en œuvre des mesures exceptionnelles prévues par ces dispositions.**

Les habitations concernées doivent présenter des risques graves pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique.

Les opérations d'évacuation et de démolition doivent être envisagées qu'en dernier recours sauf à vouloir accroître la part de la population se trouvant en situation de grande précarité.

Compte tenu des capacités du département, il est matériellement impossible de reloger toutes les personnes au rythme actuel des démolitions.

La saisine du tribunal de céans au mois de novembre 2021 a mis fin au relogement des familles concernées par l'opération.

Si les désordres constatés étaient si graves, comment expliquer que Mme B. et ses enfants occupent toujours le même logement faute d'une réelle proposition de relogement adapté ?

De plus, Mme B. conteste les motifs allégués tenant à l'insalubrité, la surpopulation ou encore l'absence de commodités.

En l'espèce, le préfet n'apporte aucune précision permettant au tribunal de céans de déterminer en quoi l'habitation de l'intéressée présente un risque grave justifiant un ordre d'évacuation et de démolition.

Le préfet échoue d'ailleurs à rapporter cette preuve s'agissant de chacun des occupants de la parcelle. L'emploi de termes très généraux dans les différents considérants de l'arrêté querellé masque une parfaite méconnaissance des situations individuelles des occupants de ces parcelles.

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser dans quelles hypothèses très précises la nécessité de sécurité publique est susceptible de justifier une mesure d'évacuation impliquant « le départ des occupants du campement, notamment des enfants scolarisés ». Dans cette affaire, le juge des référés a estimé que l'arrêté préfectoral ne portait « *pas une atteinte manifestement illégale à leur liberté d'aller et venir, à leur vie privée et à l'intérêt supérieur des enfants* ».

Dans le cas d'espèce, des branchements frauduleux et reconnus comme dangereux par ERDF en amont et à proximité de l'alimentation d'un poste de transport d'électricité constituaient un risque d'électrocution et d'incendie, ainsi qu'une baisse de tension de l'alimentation du poste rendant inopérant le système permettant de couper le courant en cas de danger.

Conseil d'Etat, 5 avril 2011, n° 347949.

Un raisonnement à *contrario* permet d'affirmer qu'à défaut de l'imminence d'un tel danger, la simple occupation sans droit ni titre ne devrait pas aboutir à une évacuation suivie d'une démolition dans des délais aussi courts et sans qu'un véritable diagnostic social ait été réalisé.

L'arrêté querellé encourt l'annulation en ce que le préfet échoue à établir la réalité des désordres et risques justifiant la mise en œuvre des mesures exceptionnelles prévues par l'article 197 de la loi ELAN.

3) Le diagnostic social : un préalable obligatoire qui en l'espèce fait défaut et entache la procédure d'une illégalité manifeste

En introduisant dans l'article 197 de la loi ELAN des dispositifs spécifiques de lutte contre l'habitat informel, le législateur a accordé des pouvoirs élargis aux préfets de Mayotte et de Guyane leur permettant ainsi d'engager des procédures administratives afin de procéder à la démolition « *des locaux ou installations édifiés sans droit ni titre* » lorsque ceux-ci « *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* ».

Ce dispositif exceptionnel ne dispense pas le préfet de son obligation d'établir un diagnostic préalable, conformément aux instructions issues de la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation 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.

Sur la nécessité d'appliquer les lignes directrices issues de la circulaire du 26 août 2012 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

Dans le mémoire en défense produit le 11 décembre 2021 dans un précédent contentieux, le préfet de Mayotte affirmait que « *les circulaires et instructions dont se prévalent les requérants ne concernent pas les départements et territoires d'Outre-mer, et encore moins la mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 197 de la loi ELAN, et sont donc inapplicables à la présente espèce* » (production C : page 15 du mémoire en défense).

Et, pourquoi cela ?

Ces lignes directrices ont pour objectif la mise en place d'« *une politique à la fois humaine et exigeante quant au respect du droit et de la loi mais aussi une politique efficace, avec un objectif de réduction durable du nombre de bidonvilles dans les 5 ans à venir.* »

N'est-ce pas là l'objectif affiché par le préfet ?

Ces deux textes ne font que transposer des principes contenus dans le code de l'action sociale et des familles.

Le préfet affirme, sans jamais juger utile d'en rapporter la preuve, que les démarches relatives au logement ou à la continuité scolaire des enfants seraient prévues dans « *le plan d'accompagnement social décliné par les associations en charge de l'hébergement et du relogement* ».

Les associations regrettent que ce plan d'accompagnement ne puisse pas être communiqué au tribunal de céans.

Une chose est sûre.

Il n'y a pas suffisamment de places d'hébergement et/ ou de logements pour accueillir toutes les personnes concernées par les arrêtés successifs d'évacuation et de démolition pris en application de l'article 197 de la loi ELAN.

Le rythme des démolitions est nettement supérieur à celui de création des logements.

C'est très certainement ce manque de places qui justifie le retard pris par l'ACFAV pour proposer aux familles concernées un logement adapté.

Pourquoi maintenir des familles dans des habitats présentant de tels risques alors même qu'elles pourraient être prises en charge avant la notification de l'arrêté querellé ?

Un tel comportement n'est pas acceptable.

C'est avec une parfaite mauvaise foi que le préfet de Mayotte prétend que chaque famille fait l'objet d'un examen approfondi de sa situation, notamment en ce qui concerne les enfants du foyer.

En réalité, l'accompagnement des familles démarre - au mieux - une fois celles-ci admises dans un nouvel hébergement.

En agissant de la sorte, sans tenir compte des particularités de chaque cellule familiale, le préfet de Mayotte ne fait que déplacer le problème.

Concernant le diagnostic préalable, l'instruction du 25 janvier 2018 rappelle que : « ***Quelles que soient les caractéristiques du campement, il est essentiel que le plus tôt possible, si possible dès l'implantation et indépendamment de l'existence ou non de procédures juridiques engagées en vue de son évacuation, une action de repérage et diagnostic soit conduite avec l'affirmation de la présence de la puissance publique. Cette action doit permettre d'établir un plan d'action et un calendrier prévisionnel en vue de la résorption complète du campement.*** »

Par une note en date du 18 mars 2014, la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) rappelait que :

« Le cadre de l'action de l'État dans le cas d'évacuations de campements illicites a été fixé par la circulaire interministérielle du 26/08/2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites. (...) »

Mais elle précise également, au regard des principes fondateurs de la République et de nos engagements internationaux, qu'il convient d'assurer un traitement égal et digne de toute personne en situation de détresse. La conciliation de ces deux grandes exigences impose de préparer l'évacuation d'un campement illicite dès que de la décision de justice est connue, voire, chaque fois que cela est possible, en amont de celle-ci.

C'est pourquoi la circulaire du 26 août 2012 précitée, demande, hors cas d'urgence, au préfet de faire établir un diagnostic global et individualisé des personnes vivant dans le campement. »¹⁰

Dans cette affaire, Mme B. peine à comprendre le rôle joué par les agents de l'ACFAV.

Ces derniers semblent n'avoir aucune information sur les contours des offres de logement qu'ils proposent.

Il appartiendra au préfet de justifier du sérieux du diagnostic établi et de fournir toute précision utile permettant de déterminer les contours de la proposition qui, rappelons-le, doit être adaptée à la situation de l'intéressée.

Sauf cas exceptionnels, la mise en place des mesures protectrices prévues par ces deux textes doit être un préalable obligatoire à l'usage de la force publique.

Le tribunal de céans devra rappeler au préfet qu'aucune évacuation ne doit être mise œuvre sans un réel accompagnement des occupants sans droit ni titre.

« Résorber, cela signifie agir sur tous les bidonvilles, en les encadrant et en travaillant le plus tôt possible à l'accompagnement des personnes vers la sortie, dans le but d'une résorption complète des campements. Il s'agit de dépasser l'approche centrée sur les évacuations et d'inscrire l'intervention publique dans une dimension plus large, depuis l'implantation du campement jusqu'à sa disparition, en passant par la prévention des installations, et alliant à la fois programmes d'insertion en France, respect des lois de la République et du droit au séjour, actions de réinstallation dans le pays d'origine et coopération transnationale », affirme le gouvernement dans l'instruction du 25 janvier 2018¹¹.

En matière de scolarisation

Au regard du droit fondamental à l'instruction, les préfets sont invités par ces textes à favoriser la mise en œuvre de l'obligation scolaire :

« En relation avec les maires et les associations, les services de l'Éducation nationale, plus particulièrement ceux chargés de la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage, **conduiront les actions permettant de prendre en charge sans délai et avec un souci de continuité les enfants présents dans les campements.** Dans ce cadre, vous veillerez à prévoir des actions portant sur les conditions matérielles de scolarisation dans la mesure où elles ont une incidence forte sur la fréquentation scolaire (à titre d'illustration, le transport, la cantine, les fournitures scolaires) ».

En l'espèce, les quelques propositions d'hébergement faites postérieurement à l'adoption de l'arrêté querellé ne tiennent aucunement compte des lieux de scolarisation des enfants.

Les services de l'Éducation nationale n'ont même pas été sollicités. Dans un département où des milliers d'enfants sont privés d'école, l'action engagée par le préfet de Mayotte est irresponsable.

Par une lettre ouverte en date du 22 novembre 2021, les associations requérantes exigent du ministre de l'Éducation nationale des solutions urgentes afin que soit respectée l'obligation scolaire dès l'âge de 3 ans.

Le tribunal devra rappeler au préfet qu'aucune évacuation ne saurait être réalisée sans que la continuité de la scolarisation - telle que prévue par la circulaire du 26 août 2012 - soit garantie.

¹¹ Instruction du gouvernement NOR : TERL1736127J du 25 janvier 2018 visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles

En matière sanitaire

La circulaire interministérielle du 26 août 2012 demande aux préfets de « favoriser l'accès aux droits, à la prévention et aux soins, avec une vigilance particulière concernant l'accès à la vaccination et à la santé materno-infantile ».

Ainsi, « lorsque cet accès aux soins est déjà en cours, par l'intermédiaire d'associations réalisant des campagnes de vaccinations ou organisant le suivi d'occupants atteints de certaines pathologies, il conviendrait de s'assurer que cet accès ne soit pas interrompu du fait de l'expulsion et puisse se poursuivre. Cette exigence trouve son sens dans le droit à la protection de la santé dont peuvent se prévaloir les occupants en vertu du préambule de la Constitution, mais aussi de l'intérêt évident que la société a de ne pas laisser errer sans suivi médical des personnes qui, en raison de leurs conditions de vie très précaires, ont plus de risque de développer certaines pathologies contagieuses (comme la tuberculose, la bronchiolite et la gale). »

En l'espèce, les risques invoqués par le préfet pour justifier la mise en œuvre de la procédure offerte par l'article 197 de la loi ELAN ne sont pas de nature à justifier qu'il soit porté une telle atteinte aux droits des personnes occupants ces parcelles.

« Les démolitions dans le cadre d'opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) se sont multipliées à Mayotte et en Guyane depuis la loi Elan de 2018. **Pour éviter de ne faire que déplacer des bidonvilles, ces opérations doivent associer en amont et en aval les populations pour identifier des solutions pérennes de relogement.** Les actions des ADIL (présentes partout sauf à Mayotte) et celles des associations (comme la Fondation Abbé Pierre, uniquement présente dans l'océan Indien) doivent être encouragées » (page 4 du document de synthèse)¹²

Dans plusieurs affaires, la CESDH a rappelé l'obligation pour les autorités de procéder à un diagnostic social et veiller à concilier les intérêts en présence.

Ainsi, il a pu être jugé que « si aucun hébergement de rechange n'est disponible, l'ingérence est plus grave que si un tel hébergement est disponible », hébergement qui doit être « adapté » aux besoins de l'individu et notamment à « ses exigences familiales et ses ressources financières ».

CEDH, Winterstein / France, 17 octobre 2013, n°27013/07

La Cour n'hésite pas à relever les manquements des États lorsque ces derniers ont « failli à mener une véritable consultation avec les intéressés sur les possibilités de relogement en fonction de leurs besoins, préalablement à leur expulsion ».

CEDH, Bagdonavicius et autres / Russie, n°19841/ 06

L'arrêté attaqué encourt l'annulation en ce qu'il a été adopté sans qu'un diagnostic social ait été réalisé en amont.

¹² « Reconstruire la politique du logement en outre-mer » <http://www.senat.fr/rap/r20-728-1/r20-728-1-syn.pdf>

4°) Sur l'absence de proposition d'hébergement ou de logement adapté annexé à l'arrêté

Dans la présente affaire, le tribunal de céans devra rappeler au préfet l'obligation qui lui est faite d'annexer à son arrêté « *une proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence adaptée à chaque occupant* ».

Il ne s'agit pas là d'une simple faculté mais bien d'une obligation.

La quasi-absence de logement sociaux dans le département de Mayotte devrait obliger l'Etat à plus de prudence.

Au vu de la cadence que semble s'être fixé le préfet de Mayotte et en l'absence de structures permettant d'accueillir les populations délogées, pas l'ombre d'un doute est permis.

Comme l'a récemment relevé M. Kamel SENNI, responsable du pôle logement d'abord de la fédération SOLIHA, implantée à Mayotte :

« *Détruire un bidonville avec un bulldozer ne peut pas régler les difficultés des habitants* »¹³

Si le préfet n'est pas en mesure de proposer une solution de relogement pérenne, il doit renoncer à l'évacuation de la parcelle.

Rappelons que la loi Letchimy 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 prévoit des dispositions de relogement et d'indemnisation des ménages après les opérations de démolition.

Concernant le relogement des occupants sans droit ni titre, l'article 3 de ce texte prévoit qu'« *en cas de faillite du bailleur, le relogement ou l'hébergement d'urgence est effectué par la personne publique maître d'ouvrage des équipements publics ou à l'initiative de l'opération d'aménagement* ».

En l'espèce, impossible de savoir si le préfet a saisi le service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO), service qui aux termes de l'article L. 345-2-4 du CASF a notamment pour mission :

« 1° *De recenser toutes les places d'hébergement, les logements en résidence sociale ainsi que les logements des organismes qui exercent les activités d'intermédiation locative ;*

3° *De veiller à la réalisation d'une évaluation sociale, médicale et psychique des personnes ou familles mentionnées au même premier alinéa, de traiter équitablement leurs demandes et de leur faire des propositions d'orientation adaptées à leurs besoins, transmises aux organismes susceptibles d'y satisfaire ;*

8° *De participer à l'observation sociale. »*

M. Etienne AKA, directeur de l'ACFAV, atteste sur l'honneur « *que suite aux enquêtes sociales qui ont été réalisées en date du 16 novembre 2021 par les professionnels de l'ACFAV France Victimes 976 Mayotte dans le cadre de l'opération de destruction des habitats illégaux « loi ELAN » situés à Combani dans la*

¹³ <http://www.senat.fr/rap/r20-728-1/r20-728-18.html>

commune de TSINGONI, les familles concernées par cette opération se sont vues proposer après enquête une solution d'hébergement selon leur composition familiale ».

Un tableau répertoriant 13 ménages précise le jour et l'heure de la proposition d'hébergement (ce que nous supposons).

Mme B. aurait reçu une proposition d'hébergement (et non pas de logement) le 18 janvier 2022 à 10h38. L'hébergement se situe dans le village de Chembenyoumba, plus au nord, et serait géré par l'association Mlezi Maore d'après les rares informations contenues dans ce tableau.

A la date du présent mémoire, Mme B. n'a aucune idée du jour où elle pourra intégrer ce lieu. Elle ne sait pas non plus ce qui sera fait pour permettre à sa fille Naiza de poursuivre une scolarité normale.

Le tribunal lira les chiffres mentionnées en page 2 de l'attestation établie par le directeur de l'ACFAV et annexée à l'arrêté (production E).

Alors que seuls 13 ménages figurent sur le tableau, 29 personnes auraient accepté les propositions d'hébergement...

Il est impossible d'identifier ces 29 personnes. S'agit-il d'enfants, de célibataires, de personnes âgées, de simples individus non déterminés... ?

Suivant une même « grille d'analyse », 35 personnes auraient refusé les propositions d'hébergement...là encore impossible de savoir de qui il est question.

Une fois de plus, le tribunal de céans ne sera pas dupe.

L'attestation établie par l'ACFAV a pour seule finalité de donner à l'arrêté querellé les apparences de la légalité.

En l'état, le tribunal de céans n'est pas en mesure de réaliser le contrôle de légalité qui lui revient.

L'arrêté attaqué est entaché d'illégalité manifeste faute pour le préfet d'y avoir annexé la proposition d'hébergement ou de logement adapté qui aurait été faite aux occupants de la parcelle avant l'adoption de la décision litigieuse.

Si pour des motifs liés au respect du secret médical, les enquêtes sociales n'ont pas à être annexées à l'arrêté préfectoral, il n'en demeure pas moins l'obligation faite à l'administration d'annexer à l'arrêté une proposition d'hébergement d'urgence ou de logement adapté à chacune des familles.

L'attestation globale établie par l'ACFAV et annexée à chaque arrêté adopté en application de l'article 197 de la loi ELAN ne saurait satisfaire cette exigence.

De fait, le tribunal de céans est appelé à croire sur parole l'administration : une proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence adaptée a été faite à l'ensemble des ménages. Dont acte.

En l'espèce, le préfet de Mayotte échoue à rapporter la preuve de ce qu'une offre d'hébergement et/ ou de logement adapté à chaque famille **aurait précédé l'adoption de l'arrêté querellé.**

Mme B. s'impatiente. Elle espère pouvoir au plus vite quitter ce quartier avec ses trois filles.

Par l'intermédiaire de son conseil, elle a manifesté le souhait d'être prise en charge par le SIAO puis par l'ACFAV, en vain.

Si une proposition de logement lui avait été faite, pourquoi la maintenir dans un lieu présentant des risques pour sa santé et celle de ses enfants ?

L'emploi de la forme passive du passé composé ne laisse place à aucun doute sur l'intention de l'auteur : établir un certificat attestant de faits inexacts puisqu'à la date du 3 février 2022 aucune offre d'hébergement ou de logement n'avait été faite à Mme B. qui est contrainte de se maintenir dans les lieux.

Cette situation génère un stress important pour la requérante et pour les enfants du foyer.

Aux termes de l'article 441-1 du code pénal : « *Constitue un faux toute altération frauduleuse de la vérité, de nature à causer un préjudice et accomplie par quelque moyen que ce soit, dans un écrit ou tout autre support d'expression de la pensée qui a pour objet ou qui peut avoir pour effet d'établir la preuve d'un droit ou d'un fait ayant des conséquences juridiques.* »

Ces faits, s'ils sont avérés, sont extrêmement graves. Les propositions de relogement des occupants doivent impérativement précéder l'adoption de l'arrêté portant évacuation et démolition pris en application de l'article 197 de la loi ELAN.

Dans une précédente affaire, le juge des référés, se fiant « *aux énonciations de l'arrêté litigieux, dont les requérants n'établissent pas, ni même n'allèguent qu'elles seraient entachées d'erreurs ou d'omissions* », considérait que le moyen tiré de ce que le préfet aurait méconnu leur droit au relogement ou à un hébergement d'urgence devait être écarté comme manquant en fait.

Le juge des référés n'avait aucune raison de douter de la véracité des engagements pris par le préfet de Mayotte dans l'attestation globale annexé à l'arrêté du 17 juin 2021 certifiant que des propositions de relogement adaptées avaient été faites à chacune des personnes citées par cette annexe.

TA de Mayotte, Réf. 4 octobre 2021, dossiers n°2103617 et 2103659

Dans les faits, il apparaît que les propositions d'hébergement de l'ACFAV interviennent très tardivement après l'adoption de l'arrêté.

Au vu de ce qui précède, l'arrêté attaqué encourt l'annulation en ce qu'il a été pris sans qu'y soit annexé une véritable proposition d'hébergement ou de logement adapté aux situations.

5°) Sur l'atteinte grave portée au droit de la requérante de mener une vie privée et familiale

Selon une jurisprudence constante, la Cour européenne des droits de l'homme estime que :

« *L'article 8 de la Convention tend pour l'essentiel à prémunir l'individu contre d'éventuelles ingérences arbitraires des pouvoirs publics ; il engendre de surcroît des obligations positives inhérentes à un respect effectif de la vie familiale* » (Cour EDH, 5e Sect. 4 octobre 2012, *Harroudj c. France*, Req. n° 43631/09, § 40).

En effet, « il pèse [...] sur les Etats une obligation « d'agir de manière à permettre aux intéressés de mener une vie familiale normale » (Marckx, précité, § 31) » (Cour EDH, 5e Sect. 19 janvier 2012, Popov c. France, Req. n° 39472/07 et 39474/07, § 133).

Par un arrêt en date du 14 mai 2020, la Cour européenne a condamné la France pour violation combinée des articles 8 et 13 de la Convention européenne en raison de l'évacuation de plusieurs familles roms d'un campement à La Courneuve en 2013.

CEDH 14 mai 2020, Hirtu et autres c. France, req. n° 24720/13

Dans cette affaire, le préfet de la Seine-Saint-Denis avait eu recours à l'encontre des requérants à la procédure prévue à l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 laquelle lui permettait de procéder à l'expulsion d'un campement illégal de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques après mise en demeure et sans intervention préalable d'un juge. Le bref délai entre la décision et l'évacuation a fait qu'aucune mesure, notamment de relogement, comme le prévoit la circulaire du 26 août 2012, n'a été prise.

Si l'ingérence était bien prévue par la loi et visait les buts légitimes que sont la protection de la santé et la sécurité publique, il n'en demeure pas moins l'obligation faite à l'Etat de prendre des mesures de relogement pour les familles concernées.

« La Cour a eu l'occasion de réaffirmer que l'appartenance des requérants à un groupe socialement défavorisé et leurs besoins particuliers à ce titre doivent être pris en compte dans l'examen de proportionnalité que les autorités nationales sont tenues d'effectuer, non seulement lorsqu'elles envisagent des solutions à l'occupation illégale des lieux, mais encore, si l'expulsion est nécessaire, lorsqu'elles décident de sa date, de ses modalités et, si possible, d'offres de relogement (Yordanova et autres, préc., § 129 et 133 et Winterstein, préc., § 160). »

Ce sont les modalités de l'expulsion qui ont justifié la condamnation de la France sur l'article 8.

Dans une autre affaire, concernant cette fois-ci le bidonville Coignet à Saint-Denis (93), la Cour, en dépit des informations transmises par le gouvernement, saisie d'une demande de mesures provisoires en application de l'article 39 du règlement de la Cour, demandait au gouvernement français de ne pas évacuer du campement les requérants vulnérables pour la durée de la procédure devant la Cour ou jusqu'à ce que le Gouvernement fournisse à la Cour **des informations concrètes sur les offres alternatives d'hébergement proposées à ces personnes.**

Cette mesure provisoire confirme l'analyse faite par les requérants : l'Etat ne saurait se contenter de formuler des offres alternatives d'hébergement sans aucune information permettant de déterminer si celles-ci sont ou non adaptées à la situation des personnes.

La CESDH pourrait être appelée à intervenir pour empêcher le préfet de procéder à des évacuations sans aucun diagnostic préalable de personnes vulnérables.

L'action du préfet, lequel s'abstient de fournir des informations suffisamment précises sur les propositions d'hébergement ou de logement, porte une atteinte grave au droit des requérants de mener une vie privée et familiale.

En ordonnant à Mme B. d'évacuer la parcelle qu'elle occupe avec ses trois filles mineures, sans envisager la moindre indemnisation ni prise en charge adaptée à leur composition familiale, le préfet de Mayotte porte une atteinte grave à son droit de mener une vie privée et familiale.

Le constat fait pour Mme B. est parfaitement transposable à l'ensemble des personnes installées sur les parcelles visées par l'arrêté litigieux.

L'arrêté attaqué encourt l'annulation en ce qu'il porte une atteinte grave au droit de l'intéressée de mener une vie privée et familiale normale tel que protégé par l'article 8 de la CESDH.

6°) Sur l'atteinte grave portée à l'intérêt supérieur d'enfants mineurs et le grave traumatisme qui peut en résulter

La décision litigieuse ne tient nullement compte de la situation des trois enfants mineurs de la requérante.

L'article 3-1 de la Convention de New York relative aux droits de l'enfant prévoit que :

« Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ».

Le Conseil d'Etat a reconnu cette disposition comme étant d'effet direct.

Conseil d'Etat, Cinar, 22 septembre 1997

Rappelons en l'espèce que l'autorité administrative est tenue d'accorder une attention primordiale à l'intérêt supérieur des enfants dans toutes les décisions les concernant, en se fondant sur l'article 3-1 de la Convention de New York.

La circulaire interministérielle du 26 août 2012 et l'instruction du gouvernement du 25 janvier 2018 font obligation aux préfets de tenir compte de la situation des familles et notamment des enfants.

L'objectif affiché de lutte contre l'habitation informel ne saurait justifier pareilles atteintes à l'intérêt supérieur d'enfants mineurs.

PAR CES MOTIFS

et tous autres à produire, déduire, suppléer, au besoin même d'office, les requérants, pris ensemble, Mme Dhoifaenti B. , le GISTI, la FASTI et la Ligue des droits de l'homme concluent à ce qu'il plaise au tribunal administratif de Mayotte de bien vouloir :

DIRE ET CONSTATER QUE :

- Mme Dhoifaenti B. , en tant qu'occupante des parcelles visées par l'arrêté, justifie d'un intérêt à agir ;
- Le GISTI, la FASTI et la Ligue des droits de l'homme justifient d'un intérêt à agir de par leurs statuts ;
- L'arrêté attaqué est entaché d'illégalité externe et interne ;
- Les habitations concernées ne forment pas un ensemble homogène sur un ou plusieurs terrains d'assiette comme l'exige l'article 197 de la loi ELAN ;
- Il pouvait être remédié aux risques allégués par la préfecture sans qu'il soit nécessaire d'ordonner la démolition des habitations,
- Aucune proposition d'hébergement ou de logement adapté n'est annexée à l'arrêté querellé ;
- L'annexe n°3 ne permet pas de déterminer les contours de la proposition d'hébergement et / ou de logement qui leur aurait été faite ;
- L'arrêté porte une atteinte grave au droit de Mme Dhoifaenti B. et de ses enfants mineurs, et plus généralement de l'ensemble des occupants des parcelles visées par la décision litigieuse, de mener une vie privée et familiale tel que protégé par l'article 8 de la CESDH ;
- L'arrêté porte une atteinte grave à l'intérêt supérieur de ses trois enfants mineurs et plus généralement de l'ensemble des occupants des parcelles visées par la décision litigieuse, tel que protégé par l'article 3-1 de la CIDE ;

EN CONSEQUENCE :

- Annuler l'arrêté n°2022-SGA-0082 portant évacuation et destruction des constructions bâties illicitement au village de Combani, quartier de la pompa, commune de TSINGONI ;
- Condamner l'Etat à verser à Mme Dhoifaenti B. la somme de 1.500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- Condamner l'Etat à verser à chacune des associations requérantes la somme de 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

SOUS TOUTES RESERVES