

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LILLE**

N° 1702419

L'AUBERGE DES MIGRANTS et autres

M. Lerooy
Rapporteur

Mme Bayada
Rapporteur public

Audience du 5 décembre 2019
Lecture du 16 décembre 2019

49-03-04
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Lille,

(4^{ème} Chambre)

Vu les procédures suivantes :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 13 mars 2017 et 31 janvier 2019, ce dernier n'ayant pas été communiqué, les associations l'Auberge des migrants, La Cabane juridique/Legal Shelter, Care4Calais, Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (GISTI), Help Refugees, Ligue des droits de l'homme, Médecins du monde, Community Refugees Kitchen, Le Réveil Voyageur, Le Secours Catholique-Caritas France et Utopia 56, représentées par Me Bonnier, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 7 février 2017 par laquelle le maire de la commune de Calais a rejeté leur demande de réouverture d'un lieu de distribution des repas sur le territoire de la commune ;

2°) d'annuler l'arrêté du 2 mars 2017 par lequel le maire de la commune de Calais a interdit, sauf autorisation particulière, les occupations abusives, prolongées et répétées de la zone industrielle des Dunes, ainsi que l'arrêté du 6 mars 2017 abrogeant cet arrêté et étendant cette interdiction également au site du Bois Dubrulle et à la place d'Armes ;

3°) d'annuler la décision du 9 mars 2017 par laquelle le maire de la commune de Calais a rejeté leur demande 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 ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Calais les entiers dépens de l'instance ainsi que la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- les arrêtés des 2 et 6 mars 2017 ont été pris par une autorité incompétente, dès lors que seul le préfet du Pas-de-Calais pouvait prendre de telles mesures au titre de son pouvoir de police administrative générale ;
- les décisions attaquées ont été prises en méconnaissance du principe général des droits de la défense et de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration ;
- les arrêtés des 2 et 6 mars 2017 sont insuffisamment motivés ;
- les arrêtés des 2 et 6 mars 2017 portent atteinte à la liberté d'aller et venir et à la liberté d'utilisation du domaine public ;
- la décision du 7 février 2017 est intervenue en méconnaissance du principe de sauvegarde de la dignité humaine ;
- les arrêtés des 2 et 6 mars 2017 méconnaissent le principe d'égalité devant la loi et le principe de non discrimination ;
- les troubles à l'ordre public mentionnés dans les arrêtés des 2 et 6 mars 2017 ne sont pas avérés ;
- les décisions attaquées ne sont ni adaptées, ni nécessaires et ni proportionnées au but poursuivi ;
- les arrêtés des 2 et 6 mars 2017 sont entachés d'un détournement de pouvoir.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 29 juin 2017 et 5 juillet 2017, la commune de Calais, représentée par Me Balay, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 500 euros soit mise à la charge des associations requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les conclusions dirigées contre l'arrêté du 2 mars 2017 sont privées d'objet dès lors que ce dernier a été abrogé par l'arrêté du 6 mars 2017 ;
- aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par lettre du 14 mai 2019, le tribunal a demandé à Me Bonnier la désignation d'un représentant unique pour les requérants et l'a informée qu'à défaut, la notification du jugement serait adressée au seul premier dénommé, en application du dernier alinéa de l'article R. 751-3 du code de justice administrative.

Par un mémoire enregistré le 16 mai 2019, Me Bonnier a informé le tribunal que l'association le Secours Catholique est désignée représentant unique des requérants.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

- code des relations entre le public et l'administration ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- l'arrêté du 2 décembre 2016 portant organisation des circonscriptions de sécurité publique dans le département du Pas-de-Calais et fusion des circonscriptions de sécurité publique d'Avion et de Lens ;
- 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 du 5 décembre 2019 :

- le rapport de M. Lerooy, rapporteur ;
- les conclusions de Mme Bayada, rapporteur public ;
- et les observations de Me Balaÿ, représentant la commune de Calais.

Considérant ce qui suit :

1. Au cours de l'année 2016, face à l'afflux croissant de milliers de migrants sur le territoire de la commune de Calais, essentiellement installés dans des campements précaires situés à plusieurs kilomètres au nord ouest du centre ville de Calais en bordure d'un terrain, couramment dénommé « la Lande », les autorités publiques compétentes ont adopté une nouvelle politique visant à répartir la prise en charge des migrants se trouvant alors à Calais dans des structures d'accueil implantées sur différents points du territoire national en fonction de leur situation, selon qu'ils sont mineurs isolés, qu'ils souhaitent déposer une demande d'asile en France ou qu'ils relèvent d'un centre d'accueil et d'orientation. Dans ce cadre, elles ont décidé la fermeture du centre qui se trouvait sur le territoire de « la Lande » et des autres structures destinées à l'accueil et à l'hébergement des migrants dans cette zone afin d'éviter que ne s'y reconstituent des campements de migrants. Toutefois, depuis le début de l'année 2017, plusieurs centaines de migrants se trouvent à nouveau à proximité de Calais, qu'ils y soient revenus après un passage dans un centre d'accueil ou qu'ils y soient arrivés pour la première fois. Par une décision du 7 février 2017, le maire de la commune de Calais a rejeté la demande de plusieurs associations de réouverture d'un lieu de distribution des repas sur le territoire de la commune. Par des arrêtés des 2 mars 2017 et 6 mars 2017, le maire de Calais a interdit, sauf autorisation particulière, les occupations abusives, prolongées et répétées de la zone industrielle des Dunes, du site du Bois Dubrulle et de la place d'Armes. Enfin, par une décision du 9 mars 2017, le maire de la commune 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. Par la requête susvisée, les associations requérantes demandent l'annulation de ces décisions.

Sur l'exception de non-lieu opposée en défense :

2. Dans le cas où l'administration se borne à procéder à l'abrogation de l'acte attaqué, cette circonstance prive d'objet le recours pour excès de pouvoir formé à son encontre, à la double condition que cet acte n'ait reçu aucune exécution pendant la période où il était en vigueur et que la décision procédant à son abrogation soit devenue définitive.

3. En l'espèce, le maire de la commune de Calais a, par un arrêté du 6 mars 2017, abrogé son précédent arrêté du 2 mars 2017. Il est constant que ce dernier arrêté a reçu exécution. Il s'ensuit que les conclusions des associations requérantes tendant à son annulation ne sont pas devenues sans objet et qu'il y a lieu d'y statuer.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la légalité des arrêtés des 2 et 6 mars 2017 :

4. Aux termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales : « *La police municipale (...) comprend notamment : (...) 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, y compris les bruits de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique (...)* ». Aux termes de l'article L. 2214-4 du même code : « *Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel qu'il est défini au 2° de l'article L. 2212-2 et mis par cet article en règle générale à la charge du maire, incombe à l'Etat seul dans les communes où la police est étatisée, sauf en ce qui concerne les bruits de voisinage. / Dans ces mêmes communes, l'Etat a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes. / Tous les autres pouvoirs de police énumérés aux articles L. 2212-2, L. 2212-3 et L. 2213-9 sont exercés par le maire y compris le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.* ». L'article L. 2215-1 du même code prévoit que : « *La police municipale est assurée par le maire, toutefois : 1° Le représentant de l'Etat dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques (...)* ».

5. Il résulte de la combinaison des dispositions précitées que dans les communes où la police est étatisée, le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique en ce qui concerne les bruits de voisinage relève du pouvoir de police municipale du maire, et que le soin de réprimer les autres atteintes à la tranquillité publique énumérées au 2° de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales appartient au représentant de l'Etat.

6. En l'espèce, il est constant que la commune de Calais figure parmi les communes dans lesquelles a été institué le régime de la police d'Etat, tel qu'il résulte en dernier lieu des dispositions de l'arrêté du 2 décembre 2016 susvisé.

7. Il ressort des pièces du dossier que, par un arrêté du 2 mars 2017, le maire de la commune de Calais a interdit « toutes occupations abusives, prolongées et répétées » de la zone industrielle des Dunes située sur le territoire de la commune. Par un arrêté du 6 mars 2017, le maire de Calais a abrogé l'arrêté du 2 mars 2017 et a interdit à nouveau « toutes occupations abusives, prolongées et répétées » de la zone industrielle des Dunes, du site du Bois Dubrulle et de la place d'Armes. S'agissant des deux premiers sites, il ressort des motifs mêmes des deux décisions attaquées qu'elles ont été prises à la suite du constat par la commune d'une « présence régulière, persistante et massive d'individus ou de groupes d'individus sur la zone industrielle des Dunes et sur le site du Bois Dubrulle aux fins de distribution des repas des migrants ». S'agissant de la place d'Armes, le maire de Calais s'est fondé sur « la présence régulière, persistante et massive

d'individus et de groupes d'individus aux fins de rassemblement à but de manifestation politique ». Il ressort en outre des termes mêmes de ces arrêtés que ces mesures d'interdiction ont été prises dans le but de prévenir des tensions inter-ethniques, des violences, des rixes, des dégradations de biens ou des incendies. La police étant étatisée dans la commune de Calais, il n'appartenait qu'au préfet de prendre de telles décisions afin de prévenir la réitération de ces atteintes à la tranquillité publique. Par suite, eu égard aux motifs sur lesquels il s'est ainsi fondé, le maire de la commune de Calais était incompétent pour prendre les arrêtés attaqués.

8. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens dirigés contre ces décisions, que les associations requérantes sont fondées à demander l'annulation des arrêtés du maire de la commune de Calais des 2 et 6 mars 2017.

En ce qui concerne la légalité de la décision du 9 mars 2017 :

9. Il ressort des pièces du dossier que, par un courrier en date du 8 mars 2017, plusieurs associations ont demandé au maire de la commune de Calais, conformément à l'article 2 de l'arrêté du 6 mars 2017, une autorisation d'occupation d'occuper un lieu de la zone industrielle des Dunes, chaque jour entre 12h30 et 14h30 puis entre 17h30 et 22h00, afin de répondre aux besoins fondamentaux des personnes en difficulté. Par une décision du 9 mars 2017, le maire de Calais a refusé de faire droit à leur demande. Compte tenu de l'illégalité de l'arrêté du 6 mars 2017, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens dirigés contre cette décision, les associations requérantes sont ainsi fondées à demander l'annulation de la décision du maire de Calais du 9 mars 2017, laquelle est privée de base légale.

En ce qui concerne la légalité de la décision du 7 février 2017 :

10. En premier lieu, aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : 1° Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ; / (...)* ». Aux termes de l'article 121-1 du même code : « *Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable.* ».

11. Il ressort des pièces du dossier que la décision du maire de Calais du 7 février 2017 avait pour objet de statuer sur la demande de plusieurs associations, présentée par un courrier en date du 6 février 2017, d'ouvrir à nouveau un bâtiment de la commune, situé 2, rue de Moscou, qui avait été fermé après le démantèlement du site de « La Lande », ou tout autre lieu adapté, afin de distribuer des repas aux migrants en lieu et place des maraudes. Il suit de là que le maire de Calais a pu prendre cette décision sans mettre préalablement en œuvre la procédure contradictoire. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du caractère contradictoire de la procédure ou de la violation du principe des droits de la défense doit être écarté.

12. En deuxième lieu, en l'absence de texte particulier, il appartient en tout état de cause 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.

13. Les associations requérantes soutiennent que la carence des pouvoirs publics dans la prise en charge des migrants présents à Calais, lesquels vivent dans un état de dénuement extrême, imposait à l'autorité de police d'ouvrir un lieu adapté afin de leur assurer la distribution de repas. Toutefois, alors qu'à la date de la décision attaquée, le nombre de migrants présents à Calais était limité, le maire de la commune de Calais, s'il ne pouvait légalement interdire la distribution de repas dans les lieux publics visés par les arrêtés des 2 et 6 mars 2017, ainsi qu'il a été dit au point 7, n'a pas porté atteinte au principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine en refusant de fournir aux associations qui le demandaient les moyens matériels au fonctionnement d'un service de distribution de repas au bénéfice des migrants dans un nouveau lieu dédié, alors au demeurant que ces dernières distribuaient déjà des repas aux migrants dans plusieurs églises de Calais et sur un terrain vague, situé rue des Verrotières, appartenant à la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers. Il n'a, par cette décision, pas davantage méconnu l'étendue de sa compétence et commis d'erreur de droit.

14. En troisième lieu, si une mesure de police ne peut légalement intervenir que pour autant qu'elle soit strictement nécessaire et ne porte pas aux droits des intéressés une atteinte disproportionnée par rapport au but poursuivi et aux motifs qui la justifient, la décision du 7 février 2017, qui statue sur une demande, ne constitue pas une mesure de police administrative devant être adaptée, nécessaire et proportionnée. En outre, pour les mêmes raisons que celles exposées au point précédent, le moyen tiré de ce que cette décision serait entachée d'une erreur d'appréciation doit être écarté.

15. Il résulte de ce qui précède que les associations requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation de la décision du 7 février 2017 du maire de la commune de Calais.

Sur les frais liés au litige :

16. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Calais la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par les associations requérantes et non compris dans les dépens. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font en revanche obstacle à ce que soit mise à la charge des associations requérantes une somme au titre des frais liés au litige.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les décisions du maire de la commune de Calais des 2 mars 2017, 6 mars 2017 et 9 mars 2017 sont annulées.

Article 2 : La commune de Calais versera aux associations requérantes une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune de Calais au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative son rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association Le Secours Catholique, représentant unique des requérants, et à la commune de Calais.

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

Délibéré après l'audience du 5 décembre 2019 à laquelle siégeaient :

- M. Lévy Ben Cheton, président,
- M. Lerooy, premier conseiller,
- M. Quint, premier conseiller.

Lu en audience publique le 16 décembre 2019.

Le rapporteur,

Le président,

Signé

Signé

D. LEROOY

L. LEVY BEN CHETON

Le greffier,

Signé

S. WERKLING

La République mande et ordonne au préfet du Pas-de-Calais en ce qui le concerne 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 décision.

Pour expédition conforme,
Le greffier,