

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LILLE**

N°2006511

**ASSOCIATION SECOURS CATHOLIQUE ET
AUTRES**

Mme Anne-Marie Leguin
Juge des référés

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Ordonnance du 22 septembre 2020

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 16 septembre 2020, l'association Secours catholique Caritas France, l'association Médecins du Monde, la Fédération des acteurs de la solidarité, l'Auberge des migrants, l'association Utopia 56, l'association Help Refugees Prism the Gift Fund, la fondation Abbé Pierre, Emmaüs France, la ligue des droits de l'Homme, l'association la Cimade, le syndicat des Avocats de France et le syndicat de la Magistrature, représentés par la SCP d'avocat Spinosi et Sureau, demandent au juge des référés, statuant sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté du 10 septembre 2020 par lequel le préfet du Pas-de-Calais a interdit toute distribution gratuite de boissons et denrées alimentaires en certains lieux du centre-ville de la commune de Calais en prévention des risques sanitaires et des troubles à l'ordre public ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- leur requête est recevable dès lors qu'ils disposent tous d'un intérêt à agir au regard de leur objet social et, pour certaines des associations, au regard des actions qu'elles mènent sur le terrain pour contribuer à réduire les conditions de vie indignes subies par les personnes exilées présentes à Calais ;

- la condition d'urgence est remplie dès lors que l'arrêté produit encore des effets et trouble des distributions organisées par les associations, dans des lieux qui ne sont pourtant pas couverts par l'interdiction ; son entrée en vigueur a gravement affecté la situation de l'ensemble des personnes concernées, migrants comme bénévoles ; s'agissant des migrants, l'interdiction prononcée revient à les priver de l'accès à une aide vitale pour leur survie quotidienne ou, à tout le moins, à en compliquer considérablement l'accès ; les associations requérantes ont logiquement adapté leurs lieux de distribution aux nouveaux lieux de vie des populations

auxquelles elles viennent en aide ; il affecte ainsi gravement et directement leur droit à la dignité ainsi que leur droit à ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants ; s'agissant des associations et personnes apportant leur aide, l'interdiction affecte directement et gravement leur liberté d'aider autrui dans un but humanitaire ;

- la décision en litige porte une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales que sont le droit au respect de la dignité de la personne humaine garanti par le préambule de la Constitution et par l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire, reconnue par le Conseil Constitutionnel, la liberté d'aller et venir, la liberté de réunion et la liberté d'association ;

- elle n'est pas strictement proportionnée et justifiée au regard des buts affichés de son auteur dès lors qu'elle s'applique à tout particulier sur un champ géographique très large ;

- l'objectif réel de cet arrêté est d'éloigner les migrants du centre-ville de Calais, alors que leur installation dans cette zone est la conséquence directe des initiatives des mêmes autorités qui ont procédé, au cours de l'été 2020, à des opérations répétées de démantèlement des campements situés en périphérie de la commune de Calais ;

- contrairement à ce qui est affirmé dans l'arrêté querellé, les distributions assurées par l'Etat et la commune sont insuffisantes pour couvrir les besoins de la population sans abri présente qui ne cesse d'augmenter ; outre l'insuffisance de la quantité offerte, leur localisation est trop éloignée des lieux de vie des migrants ;

- les sanctions prévues en cas de violation de l'interdiction édictée sont bien trop importantes et instaurent une incrimination pénale contraventionnelle puis délictuelle de l'aide humanitaire contraire à la protection du principe constitutionnel de fraternité et la liberté corrélative d'aider autrui dans un but humanitaire ;

- les troubles à l'ordre public invoqués dans l'arrêté ne sont pas établis et sont, en tout état de cause, imputables non aux distributions en elles-mêmes mais bien plutôt à la présence répétée des forces de l'ordre ;

- la mise en place d'opérations de distribution est la conséquence et non la cause de la cristallisation de lieux de vie ;

- à aucun moment, l'arrêté litigieux ne remet en cause les conditions d'hygiène dans lesquelles les distributions alimentaires ont lieu ;

- les associations s'assurent de l'évacuation des déchets après les distributions ;

- en tout état de cause, il appartient à la commune d'assurer le ramassage des déchets situés sur la voie publique ;

- les associations assurent le respect des mesures de protection contre la covid 19 et, dans l'hypothèse où certaines distributions seraient marquées par la méconnaissance des gestes barrière, cette situation ne saurait conduire à leur interdiction pure et simple ;

- il appartient à l'Etat de faire respecter les mesures de protection.

Par un mémoire en intervention volontaire, enregistré le 17 septembre 2020, l'association Salam, représentée par la SCP Spinosi et Bureau, avocats, déclare s'associer aux conclusions de la requête.

Par un mémoire en défense, enregistré le 18 septembre 2020, le préfet du Pas-de-Calais conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable car mal dirigée ; il a agi en lieu et place de l'autorité de police municipale ;

- l'urgence n'est pas établie dès lors qu'il est établi que l'Etat a mis en place les mesures nécessaires pour couvrir l'ensemble des besoins de la population migrante présente à Calais tant en matière, d'hébergement, d'hygiène et de soins, que de couverture des besoins en

eau et en alimentation et enfin en protection contre la pandémie de covid 19 ; 1 900 repas et 8 000 litres d'eau sont distribués chaque jour ;

- l'intervention des associations non mandatées vient mettre en péril toute l'organisation mise en place, par le rassemblement de personnes sans précautions particulières et par manque d'un minimum d'organisation s'agissant de denrées alimentaires abandonnées sur la voie publique ;

- la décision prise est limitée dans l'espace et le temps et ne fait pas obstacle à ce que les associations requérantes poursuivent librement leur activité hors du périmètre interdit ;

- devant la virulence de la propagation actuelle du virus covid 19, la poursuite de comportements à risque dans des rues fréquentées situées en centre-ville pose un réel problème de salubrité publique, voire de santé publique ;

- l'exercice d'une liberté fondamentale doit se concilier avec les nécessités liées au maintien de l'ordre public, et notamment de la santé et de la salubrité publique ;

- depuis le mois d'août 2020, il a été constaté, dans les rues concernées par l'arrêté, des rassemblements de personnes, occasionnés par des distributions de denrées, sans respect des gestes barrière et suivis d'abandon sur la voie publique de déchets en nombre ;

- cette mesure de police a été prononcée parce qu'elle est nécessaire et la seule à même de répondre efficacement aux problèmes de salubrité et de santé publique rencontrés.

Le Défenseur des Droits a produit des observations, en application de l'article 33 de la loi n° 2011-333 du 29 mars 2011, enregistrées le 18 septembre 2020 à 9h32.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme Leguin, vice-présidente, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 18 septembre 2020, à 14 heures :

- le rapport de Mme Leguin, juge des référés ;

- les observations de Me Spinosi, représentant les requérants, qui reprend les faits, conclusions et moyens de la requête et ajoute que la question de la couverture des besoins des migrants par l'action de l'administration est sans incidence sur le droit des associations à aider autrui ; que la fin de non-recevoir opposée par l'administration est sans objet dès lors qu'il est de jurisprudence constante que le référé liberté constitue un procès fait à une situation et non à un acte ; que le Défenseur des droits a lui aussi constaté l'insuffisance de l'offre mise en place par l'Etat ; que les incidents et les heurts invoqués dans l'arrêté et dans les mains courantes produites sont étrangers à la distribution de nourriture ; que les distributions effectuées par les associations d'aide se passent dans le calme et le respect des gestes barrière et les lieux sont nettoyés à leur issue ; que l'objectif est politique et vise à éviter la création de points de fixation ; que les camps installés en centre-ville de Calais sont nés du démantèlement des camps existant en périphérie ; que les limites apportées au droit d'aider autrui ne sont pas justifiées ;

- les observations des représentants des associations présents qui répondent aux questions du juge des référés et indiquent que les distributions sont organisées à des horaires

précis et des endroits précis, au plus près des lieux de vie des migrants ; que sont présentes entre 50 et 200 personnes, selon les lieux ; qu'il serait trop long et trop compliqué de procéder à une distribution itinérante par des bénévoles se déplaçant vers les migrants ;

- les observations de M. Tournaire, sous-préfet, qui reprend les faits, conclusions et moyens du mémoire en défense et ajoute que l'Etat a mis en place, depuis 2017, un dispositif de grande ampleur, adapté aux besoins ; que la situation, depuis le début de l'été 2020 et l'évacuation, sur réquisition du juge judiciaire, de la zone des Dunes, est mouvante, les migrants déplaçant régulièrement leurs lieux de vie à l'intérieur du territoire de la commune de Calais ; que, si 500 personnes environ ont été mises à l'abri dans des centres, on a pu parallèlement constater à partir du mois de juillet une augmentation du nombre de campements sauvages installés en centre-ville ; que le nombre de migrants présents en centre-ville est évalué à environ 200 contre à peine 100 début août et ce nombre ne cesse d'augmenter ; qu'un bilan sera dressé à l'issue de la période de validité de l'arrêté en cause mais que l'on constate d'ores et déjà une importante baisse du nombre de plaintes déposées et de constats dressés par la police en centre-ville ; qu'en vue de gérer l'épidémie de covid 19, des maraudes sanitaires sont organisées depuis avril 2020 et que la situation n'est pas alarmante dans la population des migrants.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience, après qu'une suspension de séance a été organisée en vue de permettre au représentant des requérants de prendre connaissance de pièces produites par la défense au cours des débats.

Considérant ce qui suit :

1. Il résulte de l'instruction que le territoire de la commune de Calais accueille entre 1 000 et 1 200 exilés, répartis principalement sur trois sites : 750 personnes dans le secteur du Virval, entre 90 et 110 sur le secteur dit BMX, rue Jacques Monod, et environ 200 personnes dans le centre-ville. Dans ce dernier secteur, tant la commune et les services de l'Etat que les associations présentes sur le terrain ont constaté une augmentation régulière et continue, depuis le début du mois d'août, du nombre de campements de fortune installés notamment sur les parkings et les quais. Cette situation a conduit à un doublement, en un mois, de la population présente dans le centre-ville et à ses abords immédiats, qui vit dans des conditions de grande précarité. Les associations requérantes ont alors décidé d'organiser des distributions quotidiennes de repas et de boissons dans le secteur du centre-ville, estimant que les besoins des migrants n'étaient pas couverts au plus près de leurs lieux de vie. En effet, l'Etat, qui a mis en place à partir de 2018 une distribution gratuite de denrées et boissons à destination des populations d'exilés ne souhaitant pas être pris en charge dans des centres d'accueil, assure cette distribution aux deux points fixes du Virval et de BMX mentionnés plus avant.

2. Le 8 septembre 2020, le préfet du Pas-de-Calais a interpellé le maire de la commune de Calais pour lui demander de prendre les mesures de police générale nécessaires pour faire cesser ces distributions dans le centre-ville, facteur, selon lui, de trouble à l'ordre public. Devant le refus opposé à cette demande, le préfet du Pas-de-Calais a, par un arrêté du 10 septembre 2020, pris dans le cadre de son pouvoir de substitution, interdit toute distribution gratuite de boissons et denrées alimentaires dans vingt-et-une rues, places, quais et ponts du centre-ville de Calais pour la période comprise entre le 11 et le 30 septembre 2020. Les requérants demandent au juge des référés de suspendre l'exécution de cet arrêté au regard des atteintes graves et manifestement illégales que son application porte aux libertés fondamentales tant des migrants que des associations.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

3. La requête tend à ce que le tribunal ordonne la suspension des effets d'une décision du préfet du Pas-de-Calais. Par suite, il y a lieu de rejeter la fin de non-recevoir opposée par le préfet, tirée de ce que la requête serait mal dirigée en ce qu'il aurait agi en lieu et place de l'autorité de police municipale.

Sur l'intervention présentée par l'association Salam :

4. Eu égard à son objet statutaire et aux actions qu'elle mène à Calais, l'association Salam a intérêt à la suspension de l'arrêté contesté. Son intervention est admise.

Sur l'office du juge des référés liberté :

5. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais.* ». Aux termes de l'article L. 521-2 de ce code : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ».

6. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1 et L. 521-2 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, résultant de l'action ou de la carence de cette personne publique, de prescrire les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte, dès lors qu'existe une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai. Ces mesures doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsqu'aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte. Le caractère manifestement illégal de l'atteinte doit s'apprécier notamment en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises.

Sur l'urgence :

7. La circonstance qu'une atteinte à une liberté fondamentale, portée par une mesure administrative, serait avérée n'est pas de nature à caractériser l'existence d'une situation d'urgence justifiant l'intervention du juge des référés dans le très bref délai prévu par les dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Il appartient au requérant qui saisit le juge des référés sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative de justifier des circonstances particulières caractérisant la nécessité pour lui de bénéficier à très bref délai d'une mesure de la nature de celles qui peuvent être ordonnées sur le fondement de cet article. Il appartient au juge des référés d'apprécier, au vu des éléments que lui soumet le requérant comme de l'ensemble des circonstances de l'espèce, si la condition d'urgence particulière requise par l'article L. 521-2 est satisfaite, en prenant en compte la situation du requérant et les intérêts qu'il entend défendre mais aussi l'intérêt public qui s'attache à l'exécution des mesures prises par l'administration.

8. Pour justifier de la nécessité de bénéficier à très bref délai d'une suspension de l'interdiction faite par le préfet du Pas-de-Calais de distribuer gratuitement des denrées alimentaires et des boissons en centre-ville de Calais, les requérants font valoir, d'une part, que l'urgence est présumée lorsque sont en cause les conditions indignes de vie subies par les personnes migrantes, d'autre part, que l'arrêté est entré en vigueur immédiatement et qu'il produit toujours ses effets, privant des personnes en situation de vulnérabilité de l'accès à une aide vitale, ou à tout le moins leur en compliquant l'accès et, enfin, que cette interdiction prive les associations de la possibilité d'exercer leur mission statutaire d'assistance en tous lieux.

9. Il ne résulte pas de l'instruction que l'offre proposée par l'association mandatée par l'Etat serait insuffisante ou inadaptée en volume et en qualité. Notamment cette aide a été revue à la hausse depuis le début du mois de septembre 2020 pour faire face à l'augmentation du nombre de personnes en situation de précarité présentes sur le territoire de la commune de Calais. Il ressort du point hebdomadaire établi pour la semaine du 3 au 10 septembre 2020 par la direction départementale de la cohésion sociale que de l'eau est mise à disposition aux deux points fixes du Virval et de BMX mais aussi sur le site des Huttes, plus proche du centre-ville, et qu'il est distribué une moyenne de 5,14 litres d'eau par personne par jour, sur la base d'une population estimée à 1 000 personnes, et que 2 402 repas sont distribués chaque jour. Cette aide est apportée au plus près des lieux de vie de 80 % des migrants présents sur le territoire de la commune de Calais et la circonstance que pour y accéder, les migrants installés en centre-ville depuis début août doivent parcourir trois kilomètres n'est pas de nature à caractériser des conditions de vie indignes. Il résulte par ailleurs de l'instruction que les associations requérantes continuent à distribuer des repas et des boissons à proximité du centre-ville, l'interdiction édictée ayant eu pour seul effet de déplacer les lieux des distributions qu'elles assurent de quelques centaines de mètres seulement. Par conséquent, si l'interdiction édictée par le préfet du Pas-de-Calais a pour effet de rendre plus contraignant l'approvisionnement en eau et nourriture des migrants installés en centre-ville qui doivent se déplacer pour y avoir accès, il ne résulte pas de l'instruction qu'elle le rendrait impossible, de sorte que les conditions de vie indignes ou le besoin vital allégués ne sont pas établis. Enfin, l'interdiction prononcée ne prive pas les associations requérantes de la possibilité d'exercer leur mission d'assistance aux plus démunis dès lors qu'elle conserve la faculté, dont elles usent effectivement, de distribuer gratuitement des denrées alimentaires et des boissons dans tout le reste du territoire communal, hors le périmètre restreint délimité par l'arrêté litigieux. Dans ces conditions, la condition d'urgence impliquant qu'une mesure visant à sauvegarder une liberté fondamentale soit prise dans les 48 heures n'apparaît pas remplie.

10. Il résulte de tout ce qui précède que la demande présentée au juge des référés ne peut être accueillie et que la requête de l'association Secours catholique Caritas France et autres doit être rejetée, y compris les conclusions présentées en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'intervention de l'association Salam est admise.

Article 2 : La requête de l'association Secours Catholique Caritas France et autres est rejetée.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association Secours catholique Caritas France, à l'association Médecins du Monde, à la Fédération des acteurs de la solidarité, à l'Auberge des migrants, à l'association Utopia 56, à l'association Help Refugees Prism the Gift Fund, à la fondation Abbé Pierre, à Emmaüs France, à la ligue des droits de l'Homme, à l'association la Cimade, au syndicat des Avocats de France, au syndicat de la Magistrature, à l'association Salam et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée, pour information, au préfet du Pas-de-Calais.

Fait à Lille, le 22 septembre 2020.

Le juge des référés,

signé

AM. LEGUIN