

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LILLE**

N°1702397

**ASSOCIATION L'AUBERGE DES MIGRANTS
et autres**

**M. Molla
Juge des référés**

Ordonnance du 22 mars 2017

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lille

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 13 mars 2017, l'association l'Auberge des migrants, l'association La Cabane juridique/Legal Shelter, l'association Care4Calais, l'association Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (GISTI), l'association Help Refugees, l'association Ligue des droits de l'homme, l'association Médecins du monde, l'association Community Refugees Kitchen, l'association Le Réveil Voyageur, l'association Le Secours Catholique-Caritas France et l'association Utopia 56, représentées par Me Bonnier et Me Crusoe, demandent au juge des référés :

1°) d'enjoindre à la commune de Calais, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de :

- la décision du 7 février 2017 par laquelle la maire de Calais a rejeté la demande présentée par plusieurs associations tendant à ce que soit autorisée la distribution de repas sur un lieu du territoire de la commune ;

- l'arrêté du 6 mars 2017 de la maire de Calais interdisant toutes occupations abusives, prolongées et répétées de la zone industrielle des Dunes, du site du Bois de Dubrulle et de la Place d'Armes ainsi que de l'arrêté du 2 mars 2017 portant interdiction des occupations abusives, prolongées et répétées de la zone industrielle des Dunes ;

- la décision du 9 mars 2017 par laquelle la maire de Calais a rejeté la demande de plusieurs associations présentée sur le fondement de l'article 2 de l'arrêté du 6 mars 2017 tendant à ce que soit autorisée une distribution alimentaire sur un lieu de la zone industrielle des Dunes.

2°) d'enjoindre à la commune de Calais d'ouvrir un lieu et de leur fournir les moyens matériels au fonctionnement d'un service de distribution de repas au bénéfice de personnes sans domicile fixe de nationalité française ou étrangère se trouvant sur son territoire ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Calais la somme de 3 000 € sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- les décisions attaquées portent atteinte à la liberté de réunion, à la liberté de manifester et à la liberté d'aller et venir ; en faisant obstacle à la distribution de repas, elles violent le principe de dignité humaine posé par le premier alinéa de la Constitution de 1946 et le principe de prohibition des traitements inhumains et dégradants posé par l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; l'atteinte est d'autant plus grave que l'autorité municipale en est l'auteur ;

- les décisions attaquées ne comportent aucune motivation ; elles sont entachées d'incompétence ; dans les communes où il existe un régime de police d'Etat, c'est le représentant de l'Etat qui a la charge de la police des rassemblements et des manifestations ; les arrêtés attaqués ayant été pris pour empêcher des rassemblements en vue de distribuer des repas, ils relevaient de la compétence du préfet ; les dispositions légales relatives à l'état d'urgence n'attribuent aucun pouvoir aux maires ;

- la maire en charge de l'ordre public, qui a pour composante la protection de la dignité humaine, alors qu'il n'ignorait pas la présence sur le territoire de la commune de personnes sans abri et ne bénéficiant pas d'un accès effectif à un service permettant de bénéficier de repas, a méconnu l'étendue de sa compétence ;

- les décisions attaquées, qui sont entachées de discrimination, portent atteinte au principe de la dignité humaine ;

- la maire a commis une erreur de droit ; il ne ressort d'aucun texte que l'autorité municipale pourrait utiliser ses prérogatives de police administratives pour empêcher l'installation de lieux de vie de migrants ;

- la maire a méconnu les dispositions de l'article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure ; les arrêtés du 2 et du 6 mars 2017 ne pouvaient pas soumettre à autorisation l'exercice de la liberté de manifester ;

- une mesure affectant les libertés est légale si elle repose sur des faits matériellement exacts, si elle est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité poursuivie, en cas de constatation de l'existence d'une menace grave et sérieuse à l'ordre public ; ces conditions ne sont en l'espèce pas réunies ;

- la décision du 9 mars 2017 est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- les conséquences de l'application des décisions litigieuses sont constitutives d'une situation d'urgence ; plusieurs attestations versées au dossier décrivent une situation d'extrême dénuement et de détresse ; la distribution de repas a pour ambition de pallier le sous dimensionnement volontaire des dispositifs d'accueil et de secours à Calais.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 mars 2017, la commune de Calais, représentée par Me Balaÿ, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge des associations requérantes la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- aucune des atteintes invoquées à des libertés fondamentales n'étant avérée, il n'y a aucune urgence à suspendre les décisions attaquées et à autoriser les associations à mettre en place des points de distribution de repas ;

- un dispositif a été mis en place pour répondre aux besoins des migrants ; aucun de ces lieux d'accueil n'est saturé ainsi que l'a confirmé le directeur de cabinet du préfet du Pas-de-Calais dans un courriel du 15 mars 2017 ;

- la création d'un point de fixation porterait atteinte aux libertés fondamentales ; tout point de fixation est source de violences graves et répétées ce qui porte atteinte à la sécurité des migrants eux-mêmes et de la population calaisienne ; mettre en place des douches ou distribuer des repas conduit à renforcer le souhait des migrants de demeurer à Calais et de franchir la Manche pour rejoindre la Grande-Bretagne ; Calais ne peut offrir des conditions d'accueil et d'hébergement dignes à tous les migrants ;

- les décisions attaquées ne sont pas entachées d'illégalité ; la décision du 7 février 2017 est motivée ; elle n'a aucunement porté atteinte à la dignité humaine, le dispositif mis en place ne souffrant d'aucune carence ; les décisions des 2 et 6 mars sont motivées et reposent sur des faits établis, l'expérience confirmant que les distributions de repas rassemblant différentes ethnies conduit fréquemment à des rixes ; la maire était compétente dans le cadre de ses pouvoirs de police pour interdire des rassemblement réguliers aux fins de distribution de repas qui ne sont pas de grands rassemblements au sens de l'article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales ;

- les interdictions édictées ne visent aucune ethnie particulière ; elles ne portent pas atteinte à la dignité humaine ; elles ne méconnaissent pas les dispositions de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales ni celles de l'article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure ; les décisions attaquées sont justifiées par rapport à la nécessité de ne pas recréer des points de rassemblement fixes et pérennes ; l'interdiction ne vise que les occupations abusives, prolongées et répétées sur trois sites déterminés.

Par un mémoire enregistré le 16 mars 2017, le Défenseur des droits a présenté des observations en application des dispositions de l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

Le président du tribunal, par décision du 1^{er} février 2017, a désigné M. Molla, vice-président, pour statuer sur les demandes de référé.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, notamment son article 33 ;

- le code de l'action familiale et sociale ;

- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Molla, juge des référés ;

- les observations de Me Bonnier et Me Crusoe, représentant les associations requérantes ;

- et les observations de Me Balaÿ, représentant la commune de Calais.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

1. Considérant que pour faire face à l'apparition et à la multiplication, sur le territoire de la commune de Calais, de squats, de campements et de bidonvilles occupés par des migrants à la suite de la fermeture en 2002 du centre de Sangatte, les autorités publiques avaient décidé de créer à la périphérie de la ville, à proximité de la zone portuaire, un centre d'accueil et d'hébergement ; que le centre d'accueil de jour a été ouvert en 2014 au sein d'un ancien centre aéré, le centre Jules Ferry, implanté à environ 6 kilomètres au nord ouest du centre ville en bordure du site de « La Lande » ; que la population de migrants présente sur ce site a connu un accroissement spectaculaire en quelques mois, passant de 3 000 à environ 6 000 personnes du fait de l'arrivée de nouveaux migrants et du développement d'un phénomène de sédentarisation ; que la partie « sud » du site de La Lande s'est ainsi trouvée progressivement occupée par de nombreux migrants, qui s'y sont installés dans des formes d'habitat précaire ; qu'en octobre 2015, des centres d'accueil et d'orientation (CAO) ont été créés pour accueillir ces migrants ; que les départs en CAO, à partir de Calais, se sont régulièrement poursuivis à raison de trois départs par semaine ; qu'en février et mars 2016, il a été procédé à l'évacuation de la partie sud du campement, pour des motifs d'ordre public ; qu'à cette occasion, un centre d'accueil provisoire (CAP) de 1 500 places a été ouvert sur le site de la Lande ; que toutefois, en raison de l'afflux massif de nouveaux migrants au cours de l'été 2016, portant le nombre de personnes présentes sur le site à près de 6 500 personnes, l'Etat a décidé d'accélérer la création des CAO et d'y orienter, selon le principe du volontariat, l'ensemble des migrants présents sur le site de la Lande, avant de procéder au démantèlement du campement ; que l'opération de démantèlement s'est déroulée en octobre 2016, les migrants étant envoyés dans les CAO ouverts sur l'ensemble du territoire national ;

2. Considérant qu'il résulte de l'instruction que depuis la fermeture du camp de La Lande, il est constaté le retour à Calais de migrants en provenance des CAO, dans lesquels ils avaient été transférés, mais aussi de nouveaux migrants ayant récemment franchi les frontières de l'Union européenne ; que leur nombre est évalué par le Défenseur des droits entre 250 et 400, dont plus d'une centaine seraient mineurs ; que pour attester de cette évolution, le représentant du Secours Catholique a précisé à l'audience que le nombre de migrants se rendant dans ses locaux est passé d'une vingtaine en janvier à une centaine en mars ; que l'Etat ayant renoncé à mettre en œuvre l'une des préconisations du rapport de MM. Aribaud et Vignon, chargés d'une réflexion sur « les suites possibles au démantèlement du bidonville de Calais », consistant dans la création « d'un dispositif pérenne vers lequel orienter les personnes migrantes », ont de nouveau fait leur apparition sur le territoire de la commune de Calais des squats, des mini-campements, et des lieux éphémères qui accueillent pour la nuit les migrants ; que si le préfet du Pas-de-Calais, auquel la procédure a été communiquée et qui n'était pas représenté à l'audience, a indiqué, par l'intermédiaire d'un courriel adressé par son directeur de cabinet au maire de Calais, que le dispositif de mise à l'abri des migrants mineurs sur Saint Omer géré par France Terre d'Asile n'est en rien saturé, le nombre de places ayant été porté de 45 à 90 et que s'agissant de l'hébergement des majeurs géré par le SIAO, le dispositif n'est pas en tension, il résulte de l'instruction, et notamment des déclarations des représentants des associations requérantes à l'audience, que ces migrants, mineurs et majeurs, qui pour la plupart ont quitté les CAO dans lesquels ils ont été transférés, bien souvent après avoir fait l'objet d'une procédure de transfert vers un autre Etat membre de l'Union européenne, alors qu'ils pensaient que leur demande d'asile allait être examinée en France, refusent d'intégrer les structures qui leur sont proposées de crainte de ne pouvoir mettre à exécution leur projet de se rendre à tout prix en Grande-Bretagne ; qu'ainsi que le soulignent les associations requérantes et le Défenseur des droits, ces personnes sont dans un état de dénuement total, errant de lieux en lieux pour dormir et

tenter de s'abriter, épuisées, dans l'impossibilité de se laver, alors que certaines sont atteintes de la gale, et de soigner les blessures liées à leur tentatives de passage en Grande-Bretagne ;

3. Considérant qu'il résulte de l'instruction que pour leur venir en aide, le Secours Catholique accueille ces migrants en journée dans ses locaux situés 39 rue de Moscou pour leur offrir un repas, leur permettre de se laver et leur dispenser informations et conseils ; qu'en raison de leur exigüité, le Secours Catholique ne peut plus assurer dans ses locaux la distribution de repas ; qu'il est désormais contraint d'effectuer celle-ci sur la voie publique, quai Paul Devot ; que, de 17h30 à 19h00, sont distribués 130 repas environ lorsque la police ne s'y oppose pas ; qu'aux côtés de cette association interviennent également deux autres associations humanitaires, Salam, qui remet aux migrants, là où ils se trouvent, des conserves et du pain, et Utopia 56, qui avec deux fourgonnettes remet aux migrants des vivres mais aussi des sacs de couchage et des vêtements pour se protéger du froid ; que pour assurer cette distribution, Utopia 56 avait privilégié la zone des Dunes et le Bois Dubrulle situés au nord ouest du territoire de la commune entre la zone portuaire et le Site de La Lande, en raison de leur éloignement par rapport à des secteurs habités et à de grandes voies de circulation ; que la livraison qui a démarré au début du mois de janvier et qui s'effectuait de 19h00 à 22h00, alors que toute activité avait quasiment cessé sur la zone, est passée de 30 à 40 repas par jour à environ 250 à la fin du mois de février ;

4. Considérant que la maire de Calais a, par un arrêté du 2 mars 2017 interdit les occupations abusives, prolongées et répétées sur le site de la zone industrielle des Dunes puis par un arrêté du 6 mars 2017, a étendu cette interdiction au site du Bois Dubrulle et à la place d'Armes ; que précédemment, le 7 février 2017, elle avait rejeté la demande de mise en place d'un lieu de distribution de repas qui lui avait été adressée par le coordinateur de la plateforme de services aux migrants ; que, le 9 mars 2017, s'adressant aux membres du collectif d'associations, elle confirmait son opposition à tout rassemblement dans la zone des Dunes, s'agissant d'un « point de fixation » conduisant selon elle, ainsi que l'aurait démontrée l'expérience passée, « à la création de campement rapidement instrumentalisés par les passeurs » ; que les associations requérantes, qui ne contestent pas utilement l'interdiction visant la Place d'Armes, doivent être regardées comme demandant au juge des référés de suspendre l'exécution de ces quatre décisions interdisant la distribution de repas dans les site de la zone industrielle des Dunes et du bois Dubrulle ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :
« 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. Considérant qu'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 précité et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, de prendre les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte ; que ces mesures doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette

nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte ; que le juge des référés peut, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, ordonner à l'autorité compétente de prendre, à titre provisoire, une mesure d'organisation des services placés sous son autorité lorsqu'une telle mesure est nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale ; que, toutefois, le juge des référés ne peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2, qu'ordonner les mesures d'urgence qui lui apparaissent de nature à sauvegarder, dans un délai de quarante-huit heures, la liberté fondamentale à laquelle il est porté une atteinte grave et manifestement illégale ; qu'eu égard à son office, il peut également, le cas échéant, décider de déterminer dans une décision ultérieure prise à brève échéance les mesures complémentaires qui s'imposent et qui peuvent être très rapidement mises en œuvre ; que, dans tous les cas, l'intervention du juge des référés dans les conditions d'urgence particulière prévues par l'article L. 521-2 est subordonnée au constat que la situation litigieuse permet de prendre utilement et à très bref délai les mesures de sauvegarde nécessaires ;

7. Considérant, d'une part, que les mesures de police que le maire d'une commune édicte en vue de réglementer l'accès à des lieux publics et leur occupation doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées au regard des seules nécessités de l'ordre public et compte tenu des exigences qu'impliquent notamment la sécurité de ces lieux ; qu'il n'appartient pas au maire de se fonder sur d'autres considérations et que les restrictions qu'il apporte aux libertés doivent être justifiées par des risques avérés d'atteinte à l'ordre public ;

8. Considérant, d'autre part, qu'en l'absence de texte particulier, il appartient aux autorités titulaires du pouvoir de police générale, garantes du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine, de veiller, notamment, à ce que le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants soit garanti ; que, lorsque la carence des autorités publiques expose des personnes à être soumises, de manière caractérisée, à un traitement inhumain ou dégradant, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, et que la situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de quarante-huit heures, le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2 précité, prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser la situation résultant de cette carence ;

9. Considérant qu'à l'audience, le représentant d'Utopia 56 a indiqué que les opérations menées en faveur des migrants dans les sites de la zone industrielle des Dunes et du Bois Dubrulle se déroulaient à chaque fois de manière paisible, hormis quelques bousculades au moment de la distribution de sacs de couchage et de vêtements ; que pour démontrer qu'au contraire « cette distribution de repas, qui rassemble différentes ethnies, conduit fréquemment à des rixes », la commune se borne à produire une main courante de la police municipale de Calais, datée du 1^{er} mars 2017, consignait un appel téléphonique d'un chef d'entreprise signalant l'arrivée chaque jour dans la zone industrielle des Dunes de 200 migrants pour la distribution de repas et faisant état de tensions et d'un sentiment d'insécurité pour ses employés, appel qui n'a donné lieu à aucune vérification sur place ; que la commune produit également pour cette même année des articles de presse se rapportant à un seul et même événement, à savoir le « caillassage » dans la nuit du 23 au 24 février de policiers par des migrants qui tentaient de monter dans des camions en partance pour l'Angleterre ; que les autres documents versés au dossier se rapportent soit à des faits anciens soit à des faits intervenus alors que le site de La Lande comptait plus de 6 000 migrants : débordements au cours de deux distributions de repas en 2012 et 2013, dégradations dont ont été victimes des habitants et enfin accidents de la circulation concernant des migrants ; qu'ainsi, la commune n'apporte aucun élément probant

établissant que les distributions de repas effectuées depuis le début de l'année 2017 sont à l'origine de troubles graves à l'ordre public de nature à justifier une restriction des libertés ;

10. Considérant que dans leur rapport MM. Aribaud et Vignon posent la question suivante : « Comment assurer la protection et la dignité des personnes migrantes, sans que se reconstitue un bidonville, sachant que notre pays, avec l'Union européenne, doit faire face encore pour plusieurs années à un nouveau seuil de flux migratoires largement composés de personnes méritant une protection, sachant aussi que Calais continuera d'attirer en raison de sa position géographique » ; qu'ainsi, ce n'est pas la perspective de trouver un minimum d'aide humanitaire mais la situation géographique de Calais qui attire les migrants désireux de passer en Grande-Bretagne sur le territoire de la commune ; que si l'on peut comprendre le souhait de la commune de Calais, soucieuse de préserver ses habitants et leur cadre de vie, isolée et démunie face à cette problématique complexe, de ne pas se retrouver dans la situation éprouvante qu'elle a déjà connue, résultant de la présence sur son territoire d'un camp de plus de 6 000 migrants, dont elle redoute légitimement le retour, les mesures litigieuses, qui ont pour effet de priver une population en très grande précarité d'une assistance alimentaire vitale, ne sont ni adaptées, ni nécessaires, ni proportionnées au regard du but réellement poursuivi et des constatations effectuées à ce jour ;

11. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, par les décisions attaquées, la maire de Calais a porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir, à la liberté de réunion et, en faisant obstacle à la satisfaction par les migrants de besoins élémentaires vitaux au droit à ne pas subir des traitements inhumains et dégradants consacré par l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que l'interdiction édictée crée une situation d'urgence justifiant que le juge administratif des référés fasse usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ;

12. Considérant qu'il y a lieu, par suite, d'ordonner la suspension de l'exécution des décisions attaquées des 7 février, 2 mars, 6 mars et 9 mars 2017 interdisant la distribution de repas sur des emplacements situés dans la zone industrielle des Dunes et le Bois Dubrulle à compter de la notification de la présente ordonnance ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, alors que le nombre de migrants présents à Calais est limité, d'ordonner à la commune d'ouvrir un lieu et de fournir aux associations requérantes les moyens matériels au fonctionnement d'un service de distribution de repas au bénéfice des migrants ;

13. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'association l'Auberge des Migrants et autres, qui ne sont pas, dans la présente instance, la partie perdante ; qu'en revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Calais la somme de 1 000 euros sur le fondement de ces mêmes dispositions ;

O R D O N N E :

Article 1er : L'exécution de l'arrêté du 2 mars 2017, de l'arrêté du 6 mars 2017 et des décisions des 7 février et 9 mars 2017 interdisant la distribution de repas sur des emplacements situés dans la zone industrielle des Dunes et le Bois Dubrulle est suspendue à compter de la notification de la présente ordonnance.

Article 2 : La commune de Calais versera à l'association l'Auberge des Migrants et autres la somme de 1 000 (mille) euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association l'Auberge des migrants, l'association La Cabane juridique/Legal Shelter, l'association Care4Calais, l'association Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (GISTI), l'association Help Refugees, l'association Ligue des droits de l'homme, l'association Médecins du monde, l'association Community Refugees Kitchen, l'association Le Réveil Voyageur, l'association Le Secours Catholique-Caritas France et l'association Utopia 56, à la commune de Calais, au ministre de l'intérieur et au ministre des affaires sociales et de la santé.

Une copie en sera adressée pour information au préfet du Pas-de-Calais et au Défenseur des droits.

Lille, le 22 mars 2017.

Le juge des référés,

signé

J-F. MOLLA

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et au ministre des affaires sociales et de la santé en ce qui les concernent ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente ordonnance.

Pour expédition conforme,
Le greffier,