

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LILLE**

N° 1610295

LA CABANE JURIDIQUE / LEGAL SHELTER
LE REVEIL VOYAGEUR

M. Lerooy
Rapporteur

Mme Bayada
Rapporteur public

Audience du 5 juillet 2018
Lecture du 19 juillet 2018

49-06-01
54-10-09
54-07-01-05
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Lille,

(4^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 23 décembre 2016, 1^{er} février 2017, 11 mai 2017 et 2 mars 2018, les associations « La Cabane Juridique / Legal Shelter » et « Le Réveil Voyageur », représentées par Me Crusoé, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler l'arrêté en date du 23 octobre 2016 par lequel le préfet du Pas-de-Calais a décidé, dans le cadre de l'opération d'évacuation des migrants de la zone Nord du camp de la Lande à Calais (62), de créer du 24 octobre 2016 à 07h00 au 6 novembre 2016 à 18h00, une zone de protection sur le camp de la Lande, la rue des Garennes et la rue des Dunes à Calais ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- l'arrêté est insuffisamment motivé et n'est pas revêtu de la signature de son auteur ;

- la décision attaquée est entachée d'une erreur de fait, dès lors que les faits dont se prévaut l'administration pour justifier cette décision sont matériellement inexacts ;
- la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit, la situation des migrants dans le camp de la Lande à Calais n'étant pas au nombre de celles pouvant justifier l'adoption d'une mesure sur le fondement des dispositions du 2° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 ;
- la décision attaquée porte une atteinte excessive aux droits et libertés des occupants du site de la Lande et des personnes qui viennent à leur soutien, notamment leur liberté d'aller et venir ;
- la décision attaquée n'est pas adaptée, nécessaire et proportionnée à sa finalité.

Par un mémoire en défense et des mémoires, enregistrés les 6 avril 2017 et 30 mai 2017, le préfet du Pas-de-Calais conclut au rejet de la requête.

Il soutient qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Par un mémoire en intervention enregistré le 14 avril 2017, l'association « Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s » (GISTI) demande au tribunal d'admettre son intervention et de faire droit à la requête à fin d'annulation de la décision en litige.

Par un mémoire en intervention enregistré le 17 juillet 2017, l'association « Ligue des droits de l'homme » demande au tribunal d'admettre son intervention et de faire droit à la requête à fin d'annulation de la décision en litige.

Par des mémoires distincts, enregistrés les 5 avril 2017 et 17 juin 2017, les associations requérantes demandent au tribunal, en application de l'article 23-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution du 2° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

Elles soutiennent que le législateur a entaché le texte en cause d'incompétence négative et que les dispositions contestées portent une atteinte excessive à l'exercice de droits et libertés essentiels, tels que la liberté d'aller et venir, le droit au respect de la vie privée, le droit de mener une vie familiale normale, le droit de propriété et la liberté du commerce et de l'industrie.

Les mémoires ont été communiqués les 7 avril et 20 juin 2017 au préfet du Pas-de-Calais, qui n'a pas produit de mémoire relatif à la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité.

Par une ordonnance du 12 juillet 2017, le présent tribunal, statuant sur le fondement de l'article R. 771-7 du code de justice administrative, a transmis au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité posée par les associations requérantes.

Par une décision n° 412407 du 6 octobre 2017, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a renvoyé cette question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel.

Par une décision n° 2017-684 QPC du 11 janvier 2018, le Conseil constitutionnel a déclaré le 2° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, contraire à la Constitution.

Par un mémoire complémentaire, enregistré le 2 février 2018, le préfet du Pas-de-Calais maintient ses conclusions de rejet de la requête.

Il demande au tribunal qu'il soit procédé à une substitution de base légale et fait valoir qu'il aurait pu prendre la même décision sur le fondement du pouvoir de police générale qu'il tient des dispositions de l'article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ;
- la Constitution du 4 octobre 1958 notamment son Préambule et ses articles 61 et 62 ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil Constitutionnel, notamment ses articles 23-1 à 23-3 ;
- la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution ;
- la loi n° 55-985 du 3 avril 1955 modifiée relative à l'état d'urgence ;
- la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 ;
- la loi n° 2016-629 du 20 mai 2016 ;
- la loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence ;
- la décision n° 2017-684 QPC du 11 janvier 2018 du Conseil constitutionnel ;
- le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 ;
- le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 ;
- le décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 ;
- 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 juillet 2018 :

- le rapport de M. Lerooy, rapporteur ;
- les conclusions de Mme Bayada, rapporteur public ;
- et les observations de Me Crusoé, représentant les associations requérantes.

1. Considérant que, par un arrêté du 21 octobre 2016, le préfet du Pas-de-Calais a ordonné l'évacuation des nombreux migrants installés sur le camp dit de « la Lande » à Calais à compter du 24 octobre 2016 ; que, par un arrêté du 23 octobre 2016, afin de prévenir des troubles graves à l'ordre public, le préfet du Pas-de-Calais a instauré à compter du 24 octobre à 7 h 00 jusqu'au 6 novembre à 18 h 00, une zone de protection sur le camp de la Lande, la rue des

Garenes et la rue des Dunes à Calais, où le séjour des personnes est réglementé ; que par cette mesure, prise sur le fondement du 2° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, le préfet du Pas-de-Calais a interdit à toute personne de pénétrer dans la zone ainsi définie, à l'exception des occupants ayant leur résidence principale dans la zone, des agents des services de l'Etat ou des collectivités territoriales et de leurs établissements publics dans l'exercice de leurs fonctions ainsi que des personnes disposant d'accréditations délivrées par la préfecture ; que cet arrêté a été abrogé à compter du 28 octobre 2016 par un arrêté préfectoral du 27 octobre ; que, par une requête enregistrée le 23 décembre 2016, les associations « La Cabane Juridique / Legal Shelter » qui a pour objet de fournir des conseils juridiques aux personnes vulnérables et « Le Réveil Voyageur », qui a pour objet de favoriser l'accès des exilés aux dispositifs de droit commun, qui étaient présentes dans le campement de migrants, demandent l'annulation de l'arrêté du 23 octobre 2016 ; que par des mémoires distincts enregistrés les 5 avril 2017 et 17 juin 2017, les associations requérantes ont demandé de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions du 2° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence ; que par une ordonnance du 12 juillet 2017, le tribunal a transmis cette question au Conseil d'Etat, qui l'a renvoyée au Conseil Constitutionnel par une décision du 6 octobre 2017 ; que par une décision n° 2017-684 QPC du 11 janvier 2018, le Conseil constitutionnel a déclaré le 2° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017, contraire à la Constitution ;

Sur la recevabilité des interventions :

2. Considérant qu'aux termes de l'article R. 632-1 du code de justice administrative : « *L'intervention est formée par mémoire distinct. / Le président de la formation de jugement (...) ordonne, s'il y a lieu, que ce mémoire en intervention soit communiqué aux parties et fixe le délai imparti à celles-ci pour y répondre. / Néanmoins, le jugement de l'affaire principale qui est instruite ne peut être retardé par une intervention.* » ;

3. Considérant qu'est recevable à former une intervention, devant le juge du fond comme devant le juge de cassation, toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige ; qu'une telle intervention, qui présente un caractère accessoire, n'a toutefois pas pour effet de donner à son auteur la qualité de partie à l'instance et ne saurait, de ce fait, lui conférer un droit d'accès aux pièces de la procédure ; qu'en outre, en vertu d'une règle générale de procédure dont s'inspire l'article R. 632-1 du code de justice administrative, le jugement de l'affaire principale ne peut être retardé par une intervention ;

4. Considérant qu'eu égard à la nature et à l'objet du litige, les associations « Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s » (GISTI) et la « Ligue des droits de l'homme » justifient, par leur objet statutaire, d'un intérêt suffisant à l'annulation de la décision en litige ; que, dès lors, leurs interventions doivent être admises ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

5. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation (...) » ; qu'aux termes du deuxième alinéa de son article 62 : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause » ; qu'enfin, aux termes du troisième alinéa du même article : « Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles » ;

6. Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article 62 de la Constitution que lorsque le Conseil constitutionnel, saisi sur le fondement de l'article 61-1, use du pouvoir que lui confèrent les dispositions de l'article 62 en déterminant, après avoir déclaré inconstitutionnelle une disposition législative, les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause, il appartient au juge administratif, saisi d'un litige relatif aux effets produits par la disposition déclarée inconstitutionnelle, de les remettre en cause en écartant, pour la solution de ce litige, le cas échéant d'office, cette disposition, dans les conditions et limites fixées par le Conseil constitutionnel ;

7. Considérant que, par sa décision n° 2017-684 QPC du 11 janvier 2018, le Conseil constitutionnel a déclaré le 2° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017 susvisée, contraire à la Constitution ; qu'il a jugé que le législateur n'a, d'une part, soumis la création d'une zone de protection ou de sécurité à aucune autre condition que l'instauration de l'état d'urgence et que, d'autre part, il n'a pas défini la nature des mesures susceptibles d'être prises par le préfet pour réglementer le séjour des personnes à l'intérieur d'une telle zone et n'a encadré leur mise en œuvre d'aucune garantie ; qu'il a ainsi jugé que ces dispositions n'assurent pas une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et venir ; qu'il a enfin jugé que cette déclaration d'inconstitutionnalité prenait effet à compter de la publication au Journal officiel de sa décision ;

8. Considérant qu'il résulte de cette décision du Conseil constitutionnel que doivent être écartées l'application des dispositions du 2° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 ; que, par suite, les associations « La Cabane Juridique / Legal Shelter » et « Le Réveil Voyageur » sont fondées à soutenir que l'arrêté en date du 23 octobre 2016, pris sur le fondement du 2° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, par lequel le préfet du Pas-de-Calais a décidé de créer, du 24 octobre 2016 à 07h00 au 6 novembre 2016 à 18h00, une zone de protection sur le camp de la Lande, la rue des Garennes et la rue des Dunes à Calais, est dépourvu de base légale ;

9. Considérant que, par un mémoire enregistré le 2 février 2018, le préfet du Pas-de-Calais demande que soit substitué à ces dispositions, celles de l'article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales, relatives au pouvoir de police générale, sur le fondement desquelles le préfet soutient qu'il aurait pu prendre la même décision ; qu'aux termes de l'article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales : « *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 troubles de voisinage. / Dans ces mêmes communes, l'Etat a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes. / (...)* » ;

10. Considérant que lorsqu'il constate que la décision contestée devant lui aurait pu être prise, en vertu du même pouvoir d'appréciation, sur le fondement d'un autre texte que celui dont la méconnaissance est invoquée, le juge de l'excès de pouvoir peut substituer ce fondement à celui qui a servi de base légale à la décision attaquée, sous réserve que l'intéressé ait disposé des garanties dont est assortie l'application du texte sur le fondement duquel la décision aurait dû être prononcée ;

11. Considérant toutefois, que le pouvoir conféré au préfet par les dispositions précitées du 2° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955, qui permet au préfet d'instituer des zones de protection du seul fait de la déclaration d'état d'urgence, lorsque le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription à l'intérieur de laquelle il entre en vigueur, et peut y réglementer le séjour des personnes sans que soit définie la nature des mesures qu'il est susceptible de prendre, n'est pas de même nature que celui dont il dispose, sur le fondement de l'article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales, pour apprécier les conditions de mise en œuvre et la nature des mesures de police générale qu'il est amené à prendre, qui doivent être justifiées par l'existence de risques particuliers, définis en fonction des circonstances locales particulières de temps et de lieu, ou d'une urgence particulière, et adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi ; qu'en l'espèce, par son arrêté du 23 octobre 2016, le préfet du Pas-de-Calais a décidé d'instaurer un régime d'autorisation préalable sous la forme d'accréditations délivrées par la préfecture du Pas-de-Calais ; qu'à l'exception des occupants ayant leur résidence principale dans la zone, des agents des services de l'Etat ou des collectivités territoriales et de leurs établissements publics dans l'exercice de leurs fonctions, étaient notamment concernés les journalistes, les avocats, les bénévoles ou les associations qui devaient disposer de cette accréditation pour accéder à la zone d'accès réglementée ; que l'article 4 de l'arrêté attaqué a également prévu qu'il serait procédé au retrait de l'accréditation de toute personne troublant l'ordre public dans la zone de protection ; que le préfet du Pas-de-Calais, qui a ainsi pu définir, dans le cadre de l'état d'urgence, un régime de mesures individuelles de police, ne disposait pas d'un pouvoir d'appréciation identique dans le cadre de ses pouvoirs de police générale de droit commun prévus par l'article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales, pour fonder la décision attaquée ; qu'au surplus, le 2° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955, dont les infractions à la réglementation du séjour dans les zones de protection qu'il institue sont punies de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende, n'est pas, au regard de ses conditions d'application, d'une portée équivalente à celle de l'article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales, dont les mesures réglementaires prises sur son fondement ne sont sanctionnées que par des contraventions ; que, par suite, le moyen tiré d'une substitution de base légale doit être écarté ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, que, dans la mesure où aucune autre disposition législative ou réglementaire ne pouvait le fonder légalement, l'arrêté attaqué du 23 octobre 2016 se trouve privé de base légale ; que, par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, les requérants sont fondés à demander l'annulation de l'arrêté du 23 octobre 2016 par lequel le préfet du Pas-de-Calais a décidé de créer une zone de protection sur le camp de la Lande, la rue des Garennes et la rue des Dunes à Calais ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

13. Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* » ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros à verser à chacune des associations « La Cabane Juridique / Legal Shelter » et « Le Réveil Voyageur » au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Les interventions des associations « Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s » (GISTI) et la « Ligue des droits de l'homme » sont admises.

Article 2 : L'arrêté du 23 octobre 2016 du préfet du Pas-de-Calais portant création d'une zone de protection à Calais est annulé.

Article 3 : L'Etat versera une somme de 1 000 euros à l'association « La Cabane Juridique / Legal Shelter » et une même somme à l'association « Le Réveil Voyageur » au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié aux associations « La Cabane Juridique / Legal Shelter », « Le Réveil Voyageur », « Le Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s » (GISTI), la « Ligue des droits de l'homme » et au ministre de l'intérieur.

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

Délibéré après l'audience du 5 juillet 2018 à laquelle siégeaient :

- Mme Specht, président,
- M. Lerooy, premier conseiller,
- M. Groutsch, conseiller.

Lu en audience publique le 19 juillet 2018.

Le rapporteur,

Signé

D. LEROOY

Le président,

Signé

F. SPECHT

Le greffier,

Signé

N. BOLLE

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur 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,