

CONSEIL D'ETAT

REFERE LIBERTE
(Article L. 521-2 du code de justice administrative)

REQUETE ET MEMOIRE

POUR : **1/ L'Association Secours Catholique - Caritas France, dont le siège se situe 106 rue du Bac à Paris (75007), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**

Désignée comme représentant unique au sens des dispositions de l'article R. 411-6 du code de justice administrative

2/ L'Association Médecins du Monde, dont le siège se situe 62 rue Marcadet à Paris (75018), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice

3/ La Fédération des acteurs de la solidarité, dont le siège se situe 76, rue du Faubourg Saint-Denis à PARIS (75010), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice

4/ L'auberge des migrants dont le siège se situe Maison de la Citoyenneté, 26 avenue de l'ancien village à GRANDE SYNTHE (59760), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment

habilité à agir en justice

5/ L'association Utopia 56, dont le siège se situe au 12 rue Colbert à LORIENT (56100), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice

6/ L'association Help Refugees – Prism the Gift Fund dont le siège se situe au 20, Gloucester Place à LONDRES (Royaume-Uni), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice

7/ La Fondation Abbé Pierre, dont le siège social est situé 3/5 rue de Romainville à PARIS (75019), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice

8/ Emmaüs France, dont le siège social est situé 47 Avenue de la Résistance à MONTREUIL (93100), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice

9/ La Ligue des droits de l'Homme, dont le siège social est situé 138 rue Marcadet à PARIS (75018), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice

10/ L'Association la Cimade, dont le siège se situe 91, rue Oberkampf à PARIS (75011), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice

11/ Le Syndicat des Avocats de France, dont le siège social est situé 34, rue Saint-Lazare à

PARIS (75009), pris en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice.

12/ Le Syndicat de la magistrature, dont le siège social est situé 91 rue de Charenton à PARIS (75012), pris en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice.

SCP SPINOSI & SUREAU

CONTRE : L'ordonnance n° 2006511 en date du 22 septembre 2020 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Lille a rejeté le recours initié sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative tendant à la suspension de l'arrêté CAB-BRS édicté le 10 septembre 2020 par le préfet du Pas-de-Calais portant interdiction de distribution de denrées en certains lieux du centre-ville de Calais en prévention de risques sanitaires et des risques liés à la salubrité publique (**Prod. 1**).

FAITS

I. Depuis plusieurs décennies, des ressortissants étrangers qui ont vocation à présenter une demande d'asile ou se trouvent dans une situation d'exil se succèdent sur le territoire de la commune de Calais.

I-1 Cette situation s'explique par « *la localisation particulière de la commune, porte d'entrée vers [le Royaume-Uni]* », sachant que, de longue date, « *les personnes qui souhaitent solliciter la protection [du Royaume-Uni] se heurtent à la fermeture de la frontière franco-britannique et se trouvent renvoyées à une situation de clandestinité* » (Défenseur des droits, « Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais », oct. 2015, p. 6).

Au fil des années et des arrivées de migrants, des campements de fortune se sont développés sur de multiples espaces disponibles de la ville de Calais. En 2015, c'est sur la zone dite de « la Lande » que la majeure partie des personnes exilées se sont installées, un espace sur lequel les conditions de vie des occupants se sont avérées particulièrement difficile et indigne.

A l'été 2016, après pourtant plusieurs tentatives de répartition à travers la France des migrants de Calais, les associations estimaient qu'environ 10 000 personnes vivaient dans le bidonville surnommé « la Jungle », tandis que la préfecture en recensait officiellement 6900.

A compter du 24 octobre 2016, une opération de démantèlement définitive du bidonville a été menée, les personnes y résidant étant envoyées en bus dans différents Centre d'accueil et d'orientation (CAO) à travers la France et inscrites dans un processus de demande d'asile.

Pour autant, à compter du mois de décembre 2016, des exilés sont revenus à Calais.

La difficulté de leurs conditions de vie s'est alors encore accrue en raison des actions menées par les autorités, lesquelles ont procédé régulièrement à des démantèlements des campements et autres

initiatives, en particulier policières, destinées à dissuader les exilés de demeurer sur place.

I-2 En somme, comme l'a souligné le Défenseur des droits, « *la chasse aux points de fixation et la logique de dissuasion par tout moyen de tout ancrage sur le territoire calaisien sont devenues la priorité des pouvoirs publics* » (Défenseur des droits, « Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais », dec. 2018, p. 9).

Bien loin d'une action spontanée pour réduire la situation d'indignité des exilés et leur permettre de pourvoir à leurs besoins essentiels – d'accès à l'eau, à la nourriture ou encore à des sanitaires –, « *ce n'est qu'à la suite des injonctions prononcées par le tribunal administratif de Lille et confirmées par le Conseil d'État (TA Lille, ordo 26 juin 2017 ; CE, 31 juillet 2017, n°412125, 412171), que l'État a été contraint d'agir.* » (Ibid. p. 10).

En particulier, le Conseil d'Etat – réuni en formation collégiale de référé – a relevé en 2017 que les « *conditions de vie [à Calais] font apparaître que la prise en compte par les autorités publiques des besoins élémentaires des migrants qui se trouvent présents à Calais en ce qui concerne leur hygiène et leur alimentation en eau potable demeure manifestement insuffisante et révèle une carence de nature à exposer ces personnes, de manière caractérisée, à des traitements inhumains ou dégradants, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale* » (CE, 31 juillet 2017, n° 412.125, § 13).

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat a rejeté l'appel formé par le ministre de l'intérieur et la commune de Calais, confirmant ainsi les injonctions tendant à ce que l'Etat « *cré[e], dans des lieux facilement accessibles aux migrants, à l'extérieur du centre de Calais, plusieurs dispositifs d'accès à l'eau leur permettant de boire, de se laver et de laver leurs vêtements, ainsi que des latrines, et d'organiser un dispositif adapté, fixe ou mobile, d'accès à des douches selon des modalités qui devront permettre un accès, selon une fréquence adaptée, des personnes les plus vulnérables* » (Ibid. § 15).

Il n'est pas non plus inutile de relever que la Cour européenne des droits de l'homme a fermement condamné la France pour traitement

dégradant d'un mineur non accompagné, car il a « *vécu durant plusieurs mois dans le bidonville de la lande de Calais, dans un environnement totalement inadapté à sa condition d'enfant, que ce soit en termes de sécurité, de logement, d'hygiène ou d'accès à la nourriture et aux soins, et dans une précarité inacceptable au regard de son jeune âge* » (Cour EDH, 28 février 2019, *Khan c. France*, n° 12267/16, § 93).

II. En dépit de ces différentes décisions, la situation à Calais ne s'est toutefois guère améliorée, en particulier concernant l'effectivité de l'accès à l'eau et à la nourriture.

Et ce, dans un contexte où les autorités publiques ont poursuivi leur politique de « *lutte contre les points de fixation* » par des évacuations quotidiennes de campements.

II-1 En effet, à ce jour encore, l'immense précarité du cadre de vie des exilés, soumis aux démantèlements répétés, implique que leur survie matérielle dépende largement des actions menées par les associations à vocation humanitaire présentes sur le terrain.

Depuis l'hiver 2016, celles-ci assurent de nouveau des distributions régulières de nourriture, de vêtements, de tentes.

Avant que l'Etat n'y soit contraint par les injonctions des juridictions administratives, les associations ont mis en place un service de douches ambulantes afin d'assurer au minimum un accès à l'hygiène. En outre, pendant plusieurs mois, l'unique source d'approvisionnement en eau potable des exilés fut de nature associative.

A partir de décembre 2017, la distribution de nourriture a été assurée principalement par plusieurs associations dont Salam – qui distribuait des petits déjeuners en plusieurs lieux de la ville –, l'association britannique Refugee community kitchen – qui fournissait déjeuner et dîner chaud et cuisiné auprès des différents campements de fortune – et plus ponctuellement d'autres associations dont Care4Calais ou encore Utopia56 (laquelle distribue notamment du thé et de l'eau en centre-ville).

Le 16 janvier 2018, lors de son discours aux forces de sécurité à Calais, le président de la République a annoncé la mise en place de distributions de repas, organisées par l'Etat, à destination des exilés du Calaisis.

Celles-ci ont commencé le 6 mars 2018, assurées par l'association mandatée La Vie Active.

Dans ces conditions, les associations procédant habituellement aux distributions à visée alimentaire ont cessé, pendant quelques jours, leurs activités.

Mais il est rapidement apparu que pour louable que soit la prise en charge par l'État de distributions alimentaires, celles-ci ne couvraient que partiellement les besoins des populations exilées vivant à Calais.

Dès lors, au cours du mois de mars 2018, les associations ont repris les distributions alimentaires.

II-2 Cette coexistence entre les distributions assurées par l'Etat et celles organisées par les associations humanitaires s'est poursuivie jusqu'à ce jour.

Au début du mois de septembre 2020, outre les distributions réalisées par l'Etat, les différents acteurs associatifs en matière d'accès à l'alimentation étaient :

- Refugee Community Kitchen : Distribution de repas chauds tous les jours du dimanche au vendredi, Rue des Verrotières (BP) 17:00 • Fort Nieulay (Coquelles) 17:00 • Calypso 18:15

- Salam : Distribution de petits déjeuners sur les différents lieux de vie • 9:00 - 13:15 tous les jours

- Calais Food Collective

Distribution d'eau et de repas chauds : Quai Paul Devot • 18:30 - 20:00 tous les jours

Distribution d'eau et sacs de nourriture à cuisiner eux-mêmes : Old Lidl • 11:30 tous les jours

Distribution d'eau : Coquelles • 17:00-18:00 • tous les jours

Distribution de sacs de vivres, de 900 à 1 200, sur les lieux de distribution de Refugee Community Kitchen, par Calais Food Collective/L'Auberge des Migrants, le jour (vendredi) ou les jours (vendredi et samedi) où Refugee Community Kitchen ne distribue pas de repas chauds

- Care4Calais

Distribution de sacs de nourriture à cuisiner vous-même : Rondpoint Boulevard des Justes (Hospital / Virval) - mercredi • 14:30 - 16:30

La distribution de denrées alimentaires à cuisiner directement par les exilés s'est notamment considérablement développée lors de la période confinement, lorsque Refugee community kitchen a interrompu ses activités du fait de la crise sanitaire.

Par ailleurs, l'association Utopia56 procède à une distribution de bouteilles d'eau (**Prod. 17 de la requête de première instance**).

II-3 Au cours de l'été 2020, les autorités et forces de l'ordre ont multiplié les appels et pressions pour que les associations mettent fin aux distributions alimentaires.

Ces démarches ont coïncidé avec la mise en œuvre, à partir du 10 juillet 2020, de multiples expulsions forcées, brutales et inutiles de campements, au détriment des droits fondamentaux des personnes exilées.

Ainsi, comme l'a décrit un collectif de onze associations opérant dans le Calais dans leur saisine de la Défenseure des droits le 12 août 2020 :

« Le 10 Juillet 2020, la préfecture du Pas-de-Calais a procédé à l'expulsion et à la destruction massive de plusieurs campements situés dans la Zone industrielle des Dunes en outrepassant le mandat que lui avait donné le juge. En effet, pour certaines parcelles, le juge du Tribunal judiciaire de Boulogne-sur-Mer avait pris une ordonnance sur requête (sans possibilité de contradictoire) autorisant l'expulsion,

mais pour d'autres, aucune décision n'avait été notifiée aux habitants. Depuis, et dans la continuité de la politique mise en œuvre depuis 2017, les opérations de police se sont multipliées pour harceler les personnes exilées, par des expulsions quotidiennes et la destruction continuelle de leurs abris de fortune et leurs effets personnels. De plus, le 30 juillet 2020 une nouvelle expulsion d'ampleur a été effectuée, une fois de plus en outrepassant les zones cadastrales inscrites sur l'ordonnance sur requête autorisant l'expulsion.

L'accélération des politiques d'expulsion de terrain, de transferts forcés loin du calais et de harcèlement quotidien depuis le 10 juillet dernier est concomitante d'une restriction de l'accès aux services vitaux tels que l'eau, la nourriture, l'hygiène et les soins.

Au jour de cette saisine, entre 1 000 et 1 500 personnes en provenances du Soudan, d'Afghanistan, d'Érythrée, de Syrie, d'Iran, d'Irak, d'Éthiopie, de Gambie ou encore du Koweït et du Sénégal, parmi lesquelles des femmes isolées, des familles et des mineurs non accompagnés vivent à Calais. Ces personnes survivent sur différents "sites" et de plus en plus suite à la série d'évacuations forcées, de manière dispersées en différents endroits de l'agglomération calaisienne. » (Prod. 18 de la requête de première instance).

Ces expulsions se sont accompagnées de la mise en place de dispositifs grillagés venant clôturer les terrains, de sorte que ceux-ci sont devenus définitivement inaccessibles aux exilés. Ceux-ci ont alors déplacé leur lieu de vie en direction du centre-ville, dormant par exemple dans des bâtiments abandonnés ou encore sous des ponts.

Les associations ont logiquement adapté leurs lieux de distribution à cette évolution des besoins de la population à qui elles viennent en aide et ainsi mis en place des distributions dans le centre-ville de Calais.

III. C'est dans ce contexte que le préfet du Pas-de-Calais a édicté le 10 septembre 2020 un arrêté portant interdiction de distribution de denrées en certains lieux du centre-ville de Calais en prévention de risques sanitaires et des risques liés à la salubrité publique en date du 10 septembre 2020 (**Prod. 1 de la requête de première instance**).

Ainsi, cet arrêté prévoit que :

« Article 1^{er} : Il est interdit toute distribution gratuite de boissons et denrées alimentaires dans les rues listées ci-dessous pour mettre fin aux troubles à l'ordre public et limiter les risques sanitaires liés à des rassemblements non déclarés :

- *boulevard des Alliés du croisement avec la rue Lamy à la place Henri Barbusse*
- *rue Margolle*
- *quai de la colonne Louis XVIII*
- *quai du Rhin*
- *quai du Danube*
- *quai de l'Escaut*
- *quai de la Tamise*
- *parvis de la gare de Calais*
- *pont Georges V*
- *pont Faidherbe*
- *quai de la Gironde*
- *quai de la Gendarmerie*
- *quai de la Meuse*
- *quai de la Moselle*
- *quai Andrieux*
- *quai de la colonne*
- *rue du quai de la Loire*
- *rue de la Batellerie*
- *place de Norvège*
- *rue de Moscou*
- *rue Lamy*

Article 2 : le présent arrêté entre en vigueur le 11 septembre 2020 et est applicable jusqu'au 30 septembre 2020. ».

IV. Par requête du 16 septembre 2020, les associations exposantes ont saisi le juge des référés du tribunal administratif de Lille afin de solliciter, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (ci-après « CJA »), la suspension immédiate de cet arrêté préfectoral compte tenu des atteintes graves et manifestement illégales qu'il porte à plusieurs libertés fondamentales.

Par ordonnance en date du 22 septembre 2020, le juge des référés du tribunal administratif de Lille a rejeté cette requête.

C'est l'ordonnance attaquée.

DISCUSSION

V. A titre liminaire, les associations exposantes entendent attirer l'attention du Conseil d'Etat sur l'importance d'un examen de la présente requête à très brève échéance, dès lors que l'arrêté litigieux cessera de produire ses effets après le 30 septembre 2020.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les exposantes ont formé immédiatement appel de l'ordonnance litigieuse, le jour même où le juge des référés du tribunal administratif de Lille l'a rendu.

Et ce, afin de mettre le juge des référés du Conseil d'Etat en mesure de statuer utilement sur la présente requête.

A cet égard, la circonstance que l'arrêté litigieux cesse prochainement d'être en vigueur n'est aucunement de nature à réduire l'urgence à en suspendre l'exécution, puisque son renouvellement au-delà de l'échéance du 30 septembre 2020 apparaît acquis.

En effet, bien loin d'être une démarche ponctuelle, l'arrêté litigieux a manifestement pour objectif d'éloigner durablement les personnes exilées de leurs lieux de vie dans le centre de Calais et, parallèlement, de dissuader les associations de leur offrir une aide humanitaire.

En attestent ainsi les récents propos de la maire de la commune de Calais pour inviter le préfet à « *étendre ce périmètre de façon expérimentale, pour créer une zone frontière à Calais, avec des dispositifs judiciaires plus durs quand on incite les migrants à passer* » (**Prod. 2**).

Plus nettement encore, le préfet du Pas-de-Calais a confirmé explicitement l'objectif dissuasif de son arrêté en indiquant que « *le soutien logistique doit se faire à l'extérieur de la ville pour éviter à la population calaisienne d'être prise en otage* » et a surtout indiqué que « *si la situation ne s'améliore pas, je n'hésiterai pas à prendre un nouvel arrêté ou à étendre le périmètre à d'autres rues* » (**Prod. 3**).

Il en résulte que l'arrêté litigieux vise en soi l'exercice même de la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire dans le centre de Calais et ne repose pas sur d'autres considérations que de dissuader les exilés

de se maintenir dans leurs lieux de vie.

VI. Or, toujours à titre liminaire, une telle situation implique nécessairement l'intervention du juge des référés du Conseil d'Etat, en particulier afin de trancher une question inédite de principe quant aux implications de la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire et, préalablement, sa reconnaissance comme liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

En effet, il convient de rappeler que « *la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national* » résulte du principe constitutionnel de fraternité et bénéficie, à ce titre, d'une ample et forte protection (v. Cons. const. Déc. n° 2018-717/718 QPC du 6 juil. 2018, § 7 ; v. aussi Cons. constit. Déc. n° 2018-770 DC du 6 sept. 2018, § 104).

En application des exigences, le législateur a ainsi prévu que nulle « *aide apportée dans un but exclusivement humanitaire* » ne peut donner lieu à une sanction pénale (Art. L. 622-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).

Or, en l'occurrence, nul ne peut nier qu'outre les distributions ponctuelles et individuelles, les opérations de distribution collective gratuites de boissons et nourriture réalisées à Calais par les associations au bénéfice des exilés relèvent résolument d'une aide apportée dans un tel but humanitaire.

Pourtant, l'arrêté litigieux prévoit leur interdiction et, le cas échéant, la répression pénale de sa méconnaissance par de lourdes sanctions contraventionnelles et délictuelles.

Une telle situation ne peut que troubler fortement les missions humanitaires et même créer un effet dissuasif radicalement contraire à la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire.

Sur l'urgence

VII. En premier lieu, l'ordonnance rendue par le juge des référés du tribunal administratif de Lille est entachée d'une dénaturation des éléments soumis à son examen et d'une erreur de droit au regard, notamment, des dispositions de l'article L. 521-2 du CJA, en ce qu'elle a jugé que :

« 9. Il ne résulte pas de l'instruction que l'offre proposée par l'association mandatée par l'Etat serait insuffisante ou inadaptée en volume et en qualité. Notamment cette aide a été revue à la hausse depuis le début du mois de septembre 2020 pour faire face à l'augmentation du nombre de personnes en situation de précarité présentes sur le territoire de la commune de Calais. Il ressort du point hebdomadaire établi pour la semaine du 3 au 10 septembre 2020 par la direction départementale de la cohésion sociale que de l'eau est mise à disposition aux deux points fixes du Virval et de BMX mais aussi sur le site des Huttes, plus proche du centre-ville, et qu'il est distribué une moyenne de 5,14 litres d'eau par personne par jour, sur la base d'une population estimée à 1 000 personnes, et que 2 402 repas sont distribués chaque jour. Cette aide est apportée au plus près des lieux de vie de 80 % des migrants présents sur le territoire de la commune de Calais et la circonstance que pour y accéder, les migrants installés en centre-ville depuis début août doivent parcourir trois kilomètres n'est pas de nature à caractériser des conditions de vie indignes. Il résulte par ailleurs de l'instruction que les associations requérantes continuent à distribuer des repas et des boissons à proximité du centre-ville, l'interdiction édictée ayant eu pour seul effet de déplacer les lieux des distributions qu'elles assurent de quelques centaines de mètres seulement. Par conséquent, si l'interdiction édictée par le préfet du Pas-de-Calais a pour effet de rendre plus contraignant l'approvisionnement en eau et nourriture des migrants installés en centre-ville qui doivent se déplacer pour y avoir accès, il ne résulte pas de l'instruction qu'elle le rendrait impossible, de sorte que les conditions de vie indignes ou le besoin vital allégués ne sont pas établis. Enfin, l'interdiction prononcée ne prive pas les associations requérantes de la possibilité d'exercer leur mission d'assistance aux plus démunis dès lors qu'elle conserve la faculté, dont elles usent effectivement, de distribuer gratuitement des denrées alimentaires et des boissons dans tout le reste du territoire communal, hors le périmètre restreint délimité par l'arrêté litigieux.

Dans ces conditions, la condition d'urgence impliquant qu'une mesure visant à sauvegarder une liberté fondamentale soit prise dans les 48 heures n'apparaît pas remplie. »

Cette motivation encourt la censure.

VIII. En droit, il convient de rappeler que la condition d'urgence est regardée comme satisfaite dès lors que, de manière générale, le requérant justifie des circonstances particulières caractérisant la nécessité de bénéficier à très bref délai d'une mesure pouvant être prononcée par le juge des référés (CE, Ord., 23 janvier 2004, n° 257.106; CE, Ord., 28 mars 2008, n° 314.368).

Il n'est manifestement pas inutile de rappeler que, dans le contexte de Calais, les juridictions administratives dont, en particulier, le Conseil d'Etat ont régulièrement jugé que la condition d'urgence était en soi satisfaite, dès lors que sont en cause les conditions indignes de vie subies par les personnes migrantes.

Ainsi, en 2017, le Conseil d'Etat a relevé que l'insuffisante « *prise en compte par les autorités publiques des besoins élémentaires des migrants qui se trouvent présents à Calais en ce qui concerne leur hygiène et leur alimentation en eau potable* » sont des « *circonstances de fait, constitutives en outre d'un risque pour la santé publique, [qui] révèlent en elles-mêmes une situation d'urgence caractérisée, justifiant l'intervention du juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative* » (CE, 31 juillet 2017, n° 412.125, § 13).

IX. Or, en l'occurrence, aucun des éléments retenus par l'ordonnance litigieuse ne saurait justifier le constat d'absence d'urgence.

Bien au contraire.

IX-1 D'une part, s'agissant de **l'impact de la mesure sur les personnes exilées**, le juge des référés énonce que « *l'aide* » de l'Etat serait « *apportée au plus près des lieux de vie de 80 % des migrants présents sur le territoire de la commune de Calais et la circonstance*

que pour y accéder, les migrants installés en centre-ville depuis début août doivent parcourir trois kilomètres n'est pas de nature à caractériser des conditions de vie indignes. ».

Or, à bien des égards, une telle assertion est particulièrement contestable.

IX-1.1 D'emblée, il convient de rappeler que, à rebours de ce que pourrait suggérer l'ordonnance, l'État assure une distribution de nourriture, uniquement dans deux lieux éloignés du centre-ville (Virval-Hôpital et BMX rue Jacques Monod).

Contrairement à ce qu'énonce l'ordonnance, le « *site des Huttes* » n'est, quant à lui, guère « *plus proche du centre ville* » et ne constitue de toute façon plus un lieu de distribution de nourriture, depuis sa fermeture le 10 juillet dernier.

Au demeurant, même concernant le seul accès à l'eau, ce site est à ce jour particulièrement insalubre et mal-entretenu.

IX-1.2 Surtout, comme l'ont déjà amplement démontré les associations exposantes (cf. la requête de première instance au point **X-2.2** et *infra* **XIV-2.2**), le seul fait que les exilés soient contraints de parcourir plusieurs kilomètres plusieurs fois par jour uniquement afin de pouvoir se nourrir et se désaltérer est en soi une atteinte grave aux exigences les plus minimales de la dignité.

Outre la fatigue engendrée par de tels déplacements, une telle localisation des points de distribution dissuade souvent les personnes exilées de se rendre aux points de distribution d'eau et de nourriture, en particulier de crainte que leurs affaires personnelles soient subtilisées ou jetées en cas d'expulsion et destruction par les autorités.

L'ensemble de ces constats a d'ailleurs été amplement confirmé par le Défenseur des droits dans ses observations déposées devant le juge des référés du tribunal administratif de Lille.

Or, l'ordonnance litigieuse ne conteste nullement ces constats et reconnaît même explicitement que « *l'interdiction édictée par le*

*préfet du Pas-de-Calais a pour effet de rendre **plus contraignant** l'approvisionnement en eau et nourriture des migrants installés en centre-ville qui doivent se déplacer pour y avoir accès ».*

Tout au plus le juge des référés relève-t-il que cet approvisionnement relatif à des besoins essentiels et vitaux ne serait pas rendu « *impossible* » par l'éloignement de plusieurs kilomètres.

Mais un critère aussi exigeant est radicalement contraire aux exigences de la dignité, telles qu'elles résultent notamment de la jurisprudence du Conseil d'Etat elle-même.

En effet, et à titre d'illustration, le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de constater qu'une atteinte au droit des personnes migrantes à la dignité pouvait résulter non pas uniquement de l'absence totale d'accès à l'eau, aux sanitaires et à la nourriture, mais de leur caractère « *insuffisant* ».

Et ce, notamment en raison de l'éloignement géographique.

Ainsi, en 2015 et déjà à propos de la situation à Calais, le Conseil d'Etat a relevé que « *le centre " Jules Ferry " ne met à la disposition des migrants, de 10 heures 30 à 19 heures 30, que quatre points d'eau, 60 douches, 50 toilettes, dont 10 pour les femmes, ainsi que des bacs à laver ; que ne sont, en outre, implantés, sur la Lande que quatre points d'eau, dont trois comportant cinq robinets, 66 latrines et que 22 autres latrines n'ont été ajoutées que tout récemment en exécution de l'ordonnance attaquée ; que **la distance pour accéder à ces installations peut atteindre 2 kilomètres** ; que **l'accès à l'eau potable et aux toilettes est, dans ces conditions, manifestement insuffisant** » (CE, 23 novembre 2015, n° 394.540, § 11).*

De fait, il n'est pas inutile de rappeler que, selon les indicateurs humanitaires élaborés par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés (HCR) et les normes SPHERE, l'eau potable doit être accessible à moins de 500 mètres des lieux de vie des personnes.

Dans ces conditions et *a fortiori*, il est manifeste que la distance entre les lieux de vies couverts par l'arrêté litigieux et les deux seuls lieux de distribution de nourriture affecte gravement la dignité des

personnes exilées.

A l'instar de l'ordonnance litigieuse, d'aucuns peuvent certes considérer qu'être contraint de marcher durant 4,5 à 5 kilomètres pour chaque repas – ce qui correspond à deux heures aller-retour sans compter l'attente sur place – ne serait pas humainement ou physiologiquement « *impossible* ».

Mais il est certain qu'au fil des jours – surtout pour des personnes déjà particulièrement vulnérables –, une telle situation ne peut décentement être regardée comme conforme aux exigences de la dignité.

Sauf à réduire celles-ci à fort peu de choses, voire à néant.

IX-1.3 Enfin, la circonstance retenue par l'ordonnance selon laquelle « *80 % des migrants* » seraient à proximité des lieux de distribution n'est en rien de nature à réduire la gravité de l'atteinte ainsi portée à la dignité pour le reste des personnes visées.

De fait, le constat du juge des référés implique nécessairement que 20 % des migrants se trouvent, quant à eux, dans un lieu de vie très éloignés des points de distribution.

Puisque chaque personne en situation de vulnérabilité bénéficie d'un droit absolu au respect de sa dignité, leur sort ne saurait donc être relativisé au seul motif qu'une autre fraction de personnes serait prétendument épargnée.

Sauf à retenir la logique – sous-jacente à l'arrêté litigieux – selon laquelle l'impératif de dignité peut être sacrifié sur l'autel de l'objectif d'éloignement des exilés du centre-ville de Calais.

A cet égard, il n'est d'ailleurs pas inutile de rappeler que l'implantation de ces personnes en centre-ville est la conséquence directe des opérations de démantèlements et d'expulsion réalisées au cours de l'été par les autorités.

IX-2 D'autre part, s'agissant de **l'impact de l'interdiction litigieuse sur les associations**, c'est tout aussi à tort que l'ordonnance a retenu –

toujours pour relativiser la gravité de cette mesure et ainsi exclure la condition d'urgence – que « *l'interdiction édictée [aurait] eu pour seul effet de déplacer les lieux des distributions qu[e les associations] assurent de quelques centaines de mètres seulement* » et que « *l'interdiction prononcée ne prive pas les associations requérantes de la possibilité d'exercer leur mission d'assistance aux plus démunis* ».

IX-2.1 D'emblée, il est pour le moins paradoxal de mettre en exergue le rôle des associations dans la distribution de nourriture et d'eau au profit des personnes exilées, pour conclure qu'il n'est pas « *impossible* » à ces dernières de subvenir à leurs besoins essentiels en dépit de l'éloignement des lieux de vie.

Et ce, afin de relativiser l'impact d'un arrêté pourtant édicté précisément dans le but de dissuader toute forme de distribution gratuite de nourriture et d'eau de la part des associations, prétendument au motif – infondé – que ces opérations seraient sources de troubles à l'ordre public.

De fait, une telle approche revient tout au contraire à souligner combien l'action humanitaire des associations est essentielle à la protection de la dignité des personnes exilées, en particulier les 20 % – par opposition aux prétendus « *80 % des migrants présents sur le territoire de la commune de Calais* » – dont les lieux de vie sont très éloignés des points de distribution organisés par l'Etat.

IX-2.2 Quoiqu'il en soit, il ressort manifestement du raisonnement retenu par l'ordonnance que le juge des référés a méconnu la gravité de l'atteinte directe et autonome à la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire qu'emporte l'interdiction litigieuse.

IX-2.2.1 En effet, les exposantes tiennent à souligner qu'indépendamment même de savoir si les conditions d'accès des exilés à leurs besoins essentiels sont satisfaisantes, le seul fait d'interdire purement et simplement à des associations d'exercer leur mission d'assistance humanitaire dans une vaste zone de la ville méconnaît en soi cette liberté fondamentale.

Or, en l'occurrence, il est acquis qu'outre les distributions ponctuelles et individuelles, les opérations de distribution collective gratuites de boissons et nourriture réalisées à Calais par les associations au bénéfice des exilés relèvent résolument d'une aide apportée dans un tel but humanitaire.

Pourtant, l'arrêté litigieux prévoit leur interdiction et, le cas échéant, la répression pénale de sa méconnaissance.

A cet égard, et malgré l'argumentation des exposantes, le juge des référés a totalemment ignoré que l'atteinte ainsi apportée à la liberté fondamentale d'aider autrui dans un but humanitaire est d'autant plus caractérisée qu'elle peut potentiellement donner lieu à de fortes sanctions pénales – contraventionnelles et délictuelles – sur le fondement des dispositions combinées du VII de l'article 1^{er} de la loi du 9 juillet 2020 et de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique (cf. la requête en référé-liberté au point **XI-1.1**).

Une telle situation ne peut que troubler fortement les missions humanitaires et même créer un effet dissuasif radicalement contraire à la liberté d'aider autrui.

IX-2.2.2 A ce titre, l'analyse retenue par l'ordonnance litigieuse selon laquelle « *l'interdiction prononcée ne prive pas les associations requérantes de la possibilité d'exercer leur mission d'assistance aux plus démunis dès lors qu'elle conserve la faculté, dont elles usent effectivement, de distribuer gratuitement des denrées alimentaires et des boissons dans tout le reste du territoire communal, hors le périmètre restreint délimité par l'arrêté litigieux* » fait totalement fi de l'impact réel et majeur de l'interdiction litigieuse envers les associations humanitaires dans le contexte de Calais.

En effet, la seule existence de cet arrêté accroît la pression exercée sur ces associations par les autorités, lesquelles peuvent désormais aisément considérer que l'ensemble des distributions de nourriture et d'eau – au-delà même du périmètre visé par l'arrêté – sont illégitime voire illégales.

En ce sens, outre les premières verbalisations dressée le jour même de

l'entrée en vigueur de l'arrêté (**Prod. 4**), l'arrêté litigieux a été invoqué par les autorités policières pour dissuader des distributions de nourriture dans des lieux pourtant non couverts par l'interdiction.

Ainsi, à titre d'édifiante illustration, le 15 septembre, la police (CRS) a signifié à l'association L'Auberge des Migrants l'interdiction de distribuer un repas chaud, au quai Paul Devot, alors que ce quai ne se situe pas dans la liste des rues et quais visés par l'arrêté préfectoral (**Prod. 3**). Cet espace se situe d'ailleurs à plus de 100 m de toute habitation. Les distributions se font dans le calme. Les déchets sont systématiquement enlevés.

Or, même si aucune verbalisation n'a pu avoir lieu, tout effet dissuasif de cette nature affecte l'exercice des libertés (en ce sens, v. *mutatis mutandis* Cour EDH, 25 oct. 2011, *Altuğ Taner Akçam c. Turquie*, n° 27520/07, § 67-68 ; de même, v. Cour EDH, G.C. 23 avr. 2015, *Morice c. France*, n° 29369/10, § 127).

IX-2.2.3 Dans ce contexte, la circonstance que l'Etat prétende assurer lui-même les mesures qu'impose le respect de la dignité des personnes exilées est parfaitement indifférente.

Car une telle affirmation – à la supposer même avérée pour les seuls besoins de la discussion – ne saurait en aucune façon justifier la restriction apportée, sur un terrain parfaitement distinct, à la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire.

Certes, cette dernière liberté peut faire l'objet de restrictions.

Mais uniquement si celles-ci apparaissent rigoureusement justifiées mais aussi strictement adaptées et proportionnées, comme l'imposent les règles classiques d'appréciation des atteintes aux libertés fondamentales (CE, Ord. Ref., 6 février 2015, n° 387.726), lesquelles sont encore plus sévères s'agissant d'une liberté résultant du principe constitutionnel de fraternité au surplus dans le cadre du régime spécifique de la loi du 9 juillet 2020 (point III de l'article 1^{er}).

Or, comme le démontrent amplement les associations requérantes, strictement aucun argument tiré des prétendues atteintes à l'ordre public et à la salubrité publique ou encore de la lutte contre la crise

sanitaire ne saurait justifier la mesure litigieuse (cf. infra aux points XV-2 et XV-3).

X. Dans ces conditions, c'est manifestement à tort que l'ordonnance litigieuse a conclu à l'absence d'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

L'ordonnance ne peut donc manquer d'être annulée.

Dès lors, le juge des référés du Conseil d'Etat a vocation à examiner la seconde condition, tirée de l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

Or, compte tenu de l'ensemble des arguments déjà développés par les associations requérantes – et qu'elles entendent reprendre de nouveau au soutien de leur appel –, cette seconde condition ne pourra manquer d'être également retenue.

Sur l'atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales

XI. En second lieu, en effet, l'arrêté litigieux porte, au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, une atteinte grave et manifestement illégale à plusieurs libertés fondamentales.

XI-1 En droit, il importe de rappeler que la dignité de la personne humaine constitue l'un des principes les plus fondamentaux qui jouit d'une forte protection tant au plan constitutionnel qu'europpéen et international.

XI-1.1 Ainsi, aux termes du 1^{er} alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 :

« Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans

distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. Il réaffirme solennellement les droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. »

Sur le fondement de ces dispositions, le Conseil constitutionnel a admis l'existence d'un « principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité de la personne humaine » (Cons. const., Déc. n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994 ; v. récemment Cons. const. Déc. n° 2017-632 QPC du 2 juin 2017).

XI-1.2 Corrélativement, sur le fondement de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour européenne a estimé qu'il appartient aux Etats d'assurer le respect de la dignité humaine (v. not. Cour EDH, G.C., 28 septembre 2015, *Bouyid c. Belgique*, n° 23380/09, §81, 88 et 89 ; Cour EDH, G.C., 17 juillet 2014, *Svinarenko et Slyadnev c. Russie*, n^{os} 32541/08 et 43441/08 ; Cour EDH, G.C., 26 octobre 2000, *Kudla c. Pologne*, n° 30210/96).

Cet impératif de protection de la dignité implique tout particulièrement que l'insuffisance des conditions matérielles d'accueil accordées aux personnes étrangères et demandeurs d'asile peut donner lieu à un engagement de responsabilité d'un Etat au titre de l'article 3 de la Convention qui interdit les traitements inhumains et dégradants.

Ainsi, dans un arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, la Cour de Strasbourg a jugé qu'en vertu du droit de l'Union européenne, « l'obligation de fournir un logement et des conditions matérielles décentes aux demandeurs d'asile démunis fait à ce jour partie du droit positif et pèse sur les autorités [nationales] en vertu des termes mêmes de la législation nationale qui transpose le droit communautaire », de sorte qu'un demandeur d'asile peut reprocher à ces autorités « l'impossibilité dans laquelle il s'est trouvé, de par leur action ou leurs omissions délibérées, de jouir en pratique de ces droits afin de pourvoir à ses besoins essentiels. » (Cour EDH, G.C., 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09, § 250).

Par conséquent, la Cour européenne a estimé que les autorités de l'Etat – en l'occurrence, la Grèce – « *doivent être tenues pour responsables, en raison de leur passivité, des conditions dans lesquelles [un demandeur d'asile] s'est trouvé pendant des mois, vivant dans la rue, sans ressources, sans accès à des sanitaires, ne disposant d'aucun moyen de subvenir à ses besoins essentiels* » (*Ibid.* § 253 ; v. aussi Cour EDH, 5 avril 2011, *Rahimi c. Grèce*, n° 8687/08, § 95 ; Cour EDH, G.C., 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Suisse*, n° 29217/12, § 101 et 122 ; Cour EDH, 24 mai 2018, *N.T.P. et autres c. France*, n° 68862/13, § 42-44).

Ainsi, récemment, la Cour européenne a condamné la France pour traitement dégradant d'un mineur non accompagné, car il a « *vécu durant plusieurs mois dans le bidonville de la lande de Calais, dans un environnement totalement inadapté à sa condition d'enfant, que ce soit en termes de sécurité, de logement, d'hygiène ou d'accès à la nourriture et aux soins, et dans une précarité inacceptable au regard de son jeune âge* » (Cour EDH, 28 février 2019, *Khan c. France*, n° 12267/16, § 93).

Plus récemment encore, la Cour européenne a également condamné la France en raison « *des conditions dans lesquelles [plusieurs demandeurs d'asile] se sont trouvés pendant des mois, vivant dans la rue, sans ressources, sans accès à des sanitaires, ne disposant d'aucun moyen de subvenir à leurs besoins essentiels et dans l'angoisse permanente d'être attaqués et volés* », une telle situation caractérisant pour les intéressés « *un traitement dégradant témoignant d'un manque de respect pour leur dignité et [une] situation [qui] a, sans aucun doute, suscité chez eux des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à conduire au désespoir* » (Cour EDH, 2 juillet 2020, *N.H. et autres c. France*, n° 28820/13, § 184).

XI-1.3 Dans ce cadre, le Conseil d'Etat juge désormais avec constance – en particulier concernant les conditions de vies des personnes migrantes – que :

« 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 ; 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» (CE, 31 juillet 2017, n° 412.125, § 13 ; CE, 23 novembre 2015, n° 394.540).

XI-2 En outre, et encore en droit, il convient de souligner que la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire – laquelle découle du principe constitutionnel de fraternité – constitue nécessairement une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du CJA.

Certes, à ce jour, le Conseil d'Etat n'a pas encore eu l'opportunité de le confirmer explicitement mais strictement rien n'y fait obstacle.

XI-2.1 A cet égard, il n'est pas inutile de rappeler que, par une décision du 6 juillet 2018, le Conseil constitutionnel a d'abord énoncé que « *la fraternité est un principe à valeur constitutionnelle* » et qu'il en découle « *la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national* » (Cons. const. Déc. n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018, § 7 et 8 ; v. également Cons. const. Déc. n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, § 104).

Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel en a déduit deux conséquences majeures.

D'une part, il a censuré partiellement les dispositions du premier alinéa de l'article L. 622-4 du CESEDA – telles qu' alors en vigueur – aux motifs qu'« *en réprimant toute aide apportée à la circulation de l'étranger en situation irrégulière, y compris si elle constitue l'accessoire de l'aide au séjour de l'étranger et si elle est motivée par un but humanitaire, le législateur n'a pas assuré une conciliation*

équilibrée entre le principe de fraternité et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public » (Ibid., § 13).

Constatant le caractère trop restrictif des exemptions prévues en ce qu'elles ne s'appliquaient qu'aux actes d'« *aide au séjour irrégulier d'un étranger* », le Conseil a ainsi « *jugé qu'une exemption pénale était nécessaire pour les actes d'aide à la circulation irrégulière, lorsque celle-ci constitue l'accessoire de l'aide au séjour* » (Commentaire de la décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018, p. 22).

D'autre part, le Conseil constitutionnel a également formulé une réserve d'interprétation relative au 3° de l'article L. 622-4 du CESEDA.

Après avoir rappelé la liste limitative des actes susceptibles d'être couverts par l'exemption pénale que prévoit expressément cet article, le Conseil constitutionnel affirme que « *ces dispositions ne sauraient, sans méconnaître le principe de fraternité, être interprétées autrement que comme s'appliquant en outre à tout autre acte d'aide apportée **dans un but humanitaire*** » (Cons. const. Décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018, § 14).

Ce faisant, le Conseil constitutionnel a directement élargi la liste des actes justifiant le bénéfice pour l'aidant de l'immunité prévue par l'article L. 622-4 du CESEDA.

Dans le commentaire autorisé de la décision, il est ainsi expliqué que « *le Conseil a jugé que cette liste, et notamment la mention de « tout acte destiné à assurer des conditions de vie dignes et décentes » pouvait être interprétée comme ne couvrant pas tout acte ayant une fin humanitaire. Or il a estimé que **le principe de fraternité imposait que tout acte d'aide au séjour ayant un but humanitaire bénéficie d'une exemption pénale**. C'est pourquoi il a formulé une réserve d'interprétation visant à étendre le champ de l'exemption pénale à tout autre acte d'aide apportée dans un but humanitaire* » (Commentaire de la décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018, p. 23).

XI-2.2 Afin de tirer les conséquences de cette décision, le législateur a modifié les dispositions de l'article L. 622-4 du CESEDA, lesquelles prévoient désormais :

« Sans préjudice des articles L. 621-2, L. 623-1, L. 623-2 et L. 623-3, ne peut donner lieu à des poursuites pénales sur le fondement des articles L. 622-1 à L. 622-3 l'aide à la circulation ou au séjour irréguliers d'un étranger lorsqu'elle est le fait :

*[...] 3° De toute personne physique ou morale lorsque l'acte reproché n'a donné lieu à aucune contrepartie directe ou indirecte et a consisté à fournir des conseils ou accompagnements juridiques, linguistiques ou sociaux, **ou toute autre aide apportée dans un but exclusivement humanitaire.** »*

Il ressort nettement des travaux parlementaires qu'en retenant une telle rédaction, le législateur a entendu **respecter pleinement le principe constitutionnel de fraternité et la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire**, telles que consacrés par le Conseil constitutionnel.

En d'autres termes, le législateur a entendu « coller au plus près de la décision du Conseil constitutionnel », en particulier en ce qu'elle implique de « *ne plus sanctionner les actes de solidarité liés au séjour et à la circulation* » (Mme Élise Fajgeles, rapporteure du projet de loi – Discussion en séance publique à l'Assemblée Nationale le 26 juillet 2018).

Cette lecture a été amplement confirmée par la Cour de cassation, laquelle a d'abord souligné que ces nouvelles dispositions légales « élargi[ssan]t les immunités prévues » en cas d'aide humanitaire (Crim. 12 décembre 2018, n° 17-85.736 et 17-85.737).

Puis elle en a retenu une lecture protectrice en jugeant notamment qu'« *il ne résulte nullement d[es nouvelles] dispositions légales [issues de la loi du 10 septembre 2018] que la protection dont bénéficient les auteurs d'actes accomplis dans un but exclusivement humanitaire soit limitée aux actions purement individuelles et personnelles et qu'en soit exclue une action non spontanée et militante exercée au sein d'une association* » (Crim. 26 février 2020, n° 19-81.561).

XI-2.3 Dans ces conditions, compte tenu à la fois de sa valeur constitutionnelle – qui découle elle-même du principe constitutionnel et solennel de fraternité – et des garanties légales aussi protectrices qu’univoques qui en ont résulté, il est manifeste que la liberté d’aider autrui dans un but humanitaire constitue une liberté fondamentale au sens de l’article L. 521-2 du code de justice administrative.

Et ce, à la fois au bénéfice de toute personne qui apportent une aide dans un but humanitaire, que ce soit de façon collective et structurée ou individuelle et ponctuelle.

XI-3 Enfin, et toujours en droit, il convient de rappeler que figurent également parmi les libertés fondamentales – au sens de l’article L. 521-2 du code de justice administrative – la liberté d’aller et venir (CE, ord., 9 janv. 2001, n° 228.928), la liberté de réunion (CE, 9 janvier 2014, n° 374.508) ainsi que la liberté d’association (CE, 30 mars 2007, n° 304.053 ; CE, 2 mai 2008, n° 315.724).

Or, pour l’ensemble de ces libertés fondamentales, « *les atteintes portées, pour des exigences d’ordre public, à [leur] exercice [...] doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées* » (v. not. CE, Ord. Ref., 6 février 2015, n° 387.726).

Ces exigences de nécessité, d’adaptation et de proportionnalité des restrictions aux libertés fondamentales s’apprécient au regard des circonstances de l’espèce.

Mais elles ne disparaissent en aucune façon en période de crise, notamment sanitaire et épidémique (v. not. CE, 13 juin 2020, n° 440.846; CE, 6 juillet 2020, n° 441.257).

XII. Or, en l’occurrence, il est indéniable que l’arrêté litigieux adopté par le préfet du Pas-de-Calais méconnaît l’ensemble de ces libertés fondamentales et leur porte une atteinte grave et manifestement illégale au sens exact des dispositions de l’article L. 521-2 du code de justice administrative.

Plus précisément, l'interdiction litigieuse de distribution gratuite de boissons et de denrées alimentaires emporte des conséquences particulièrement graves sur l'exercice de ces libertés, sans être strictement justifiée et proportionnée au regard des buts affichés par son auteur.

XIII. D'emblée, et à titre liminaire, il convient de souligner combien l'interdiction litigieuse revêt une portée particulièrement ample, au regard du libellé de l'arrêté.

XIII-1 D'une part, au titre de son champ d'application matériel, l'arrêté interdit « toute distribution gratuite de boissons et denrées alimentaires » dans une série de rues et voies publiques de Calais.

Il ressort ainsi de la lettre même de l'arrêté que l'interdiction litigieuse a vocation à être le plus large possible, puisqu'elle vise toute forme de « *distribution gratuite* » de denrées, sans prévoir une quelconque exception.

Ainsi, non seulement l'arrêté litigieux prohibe l'organisation de distributions collectives de boissons et de denrées par les associations désireuses de venir en aide en personnes en difficulté, en particulier les exilés qui doivent subvenir à leurs besoins essentiels.

Mais en outre, toute autre forme de distribution non-collective relève de l'interdiction et peut ainsi donner lieu à une sanction contraventionnelle en cas de non-respect.

Il peut donc être ainsi lorsqu'un particulier décide ponctuellement et individuellement d'apporter son aide à toute personne vulnérable, sous la forme du don d'une boisson ou d'une denrée dans les zones visées par l'arrêté.

En d'autres termes, l'arrêté litigieux interdit à quiconque – que la personne aidante agisse dans le cadre d'une association ou qu'elle soit un simple particulier – et à toute heure de distribuer de la nourriture ou des boissons à toute autre personne ayant besoin de cette aide.

Et ce, dans un espace géographique à la fois vaste et sciemment

délimité pour faire obstacle à l'effectivité de l'aide humanitaire.

XIII-2 D'autre part, en effet, au titre cette fois de son champ d'application géographique, l'arrêté prévoit que l'interdiction de distribution gratuite de boissons et de denrées alimentaires concerne 21 rues et voies publiques de Calais.

Les zones ainsi couvertes par l'interdiction ciblent l'ensemble des quais du centre-ville de Calais où se situent actuellement de nombreux lieux de vie des personnes migrantes et où il est possible de mettre en place une distribution utile :



La détermination des zones concernées par l'interdiction vise donc à faire radicalement obstacle à la possibilité effective pour les associations d'apporter une aide humanitaire aux personnes présentes dans un large périmètres autour du centre-ville de Calais et, corrélativement, à contraindre les personnes concernées à quitter les lieux.

Et ce, alors même qu'elles s'y sont installées après le démantèlement par les forces de l'ordre de lieux de vies situés à l'écart du centre-ville de Calais.

La mesure litigieuse est donc conçue comme un instrument destiné à troubler la capacité des personnes vulnérables à pourvoir à leurs besoins quotidiens essentiels et qui entraîne donc une atteinte directe à leur dignité.

Il apparait d'ailleurs que l'arrêté litigieux est d'ores et déjà invoqué par les autorités policières pour dissuader des distributions de nourriture dans des lieux pourtant non couverts par l'interdiction (cf. *supra* au point **IX-2.2.2**).

En somme, l'arrêté litigieux a manifestement pour objectif d'éloigner encore les personnes exilées de leurs lieux de vie et, parallèlement, de dissuader les associations de leur offrir une aide humanitaire.

Dans ce contexte, la seule circonstance que la fin de l'interdiction litigieuse soit fixée au 30 septembre n'apparaît nullement de nature à en limiter la portée, d'autant qu'une telle échéance offre l'opportunité au préfet de modifier le périmètre géographique de l'interdiction afin qu'elle continue de cibler les lieux de vie qui seront alors occupés par les exilés à Calais.

XIII-3 Au demeurant, l'objectif du préfet du Pas-de-Calais consistant à viser les lieux de vie des personnes migrantes uniquement afin de les éloigner du centre de Calais ressort de la motivation retenue par l'arrêté litigieux.

En effet, de façon pour le moins curieuse, l'arrêté litigieux fait opportunément référence à l'injonction – prononcée en 2017 par le

juge des référés du tribunal administratif de Lille et confirmée par le Conseil d'Etat – « *faite au préfet du Pas-de-Calais d'organiser des départs depuis la commune de Calais vers les centres d'accueil et d'orientation ouverts sur le territoire français dans lesquels des places sont disponibles, dans la perspective de les orienter vers la procédure de demande d'asile en France, est de nature à éviter que ces migrants s'installent durablement sur le territoire de la commune de Calais dans des conditions méconnaissant le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants* » (CE, 31 juillet 2017, n° 412.125, § 16).

Or, bien loin d'avoir été prononcée au nom d'un quelconque impératif d'ordre public, cette injonction reposait manifestement sur l'exigence de dignité des personnes migrantes opposable aux autorités.

Pour s'en convaincre, il suffit d'ailleurs de rappeler que le ministre de l'intérieur a précisément contesté – mais en vain – cette injonction dans le cadre de son appel formé devant le Conseil d'Etat contre l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Lille.

Il y a donc quelques paradoxes à ce que le préfet du Pas-de-Calais s'en prévale désormais et la détourne à des fins d'ordre public.

Surtout, il importe à nouveau de rappeler que l'installation des migrants dans les zones visées par l'interdiction litigieuse est la conséquence directe des initiatives des mêmes autorités qui ont procédé, au cours de l'été 2020, à des opérations répétées de démantèlement des campements situés en périphérie de la commune de Calais.

XIV. Dès lors, en visant aussi directement la seule activité humanitaire de distribution gratuite de boissons et de denrées alimentaires, il est manifeste que l'arrêté litigieux porte une atteinte radicale à la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire puisqu'il fait obstacle à la possibilité même d'apporter une telle aide à des personnes vulnérables.

Corrélativement, elle ne peut qu'accroître les atteintes tout aussi grave et caractérisées à la dignité de ces mêmes personnes, lesquelles ne peuvent ainsi bénéficier d'un accès effectif aux ressources permettant

de pourvoir à leurs besoins les plus essentiels.

De fait, c'est radicalement à tort que le préfet affirme – dans les motifs de son arrêté – que « *l'ensemble des prestations assurées [par l'Etat et ses "opérateurs"] permet d'apporter aux personnes migrantes des prestations humanitaires suffisantes au regard des besoins de cette population notamment alimentaire* » (cf. l'arrêté litigieux, p. 4).

Pour tenter d'étayer cette assertion, en particulier concernant l'accès à la nourriture, le préfet énonce que « *l'opérateur mandaté par l'Etat effectue 4 distributions quotidiennes de repas à proximité des lieux de vie des migrants (Virval et Monod)* », qu'« *en août 2020, plus de 1.400 repas sont distribués chaque jour et plus de 2.000 en septembre* » et que, par contraste, « *les distributions spontanées [...] ne concernent qu'entre 100 et 150 personnes* » (Ibid.).

Or, une telle description est contestable à bien des égards.

XIV-1 D'emblée, il convient de relever qu'en juillet 2020, un collectif de onze associations opérant dans le Calais ont saisi la Défenseure des droits pour rendre compte du fait que « *les expulsions forcées, brutales et inutiles de campements se multiplient au détriment des droits fondamentaux des personnes exilées* » et souligner, en conséquence, l'accroissement de leur précarité.

Et ce, notamment concernant l'accès à la nourriture :

« *La Vie Active, association mandatée par l'État depuis mars 2018 pour distribuer de la nourriture, a fortement restreint ces activités depuis le 10 juillet 2020. La Vie Active ne réalise dorénavant les deux distributions alimentaires journalières (l'une le matin et l'autre l'après-midi) que sur deux sites à proximité des lieux de vie des personnes exilées: l'une près du lieu de vie de l'hôpital « Virval » et l'autre près du camp « BMX ». En moyenne, la Vie Active reste entre 45 minutes et 1h 15mns sur les lieux de distribution.*

Le lieu de distribution de repas situé rue des Huttes a été fermé dès le 10 juillet 2020 après l'expulsion massive qui a eu lieu le matin même. Pourtant, il y a toujours des personnes qui vivent dans cette partie de la ville.

Depuis le 10 juillet 2020, des personnes exilées ne parviennent pas toujours à avoir plus d'un repas par jour, et parfois ce repas n'est pas chaud (voir pièces jointes n°12; 36; 11; 1; 19). Certaines personnes cuisinent avec les denrées sèches qui leur sont données par des associations mais ces denrées ne sont pas suffisantes (voir pièce jointe n°19; 37), et l'accès à l'eau défaillant (cf.supra) rend plus difficile la cuisson de ces aliments. Un exilé rapporte être resté 17 jours sans repas chaud et avoir réussi à obtenir deux repas froids dans la même journée seulement trois fois en 17 jours (voir pièce jointe n°36).

Les personnes dans les rues de Calais ont faim (voir pièces jointes n°10; 19; 36; 52). Il arrive que le nombre de repas préparés par la Vie Active ne soit pas suffisant et que certaines personnes dans la queue n'aient pas pu recevoir de nourriture (voir pièce jointe n°19).

Il manque aussi de bois pour cuisiner. L'association Salam en apporte aux gens éloignés des points de distribution (Marck et rue des Mouettes jusqu'à ce qu'ils soient chassés le 30 juillet 2020). Le Woodyard, projet de l'Auberge des migrants a également arrêté la distribution de bois depuis le début de la période estivale et ne reprendra uniquement l'automne.

Des membres d'associations ont été confrontés à des exilé.es leur disant qu'ils n'avaient pas mangé depuis plus de 24 heures (voir pièces jointes n°15; 19; 33; 52) et qu'ils n'étaient pas certains de pouvoir manger ce jour-là (voir pièce jointe n°24).

Quotidiennement, les associations font face à des demandes de nourriture de la part des personnes exilées, qui leur avouent avoir faim (voir pièces jointes n°1; 9; 14; 15; 24; 25; 44).

Les associations ont dû s'organiser pour pallier le manque. Mais cette organisation peut s'avérer difficile. La coordination se fait généralement dans l'urgence. Il arrive que les membres d'association reçoivent des appels de personnes exilées ou d'autres membres associatifs, pour les prévenir que certaines personnes n'ont pas eu accès à de la nourriture ou de l'eau ce jour-là. À titre d'exemple, le 12 juillet 2020 à 20 heures, l'association Utopia56 a appris que 350 exilé.es se trouvant dans un lieu de vie n'avaient ni mangé ni bu de la journée. Le 18 juillet 2020 à 19 heures, un exilé est entré en contact

avec l'association pour prévenir que plus de 400 personnes situées dans un nouveau camp n'avaient ni eau ni nourriture. Dans ces situations, les associations doivent se coordonner dans l'urgence pour la préparation des repas et leur distribution (voir pièces jointes n°1; 44). En outre, la coordination est d'autant plus difficile que les expulsions quotidiennes perpétrées par les forces de l'ordre obligent les associations à changer d'itinéraire très régulièrement. Les associations se coordonnent au jour le jour (voir pièce jointe n°1).

Il est important de souligner que des associations, comme Utopia56, qui n'a pas pour mission première de distribuer de la nourriture, ont été contraintes de le faire pour pallier le manque. De fait, l'association a dû mettre de côté ses activités d'accompagnement social et médical, pourtant primordiales.

De plus, les associations ont dû augmenter considérablement le nombre de repas distribués et les temps de distribution. En se fondant sur le nombre de repas distribués chaque jour, les associations Utopia56 et Refugee Community Kitchen ont croisé, à elles deux, jusqu'à 500 à 900 personnes par jour n'ayant pas mangé de la journée (voir pièce jointe n°1). Par exemple l'association Utopia56 est passée de 60 repas distribués chaque soir en maraude avant le démantèlement du 10 juillet 2020 à plus de 350 repas (voir pièces jointes n°1; 42). Également, l'association Salam a rallongé d'une heure sa distribution quotidienne de petit déjeuner.

L'association Salam est passée par jour de 20 à 90 litres de café, de 40 à 100 litres de thé, de 6 à 17 ou 18 caisses de pain, ceci de manière croissante avant les expulsions des 10 et 11 juillet déjà. [...]» (Prod. 18 de la requête de première instance).

XIV-2 Or, depuis la date à laquelle cette récente description a été réalisée, force est de constater que la situation n'a pas fondamentalement évolué.

D'ailleurs, c'est parfaitement à tort que le préfet énonce dans son arrêté litigieux que ce serait « depuis le 1^{er} août 2020 que des associations non mandatées par l'Etat ont mis en place des distributions régulières et spontanées de nourriture au profit des migrants de Calais » (cf. l'arrêté litigieux, p. 1), alors qu'une telle

aide alimentaire indispensable à la sauvegarde de la dignité de ces derniers existe depuis plusieurs années pour pallier l'insuffisance des actions étatiques.

Plus encore, toutes les associations qui, depuis des années, avaient mis en place des distributions quotidiennes ont été contraintes d'augmenter le volume de ces distributions (il en est ainsi, et par exemple, de l'association Salam). Et d'autres qui ne procédaient initialement pas à des distributions ont dû finalement le faire pour compenser les manques (tel est le cas, notamment d'Utopia 56 ou encore Collective Aid).

XIV-2.1 D'une part, d'un point de vue quantitatif, il est manifeste que le nombre de repas censés être fournis quotidiennement par l'Etat est insuffisant au regard du nombre de personnes exilées présents à Calais et ses environs.

Certes, ce nombre est difficile à évaluer tant la situation est évolutive de semaine en semaine.

Cependant, l'ensemble des associations s'accordent pour affirmer que le nombre de personnes est bien supérieur à 500 et que le chiffre évolue actuellement entre 1 000 et 1 500 personnes au moins.

Dans ces conditions, l'offre de 2 000 repas en septembre évoquée par le préfet du Pas-de-Calais dans son arrêté est manifestement insusceptible de répondre aux besoins, dans la mesure où trois repas quotidiens par personne sont nécessaires.

XIV-2.2 D'autre part, et quoiqu'il en soit, d'un point de vue géographique, la seule présence de deux points de distribution de repas à Virval-Hôpital et BMX (rue Jacques Monod) n'est absolument pas de nature à garantir aux personnes exilées un accès effectif et suffisant à la nourriture, dans des conditions minimales de dignité.

En effet, comme l'ont amplement démontré le collectif de onze associations opérant dans le Calaisis dans leur saisine à la Défenseure des droits le 12 août 2020 :

« Aussi, il est important de souligner que les distributions organisées par la Vie Active se limitant à deux localisations et non plus trois depuis le 10 juillet, le point de dispositif le plus important ayant été fermé, certaines personnes doivent marcher de longue distance (de 40 minutes à 2 heures aller-retour) si elles veulent y accéder. Ce temps est doublé si elles souhaitent avoir deux repas par jour (voir pièces jointes n°24; 34).

Tous ces trajets impactent considérablement le quotidien de nombreuses personnes exilées qui passent leur journée à faire des allers-retours pour trouver de quoi boire et se nourrir (voir pièces jointes n°19; 34; 36; 37). Ils n'ont plus le temps par exemple, de s'occuper de leur situation administrative ou de leur demande d'asile (voir pièces jointes n°1; 34). De plus, le manque d'information fait qu'une partie n'a pas eu connaissance et ne connaît toujours pas ni les lieux, ni les heures exacts des distributions alimentaires (voir pièces jointes n°19; 24; 34; 36). **La plupart comptent uniquement sur les distributions des associations indépendantes** » (Prod. 18 de la requête de première instance).

Or, puisque l'implantation de la distribution organisée par l'Etat se limite à ce jour encore à deux seuls lieux (Virval-Hôpital et BMX rue Jacques Monod), la situation actuelle n'a aucunement évolué.

En particulier, il est manifeste que l'interdiction litigieuse qui vise une série de zones où se situent d'importants lieux de vie de personnes exilées contraint ces dernières à des trajets particulièrement longs plusieurs fois par jour uniquement afin de pouvoir se nourrir et se désaltérer.

A partir du centre de Calais et plus précisément encore des lieux de vie où s'appliquent l'interdiction litigieuse, il faut marcher durant 4,5 à 5 kilomètres pour atteindre la zone du Virval, ce qui correspond à deux heures aller-retour sans compter l'attente sur place.

Dans ce contexte, outre la fatigue engendrée par de tels déplacements, ces derniers contraignent également les personnes concernées à devoir quitter leurs lieux de vie durant plusieurs heures.

Or, une telle situation les dissuade souvent de se rendre aux points de distribution d'eau et de nourriture, en particulier de crainte que leurs

affaires personnelles soient subtilisées ou jetées en cas d'expulsion et destruction par les autorités.

Dès lors, il est fréquent que les personnes exilées indiquent aux associations ne manger qu'un seul repas par jour tant sont considérables les contraintes pour accéder aux lieux de distribution organisés par l'Etat.

Par ailleurs, outre que le volume d'eau distribué n'apparaît guère en rapport avec la population totale d'exilés présents à Calais, le nombre de robinet véritablement accessibles ainsi que leur localisation lointaine de certains lieux de vie relativise grandement l'effectivité de l'accès à cette ressource essentielle.

XIV-3 Il résulte ainsi de tout ce qui précède que la seule distribution organisée par l'État n'est absolument pas suffisante pour permettre aux exilés de pourvoir à leurs besoins essentiels en eau et nourriture.

Seules les distributions complémentaires assurées par les associations de bénévoles permettent aux exilés de pourvoir à leurs besoins essentiels en eau et nourriture.

Au demeurant, en 2017, le juge des référés du tribunal administratif était parvenu à la même conclusion lorsqu'il a décidé de suspendre l'exécution des arrêtés par lesquels le maire de Calais avait interdit la distribution de repas, assurée par le Secours catholique, Salam et Utopia 56, sur la zone des Dunes et le Bois Dubrulle (TA de Lille, 22 mars 2017, n° 1702397).

Dans son ordonnance, le juge des référés avait ainsi relevé que *« 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 » (Ibid. § 10).

Partant, le juge avait retenu 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 » (Ibid. § 9).

Par conséquent, en interdisant purement et simplement ces distributions d'eau et de nourriture dans les zones de vie où les exilés ont été contraints de s'installer en raison des opérations de démantèlements et d'expulsion réalisées au cours de l'été, l'arrêté préfectoral affecte tout aussi gravement leur droit à la dignité et celui de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants.

Réciproquement, compte tenu de l'importance des besoins éprouvés par les personnes exilées, l'exigence constitutionnelle de fraternité et la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire sont affectés tout aussi gravement.

XV. Ce double constat s'impose avec d'autant plus de force que l'interdiction prévue par l'arrêté litigieux ne saurait en aucune façon être regardée comme justifiée et, en tout état de cause, proportionnée.

XV-1 Certes, les exposants n'ignorent pas que la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire peut être conciliée avec « *la sauvegarde de l'ordre public* » (Cons. const. Déc. n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018, § 10).

XV-1.1 Cependant, non seulement le Conseil constitutionnel a lui-même jugé que les restrictions à l'exercice de cette liberté ne sont tolérées qu'à la condition, notamment, d'être d'ampleur strictement limitées et d'être tout aussi rigoureusement justifiées ainsi que proportionnées.

De fait, il a été retenu qu'aucune « *conciliation équilibrée* » entre les implications du principe de fraternité et l'objectif de sauvegarde de l'ordre public n'apparaît lorsqu'est « *réprim[é] toute aide apportée à la circulation de l'étranger en situation irrégulière, y compris si elle constitue l'accessoire de l'aide au séjour de l'étranger et si elle est motivée par un but humanitaire* » (*Ibid.* § 13).

Par contraste, il n'en sera ainsi que lorsque « *l'aide apportée à l'étranger* » a vocation par elle-même à « *faire naître une situation illicite* », à l'instar de l'aide à l'entrée irrégulière d'un étranger sur le territoire (*Ibid.* § 12).

Or, en l'occurrence, il n'en est rien puisque la démarche de distribution – individuelle ou collective – de boissons et denrées alimentaires relève exclusivement d'un acte d'aide humanitaire et, en soi, n'implique la naissance d'aucune illicéité.

Mais en interdisant de telles distributions, l'arrêté préfectoral en vient à ériger un simple acte d'aide humanitaire en infraction pénalement répréhensible, au mépris flagrant de la liberté d'aider autrui et du principe de fraternité.

L'atteinte est d'autant plus grave que les sanctions encourues pourraient être **particulièrement conséquentes**.

En effet, l'article 3 de l'arrêté se borne à prévoir que « *les infractions au présent arrêté seront poursuivies conformément aux lois et règlements en vigueur* ».

Or, l'arrêté a été pris au visa de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire et du décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire.

Dès lors, la violation de l'interdiction ainsi prévue par l'arrêté peut être réprimée sur le fondement combinés du VII de l'article 1^{er} de la loi du 9 juillet 2020 et des dispositions de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique, lequel prévoit en ses alinéas 3 et 4 :

« La violation des autres interdictions ou obligations édictées en application des articles L. 3131-1 et L. 3131-15 à L. 3131-17 est punie de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe. Cette contravention peut faire l'objet de la procédure de l'amende forfaitaire prévue à l'article 529 du code de procédure pénale. Si cette violation est constatée à nouveau dans un délai de quinze jours, l'amende est celle prévue pour les contraventions de la cinquième classe.

Si les violations prévues au troisième alinéa du présent article sont verbalisées à plus de trois reprises dans un délai de trente jours, les faits sont punis de six mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende ainsi que de la peine complémentaire de travail d'intérêt général, selon les modalités prévues à l'article 131-8 du code pénal et selon les conditions prévues aux articles 131-22 à 131-24 du même code, et de la peine complémentaire de suspension, pour une durée de trois ans au plus, du permis de conduire lorsque l'infraction a été commise à l'aide d'un véhicule. »

Ainsi, la méconnaissance de l'arrêté litigieux ne sera pas sanctionnée d'une simple amende prévue pour les contraventions de 1^{ère} classe – comme le prévoit le dispositif général de l'article R. 610-5 du code pénal – mais par une contravention de quatrième puis de cinquième classe (de 135 à 450 euros). En outre, en cas de réitération, une lourde peine délictuelle est encourue, ce qui peut au surplus justifier le recours par les forces de police à des mesures de contrainte telles que la garde à vue.

En somme, l'arrêté litigieux instaure une incrimination pénale contraventionnelle puis délictuelle d'aide humanitaire, laquelle a pourtant été explicitement déclarée contraire au principe constitutionnel de fraternité et la liberté corrélative d'aider autrui dans un but humanitaire.

XV-1.2 En outre, et en tout état de cause, il n'est manifestement pas inutile de relever que l'impératif de protection de la dignité ne saurait souffrir de restrictions ou de dérogation, cette exigence constitutionnelle et conventionnelle étant absolue.

Ainsi, lorsque le Conseil d'Etat énonce qu'« *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* » (CE, 31 juillet 2017, n° 412.125, § 13), il n'esquisse strictement aucune exception à cette obligation laquelle se déploie en toutes circonstances.

Dès lors, il ne saurait être question de justifier des situations d'atteinte à la dignité – résultant des carences et, *a fortiori*, des actions imputables à ces autorités – par de simples considérations d'ordre public, sauf à porter radicalement atteinte à cet impératif constitutionnel et conventionnel indérogeable.

En d'autres termes, il appartient aux autorités titulaires du pouvoir de police générale de répondre aux contingences liées à l'ordre public sans aucunement sacrifier l'impératif de dignité et en n'aménageant sa jouissance que par des mesures aussi strictement justifiées que proportionnée.

Or, dans ce contexte, il est manifeste que les motifs mis en avant par le préfet du Pas-de-Calais pour tenter de justifier la mesure litigieuse – source d'une atteinte grave aux principes de dignité et de fraternité – ne peuvent convaincre.

XV-2 Premièrement, en effet, le préfet du Pas-de-Calais fait valoir que les distributions de nourritures réalisées par les associations auraient « *généré des nuisances* » et « *depuis le 24 août [d]es troubles à l'ordre public* » (cf. l'arrêté litigieux, p. 2 et 4).

Cependant, force est de constater que ces troubles allégués évoqués dans les motifs de l'arrêté renvoient à des circonstances pour le moins éparpillées et ponctuelles.

Ainsi, seuls deux épisodes de « *troubles* » qui auraient eu lieu le 24 août 2020 sont évoqués.

Surtout, contrairement à ce que tente de suggérer le préfet, ces troubles ne sont absolument pas imputables aux distributions

humanitaires de nourriture elles-mêmes mais résultent des tensions préexistantes entre les forces de l'ordre et les exilés, lesquelles sont entretenues par les opérations répétées d'expulsions et d'éloignement forcé.

L'« *attitude hostile et conflictuelle vis-à-vis des forces de l'ordre* » qu'évoque le préfet – sans guère détailler ou expliquer ce en quoi consistaient précisément une telle « *attitude* » – n'est donc en rien la résultante de la distribution.

Dans ces conditions, il est pour le moins surprenant de lier les opérations humanitaires de distribution de nourriture aux violences évoquées par le préfet, la cause de celles-ci ne pouvant tout simplement pas résulter de simples opérations humanitaires qui, par nature, ne peuvent qu'apporter du répit aux personnes exilées à l'heure de pourvoir à leurs besoins les plus essentiels.

De façon significative, il est d'ailleurs à noter qu'à aucun moment le préfet n'avance que l'organisation même des distributions conduit à des tensions et violences entre les exilés.

Et pour cause.

Car il ressort manifestement de l'arrêté lui-même que seule l'intervention des forces de l'ordre durant les distributions conduit à un tel résultat.

Plus nettement encore, la motivation de l'arrêté révèle qu'en réalité, avant même son édicition, les autorités avaient pour objectif premier d'« *inciter [les associations] à mettre fin à ces distributions* » (cf. l'arrêté litigieux, p. 3).

Il est donc pour le moins paradoxal que le préfet tente de justifier son interdiction – et la grave restriction qu'elle emporte à l'égard des impératifs de dignité et de fraternité – en évoquant des troubles qui ne sont aucunement liées aux opérations de distributions humanitaires mais prioritairement à la seule volonté des autorités d'y mettre fin en particulier dans la perspective de réduire les lieux de vie des exilés dans cette zone.

En ce sens, il est d'ailleurs pour le moins révélateur que l'arrêté tente

ostensiblement de lier l'organisation initiale de distributions à « *la création d'un campement aujourd'hui constitué de 70 tentes* » (cf. l'arrêté litigieux, p. 2), alors que la mise en place d'opération de distribution n'est pas la cause mais la conséquence de la cristallisation de lieux de vie à un endroit, notamment après des opérations d'expulsions et destructions de lieux de vie précédents.

En définitive, il apparaît nettement que l'interdiction litigieuse visant des opérations humanitaires ne saurait en aucun cas être regardée comme justifiée par l'existence de troubles matériels et autres violences.

XV-3 Deuxièmement, il ressort de l'arrêté que le préfet tente également de justifier l'interdiction en évoquant des considérations de « *salubrité publique* » ainsi que, par ailleurs, d'autres relatives à l'épidémie de covid-19.

Mais là encore, aucun des éléments avancés ne saurait justifier, ne serait-ce que de façon proportionnée, l'interdiction litigieuse.

XV-3.1 D'une part, il convient de relever d'emblée qu'à aucun moment l'arrêté litigieux ne remet en cause les conditions d'hygiène dans lesquelles les distributions humanitaires réalisées par les associations ont lieu.

En effet, au titre de la « *salubrité publique* », le préfet se borne à faire valoir que « *la nourriture distribuée est consommée sur place sans qu'aucune collecte des déchets ne soit organisée ni même encouragée par les organisateurs de ces distributions* » (cf. l'arrêté litigieux, p. 3).

Or, rien n'est moins vrai.

Depuis de longues années, l'ensemble des associations prennent des mesures d'hygiène évidentes (notamment en mettant en place des poubelles) et tiennent systématiquement à nettoyer les zones de distribution lorsque celle-ci s'achève.

Les intervenants associatifs mais aussi les exilés y contribuent de concert de façon d'autant plus évidente que tout autre comportement

reviendrait à nuire considérablement à l'image des associations et donc à la pérennité de leurs actions humanitaires, déjà freinées par de nombreux obstacles.

C'est d'ailleurs en ce sens que, récemment, des associations telles que l'Auberge des migrants ont tenu à le rappeler publiquement sur les réseaux sociaux (cf. not. <https://bit.ly/3hzKGpq> ou <https://bit.ly/33B3vng> – Dernière consultation : 22 septembre 2020).

En tout état de cause, la seule circonstance que « *la police municipale [fasse] état de l'abandon régulier de déchets alimentaires* » et que « *la prise en charge par la ville de Calais représente[rait] un coût évalué à 875 € par jour* » (cf. l'arrêté litigieux, p. 3) ne sauraient en aucun cas justifier une atteinte aussi grave au principe de dignité et de fraternité.

Car à supposer même – pour les seuls besoins de la démonstration – que de tels désagréments soient avérés, ils résultent non pas de l'existence même de distributions alimentaires destinées à pourvoir aux besoins essentiels des personnes exilées mais plus fondamentalement de leurs conditions de vie précaires dans des lieux parfaitement inadaptés, faute pour les autorités d'avoir aménagé des lieux adéquats.

Au demeurant, de telles situations d'abandon de déchets ne peuvent manquer de se produire également aux abords des deux points de distribution officiels à Virval-Hôpital et BMX (rue Jacques Monod) organisés par l'Etat, les personnes exilées étant contraintes de consommer les denrées reçues au-delà de l'espace de distribution.

Enfin, il convient manifestement de relever que les opérations de collecte des déchets incombent aux autorités municipales, précisément en raison de leur obligation de garantir la salubrité publique mais aussi la dignité et la santé des personnes les plus vulnérables ainsi contraintes de vivre dans l'espace public.

D'ailleurs, la municipalité a précisément été sollicitée à de nombreuses reprises afin qu'elle mette en place des bennes dans les lieux appropriés où des déchets sont susceptibles d'être collectés. Mais à ce jour, aucune réponse n'a été apportée.

A tous égards, donc, l'argument tiré de la salubrité publique ne saurait justifier l'interdiction litigieuse, laquelle étant aussi inadaptée que disproportionnée au trouble allégué.

XV-3.2 D'autre part, l'arrêté contesté avance que les distributions réalisées par les associations se seraient « *caractérisées par le non-respect des mesures de distanciation sociale dans le cadre de la lutte contre le covid-19* » et qu'il aurait été « *observé que les files d'attente générées par ces distributions s'accompagnent de l'absence complète des mesures de distanciation sociale pourtant préconisées* » (cf. l'arrêté litigieux, p. 3).

Or, là encore, une telle affirmation préfectorale est aussi infondée qu'insuffisante pour justifier l'interdiction litigieuse.

XV-3.2.1 D'emblée, il convient de relever que ces assertions n'apparaissent guère étayées.

Et pour cause.

Car en réalité, les associations n'ont pas manqué de mettre en œuvre les mesures sanitaires recommandées dans la lutte contre le covid-19, notamment en distribuant des masques et en instaurant des protocoles spécifiques au cours des distributions afin de garantir la distanciation sociale.

Il ne peut d'ailleurs en être différemment, dès lors que les associations ne sont pas seulement soucieuse de la protection de la santé et de la vie des exilés mais elles sont aussi responsables de celle de leurs intervenants bénévoles et salariés.

Certes, de telles contraintes sanitaires sont nécessairement délicates à faire respecter de façon constante et continue auprès de l'ensemble des exilés.

Mais de telles contingences sont parfaitement comparables aux difficultés éprouvées partout en France à l'heure de faire respecter ces consignes sanitaires.

Plus spécifiquement encore, nul ne saurait sérieusement affirmer que dans les deux lieux (Virval-Hôpital et BMX rue Jacques Monod) où l'Etat assure une distribution de nourriture, ces consignes sanitaires ne sont jamais prises en défaut, ne serait-ce qu'eu égard à la barrière de la langue.

A titre d'illustration, une photographie – publiée dans la presse – d'un lieu de distribution organisé par l'Etat en atteste amplement (**Prod. 23 de la requête de première instance**).

XV-3.2.2 Quoiqu'il en soit, il est pour le moins surprenant que la prétendue « *absence complète des mesures de distanciation sociale* » aient été observée **exclusivement** dans la zone géographique couverte par l'interdiction litigieuse.

Car de deux choses, l'une.

Soit il est véritablement établi que les associations distribuant des boissons et denrées méconnaissent de façon flagrante et systématique les exigences sanitaires. Mais dans ce cas, il devrait en être ainsi partout où ces distributions ont lieu, de sorte que l'interdiction préfectorale aurait dû être générale.

Soit, bien plus probablement, l'argument tiré du non-respect des mesures sanitaires dans la seule zone visée par l'interdiction n'est absolument pas avéré et apparait comme un argument teinté d'opportunisme en cette période de crise sanitaire.

XV-3.2.3 Enfin, même dans l'hypothèse – aucunement étayée – où certaines distributions seraient marquées par la méconnaissance des « *gestes barrières* » recommandés, une telle situation ne saurait en aucun cas conduire à leur interdiction pure et simple.

En effet, il convient de rappeler une fois encore que ces distributions contribuent directement à la protection de la dignité des personnes exilées et aspire à éviter qu'elles soient exposées à des traitements inhumains ou dégradants.

Au demeurant, il n'est pas inutile de relever que l'interdiction de la

distribution de denrées alimentaires par les associations non mandatées entraîne nécessairement une concentration des personnes vers les deux seuls lieux (Virval-Hôpital et BMX rue Jacques Monod) où l'Etat entend assurer une distribution.

Dès lors, un tel regroupement ne peut manquer de susciter un risque sanitaire bien plus important, dans la mesure où les personnes auparavant réparties en différents lieux sont désormais contraintes de se rassembler aux mêmes endroits. En ce sens, l'interdiction litigieuse ne contribue guère au respect des recommandations sanitaires générales, lesquelles préconisant de limiter les vastes réunions de personnes.

Dès lors, leur sacrifice radical sur l'autel de l'impératif sanitaire de lutte contre le covid-19 ne saurait en aucun cas être regardé comme adapté et proportionné.

Plus précisément, plutôt que de recourir à l'interdiction de toute distribution, il appartient à l'autorité préfectorale d'agir pour garantir l'effectivité concrète des mesures sanitaires.

Tel est d'ailleurs le sens explicite des dispositions spécifiques de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, lesquelles prévoient au II de son article 1^{er} que le Premier ministre « *peut habiliter le représentant de l'Etat territorialement compétent à prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions* », ce qui a été fait par l'article 3-IV du décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020.

Cependant, le même article 1^{er} de la loi du 9 juillet 2020 dispose, en son point III, que « *les mesures prescrites en application du présent article sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu* ».

Or, il est manifeste que l'interdiction pure et simple de toute distribution ne répond en rien à ces strictes exigences de proportionnalité et d'adaptation.

XVI. En définitive, et de quelque point de vue que l'on se place, la mesure contestée d'interdiction de distribution gratuite de boissons et

denrées alimentaires est aussi grave que parfaitement injustifiée et disproportionnée.

Il résulte donc de l'ensemble de ce qui précède que l'arrêté litigieux ne peut manquer d'être immédiatement suspendu, compte tenu de l'atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales qu'il emporte.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire, suppléer, au besoin même d'office, les associations requérantes concluent à ce qu'il plaise au juge des référés du Conseil d'Etat :

- **ANNULER** l'ordonnance n° 2006511 en date du 22 septembre 2020 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Lille a rejeté le recours tendant à la suspension de l'arrêté CAB-BRS édicté le 10 septembre 2020 par le préfet du Pas-de-Calais portant interdiction de distribution de denrées en certains lieux du centre-ville de Calais en prévention de risques sanitaires et des risques liés à la salubrité publique
- **SUSPENDRE** l'arrêté CAB-BRS ainsi édicté le 10 septembre 2020 par le préfet du Pas-de-Calais;
- **METTRE A LA CHARGE** de l'Etat la somme de 4.000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Avec toutes conséquences de droit.

SPINOSI & SUREAU
SCP d'Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation

Productions :

1. Ordonnance contestée
2. Article publié dans Libération, « Distribution alimentaire à Calais – “Pourquoi ils interdisent ?” », 15 septembre 2020
3. Article publié dans La Voix du Nord, « Calais: le nouveau préfet du Pas-de-Calais a découvert les camps de migrants », 15 septembre 2020.
4. Témoignage de l'équipe Salam, 15 septembre 2020