

La jurisprudence des juges des référés du tribunal administratif de Lille en matière de défense des libertés

Audience solennelle tribunal administratif de Lille

29 janvier 2018

Mesdames et Messieurs,

Les sites internet des différentes juridictions administratives (CE, CAA, TA) comportent une rubrique « Démarches & procédures ». Vous pouvez d'ailleurs le vérifier sur le merveilleux site du tribunal administratif de Lille...

Au sein de ces procédures, on trouve une sous-rubrique intitulée « Les procédures d'urgence » qui mentionne le terme de « référés ». Il est ainsi indiqué « *Les procédures de référés permettent de demander au juge des référés, qui est un magistrat jugeant seul, d'ordonner des mesures provisoires tendant à préserver en urgence vos droits* ».

C'est concis, mais pourtant tout est dit !

Le juge est effectivement saisi d'une demande : Je profite de cette occasion pour rappeler ici une évidence : en référé, comme dans les autres procédures, la justice, du moins administrative, ne s'autosaisit jamais !

Ainsi, lorsque on est surpris de voir le juge administratif des référés s'aventurer dans des domaines inhabituels et « poussé dans ses retranchements » pour reprendre une expression de commentateurs autorisés dans un chronique relative à l'accueil des mineurs non accompagnés de Calais¹, il ne le fait que parce que on l'y a conduit.

Précisément, dans le cas des mineurs non accompagnés, situation qui concerne pratiquement toutes les régions de France et qui est particulièrement sensible dans la nôtre, la procédure visant à mettre à l'abri ces mineurs devrait concerner le procureur de la République, le juge des enfants et les services de l'aide sociale à l'enfance. Or, face à l'afflux de ces mineurs, les services de l'aide sociale à l'enfance, qui dépendent des départements, sont débordés. Les départements étant des personnes publiques, leurs actes ou leur carence d'action relèvent du juge administratif. Et comme ces mineurs ont effectivement des droits à préserver en urgence (droit à l'hébergement, à l'éducation, à la dignité

¹ Sophie Roussel et Charline Nicolas, *Mineurs isolés de Calais : quand nécessité fait loi*, AJDA du 11 décembre 2017, n°42/2017, p. 2408.

notamment), le juge des référés administratif, essentiellement le juge des référés libérés, peut également connaître de ce contentieux. C'est ainsi que le TA de Lille a été saisi au cours de l'année 2017 de 327 requêtes de référé liberté en lien avec les mineurs isolés, soit pratiquement un par jour.

Le juge des référés est un magistrat jugeant seul : si c'est très souvent le cas, ce n'est pas tout à fait exact puisque, depuis la loi du 20 avril 2016 (relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires), adoptée à la suite de l'affaire Vincent Lambert, il est possible pour 3 juges des référés de statuer sur une affaire complexe. Cette possibilité a d'ailleurs été utilisée au TA de Lille pour examiner le référé tendant à la suspension du démantèlement de la jungle de Calais².

Ensuite, le juge des référés ordonne (c'est pour cette raison que ses décisions s'appellent des « ordonnances ») **des mesures provisoires** : c'est-à-dire que ces ordonnances peuvent être remises en cause par un juge du fond.

De même, le juge préserve des droits : Pour cela le juge des référés doit non seulement apprécier ces droits, mais aussi les mettre en balance avec d'autres droits ou libertés, sans s'immiscer dans les décisions de nature politique, comme la rappelé récemment le CE dans une affaire relative aux migrants de Calais³.

Le juge statue enfin en urgence : Si le juge des référés se prononce en urgence, encore faut-il justifier de l'urgence à obtenir rapidement la préservation de droits.

Or, cette condition est parfois perdue de vue par les requérants qui pensent qu'il suffit de demander que leur requête soit examinée « en référé » pour bénéficier d'un « coupe file » et que leur affaire sera mise au dessus de la pile.

² TA Lille JR 18 octobre 2016, n° 1607719.

³ Voir notamment CE 31 juillet 2017, *Commune de Calais et ministre d'Etat ministre de l'intérieur*, n°s 412125, 412171, point 14 : « *S'il ne relève pas de l'office du juge des référés de remettre en cause le choix des autorités publiques de traiter la situation des migrants présents à Calais en les prenant en charge, sous réserve de la mise en œuvre des procédures d'éloignement du territoire français, dans des structures adaptées à leur situation et situées en dehors du territoire de la commune de Calais dans le but d'éviter que ne s'y reconstitue un afflux incontrôlé de migrants, il lui appartient en revanche, d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, les mesures urgentes que la situation permet de prendre dans un délai de quarante-huit heures et qui sont nécessaires pour faire disparaître, à bref délai, les atteintes graves et manifestement illégales aux libertés fondamentales* ».

Pour illustrer le travail du juge des référés en matière de défense des libertés j'aurais pu vous parler des référés introduits contre la perte des points d'un permis de conduire, contre la fermeture d'un débit de boissons, contre la réquisition de grévistes⁴, contre les conditions de détention en prison ou, de façon plus anecdotique, contre l'interdiction du burkini (oui, nous avons bien eu une telle affaire concernant la commune du Touquet-Paris-Plage⁵), contre le déplacement d'un chemin rural faisant obstacle à la récolte de betteraves⁶ ou encore contre l'interdiction de stade d'un supporter de football qui faisait valoir que sa présence était indispensable à la bonne tenue des matchs de son équipe⁷.

Mais, comme il fallait bien choisir, je voudrais illustrer le travail du juge des référés, souvent délicat, parfois dans le cadre de situations humaines douloureuses, par une particularité du tribunal administratif de Lille. Je veux parler des saisines générées par la présence des personnes étrangères qui se retrouvent nombreuses à Calais et que l'on désigne par différents termes : **migrants**, exilés, immigrés, réfugiés...

Après le camp de Sangatte (démantelé en 2002) et la première jungle près du port de Calais (démantelée en septembre 2009), et alors qu'il s'était dans un premier temps refusé à créer de nouveau un point de fixation des migrants sur le territoire de la commune de Calais, le Gouvernement a finalement décidé la création, en mars 2015, d'un centre d'accueil sur le site dit de « La Lande », qui se trouve au nord Ouest du centre-ville.

⇒ Les riverains, mécontents ou inquiets, se sont alors tournés vers le juge des référés afin que le préfet assure le bon ordre, notamment par des patrouilles de police, dans le but de préserver leurs droits à la sécurité ou à la propriété : le juge a rejeté cette requête pour défaut d'urgence compte tenu de la mobilisation exceptionnelle des forces de sécurité⁸.

⇒ Installés, les migrants et des associations leur venant en aide ont à leur tour demandé au juge d'enjoindre à différentes autorités de

⁴ TA Lille JR 20 décembre 2016, *Syndicat CGT Arcelormittal Dunkerque*, n° 1609762 : suspension de l'arrêté faute de justification suffisante sur les menaces sur la sécurité des installations.

⁵ TA Lille JR 8 septembre 2016, *Ligue française pour la défense des droits de l'Homme et du citoyen*, n° 1606619 : arrêté du maire du Touquet-Paris-Plage suspendu pour absence de risque de trouble à l'ordre public.

⁶ TA Lille JR 12 octobre 2017, *M. B.*, n° 1708797.

⁷ TA Lille JR 28 août 2017, *M. R.*, n° 1706801 : le juge a néanmoins estimé que la mesure de pointage pendant les jours et heures de match était excessive alors que le supporter était appelé à se déplacer professionnellement.

⁸ TA Lille JR 4 août 2015, n° 1506316

nombreuses mesures pour faire cesser les atteintes portées aux libertés fondamentales des personnes se trouvant sur le site. Sur la trentaine (!) d'injonctions sollicitées, le juge va faire droit uniquement aux mesures d'urgence que la situation permettait de prendre utilement à très bref délai : mise en place de points d'eau, de sanitaires et de dispositifs de collecte des déchets⁹ ; écartant les autres demandes qui soit ne pouvaient pas être réalisées en extrême urgence (la réquisition d'immeubles ou la réalisation de travaux d'assainissement du site), soit ne correspondaient pas à une situation de carence (la réception sur place des demandes d'asile, l'organisation de mesures de sécurité).

Le point de fixation que les autorités voulaient éviter et que l'on a appelé « la 2^{ème} jungle » était finalement bien constitué.

Le préfet a alors décidé, en février 2016, d'évacuer la zone Sud de la Lande.

⇒ Les occupants et des associations ont alors saisi le juge des référés d'une demande de suspension de l'exécution de cette décision. Le juge y a fait droit afin de prévenir des troubles à l'ordre public et d'assurer la sécurité des migrants eux-mêmes. Le juge a donc validé l'évacuation, à l'exception des lieux de vie (lieux de culte, une école, une bibliothèque, un abri réservé à l'accueil des femmes et des enfants, des théâtres, un espace d'accès au droit...)¹⁰.

⇒ De son côté, le préfet a saisi le juge des référés pour obtenir l'évacuation des lieux de vente illégaux situés encore dans la zone Nord (des « restaurants », des « commerces de détail » ou « des artisans »). Le juge des référés a rejeté cette demande au motif qu'en dépit des nuisances, dangers et troubles liés à la présence de ces commerces, leur disparition conduirait à une dégradation des conditions de vie, déjà très précaires, des migrants¹¹. Pour une fois, le CE n'a pas partagé l'approche du juge lillois et a estimé à l'inverse que la gravité des risques pour la sécurité publique et les menaces pour l'ordre public résultant de l'activité de ces lieux de vente l'emportaient sur tout autre considération¹².

Finalement, le ministre de l'intérieur a décidé en septembre 2016 de démanteler « la jungle » qui rassemblait à ce moment-là plus de 6 000 personnes.

⁹ TA Lille JR 2 novembre 2015, *Association médecins du monde et autres*, n°1508747 confirmée par CEJR 23 novembre 2015, ministre de l'intérieur et commune de Calais, n°s 394540 et 394568

¹⁰ TA Lille JR 25 février 2016, n°s 1601386 et 1601500 ; Les requérants ont fait pourvoi en cassation, mais se sont désistés cf. CE 19 avril 2016, n° 397357.

¹¹ TA Lille JR 12 août 2016, Préfet du Pas-de-Calais, n° 1605689.

¹² CE 12 octobre 2016, Ministre de l'intérieur, n° 402783.

Cette décision ne va pas contribuer au répit du juge des référés du TA de Lille...

- ⇒ D'abord, pour protester contre l'évacuation, des manifestations ont été organisées. Certaines vont être interdites, ce qui donnera lieu à des référés libertés.
- ⇒ Le juge des référés s'est ainsi prononcé la veille de chacune des dates prévues pour ces manifestations et il a confirmé leur interdiction compte tenu des risques de troubles sérieux à l'ordre public¹³.
- ⇒ Ensuite, les occupants de la jungle et des associations vont demander au juge des référés liberté la suspension ou le report de l'évacuation. Le recours sera rejeté pour absence d'atteinte manifestement grave et illégale à une liberté fondamentale¹⁴.

Si, après le démantèlement de la jungle de Calais, la situation s'est améliorée tant pour les migrants, accueillis en grande partie dans des centres d'accueil et d'orientation répartis sur tout le territoire, que pour les riverains, les problèmes n'ont pas été tous réglés. Certains migrants sont restés ou sont revenus et la question de leurs besoins vitaux s'est de nouveau posée.

Après une première tentative de bloquer l'accès des véhicules aux locaux d'une association, association qui a obtenu du juge des référés l'injonction d'enlever ces obstacles portant atteinte au droit de propriété¹⁵, le maire de Calais a pris une série de décisions entre février et mars 2017 interdisant la distribution de repas.

- ⇒ Un référé liberté a ainsi été introduit par diverses associations.
- ⇒ Le juge a suspendu l'exécution de ces décisions au motif qu'elles portaient une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir, à la liberté de réunion et au droit à ne pas subir des traitements inhumains et dégradants¹⁶.

En été 2017, plusieurs centaines de migrants étaient toujours présents à Calais.

- ⇒ Une partie d'entre eux et des associations leur venant en aide ont demandé au juge des référés plusieurs mesures afin de faire cesser les atteintes qu'ils estimaient portées aux libertés fondamentales des intéressés.
- ⇒ Le juge, épuisé mais toujours réactif, a rejeté la demande de création d'un centre d'accueil d'urgence sur le territoire de la commune de Calais, mais il a enjoint à l'Etat d'organiser un dispositif de maraude

¹³ TA Lille JR 30 sept 2016 n° 1607369 et 13 octobre 2016, n° 1607727.

¹⁴ TA Lille JR 18 octobre 2016, n° 1607719.

¹⁵ TA Lille JR 13 février 2017, *Association secours catholique*, n° 1701245

¹⁶ TA Lille JR 22 mars 2017, *Association l'Auberge des migrants et autres*, n° 1702397.

quotidienne à destination des mineurs non accompagnés, de créer des points d'eau, des latrines et des accès à des douches. Il a également enjoint à l'Etat d'organiser des départs vers les centres d'accueil et d'orientation dans lesquels des places étaient encore disponibles¹⁷. Cette ordonnance sera entièrement confirmée par le CE¹⁸.

¹⁷ TA Lille JR 26 juin 2017, *X et autres*, n° 1705379

¹⁸ CE 31 juillet 2017, *Commune de Calais et ministre d'Etat ministre de l'intérieur*, n°s 412125, 412171

Quels enseignements tirer de l'intervention du juge des référés dans les affaires relatives aux migrants de Calais ?

- L'examen des dossiers montre qu'il faut se garder de toute vision réductrice : Il n'y a pas les « gentils » d'un côté et « les méchants » de l'autre. Non, on a vu qu'en réalité il n'y a que des droits, libertés ou principes que chacun tâchent de faire prévaloir : Droit à la dignité, droit d'asile, à l'hébergement d'urgence, de ne pas subir traitements inhumains ou dégradants, d'un côté et, de l'autre, la préservation de l'ordre public, dont font partie la salubrité et la sécurité publiques ; l'ordre public étant un objectif à valeur constitutionnelle comme cela est constamment rappelé par le conseil constitutionnel¹⁹. Les autorités publiques peuvent également se prévaloir en faveur des migrants eux-mêmes du droit de ne pas subir des traitements inhumains ou dégradants : voyez dans le cas du démantèlement de la Jungle de Calais, si les requérants se prévalaient de tels traitements, les juges ont considéré que la mesure d'évacuation permettait au contraire d'y remédier.
- Le juge arbitre ainsi entre des droits et libertés. On note à cet égard que le mot anglais désignant l'arbitre, « referee », est très proche du mot désignant le juge dont je vous entretiens depuis quelques minutes, il a en tout cas la même racine latine *referre* = rapporter. Le juge des référés arbitre donc le bras de fer juridique que se livre les migrants ou ceux qui leur apportent leur aide et les autorités locales ou étatiques en fonction de l'évolution de la situation sur le terrain.
- Pour ce faire le juge dispose de pouvoirs importants, différents de ceux, plus classiques, de l'annulation ou de la condamnation. Il peut ainsi se montrer très constructif par ex. on a vu que dans l'ordonnance du 26 juin 2017, il a enjoint au préfet, en lien avec le département du Pas-de-Calais et des associations, d'organiser un dispositif de maraude quotidienne à destination des mineurs non accompagnés ou a enjoint, toujours au préfet en lien avec la commune et les associations, d'organiser des départs vers des centres d'accueil et d'orientation.
- On peut raisonnablement penser que ces mesures étaient réalistes. En effet,

¹⁹ V. par ex. CC 28 juillet 1989, n° 89-261 DC, *Loi relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France*.

- Le centre d'accueil provisoire pour les mineurs au sein de la jungle, ouvert en janvier 2016, répond, me semble-t-il, aux injonctions du juge des référés du TA Lille de novembre 2015²⁰ (conforté il est vrai par le CE²¹), qui avait relevé qu'il convenait d'enjoindre au préfet de procéder au recensement des mineurs isolés en situation de détresse et de se rapprocher du département en vue de leur placement...
- De même, les centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) ont été ouverts à la suite du référé du 26 juin 2017²². Or, créés à titre expérimental dans les Hauts-de-France (3 dans le Pas-de-Calais et 2 dans le Nord) puis à Paris, ils vont se généraliser dans le reste de la France. En effet, le ministre de l'intérieur a annoncé le 14 janvier 2018 l'ouverture de tels centres dans toutes les régions avec un objectif de 2 600 places. De là à imaginer que la visite le 16 janvier dernier du Président de la République au centre d'accueil et d'examen des situations de Croisilles, dans le Pas-de-Calais, est un hommage au travail du juge des référés du tribunal administratif de Lille... je n'irai pas jusque là. Mais toujours est-il que, dans son discours prononcé à Calais ce même 16 janvier 2018, le Président de la République s'est félicité « des maraudes organisées par l'Etat par le biais des associations », maraudes, on l'a vu, qui correspondent à une des injonctions du juge des référés du tribunal administratif de Lille.

Dans ces conditions, je vous laisse juge, à votre tour, d'apprécier si la jurisprudence du juge des référés du tribunal administratif de Lille en matière de protection des libertés inspire les plus hautes autorités de l'Etat... de droit évidemment.

Je vous remercie.

²⁰ TA Lille JR 2 novembre 2015, *Association médecins du monde et autres*, préc.

²¹ CEJR 23 novembre 2015, ministre de l'intérieur et commune de Calais, préc.

²² TA Lille JR 26 juin 2017, *X et autres*, n° 1705379