

Paris, le 25 juin 2024

Décision du Défenseur des droits n°2024-98

La Défenseure des droits,

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

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

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

Vu le Préambule de la Constitution du 5 octobre 1946 et notamment ses alinéas 11 et 12 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et notamment ses articles 3 et 8 ;

Vu la Convention internationale des droits de l'enfant et notamment son article 3-1 ;

Vu le code de l'action sociale et des familles et notamment son article L. 345-2-2 ;

Vu le code de justice administrative ;

Saisie par un collectif de 23 personnes d'une réclamation relative à la carence de la Préfecture de Police de Paris, de la Mairie de Paris et de la Préfecture de région d'Île-de-France dans l'adoption de mesures permettant d'héberger les personnes occupant actuellement la « Maison des Métallos » dans le 11^e arrondissement de Paris ;

Décide, conformément à l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011, de présenter des observations devant le juge des référés du Conseil d'État.

Claire HÉDON

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

1. Le Défenseur des droits a été saisi, le 19 juin 2024, par un collectif de 23 personnes d'une réclamation relative à la carence de la Préfecture de Police de Paris, de la Mairie de Paris et de la Préfecture de région d'Île-de-France dans l'adoption de mesures permettant d'héberger les personnes occupant actuellement la « Maison des Métallos » dans le 11^e arrondissement de Paris.

Faits et procédure

2. Depuis le 6 avril 2024, la « Maison des Métallos », qui constitue un établissement culturel de la Ville de Paris, est occupée par des mineurs non accompagnés (entre 60 et 150) qui ne disposeraient d'aucune autre solution de logement ou d'hébergement alternative.
3. Le 17 mai 2024, la Ville de Paris a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Paris, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, d'ordonner l'expulsion sans délai des personnes occupant sans droit ni titre la « Maison des Métallos ». En effet, l'occupation de ce site aurait un coût financier important pour l'établissement et la Ville *« qui va aller en s'accroissant si la programmation dédiée aux jeux olympiques ne peut avoir lieu, ni la location du bâtiment à la Ville de Tokyo pendant les Jeux Olympiques »*¹.
4. Par une ordonnance du 5 juin 2024, le juge des référés du tribunal administratif a accueilli cette requête et a enjoint les occupants de la « Maison des Métallos » à libérer les lieux dans un délai de quinze jours à compter de la notification de l'ordonnance.
5. L'ordonnance a notamment relevé que *« compte tenu de l'indépendance des procédures de mise à l'abri et d'hébergement d'urgence par rapport à la procédure d'expulsion et, d'autre part, eu égard à l'accompagnement social dont les occupants sans droit ni titre de la Maison des Métallos font l'objet, notamment en raison de leur situation sanitaire, la mesure d'expulsion ne porte pas une atteinte disproportionnée à leur vie privée et familiale au sens de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ces occupants se présentant comme isolés de leur famille, ni ne méconnaît les intérêts supérieurs de l'enfant au sens de l'article 3-1 de la convention internationale des droits de l'enfant, ni ne porte atteinte à leur dignité humaine »*.
6. Par courriel du 12 juin 2024, les réclamants ont demandé à la Préfecture de Police de Paris et à la Ville de Paris de réquisitionner des locaux afin d'héberger les réclamants et au préfet de région de mettre en œuvre leur droit à l'hébergement d'urgence sur le fondement des articles L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles.

¹ TA de Paris, ord., 5 juin 2024, n°2412251/4-1, cons. 5.

7. En l'absence de réponse, le 19 juin 2024, les réclamants ont introduit une nouvelle requête sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative et formulant les mêmes demandes. Ils ont notamment souligné que le concours de la force publique peut être accordé pour exécuter l'ordonnance du 5 juin 2024 du tribunal administratif de Paris à partir du 20 juin.
8. Le 21 juin 2024, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a rejeté leur requête. Il a relevé que « *la Ville de Paris, qui [avait] précisé que la « Maison des Métallos » devait être mise à la disposition de la Ville de Tokyo dans le cadre des jeux olympiques de Paris à compter du 20 juillet 2024, [n'avait] pas requis le concours de la force publique pour assurer l'exécution forcée de cette ordonnance* ». Ainsi, les requérants « *ne peuvent être regardés comme risquant d'être expulsés de manière imminente ou comme étant sans abri à la date de la présente ordonnance* » et ne sont donc pas fondés à reprocher aux autorités publiques de ne pas avoir procédé au recensement des occupants sans droit ni titre de la « Maison des Métallos », de ne pas avoir apprécié la situation de vulnérabilité de chacun de ces occupants et de ne pas avoir trouvé de solution d'hébergement adapté de ces occupants.
9. Le 24 juin 2024, les requérants ont interjeté appel de cette décision devant le Conseil d'État.
10. Dans le cadre de l'audience devant se tenir pour statuer sur ce référé, conformément à l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011, la Défenseure des droits décide de présenter des observations devant le juge des référés du Conseil d'État.

Remarques liminaires

11. L'urgence de la procédure de référé et les délais contraints qu'elle implique n'ont pas permis au Défenseur des droits de solliciter les observations de la Préfecture de Police de Paris, de la Ville de Paris et de la Préfecture de Région d'Île-de-France quant à la décision litigieuse et de mettre en œuvre une instruction suivie d'une phase contradictoire du dossier. C'est donc au regard principalement des considérations relatives au droit applicable en la matière que le Défenseur des droits entend formuler ses observations.
12. S'agissant des éléments factuels de l'espèce, son analyse ne peut reposer que sur les pièces transmises par les auteurs de la saisine et sur les informations publiques disponibles, sans préjudice de leur éventuelle contestation au cours de l'audience.

Analyse juridique

13. La Défenseure des droits souligne que la carence des autorités compétentes pour mettre à l'abri les personnes occupant la « Maison des Métallos » pourrait porter une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales et notamment au droit à l'hébergement d'urgence des réclamants, et plus particulièrement à l'intérêt supérieur de l'enfant et au droit à une protection et une prise en charge adaptée pour les réclamants mineurs non accompagnés.

14. En effet, le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles impose à l'État une obligation d'héberger toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique ou sociale. Ainsi que l'a relevé le Conseil d'État, « *une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette mission peut faire apparaître, pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée* »². En particulier, ainsi que l'a relevé le juge des référés du tribunal administratif de Paris dans l'ordonnance du 21 juin 2024, il incombe alors aux autorités compétentes « *de procéder au recensement des occupants sans droit ni titre [des lieux de vie informels concernés par une expulsion], d'apprécier la situation de vulnérabilité de chacun de ces occupants et de trouver, suite à cette appréciation, une solution d'hébergement adaptée* ».
15. Un manquement à ces obligations serait également porteur de risques d'atteinte au droit au respect de la vie privée³, au droit à ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants⁴ ou à d'autres droits fondamentaux cruciaux « *pour l'identité de la personne, l'autodétermination de celle-ci, son intégrité physique et morale, le maintien de ses relations sociales ainsi que la stabilité et la sécurité de sa position au sein de la société* »⁵.
16. Par ailleurs, lorsqu'elles se trouvent confrontées à des situations d'extrême vulnérabilité, caractérisées notamment par la présence d'enfants en bas âge, de personnes âgées, malades ou encore handicapées, les autorités publiques auxquelles il incombe de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence se trouvent tenues à une obligation de moyens renforcée.
17. Cette obligation renforcée s'étend notamment à la protection des mineurs non accompagnés (MNA), qui constituent ainsi que l'a relevé la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), la « *catégorie des personnes les plus vulnérables de la société* »⁶. L'intérêt supérieur de l'enfant, protégé par l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) et les alinéas 11 et 12 du préambule de la Constitution de 1946⁷, prohibe, dès lors, les opérations d'évacuation de lieux de vie informels occupés par des mineurs non accompagnés en attente d'évaluation ou de décision judiciaire définitive avant tout processus de recensement et d'orientation vers des solutions d'hébergement adaptées à leur situation. De telles opérations seraient en effet de nature à compromettre leur protection, en venant rompre leurs relations avec les bénévoles qui les entourent

² CE, ord., 29 décembre 2023, n°489206, cons. 4.

³ Avis du Défenseur des droits n°22-07 du 25 novembre 2022 et n°23-01 du 23 janvier 2023. Voir également la décision n°2023-157 du 13 juillet 2023 ainsi que la décision n° 2020-222 du 9 novembre 2020.

⁴ Cons. Const., 19 janvier 1995, n°94-359 DC, cons. 6 et 7.

⁵ CEDH, 17 octobre 2013, n°27013/07, §148 ; CEDH, 14 août 2020, n°24720/13, §63.

⁶ CEDH, 5 avril 2011, requête n°8687/08 ; CEDH 21 juillet 2022, requête n°5797/17

⁷ Cons. const., 21 mars 2019, n° 2018-768 QPC, cons. 5 et 6

et les professionnels mandatés par le département dans le cadre du dispositif d'évaluation⁸.

18. Dans ce cadre, la Défenseure des droits souligne l'importance d'un examen particulier et individuel des situations, y compris par le juge des référés, afin qu'une solution adaptée soit proposée à chaque mineur. La CEDH a rappelé à ce titre qu'un hébergement dans des dispositifs adultes pour des personnes se déclarant MNA et l'inaction des autorités nationales au regard de leur situation et besoins particuliers constituait une violation de l'article 3 de la CSDH⁹.
19. En effet, l'article 20 de la CIDE, dont l'applicabilité directe a été reconnue par le Conseil d'État¹⁰, prévoit que tout enfant privé de son milieu familial ou en danger au sein de celui-ci a droit une protection et une aide spéciale et que les États parties prévoient pour cet enfant une protection de remplacement.
20. Le juge des référés du Conseil d'État a rappelé qu'une obligation particulière pèse sur les autorités départementales lorsqu'un mineur privé de la protection de sa famille est sans abri et que sa santé, sa sécurité ou sa moralité est en danger et que, lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour le mineur intéressé, une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette mission porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale¹¹.
21. La liberté fondamentale attachée à la prise en charge d'un mineur isolé, sans abri et en situation de danger, confié par l'autorité judiciaire, serait illusoire si le mineur qui sollicite de cette autorité d'être ainsi protégé ne bénéficiait pas de cette protection le temps que sa demande soit examinée et qu'une décision de justice définitive intervienne quant à la question de sa minorité, de surcroît lorsque ce mineur présente une preuve documentaire de sa minorité.
22. Cette lecture s'impose également au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant érigé au rang de libertés fondamentales¹².
23. Or, la protection de l'intérêt supérieur d'un enfant impose non seulement de préserver mais plus généralement de ne porter aucune atteinte, par un acte ou une omission, aux droits du mineur, dont le droit à une protection adaptée, afin d'éviter que des personnes ne soient indûment considérées comme majeures, exclues de la protection et de l'accompagnement socioéducatif qui leur sont dus en tant que mineures¹³.
24. À ce titre, le Conseil d'État a précisé qu'il appartient au juge des référés, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, lorsqu'il lui apparaît que l'appréciation portée sur l'absence de qualité de mineur isolé de l'intéressé est manifestement erronée et que ce dernier est confronté à un risque

⁸ Décisions du Défenseur des droits n°2016-113 du 20 avril 2016 et n°2019-153 du 19 juin 2019.

⁹ CEDH, 21 août 2023 n°70583/17, cons.48.

¹⁰ CE, 5 février 2020 n°428478.

¹¹ CE, 27 juillet 2016 n°400055.

¹² CE, ord., 4 mai 2011, n°348778.

¹³ Défenseur des droits décisions n°2022-045 du 15 mars 2022, n°2023-246 du 23 novembre 2023 et n°2023-265 du 8 novembre 2023.

immédiat de mise en danger de sa santé ou de sa sécurité, d'enjoindre au département de poursuivre son accueil provisoire¹⁴.

25. Au regard des garanties importantes entourant le droit à l'identité d'un mineur en situation de migration, consacrées tant au niveau européen qu'au niveau international¹⁵, le Défenseur des droits considère que les autorités compétentes qui ne tiennent pas compte des documents d'identité et d'état civil présentés par des MNA, alors que leur authenticité n'est pas contestée par les autorités étrangères compétentes, porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.
26. En outre, le Conseil constitutionnel a relevé qu'en raison du principe de séparation des pouvoirs, l'octroi du concours de la force publique par le préfet afin de faire exécuter une décision de justice ne peut être conditionné à l'accomplissement d'une diligence administrative telle que « *la recherche préalable d'une démarche administrative tendant à l'hébergement de la personne expulsée* »¹⁶. Néanmoins, outre le fait que « *dans des circonstances exceptionnelles tenant à la sauvegarde de l'ordre public, l'autorité administrative peut, sans porter atteinte au principe [de séparation des pouvoirs] ne pas prêter son concours à l'exécution d'une décision juridictionnelle* »¹⁷, cette conclusion est sans incidence sur le fait que les autorités compétentes doivent garantir la mise à l'abri et l'hébergement d'urgence de toute personne sans abri. Ainsi que l'a relevé le juge des référés du tribunal administratif de Paris, dans son ordonnance du 5 juin 2024, les procédures d'expulsion d'un côté et de mise à l'abri et d'hébergement d'urgence de l'autre sont à cet égard indépendantes.
- 27. Dès lors, si dans le cadre de son office, le juge des référés établissait qu'aucune mesure n'a été adoptée par les autorités compétentes, et notamment la Préfecture de Région et la Ville de Paris, pour évaluer la situation sociale et sanitaire des personnes occupant sans droit ni titre la « Maison des Métallos » et les orienter vers des dispositifs de mise à l'abri et d'hébergement d'urgence ou des dispositifs d'accueil provisoire d'urgence en protection de l'enfance, la Défenseure des droits considère que cette carence constitue une atteinte grave et manifestement illégale à leur liberté fondamentale et en particulier à leur droit à un hébergement d'urgence, à l'intérêt supérieur de l'enfant et à leur droit à une prise en charge adaptée.**
28. Enfin, la condition d'urgence, qui s'apprécie à la date à laquelle le juge des référés est appelé à se prononcer¹⁸, doit être regardée comme remplie lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre¹⁹.

¹⁴ CE, ord. 4 juin 2020 n°440686 ; 12 juin 2020 n°440922 ; 12 octobre 2020 n°445089 ; 3 novembre 2020 n°445714 ; 8 août 2022 n°466355. Voir également TA Paris, ord. 20 avril 2024 n°2409123 et 2409121.

¹⁵ Comité des droits de l'enfant, CRC/C/96/D/132-2020, CRC/C/92/D/130-2020 ; CEDH, 21 juillet 2022, n°5797/17.

¹⁶ Cons. Const., 29 juillet 1998, n°98-403 DC, cons. 45-46.

¹⁷ *Ibid.*.

¹⁸ CE, ord., 31 octobre 2001, n°239050.

¹⁹ CE, ord., 19 janvier 2001, n°228815, publiée au recueil Lebon.

La condition d'urgence est ainsi caractérisée dès lors que la mesure sollicitée est nécessaire à la protection des droits de l'intéressé²⁰. La Défenseure des droits a déjà rappelé l'absence de recours effectif pour les mineurs non accompagnés dont la minorité est contestée, les délais d'audiencement particulièrement longs et la situation de grande précarité et vulnérabilité dans laquelle se retrouvent alors les mineurs concernés²¹. Au regard des situations des réclamants, la Défenseure des droits considère donc que la condition d'extrême urgence est caractérisée.

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

Claire HÉDON

²⁰ CE, ord., 18 juillet 2006, n°283474.

²¹ Rapport du Défenseur des droits, *Les mineurs non accompagnés au regard du droit*, 2022.