

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LILLE**

N^{os} 2007484, 2100364, 2101109

SECOURS CATHOLIQUE – CARITAS FRANCE
et autres

Mme Jeannette Féménia
Présidente-Rapporteure

M. Paul Groutsch
Rapporteur public

Audience du 20 septembre 2022
Décision du 12 octobre 2022

49-02-03

49-04-05

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lille

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

I) Par une requête et un mémoire, enregistrés sous le numéro 2007484, le 19 octobre 2020 et le 19 août 2021, 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, le Syndicat de la magistrature et l'association SALAM (Soutenons, Aidons, Luttons, Agissants pour les Migrants et les pays en difficulté), représentés par la SCP d'avocats Spinosi & Sureau, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 30 septembre 2020 par lequel le préfet du Pas-de-Calais a interdit les distributions gratuites de boissons et denrées alimentaires en certains lieux du centre-ville de Calais incluant les équipements scolaires, universitaires et sportifs de ce périmètre, y compris les voies d'accès et les parkings, pour la période comprise entre le 1^{er} octobre et le 19 octobre 2020, pour mettre fin aux troubles à l'ordre public et limiter les risques sanitaires liés à des rassemblements non déclarés ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- les associations et organismes requérants sont recevables dès lors qu'ils disposent tous de la capacité d'agir ainsi que d'un intérêt à agir au regard de leur objet social et des implications de l'arrêté attaqué, notamment dans le domaine des libertés publiques, excédant les seules circonstances locales ;

- le préfet du Pas-de-Calais a entaché son arrêté d'incompétence et de vice de procédure dès lors qu'il ne pouvait se substituer au maire de Calais sur le fondement de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales ;

- l'arrêté litigieux porte atteinte 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 et des libertés fondamentales, à 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, l'interdiction faite aux associations de distribuer des denrées alimentaires et de l'eau près des lieux de vie des personnes migrantes les privant de la possibilité de satisfaire à leurs besoins les plus vitaux ;

- l'interdiction édictée par l'arrêté litigieux est illégale dès lors qu'elle est générale et absolue, qu'elle n'est pas nécessaire, qu'elle n'est pas justifiée, qu'elle n'est pas adaptée aux finalités poursuivies et qu'elle porte une atteinte disproportionnée à la dignité de la personne humaine, la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire, la liberté d'aller et venir, la liberté de réunion et la liberté d'association.

Par des mémoires en défense enregistrés les 28, 31 mai et 20 septembre 2021, le préfet du Pas-de-Calais conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- l'association Help Refugees – Prism the Gift Fund et l'association la Cimade ne disposent pas de la capacité pour agir ;

- l'association Utopia 56, la Fondation Abbé Pierre, le Syndicat des avocats de France et le Syndicat de la magistrature ne justifient pas d'un intérêt à agir ;

- les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

II) Par une requête enregistrée sous le numéro 2100364, le 18 janvier 2021, l'association Secours catholique – Caritas France, l'association Médecins du Monde, 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, le Syndicat de la Magistrature, et l'association SALAM (Soutenons, Aidons, Luttons, Agissants pour les Migrants et les pays en difficulté), représentés par la SCP d'avocats Spinosi & Sureau, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 16 novembre 2020 par lequel le préfet du Pas-de-Calais a interdit les distributions gratuites de boissons et denrées alimentaires en certains lieux du centre-ville et du secteur Beau Marais de la commune de Calais ainsi que les équipements scolaires, universitaires et sportifs de ces deux périmètres, incluant les voies d'accès et les parkings, pour la période comprise entre le 17 novembre 2020 et le 14 décembre 2020, pour mettre fin aux troubles à l'ordre public et limiter les risques sanitaires liés à des rassemblements non déclarés ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat de la somme de 4 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soulèvent les mêmes moyens que ceux développés dans l'instance n°2007484.

Par un mémoire en défense enregistré le 16 juin 2021, le préfet du Pas-de-Calais conclut au rejet de la requête pour les mêmes motifs que ceux exposés sous le n^o 2007484.

III) Par une requête enregistrée sous le numéro 2101109, le 15 février 2021, l'association Secours catholique – Caritas France, l'association Médecins du monde, 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, le Syndicat de la Magistrature et l'association SALAM (Soutenons, Aidons, Luttons, Agissants pour les Migrants et les pays en difficulté), représentés par la SCP d'avocats Spinosi & Sureau, demandent au tribunal :

1^o) d'annuler l'arrêté du 14 décembre 2020 par lequel le préfet du Pas-de-Calais a interdit les distributions gratuites de boissons et denrées alimentaires en certains lieux du centre-ville et du secteur Beau Marais de la commune de Calais ainsi que les équipements scolaires, universitaires et sportifs de ces deux périmètres, incluant les voies d'accès et les parkings, pour la période comprise entre le 15 décembre 2020 et le 12 janvier 2021, pour mettre fin aux troubles à l'ordre public et limiter les risques sanitaires liés à des rassemblements non déclarés ;

2^o) de mettre à la charge de l'Etat de la somme de 4 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soulèvent les mêmes moyens que ceux développés dans l'instance n^o2007484.

Par un mémoire en défense enregistré le 29 octobre 2021, le préfet du Pas-de-Calais conclut au rejet de la requête pour les mêmes motifs que ceux exposés sous le n^o 2007484.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu 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 Mme Féménia,
- les conclusions de M. Groutsch, rapporteur public,
- les observations de Me Fodil-Cherif, représentant les associations requérantes ;
- et les observations de M. X représentant le préfet du Pas-de-Calais.

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes enregistrées sous les numéros 2007484, 2100364 et 2101109, présentées par les mêmes associations et organismes requérants, présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour y statuer par un seul jugement.

2. Le territoire de la commune de Calais, qui a compté jusqu'à 6 000 personnes migrantes lorsque le terrain couramment dénommé « la Lande » a été évacué, en accueille entre 1 000 et 1 500 à la date des arrêtés contestés. Environ 80 % de cette population vit à l'est de l'agglomération, dans les secteurs dits Virval et BMX où l'Etat, d'une part, a mis en place, suite à une injonction prononcée par une ordonnance du 26 juin 2017 du juge des référés du tribunal

administratif de Lille, des points d'eau ainsi que des toilettes, et procède, par l'intermédiaire de l'association La vie active, à des distributions de boissons et de nourriture. Depuis le milieu de l'été 2020, une forte augmentation du nombre de campements de fortune a été constatée dans le centre-ville lui-même, notamment sur les parkings et les quais situés à l'est et au sud de celui-ci, pour un total s'élevant à plusieurs centaines de personnes. Estimant que les besoins des migrants n'étaient pas couverts au plus près de ces derniers lieux, certaines associations y ont mis en place des distributions quotidiennes de repas et de boissons. Après avoir mis en demeure la maire de la commune de Calais de prendre les mesures nécessaires pour maintenir la salubrité publique menacée par les abandons de déchets consécutifs à ces distributions de denrées, le préfet du Pas-de-Calais a, par 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-un rues, places, quais et ponts situés dans le centre-ville de Calais, pour la période comprise entre le 11 et le 30 septembre 2020. Par les arrêtés successifs du 30 septembre 2020, du 16 novembre 2020 et du 14 décembre 2020, le préfet du Pas-de-Calais a prolongé cette interdiction et en a étendu le périmètre d'application pour la période comprise entre le 1^{er} et le 19 octobre 2020, et entre le 17 novembre 2020 et le 12 janvier 2021. Par leurs requêtes, les requérants demandent l'annulation de ces arrêtés.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

En ce qui concerne la capacité pour agir de certaines associations requérantes :

Quant à l'association Help Refugees – Prism the Gift Fund

3. D'une part, si les requêtes formées devant le juge administratif doivent être rédigées en langue française, les requérants peuvent joindre à ces demandes des pièces annexes rédigées dans une autre langue. Si le juge a alors la faculté d'exiger la traduction de ces pièces lorsque cela lui est nécessaire pour procéder à un examen éclairé des conclusions de la requête, il n'en a pas l'obligation. Dès lors, contrairement à ce que fait valoir le préfet du Pas-de-Calais, le fait que les statuts produits par l'association Help Refugees – Prism the Gift Fund sont rédigés en langue anglaise est sans incidence sur l'appréciation de la capacité d'ester en justice de cette association.

4. D'autre part, si, en application des articles 5 et 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901, les associations non déclarées n'ont pas la capacité d'ester en justice pour y défendre des droits patrimoniaux, l'absence de la déclaration ne fait pas obstacle à ce que, par la voie du recours contentieux, toutes les associations légalement constituées aient qualité pour contester la légalité des actes administratifs faisant grief aux intérêts qu'elles ont pour mission de défendre. Par suite, le préfet du Pas-de-Calais n'est pas fondé à soutenir que l'association dite «Help Refugees – Prism the Gift Fund » ne serait pas recevable à demander l'annulation des arrêtés attaqués.

Quant à l'association la Cimade :

5. Il ressort des articles 7.2 et 8 des statuts de l'association la Cimade qu'il revient au conseil national de l'association et, en cas d'urgence, au bureau national, composé du président de l'association, d'un vice-président, d'un ou de deux secrétaire(s) et d'un trésorier, de mandater le président pour représenter l'association en justice. Si les autorisations du bureau national de l'association, en date du 14 octobre 2020 et du 18 janvier 2021, mandatent explicitement le président de l'association pour contester les arrêtés litigieux du préfet du Pas-de-Calais, elles n'ont été signées que par le président de l'association et non par les autres membres composant le bureau national et sont, dès lors, irrégulières. Dès lors, le représentant légal de l'association la

Cimade est dépourvu de capacité pour agir en justice à l'encontre des arrêtés attaqués. Il s'ensuit que la fin de non-recevoir opposée en défense doit être admise.

En ce qui concerne l'intérêt à agir de certaines associations requérantes :

Quant à l'association Utopia 56 :

6. Il ressort des articles 2 et 10 des statuts de l'association Utopia 56 que cette association a pour objet de venir en aide aux migrants sur l'ensemble du territoire national, directement ou par l'intermédiaire d'antennes locales, notamment en mobilisant et en organisant des équipes de bénévoles et en venant en appui d'autres organisations humanitaires. Il s'ensuit que, l'association requérante a intérêt pour agir à l'encontre des arrêtés litigieux du préfet du Pas-de-Calais, qui ont précisément pour objet d'interdire la distribution de denrées alimentaires et de boissons aux populations migrantes de la ville de Calais, auprès desquelles cette association intervient, quand bien même son siège se situe à Lorient et son intitulé suggérerait une implantation limitée au seul département du Morbihan. La fin de non-recevoir opposée par le préfet du Pas-de-Calais ne peut qu'être écartée.

Quant à la Fondation Abbé Pierre :

7. Il ressort de ses statuts que la Fondation Abbé Pierre a principalement pour objet d'œuvrer pour l'accès au logement des personnes et des familles défavorisées rencontrant de graves difficultés de logement. L'intérêt à agir d'une association s'apprécie en fonction de son objet statutaire. Dès lors, à supposer même que l'interdiction de la distribution de denrées aux populations migrantes en certains lieux de la ville de Calais impacte négativement la mission de cette fondation d'informer ces populations des possibilités d'accès au logement dont elles peuvent bénéficier, la Fondation Abbé Pierre ne saurait justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation des arrêtés litigieux. La fin de non-recevoir opposée par le préfet du Pas-de-Calais doit donc être accueillie.

Quant au syndicat de la magistrature :

8. Le Syndicat de la magistrature, dont l'objet est régi par les dispositions de l'article L. 2131-1 du code du travail applicable aux syndicats professionnels, ne saurait utilement se prévaloir des termes généraux de ses statuts relatifs à la « défense des libertés et des principes démocratiques » pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation des arrêtés litigieux, qui ne portent par eux-mêmes aucune atteinte aux droits et prérogatives des magistrats judiciaires. La fin de non-recevoir opposée par le préfet du Pas-de-Calais doit donc être accueillie.

Quant au syndicat des avocats de France :

9. Le Syndicat des avocats de France, dont les statuts prévoient qu'il constitue un syndicat professionnel ayant pour objet la défense des intérêts matériels et moraux de la profession, et qui ne saurait utilement se prévaloir des termes généraux de ces mêmes statuts relatifs à la défense des droits et libertés, ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation des arrêtés litigieux et par conséquent, la fin de non-recevoir tirée de son défaut d'intérêt à agir doit être accueillie.

10. Il résulte de tout ce qui précède que le préfet du Pas-de-Calais est fondé à soutenir que l'association la Cimade n'a pas capacité pour agir en justice et que la Fondation Abbé Pierre, le Syndicat de la magistrature et le Syndicat des avocats de France ne justifient pas d'un intérêt leur donnant qualité pour agir.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

11. Lorsqu'il examine, dans le cadre du contrôle de proportionnalité, la légalité d'une mesure de police, le juge de l'excès de pouvoir examine successivement si la mesure en cause est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit.

12. En premier lieu, pour prendre les arrêtés litigieux, le préfet du Pas-de-Calais fait état d'une part, de troubles à l'ordre public consécutifs aux distributions de denrées effectuées par les associations requérantes dans le centre-ville de Calais, d'autre part, de risques sanitaires liés à des rassemblements non déclarés et enfin de risques liés à la salubrité publique. Premièrement, le préfet du Pas-de-Calais se fonde sur les menaces pour la préservation de la tranquillité publique provoquées par des faits d'incivilité, d'ivresse publique et de violence liés à la présence des migrants dans le centre-ville de la commune. Or si des troubles à la tranquillité publique sont en effet établis par mains-courantes des forces de police, ils concernent des événements ponctuels, épars et le plus souvent dénués de gravité. Il en est ainsi de la présence de deux migrants alcoolisés devant un centre social, qui quittent les lieux à l'arrivée de la police, d'un migrant alcoolisé dans un parc d'abord suspecté d'avoir blessé un individu, mais que les policiers ont finalement laissé repartir et d'un groupe d'exilés dispersé par la police après avoir investi illégalement un local à vélo. En tout état de cause, ces troubles ne sauraient être regardés comme imputables aux distributions de denrées effectuées par les associations humanitaires. Deuxièmement, le préfet du Pas-de-Calais se fonde sur des manquements aux règles sanitaires mises en place pour lutter contre l'épidémie de la Covid-19, lors des rassemblements importants qu'impliquent ces distributions. S'il est plausible, au vu de leur nature même, qu'à l'occasion de ces distributions, les gestes barrières et la distanciation sociale n'aient pas été toujours rigoureusement assurés, les protocoles sanitaires mis en place par les associations requérantes, les extraits de conversations groupées versées au dossier et les distributions de masques sanitaires effectuées établissent, au contraire, le degré élevé de préoccupation des associations pour le respect des règles sanitaires. Dès lors, faute pour le préfet du Pas-de-Calais de démontrer l'existence de tels manquements répétés aux règles sanitaires à l'occasion de ces distributions, la nécessité d'agir au regard de l'impératif sanitaire n'est pas établie. Troisièmement, le préfet du Pas-de-Calais se fonde sur la finalité d'assurer la salubrité publique en raison des déchets abandonnés sur les lieux où sont effectuées ces distributions. Si les associations requérantes soutiennent procéder au ramassage systématique des déchets qu'elles occasionnent, elles reconnaissent qu'un tel problème de salubrité publique existe également pour les distributions assurées par l'association mandatée par l'Etat et ont déjà sollicité de la mairie qu'elle organise le ramassage des déchets générés ou, à défaut, qu'elle en facilite la collecte en installant des bennes à proximité des lieux de distribution. Par ailleurs, tant les écritures du préfet du Pas-de-Calais, que la lettre adressée par la mairie de Calais à ce dernier, font état de centaines de kilos de déchets abandonnés quotidiennement sur les voies publiques de la commune, générant des frais de ramassage et de nettoyage conséquents à sa charge. La réalité de l'atteinte à la salubrité publique est donc avérée. Par suite, la nécessité des mesures prises n'est établie que pour la seule préservation de la salubrité publique.

13. En deuxième lieu, les associations requérantes font valoir que les interdictions édictées ne sont pas adaptées et sont inefficaces au regard des buts poursuivis. En interdisant la distribution gratuite de denrées dans certaines zones du centre-ville, les interdictions édictées par

l'arrêté litigieux ne s'opposent pas à ce que les distributions de denrées s'effectuent exactement dans les mêmes conditions qu'à l'accoutumée, à la nuance que leur emplacement se voit nécessairement déplacé de quelques centaines de mètres, hors du périmètre d'interdiction. Dans ces circonstances, les interdictions édictées ne sauraient remédier aux abandons de déchets consécutifs à l'activité de distribution de denrées, en étant inadaptés et inefficaces pour réduire les troubles à la salubrité publique liés au volume de déchets abandonnés sur place et, par extension, le coût supporté par la mairie lorsqu'elle procède à leur enlèvement. Au surplus et pour les mêmes raisons, les interdictions édictées ne sauraient remédier aux nécessités, par ailleurs non avérées, tirées des manquements aux règles sanitaires et des troubles à la tranquillité publique. Par suite, les arrêtés attaqués sont inadaptés aux finalités qu'ils poursuivent.

14. En troisième lieu, contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, les arrêtés attaqués ne sauraient, dès lors qu'ils ne portent que sur les seules distributions de denrées à titre gratuit, qu'ils sont limités dans le temps et que le périmètre d'interdiction n'est confiné qu'à une surface limitée du territoire de la commune de Calais, être regardés comme édictant des interdictions générales et absolues. En revanche, il ressort des pièces versées au dossier, et notamment des rapports du comité consultatif des droits de l'homme et de la défenseure des droits, que de nombreux migrants du centre-ville de Calais dépendent directement des associations humanitaires requérantes pour leur approvisionnement en nourriture et en eau. Les distributions assurées par l'État sont quantitativement insuffisantes au regard du nombre de migrants présents, dès lors que, d'une part, le nombre de repas quotidiennement distribué par l'association La Vie Active en septembre 2020 ne saurait, même sur la base des estimations plausibles les plus basses du nombre de migrants à Calais, assurer trois repas par jour à chaque personne et que, d'autre part, les associations non mandatées par l'État ont du augmenter significativement leur volume de distribution depuis le mois d'août 2020. Si en ciblant directement les zones immédiatement adjacentes aux lieux de vie des populations migrantes, les interdictions édictées n'ont pas pour effet de rendre impossible pour les associations d'apporter une aide alimentaire aux populations migrantes de la commune, elles ont en revanche pour effet de compliquer considérablement la possibilité pour ces populations précaires d'accéder, à des distances raisonnables de leurs lieux de vies qui soient compatibles avec la précarité de leur conditions, à des biens de première nécessité. Par suite, les interdictions édictées, en affectant d'une part, les conditions de vie de populations particulièrement vulnérables et en étant, d'autre part, manifestement inadaptées pour répondre à la nécessité d'assurer la salubrité publique dès lors qu'elle pourrait être poursuivie plus efficacement par la simple mise en place de bennes dédiées aux abords des lieux de distribution, sont disproportionnées par rapport aux finalités poursuivies.

15. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens, que les associations requérantes sont fondées à demander l'annulation des arrêtés du préfet du Pas-de-Calais du 30 septembre 2020, du 16 novembre 2020 et du 14 décembre 2020.

Sur les frais liés au litige :

16. Il y a lieu, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de l'Etat, le versement de la somme de 3 000 euros à 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, Emmaüs France, la Ligue des droits de l'Homme et l'association SALAM au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les requêtes n° 2007484, 2100364 et 2101109 sont rejetées en tant qu'elles émanent de l'association la Cimade, de la Fondation Abbé Pierre, du Syndicat de la magistrature et du Syndicat des avocats de France.

Article 2 : Les arrêtés du 30 septembre 2020, du 16 novembre 2020 et du 14 décembre 2020 du préfet du Pas-de-Calais sont annulés.

Article 3 : L'Etat versera à 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, Emmaüs France, la Ligue des droits de l'Homme et l'association SALAM, la somme globale de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association Secours Catholique – Caritas France, représentant unique des requérants et au préfet du Pas-de-Calais.

Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur et des outre-mer, au ministre de la santé et de la prévention et à la Défenseure des droits.

Délibéré après l'audience du 20 septembre, à laquelle siégeaient :

- Mme Féménia, présidente,
- M. Bourgau, premier conseiller,
- M. Horn, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 12 octobre 2022.

La présidente-rapporteuse,

L'assesseur le plus ancien dans l'ordre
du tableau,

Signé

Signé

J. FÉMÉNIA

T. BOURGAU

La greffière,

Signé

C. KUREK