

AJDA 2016 p.2284

Jungle de Calais : le Conseil d'Etat ordonne l'expulsion des commerces illégaux

Avis rendu par Conseil d'Etat

12-10-2016
n° 402783

Sommaire :

Le préfet du Pas-de-Calais avait demandé au juge des référés mesures utiles que soit ordonnée l'expulsion de 72 installations précaires situées dans la zone d'accueil des migrants de Calais et abritant différents lieux de vente et commerces. Relevant que les occupants de ces installations ne disposaient d'aucun titre pour occuper les terrains en cause, le Conseil d'Etat a jugé que malgré l'utilité que pouvaient présenter ces installations pour les migrants, les risques d'atteinte à l'ordre public justifiaient la libération de ces installations par leurs occupants.

Texte intégral :

Vu la procédure suivante :

La préfète du Pas-de-Calais a demandé au tribunal administratif de Lille d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, l'expulsion sans délai des occupants de soixante-douze lieux de vente illégaux situés en zone dite nord du camp de la Lande à Calais, en procédant à la remise en état des lieux, et, à défaut, de l'autoriser à recourir à la force publique pour procéder à l'évacuation forcée et à la remise en état des lieux dans un délai de quarante-huit heures. Par une ordonnance n° 1605689 du 12 août 2016, le juge des référés du tribunal administratif a rejeté cette demande.

Par un pourvoi, un mémoire en réplique et un autre mémoire, enregistrés les 23 août et 5 octobre 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le ministre de l'intérieur demande au Conseil d'Etat :

- 1°) d'annuler cette ordonnance ;
- 2°) réglant l'affaire au titre de la procédure de référé engagée, de faire droit à sa demande.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M^{me} Cécile Barrois de Sarigny, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Xavier Domino, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Sevaux, Mathonnet, avocat de M^{me} A. et autres.

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que la fermeture du centre de Sangatte en 2002 s'est traduite par une dispersion des migrants présents sur le territoire de la commune de Calais, par des occupations illicites de bâtiments et par l'apparition de campements et de bidonvilles ; que, pour faire face à la présence de ces abris précaires dispersés sur le territoire de la commune, les autorités publiques ont ouvert en mars 2015 un centre d'accueil et d'hébergement, le centre « Jules Ferry », mis à la disposition de l'Etat par la commune, situé à environ 6 kilomètres au nord-ouest du centre-ville, et implanté en bordure d'un terrain, couramment dénommé « la Lande », d'environ 18 hectares ; que l'Etat a mis en place sur cette partie de la zone, dite « zone nord », un centre d'accueil provisoire et un centre pour les familles et enfants pour héberger des migrants ; que l'arrivée sur place d'un grand nombre de migrants a conduit à la multiplication dans cette zone d'abris précaires servant d'hébergement ainsi que de lieux de vente ou de restauration ; que le préfet du Pas-de-Calais a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Lille, le 28 juillet 2016, d'ordonner l'expulsion des occupants de soixante-douze structures précaires abritant des lieux de vente illégaux recensés sur la zone nord de la Lande ; que, par une ordonnance du 12 août 2016, le juge des référés du tribunal administratif a rejeté cette demande en jugeant que les conditions d'urgence et d'utilité auxquelles est subordonné le prononcé d'une telle mesure n'étaient pas remplies ; que le ministre de l'intérieur se pourvoit en cassation contre cette ordonnance ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-3 du code de justice administrative : « En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative » ; que saisi, sur le fondement de ces dispositions, de conclusions tendant à ce que soit ordonnée l'expulsion d'un occupant sans titre du domaine public, le juge des référés y fait droit dès lors que la demande ne se heurte à aucune contestation sérieuse et que la libération des lieux présente un caractère d'urgence et d'utilité ;

3. Considérant que, pour rejeter la demande d'expulsion dont le préfet l'avait saisi, le juge des référés du tribunal administratif, après avoir relevé que la zone nord du site de la Lande devait être regardée comme relevant du domaine public, a retenu que les installations précaires visées par la demande du préfet n'étaient pas plus exposées au risque d'incendie ou d'explosion que les autres abris précaires installés sur la zone, qu'en dépit de conditions d'hygiène défectueuses aucun cas d'intoxication alimentaire n'avait été relevé et que les commerces en cause, notamment les épiceries et restaurants, permettaient de pourvoir à des besoins non satisfaits, en termes de nourriture, de produits de première nécessité et de services, et constituaient des lieux de vie et de rencontre importants pour les migrants, dont la fermeture se traduirait par une dégradation de conditions de vie déjà précaires ; qu'il a déduit de l'ensemble des circonstances qu'il a relevées que les conditions d'urgence et d'utilité requises par l'article L. 521-3 du code de justice administrative n'étaient pas remplies ;

4. Considérant, toutefois, qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que les installations précaires visées par la demande d'expulsion présentent, du fait de la configuration des lieux, du caractère particulièrement inflammable des matériaux de construction et de la présence de nombreuses bonbonnes de gaz, de réserves d'hydrocarbures et d'installations électriques défectueuses, des risques sérieux d'incendie ; que la vente de denrées alimentaires et la fourniture de repas a lieu dans des conditions d'insalubrité qui exposent à des risques sanitaires ; que certains des lieux en cause procèdent à la vente d'instruments dangereux, susceptibles d'être utilisés comme des armes ou pour pénétrer irrégulièrement dans des véhicules de transport de marchandises ; que les trafics abrités par les installations en cause sont à l'origine de comportements violents et peuvent provoquer des tensions et des affrontements, à l'encontre des bénévoles des associations comme des migrants présents sur le site ; que l'augmentation sensible du nombre de ces commerces a avivé les risques d'atteinte à l'ordre public ;

5. Considérant qu'en estimant, dans ces conditions, en dépit, d'une part, de la gravité des risques pour la sécurité et la salubrité publiques et, d'autre part, des menaces de troubles à l'ordre public qu'il n'a pas prises en compte, que la demande du préfet du Pas-de-Calais ne remplissait pas les conditions d'urgence et d'utilité prévues par l'article L. 521-3 du code de justice administrative, le juge des référés du tribunal administratif de Lille a dénaturé les faits de l'espèce ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, le ministre de l'intérieur est fondé à demander l'annulation de l'ordonnance qu'il attaque ;

6. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, de régler l'affaire au titre de la procédure de référé engagée ;

7. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le préfet a demandé que soit ordonnée l'expulsion de soixante-douze structures précaires abritant des lieux de vente illégaux, en en indiquant les emplacements précis au sein de la zone nord de la Lande ; que ces lieux sont situés sur des parcelles qui appartiennent au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et ont été remises à l'Etat, par une convention de remise en gestion d'emprise immobilière du 3 décembre 2015, pour être affectées de façon temporaire à l'accompagnement de l'installation des migrants, en complément du centre d'accueil de jour Jules Ferry ; qu'en égard aux aménagements qui ont été réalisés en vue d'accomplir cette mission, ces terrains ne sont pas manifestement insusceptibles de relever du domaine public ;

8. Considérant que si les opérations de contrôle menées par la direction départementale de la sécurité publique du Pas-de-Calais les 19, 20 et 21 juillet 2016, ainsi que les procédures engagées à la suite de ces contrôles, ont pu conduire à limiter l'activité des lieux de vente situés dans la zone nord du site de la Lande, il ne ressort pas des pièces du dossier que les constructions abritant ces espaces de vente auraient été démontées ou que ces commerces auraient tous cessé leur activité ; que la demande du préfet conserve, par suite, un objet ;

9. Considérant que les occupants des lieux en cause ne disposent d'aucun titre pour l'occuper et y exercer les activités auxquelles ils se livrent ; que la mesure d'expulsion ne se heurte ainsi à aucune contestation sérieuse ;

10. Considérant, ainsi qu'il a été dit précédemment aux points 4 et 8, que la mesure d'expulsion présente, eu égard à la gravité des risques, qui perdurent, pour la sécurité publique et aux menaces pour l'ordre public résultant de l'activité de ces lieux de vente, un caractère d'utilité et d'urgence ; que s'il appartient en toute hypothèse aux autorités de l'Etat de mettre en oeuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale et de veiller à ce que les demandeurs d'asile puissent bénéficier de conditions matérielles décentes, la circonstance que ces activités aient pu contribuer à améliorer les conditions de vie des migrants sur le site n'est pas de nature à retirer son utilité à la mesure demandée par le préfet ;

11. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu d'ordonner la libération par leurs occupants des lieux recensés par le préfet du Pas-de-Calais dans sa demande adressée au juge des référés du tribunal administratif de Lille ;

12. Considérant que les dispositions des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991 font obstacle ce qu'une somme soit à ce titre mise à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'ordonnance n° 1605689 du 12 août 2016 du juge des référés du tribunal administratif de Lille est annulée.

Article 2 : Il est enjoint aux occupants des lieux recensés par la préfète du Pas-de-Calais dans sa demande adressée au juge des référés du tribunal administratif de Lille de libérer sans délai les parcelles du domaine public qu'ils occupent à compter de la notification de la présente décision.

Article 3 : La préfète du Pas-de-Calais est autorisée à procéder, dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification de la présente décision, avec le concours de la force publique, à l'expulsion des occupants mentionnés à l'article 2.

Article 4 : Les conclusions présentées par M^{me} A. et autres au titre des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991 sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée au ministre de l'intérieur et à M^{me} B. A.

Demandeur : Ministre de l'intérieur

Mots clés :

DOMAINE * Domaine public * Occupation du domaine public * Occupation sans titre * Commerces illégaux de la jungle de Calais

CONTENTIEUX * Procédure administrative contentieuse * Référé devant le juge administratif * Référés généraux d'urgence * Référé mesures utiles * Expulsion du domaine public

Jungle de Calais : le Conseil d'Etat ordonne l'expulsion des commerces illégaux**Xavier Domino, Rapporteur public**

Cette affaire pour le moins délicate concerne la très difficile situation qui s'est créée à Calais et que l'on désigne communément sous le terme de « jungle ».

Après la fermeture du centre de Sangatte, géré par la Croix-Rouge, décidée en 2002, les migrants en transit en France pour rejoindre la Grande-Bretagne se sont installés dans la forêt située près du port de Calais. Cette première « jungle » sera suivie d'autres campements, squats ou bidonvilles, qui ont vu le jour sur les terrains des alentours de la ville.

Alors qu'il s'était dans un premier temps refusé à créer à nouveau un point de fixation des exilés sur le territoire de Calais, le gouvernement a finalement décidé la création d'un centre d'accueil au sein d'un ancien centre aéré (Jules Ferry) situé sur le site de « la Lande », terrain de 18 hectares, qui se trouve à 6 kilomètres au nord-ouest du centre-ville de Calais. Le site appartient en partie à la commune de Calais (notamment le centre aéré), et en partie au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, établissement public administratif de l'Etat (C. envir., art. L. 322-1) qui est devenu acquéreur de certaines parcelles, achetées par le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais dans le cadre du projet « Calais Port 2015 » (1). La gestion des espaces appartenant au Conservatoire de l'espace littoral a été confiée à la préfecture du Pas-de-Calais, pour les besoins de l'accueil de l'afflux de migrants, par convention du 3 décembre 2015.

Le centre Jules Ferry, au nord du site, a ouvert ses portes en mars 2015. Géré par une association « La Vie Active », il est chargé de distribuer des repas et d'abriter un accueil infirmier deux heures par jour, du lundi au vendredi. Non loin, a également été mis en place en janvier 2016 un centre d'accueil provisoire (CAP), de 125 conteneurs, de 12 lits chacun, sécurisé par des grilles ainsi qu'un centre pour les familles et enfants. Enfin, cette partie du site a été aménagée à la suite de l'injonction adressée par le juge des référés-liberté du tribunal administratif de Lille le 2 novembre 2015 (n° 1508747, AJDA 2015. 2063 (1), confirmée par le Conseil d'Etat en appel, CE, ord., 23 nov. 2015, n° 394540, *Ministre de l'intérieur*, Lebon (2) ; AJDA 2016. 556 (3), note J. Schmitz (4) ; RDSS 2016. 90, note D. Roman et S. Slama (5)), de créer des points d'eau et sanitaires supplémentaires sur le site. Le ministère de l'intérieur estime à 1700 le nombre de personnes hébergées dans les structures ainsi créées.

Autour de ces espaces mis en place par l'Etat, les migrants ont construit des abris de fortune, à mesure que leur nombre sur le site augmentait. Ceux qui se situaient au sud de la zone ont fait l'objet d'un arrêté d'expulsion au printemps 2016. L'expulsion, ordonnée par la préfète du Pas-de-Calais, a été partiellement suspendue par ordonnance du 25 février 2016 du juge des référés du tribunal administratif de Lille (n° 1601386, AJDA 2016. 409 (6)), en tant qu'elle portait sur les lieux de vie qui y avaient été édifiés (lieux de culte, école, bibliothèque, abris pour les femmes et les enfants, théâtre, espace d'accès au droit, espace dédié aux mineurs). Le pourvoi formé par les migrants de Calais contre cette ordonnance (en tant qu'elle n'avait pas suspendu toute la mesure d'expulsion) s'est soldé par un désistement (ord., 19 avr. 2016, n° 397357).

Le présent dossier concerne la partie nord de la zone, également occupée en partie par des abris de fortune. Outre les abris faisant office d'habitation, qui regroupent une population estimée à 2800 personnes, certains migrants, majoritairement de nationalité afghane ou pakistanaise, ont créé des structures précaires destinées au commerce. Ainsi, environ 70 constructions ont été recensées sur la zone nord qui sont destinées à la restauration (16), au commerce de détail (39), aux deux (12) et à l'artisanat (3 : coiffeurs, barbiers, hammam).

Estimant que la présence de ces installations illégales sur le domaine public était constitutive d'une menace grave pour l'ordre public, la préfète du Pas-de-Calais a saisi le juge du référé « mesures utiles » sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative (CJA) d'une demande tendant à ce que soit ordonnée l'expulsion des occupants sans titre des soixante-douze lieux de vente illégaux situés dans la zone nord du camp de la Lande ainsi que la remise en état des lieux. A titre subsidiaire, la préfète a demandé à être autorisée à procéder à l'évacuation forcée de ces occupants avec le concours de la force publique.

Par une ordonnance du 12 août 2016 très longuement et soigneusement motivée, le juge des référés du tribunal administratif de Lille a rejeté cette demande au motif que les conditions d'urgence et d'utilité prévues à l'article L. 521-3 du CJA n'étaient d'après lui pas remplies.

Le ministre de l'intérieur se pourvoit en cassation contre cette ordonnance.

Ultimes éléments de contexte, comme vous le savez, le Président de la République, en déplacement à Calais, a, le 26 septembre 2016, annoncé le démantèlement de l'ensemble du camp de Calais, avant la fin de l'année, tandis que quelques jours plus tôt, l'annonce de la construction d'un mur pour empêcher les intrusions des migrants sur les voies permettant d'accéder au port suscitait la polémique.

Précisions de procédure

Avant d'en venir au débat sur le bien-fondé de l'ordonnance, deux précisions d'ordre procédural s'imposent.

En premier lieu, il nous semble que le juge des référés du tribunal administratif a bien fait d'estimer que la demande d'expulsion qui lui était présentée n'était manifestement pas insusceptible de se rattacher à un litige relevant de la compétence de la juridiction administrative (exigence rappelée par votre décision du 22 oct. 2010, n° 335051, *Putswow*, Lebon (7) ; AJDA 2011. 562 (8), note P. Caille (9) ; AJCT 2011. 198, obs. D. Dutrieux (10)). Les bâtiments de fortune dont il est question aujourd'hui sont situés sur des parcelles appartenant au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres qui ont été remises à l'Etat, par une convention de remise en gestion d'emprise immobilière du 3 décembre 2015, pour être affectées de façon temporaire à l'accompagnement de l'installation des migrants, en complément du centre d'accueil de jour Jules Ferry. Cette convention prévoit que ces parcelles sont « affectées aux missions poursuivies par l'Etat » pour l'accueil temporaire de migrants en complément du centre d'accueil de jour Jules Ferry et que la préfecture du Pas-de-Calais « prend à sa charge l'ensemble des responsabilités qui découlent de l'occupation du site ». Dans ces conditions, ces parcelles ne sont pas manifestement insusceptibles d'être qualifiées de dépendances du domaine public dont le contentieux relève de la compétence de la juridiction administrative.

En outre, il est soutenu en défense que la demande du préfet n'aurait plus d'objet en raison du fait que, après les opérations de contrôle réalisées par la direction départementale de la sécurité publique du Pas-de-Calais les 19, 20 et 21 juillet 2016, et ayant permis d'identifier les commerces en cause, des procédures ont été engagées à la suite de ces contrôles et que l'activité des lieux de vente situés dans la zone nord du site de la Lande s'en est trouvée diminuée. D'ultimes productions tendent à nous démontrer que nombre de structures ont été abandonnées. Mais d'une part, il ne ressort à notre sens pas des pièces du dossier que les commerces visés par la demande de la préfète auraient tous cessé leur activité et d'autre part, en tout état de cause, il nous semble que le simple abandon des lieux par leurs occupants ne met pas fin en l'espèce à l'occupation illégale, qui tient également à la persistance des abris de fortune érigés sur place : il n'est pas mis fin à l'occupation sans titre du domaine et au surplus, si vous vous absteniez de vous prononcer et que demain, les lieux étaient réinvestis, l'administration n'aurait pas de titre pour les faire évacuer. Il ne nous semble pas donc pas possible de prononcer un non-lieu à statuer.

Le pourvoi conteste l'ordonnance pour insuffisance de motivation, erreur de droit et dénaturation.

Il ne nous semble pas possible de retenir une insuffisance de motivation. Même si, il est vrai, l'ordonnance du juge des référés n'est pas très développée sur l'un des motifs avancés par la demande, à savoir l'existence de violences et de trafics liés aux, ou facilités par les, commerces concernés par la demande d'expulsion, cette ordonnance reste copieusement motivée et expose de façon détaillée et circonstanciée les motifs pour lesquels le juge des référés a estimé que les conditions d'urgence et d'utilité n'étaient pas remplies.

Le référé mesures utiles, quelques rappels

Pour l'examen du reste des moyens, quelques rappels d'ordre général sur la procédure de référé mesures utiles appliquée au cas particulier des demandes d'expulsion du domaine public nous paraissent... utiles.

De telles demandes, qui permettent à l'administration de disposer d'un titre pour procéder à l'évacuation des locaux, doivent bien évidemment répondre aux conditions de l'article L. 521-3 du CJA : elles doivent répondre à une situation d'urgence, présenter une utilité, et ne se heurter à aucune contestation sérieuse, étant entendu par ailleurs que l'exigence que la mesure demandée ne se heurte à l'exécution d'aucune décision administrative est généralement dépourvue de portée dans notre configuration particulière.

L'urgence

La condition d'urgence obéit fort classiquement à la logique de balance des urgences qui est celle que les juges des référés manient habituellement. En particulier, il faut rappeler que cette condition n'est pas remplie du seul fait qu'est en cause une dépendance domaniale (CE 23 juin 1986, n° 68261, *Muséum national d'histoire naturelle*, Lebon 174) et qu'il appartient au juge des référés, alors même que l'occupant se serait borné en défense à faire valoir que la mesure sollicitée se heurte à une contestation sérieuse sans soulever aucun moyen relatif à l'absence d'urgence, de faire apparaître les raisons de droit et de fait pour lesquelles il considère que l'urgence justifie ou non l'intervention, dans de brefs délais, d'une mesure de la nature de celles qu'il peut ordonner (CE 1^{er} févr. 2012, n° 349749, *Padureanu*, Lebon T. ; AJDA 2012. 1737, note N. Ach ; RDI 2012. 513 et les obs.).

L'utilité de la mesure

La condition tenant à l'absence de contestation sérieuse fait quant à elle l'objet d'une jurisprudence bien balisée, notamment depuis que la décision de section *Icomatex* (16 mai 2003, n° 249880, *Société Icomatex c/ Société Samins*, Lebon 228) est venue préciser notamment que dans le cas où la demande d'expulsion fait suite à la décision du gestionnaire du domaine de retirer ou de refuser de renouveler le titre dont bénéficiait l'occupant et où, alors que cette décision exécutoire n'est pas devenue définitive, l'occupant en conteste devant lui la validité, le juge des référés doit rechercher si, compte tenu tant de la nature que du bien-fondé des moyens ainsi soulevés à l'encontre de cette décision, la demande d'expulsion doit être regardée comme se heurtant à une contestation sérieuse.

C'est la condition d'utilité, pourtant au coeur même de la procédure de référé mesures utiles, comme son nom l'indique, qui est parfois un peu floue s'agissant des demandes d'expulsion du domaine public. Trois précisions s'imposent.

En premier lieu, cette condition existe bel et bien. Votre décision *Icomatex*, qui, comme on l'a dit, concernait surtout la question de la contestation sérieuse a pu jeter le trouble dans les esprits en indiquant, dans ses motifs, que « lorsque le juge des référés est saisi, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-3 du CJA, d'une demande d'expulsion d'un occupant du domaine public, il lui appartient de rechercher si, au jour où il statue, cette demande présente un caractère d'urgence et ne se heurte à aucune contestation sérieuse », et en semblant faire ainsi l'impasse sur la condition tenant à l'utilité de la mesure.

Pour autant, il est clair que la condition d'utilité n'est pas présumée du seul fait que le domaine public est illégalement occupé. Comme le disait Nathalie Escaut dans ses conclusions sur une affaire *Agence foncière et technique de la région parisienne* (CE 1^{er} oct. 2007, n° 299464, *Agence foncière et technique de la région parisienne [AFTRP] c/ SARL Bay*, Lebon T. ; AJDA 2007. 1904), « il est certes vrai que l'appartenance au domaine public qui suppose que le bien est affecté à un service public ou à l'usage du public rend évident, dans la plupart des cas, le caractère utile de l'expulsion des occupants sans titre de ce domaine. C'est pourquoi la condition d'utilité ne donne lieu souvent à aucune discussion. Pour autant votre jurisprudence n'a jamais posé de présomption d'utilité pour les demandes d'expulsion présentées en référé ». Vous vérifiez donc bien l'utilité de la mesure d'expulsion demandée.

La seconde remarque est qu'en matière d'expulsion du domaine public, utilité et urgence se rejoignent souvent, sans toutefois se confondre.

Le motif de continuité du service public, de son bon fonctionnement, ou de l'affectation au public du domaine, constituent bien souvent des justifications valides à la fois sur le terrain de l'urgence et de l'utilité. Il peut être à la fois urgent, et utile, d'assurer le bon fonctionnement du service public. Les deux considérations se rejoignent et se recoupent largement ce, qui explique que bien souvent, vous fusionniez l'exercice d'examen des deux conditions, comme l'a d'ailleurs fait en l'espèce le juge des référés. C'est d'autant plus le cas que lorsque l'urgence se justifie par l'existence de dangers immédiats, il nous semble qu'il y a en général une utilité pour la personne publique affectataire du domaine à faire cesser ces dangers. Cette utilité est distincte de celle, classique, qui repose sur l'exercice par la personne publique de ses missions de service public. Elle est plus basique, en quelque sorte : elle procède ainsi du fait que, en tant qu'affectataire du domaine, la personne publique est responsable des activités qui

s'y déroulent, et qu'il lui incombe de mettre fin aux désordres qui résultent de l'occupation illégale. Vous jugez d'ailleurs que des personnes privées peuvent recourir à la voie du référé mesures utiles en cas de péril trouvant sa cause dans l'action ou la carence de l'autorité publique, afin qu'il soit enjoint à l'autorité publique, sans faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative, de prendre des mesures conservatoires destinées à faire échec ou à mettre un terme à ce péril (CE, sect., 16 nov. 2011, n° 353172, *Ville de Paris, Société d'économie mixte PariSeine*, Lebon avec les concl. ; AJDA 2011. 2207 ; AJCT 2012. 156, obs. L. Moreau ; RFDA 2012. 269, concl. D. Botteghi , et 455, chron. H. Labayle, F. Sudre, X. Dupré de Boulois et L. Milano).

En troisième lieu, il nous semble que, malgré la consanguinité très forte entre urgence et utilité, l'appréciation de l'utilité de la mesure ne peut pas donner lieu à une balance. En général, cette question ne se pose guère, car la plupart du temps, l'occupation sans titre du domaine n'a pas de lien avec l'activité de la personne publique sur ce domaine. Mais en l'espèce, on constate, à la lecture de l'ordonnance, que le juge des référés s'est interrogé sur l'utilité, pour les migrants, dont la situation et les conditions de vie sont extrêmement précaires et difficiles, résultant de l'activité des occupants sans titre. Deux points méritent d'être soulignés.

D'une part, c'est l'administration qui est responsable de l'organisation de l'accueil des migrants sur le site de Calais, et personne d'autre. Il est donc difficile de mettre en balance, à côté de cette responsabilité, l'utilité des activités de fait que des personnes non autorisées mènent sur la zone. La personne publique pourrait choisir, si elle l'estimait possible, de contracter avec des occupants sans titre, afin de régulariser cette situation et de les faire participer éventuellement à l'accomplissement de ses missions, mais c'est elle qui reste maîtresse du choix des modalités d'accomplissement de sa mission. Il ne nous semble pas qu'il revienne au juge de trouver à l'occupation sans titre une utilité supplétive de celle au nom de laquelle l'administration peut demander l'expulsion. Ici en outre, il ne faut pas se méprendre : on le verra, même si les lieux qu'il est question d'évacuer rendent bien des services aux migrants, ils ne sont gérés ni dans un objectif humanitaire, ni en prenant en compte les considérations qui doivent normalement s'attacher à la bonne gestion du camp (on y trouve en vente des objets dangereux, certains biens comme l'eau à destination des migrants sont détournés, etc).

D'autre part, il nous semble que les considérations d'ordre public qui peuvent justifier et l'urgence et l'utilité de la mesure coupent encore plus en amont court au débat sur l'utilité concurrente des activités menées par les occupants sans titre : si une occupation sans titre met en péril des vies, ou compromet gravement la sécurité des personnes, il n'y a pour ainsi dire pas de place pour un débat. Il est vrai que l'Etat doit s'assurer que les personnes ne sont pas privées de moyens de subsistance, ni les mineurs migrants de refuges sécurisés. Vous jugez qu'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 (v., déjà à propos des conditions de vie à Calais, CE, ord., 23 nov. 2015, n° 394540, préc.). Mais si des carences dans l'exercice de ces missions se font jour, la réponse adéquate ne nous semble pas pouvoir être de permettre que des activités illégales se déroulent dans des conditions mettant en péril la sécurité des personnes : c'est à l'administration, sous le contrôle du juge, que revient la difficile tâche d'exercer cette mission, et c'est d'ailleurs elle qui en est responsable.

Ajoutons que dans le cadre de l'appréciation objective et circonstanciée de l'urgence, il nous semble très difficile que des services tels que ceux rendus par les structures ici en cause, puissent venir contrebalancer des risques d'atteintes graves à la sécurité des personnes s'ils sont avérés (v., dans un cas autrement moins difficile sur le plan humain, la décision *Compagnie des transports strasbourgeois* du 4 nov. 2013, n° 360144, inéd., ordonnant l'expulsion d'un restaurant en raison de ce que l'activité de l'occupant présente un risque majeur pour la sécurité du public et des autres occupants du domaine public, du fait de la non-conformité des installations électriques de ces locaux).

Pour synthétiser, on peut dire que pour que le juge fasse droit à une demande d'expulsion d'occupant sans titre du domaine public, il faut :

- soit que l'occupation irrégulière du domaine public compromette la continuité ou le bon fonctionnement du service public qui s'y déroule (CE 19 févr. 1982, n° 22888, *SA Trouville balnéaire*, Lebon T. 618 , ou CE 3 févr. 2010, n° 330184, *Commune de Cannes*, Lebon T. ; AJDA 2010. 1591 , note P. Caille),

- soit que l'occupation du domaine fasse obstacle à la réalisation d'un projet de réaménagement de la parcelle ou à l'arrivée d'un nouvel occupant, c'est-à-dire à la bonne gestion du domaine par la personne publique (CE 1^{er} oct. 2007, n° 299464, préc. et pour l'arrivée d'un nouvel occupant, votre décision du 19 mai 2003, n° 250987, *M^{me} Monteil*),

- soit que l'occupation sans titre pose des problèmes de sécurité ou d'ordre public (v., par ex., CE 9 déc. 2010, n° 330996, *Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, VNF*, inéd.) ou crée un péril qu'il incombe à la personne publique de faire cesser.

Ce cadre étant posé, il nous semble à vrai dire impossible de ne pas casser l'ordonnance attaquée.

Nous voudrions souligner que le juge des référés a rendu une ordonnance tout de même assez exemplaire dans l'attention portée à la réalité et à la difficulté de la situation des migrants. Le juge des référés avait à faire face à une affaire particulièrement délicate sur le plan humain, car bien évidemment, la situation de la jungle de Calais est, à tous égards, un problème de nature exceptionnellement douloureux. Et il n'est pas question pour nous, en vous proposant de casser cette ordonnance, de disqualifier cette attention, qui doit bien entendu animer le juge que vous êtes au moment où il statue.

Mais il n'en reste pas moins qu'à notre sens, cette ordonnance encourt la critique.

Des risques pour l'ordre public et la sécurité

Le juge des référés a écarté les motifs d'ordre public et de sécurité mis en avant par la préfète pour justifier sa demande. Il a jugé que les installations précaires visées par la demande n'étaient pas plus exposées au risque d'incendie ou d'explosion que les autres abris précaires installés sur la zone, qu'en dépit de conditions d'hygiène défectueuses aucun cas d'intoxication alimentaire n'avait été relevé et que les commerces en cause, notamment les épiceries et restaurants, permettaient de pourvoir à des besoins non satisfaits, en termes de nourriture, de produits de première nécessité et de services, et constituaient des lieux de vie et de rencontre importants pour les migrants, dont la fermeture se traduirait par une dégradation de conditions de vie déjà précaires.

Mais il nous semble que les installations précaires visées par la demande d'expulsion présentent, à raison de leur

fonctionnement, des risques trop grands pour la sécurité des personnes et pour l'ordre public pour que ce raisonnement puisse être validé.

Ainsi, les risques d'incendie sont particulièrement élevés, en raison du caractère particulièrement inflammable des matériaux de construction utilisés (des plaques de bois contreplaqué, des palettes de bois, des couvertures en laine ou matières synthétiques, des bâches plastiques et divers matériaux de récupération) et de la présence de nombreuses bombes de gaz, de réserves d'hydrocarbures et d'installations électriques défectueuses. La circonstance que ce risque se retrouve dans d'autres parties du camp, notamment dans les logements de fortune n'enlève rien à la légitimité de la demande de l'administration pour ces installations. Elle pose en revanche la question d'autres opérations.

En outre, il ressort également des pièces du dossier, ainsi que l'a relevé le juge des référés, que « certaines structures dans lesquelles de la nourriture est cuisinée et vendue ne respectent pas les règles sanitaires les plus élémentaires notamment en ce qui concerne la conservation des aliments par le froid, la propreté requise pour les équipements et ustensiles de cuisine, le stockage des déchets et détritiques », la circonstance qu'aucune intoxication massive n'ait été signalée à ce jour n'étant pas de nature à en amoindrir le risque de survenance.

De plus, certains des lieux en cause abritent le commerce d'instruments dangereux, susceptibles d'être utilisés soit comme des armes soit pour pénétrer irrégulièrement dans des véhicules de transport. Les trafics abrités par les installations en cause sont à l'origine de comportements violents et peuvent provoquer des tensions et des affrontements, à l'encontre des bénévoles des associations comme des migrants présents sur le site. Il ressort des pièces du dossier que certains des lieux de vente proposent des cutters et autres objets tranchants que l'on retrouve sur les migrants tentant de pénétrer dans les camions en partance pour l'Angleterre, que plusieurs agressions d'un fourgon d'une association britannique ont été perpétrées par un gérant de lieu de vente cherchant à en récupérer la marchandise ; qu'enfin certains de ces commerces ont fait naître une économie parallèle, avec des chiffres d'affaires pouvant atteindre 1500 à 1800 € par mois, des tentatives de racket entre gérants et des embauches illégales. Ajoutons que parfois, des biens ou des services à l'usage des migrants ont été captés ou interceptés par les structures illégales.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, il nous semble que la mesure d'expulsion demandée par l'administration était à la fois urgente et utile, contrairement à ce qu'a jugé le juge des référés, dont l'ordonnance nous apparaît entachée de dénaturation, puisque tel est votre contrôle sur ce point. Après cassation, vous ordonnerez l'expulsion des 72 structures faisant l'objet de la demande, qui ne fait l'objet d'aucune contestation sérieuse, à défaut de tout titre.

Pour finir, nous voudrions simplement rappeler que les affaires que vous avez eu à trancher à propos de la situation de Calais montrent l'équilibre qui est celui de votre jurisprudence sur cette question où se conjuguent avec une acuité particulière l'extrême fragilité des situations humaines et l'extrême difficulté dans laquelle se trouve l'administration pour y remédier.

D'un côté, si vous nous suivez aujourd'hui, vous donnerez à l'Etat les moyens d'assurer la sécurité des personnes présentes, et conforterez incontestablement son action. Mais d'un autre côté, vous avez affirmé, 23 novembre 2015, des principes qui restent toujours vrais, et que vous pourrez rappeler :

- qu'il appartient en tout état de cause aux autorités titulaires du pouvoir 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 ;
- qu'il appartient aux autorités de l'Etat de mettre en oeuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale ;
- et qu'enfin, les demandeurs d'asile doivent pouvoir bénéficier de conditions matérielles décentes, lesquelles doivent comprendre outre le logement, la nourriture, l'habillement ainsi qu'une allocation journalière.

Ces principes doivent en toute hypothèse être respectés. Le juge administratif, et notamment le juge des référés, est le garant de leur respect par l'administration et de leur conciliation avec les impératifs de tous ordres auxquels elle doit faire face.

Par ces motifs, nous concluons donc :

- à la cassation de l'ordonnance attaquée,
- à ce qu'il soit enjoint aux occupants des lieux recensés par le préfet du Pas-de-Calais dans sa demande adressée au juge des référés du tribunal administratif de Lille de libérer sans délai les parcelles du domaine public qu'ils occupent,
- au rejet de la demande de frais d'avocat présentée en défense.

Mots clés :

DOMAINE * Domaine public * Occupation du domaine public * Occupation sans titre * Commerces illégaux de la jungle de Calais
CONTENTIEUX * Procédure administrative contentieuse * Référé devant le juge administratif * Référés généraux d'urgence * Référé mesures utiles * Expulsion du domaine public

(1) La création d'un nouveau port engendrant la destruction d'habitats, la région s'est engagée auprès de l'Etat à acquérir des espaces naturels, rétrocédés au Conservatoire du littoral pour une gestion écologique.