

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N^{os} 475136, 475262

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNE DE OUISTREHAM

MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DES
OUTRE-MER

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 3 juillet 2023

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

[REDACTED], ainsi que l'association Vents Contraires, l'association Solidarités international, la Cimade, l'association CitoyenNES en Lutte-Ouistreham et le Collectif d'aide aux migrants de Ouistreham (CAMO) ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Caen, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre au préfet du Calvados, au maire de la commune de Ouistreham, à la communauté urbaine Caen La Mer, au syndicat mixte Eau du bassin caennais et au centre communal d'action social (CCAS) de Ouistreham, de permettre l'installation de points d'eau, de douches et de sanitaires afin que les migrants à Ouistreham aient un accès suffisant à l'eau potable et à des modalités d'hygiène adaptées, dans un délai de quarante-huit heures à compter de l'ordonnance à intervenir et sous astreinte de 150 euros par jour de retard. Par une ordonnance n° 2301351 du 2 juin 2023, le juge des référés du tribunal administratif de Caen a, d'une part, enjoint au préfet du Calvados et à la commune de Ouistreham de créer, à proximité immédiate du campement de migrants, des points d'eau et des latrines, ainsi qu'un dispositif d'accès à des douches, en indiquant qu'il reviendrait à ces autorités d'organiser, en lien avec les associations requérantes, le nombre, la localisation précise de ces installations et leurs modalités d'accès et que ces prescriptions devraient connaître un début de réalisation dans un délai de huit jours à compter de la notification de l'ordonnance et, d'autre part, rejeté le surplus de la demande.

I. Sous le n° 475136, par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 16 et 19 juin 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Ouistreham demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) de rejeter la requête de première instance ;

3°) de mettre à la charge de chacune des associations requérantes une somme de 1 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- il n'est pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ;
- le campement en cause n'est pas une installation sédentarisée susceptible de justifier des mesures sanitaires d'accompagnement, dès lors qu'il ne concerne qu'une dizaine ou une vingtaine de personnes dont la présence durable et continue sur place n'est pas établie ;
- les installations existantes sur son territoire, à savoir neuf sanitaires avec des points d'eau auxquels s'ajoutent deux autres points d'eau, accessibles tous les jours et à toute heure, ainsi que la présence sur la plage de douches publiques, ne sont pas manifestement insuffisantes pour satisfaire les besoins de ces personnes ;
- les personnes concernées ne démontrent pas leur impossibilité de bénéficier d'autres dispositifs plus adaptés, tels que l'hébergement d'urgence et l'accueil des demandeurs d'asile, ou encore les accueils de jour mis en place à proximité, tel que l'espace « La Boussole » situé à Caen ;
- l'exécution de l'injonction prononcée par le juge des référés du tribunal administratif de Caen se heurte à des difficultés techniques, en ce que le lieu d'implantation du campement est difficile d'accès et situé à plusieurs centaines de mètres du point de raccordement au réseau d'assainissement, mais aussi juridiques, en ce qu'elle n'a pas de compétence en matière d'eau ou d'assainissement et que le syndicat mixte chargé de ce service public n'a pas été mis en cause en première instance, malgré sa demande en ce sens.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 juin 2023, la communauté urbaine Caen La Mer conclut, en premier lieu, à la confirmation de l'ordonnance du 2 juin 2023 en ce que le juge des référés du tribunal administratif de Caen a rejeté les demandes qui étaient formulées à son encontre, en deuxième lieu, à l'annulation de cette ordonnance en ce qu'elle prononce des injonctions à l'égard de l'Etat et de la commune de Ouistreham et, en dernier lieu, au rejet de la requête de première instance. Elle soutient que toute demande dirigée contre elle serait irrecevable en cause d'appel, qu'elle n'a pas de compétence en matière de production et de distribution d'eau potable sur le territoire de la commune de Ouistreham, et qu'il n'est pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

Par un mémoire en défense, enregistré le 27 juin 2023, [REDACTED], et les associations Vents Contraires, Solidarités international et CitoyenNES en Lutte-Ouistreham ainsi que la Cimade et le CAMO concluent au rejet de la requête et à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge de l'Etat et de la commune de Ouistreham au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ils soutiennent que la condition d'urgence est satisfaite et qu'il est porté une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

La Défenseure des droits a produit des observations, enregistrées le 26 juin 2023.

La requête a été communiquée au CCAS de Ouistreham, qui n'a pas produit d'observations.

II. Sous le n° 475262, par une requête, enregistrée le 20 juin 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le ministre de l'intérieur et des outre-mer demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1^o) d'annuler l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Caen en date du 2 juin 2023 ;

2^o) de rejeter la requête de première instance.

Il soutient que :

- la condition d'urgence n'est pas satisfaite dès lors que, d'une part, elle est imputable aux requérants de première instance qui ne sont pas privés de secours et ont fait le choix de ne pas solliciter les dispositifs mis en place pour les demandeurs d'asile et les mineurs non-accompagnés ou au titre de l'hébergement d'urgence et, d'autre part, le campement en cause ne présente pas de caractère permanent et accueille seulement quelques dizaines de personnes, une vingtaine en moyenne, dont la présence est directement liée aux rotations des ferries à destination du Royaume-Uni ;

- il n'est pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ;

- la commune de Ouistreham met à disposition du public des points d'eau et des sanitaires en quantité suffisante pour satisfaire aux besoins des personnes présentes sur son territoire, qui se trouvent à moins de quinze minutes de marche du campement en cause ;

- en tout état de cause, l'injonction prononcée par le juge des référés du tribunal administratif de Caen relève exclusivement des pouvoirs de police générale du maire de la commune.

Par un mémoire en défense, enregistré le 27 juin 2023, la communauté urbaine Caen La Mer conclut, en premier lieu, à la confirmation de l'ordonnance du 2 juin 2023 en ce que le juge des référés du tribunal administratif de Caen a rejeté les demandes qui étaient formulées à son encontre, en deuxième lieu, à l'annulation de cette ordonnance en ce qu'elle prononce des injonctions à l'égard de l'Etat et de la commune de Ouistreham et, en dernier lieu, au rejet de la requête de première instance. Elle soutient que toute demande dirigée contre elle serait irrecevable en cause d'appel, qu'elle n'a pas de compétence en matière de production et de distribution d'eau potable sur le territoire de la commune de Ouistreham, et qu'il n'est pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

Par un mémoire en défense, enregistré le 27 juin 2023, [REDACTED], et les associations Vents Contraires, Solidarités international et CitoyenNES en Lutte-Ouistreham ainsi que la Cimade et le CAMO concluent au rejet de la requête et à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge de l'Etat et de la commune de Ouistreham au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ils soutiennent que la condition d'urgence est satisfaite et qu'il est porté une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

La Défenseure des droits a produit des observations, enregistrées le 26 juin 2023.

La requête a été communiquée au CCAS de Ouistreham, qui n'a pas produit d'observations.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution ;

- la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 ;

- fondamentales ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
 - le code général des collectivités territoriales ;
 - le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
 - le code de la santé publique ;
 - le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, la commune de Ouistreham et le ministre de l'intérieur et des outre-mer et, d'autre part, la communauté urbaine Caen La Mer, le syndicat mixte Eau du bassin caennais, [REDACTED], l'association Vents Contraires, l'association Solidarités international, la Cimade, l'association CitoyenNES en Lutte-Ouistreham, le CAMO, le centre communal d'action sociale de Ouistreham et la Défenseure des droits ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 30 juin 2023, à 10 heures 30 :

- Me Melka, avocate au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocate de la commune de Ouistreham ;
 - les représentants de la commune de Ouistreham ;
 - les représentants du ministre de l'intérieur et des outre-mer ;
 - Me Coudray, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de M. Haidar et autres ;
 - le représentant de [REDACTED] et autres ;
 - la représentante de l'association Solidarités international ;
 - Me Périer, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de la communauté urbaine Caen La Mer ;
 - le représentant de la Défenseure des droits ;
- à l'issue de laquelle le juge des référés a clos l'instruction ;

Considérant ce qui suit :

Sur la jonction :

1. La requête de la commune de Ouistreham et celle du ministre de l'intérieur et des outre-mer présentent à juger les mêmes questions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par la même ordonnance.

Sur les conclusions de référé :

2. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures*

nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. (...) ».

3. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1, L. 521-2 et L. 521-4 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 précité et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, de prendre les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte. Ces mesures doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsqu'aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte. Le juge des référés peut, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, ordonner à l'autorité compétente de prendre, à titre provisoire, une mesure d'organisation des services placés sous son autorité lorsqu'une telle mesure est nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale. Toutefois, le juge des référés ne peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2, qu'ordonner les mesures d'urgence qui lui apparaissent de nature à sauvegarder, dans un délai de quarante-huit heures, la liberté fondamentale à laquelle il est porté une atteinte grave et manifestement illégale. Dans tous les cas, l'intervention du juge des référés dans les conditions d'urgence particulière prévues par l'article L. 521-2 est subordonnée au constat que la situation litigieuse permet de prendre utilement et à très bref délai les mesures de sauvegarde nécessaires.

4. 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. 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.

5. [REDACTED] et autres ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Caen, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre au préfet du Calvados, au maire de la commune de Ouistreham, à la communauté urbaine Caen La Mer, au syndicat mixte Eau du bassin caennais et au centre communal d'action social (CCAS) de Ouistreham, de permettre aux migrants installés dans un campement situé chemin du Halage à Ouistreham un accès suffisant à l'eau potable et à des modalités d'hygiène adaptées. Par une ordonnance du 2 juin 2023, le juge des référés du tribunal administratif de Caen a enjoint à la commune de Ouistreham et au préfet du Calvados de créer, à proximité immédiate du campement, des points d'eau et des latrines, ainsi qu'un dispositif d'accès à des douches, en indiquant qu'il reviendrait à ces autorités d'organiser, en lien avec les associations requérantes, le nombre, la localisation précise de ces installations et leurs modalités d'accès et qu'un début de réalisation devrait intervenir dans les huit jours. La commune de Ouistreham et le ministre de l'intérieur et des outre-mer relèvent appel de cette ordonnance.

6. Il résulte de l'instruction que des migrants, en majorité d'origine soudanaise et souhaitant rejoindre le Royaume-Uni, se sont installés dans un campement situé sur une parcelle

[REDACTED] Leur nombre a été évalué à une cinquantaine de personnes par l'association Solidarités international lors d'une visite en octobre 2022 et est estimé, en juin 2023, tant par la préfecture du Calvados que par les associations requérantes en première instance, à une vingtaine de personnes, dont plusieurs mineurs non accompagnés. Même si le nombre de migrants qui y sont installés est fluctuant, il n'est pas contesté que la présence de plusieurs dizaines de migrants est constatée sur le site depuis environ trois ans, des actions en justice en vue d'obtenir leur expulsion ayant d'ailleurs été engagées par le syndicat mixte régional des ports de Normandie devant le juge des référés du tribunal administratif de Caen puis devant le juge des référés du tribunal judiciaire de Caen et, à ce jour, rejetées faute pour le syndicat d'établir son titre de propriété sur la parcelle en cause. Il résulte également des pièces versées au dossier que, contrairement à ce que soutiennent la commune et le ministre, le campement constitue un lieu de vie pour les personnes concernées, et non un simple point de passage en journée.

7. Il résulte également de l'instruction que les migrants installés dans ce campement, qui se trouvent dans un état de dénuement et d'épuisement, n'ont accès à aucun point d'eau ou de douche ni à des toilettes à proximité du site. Contrairement à ce que soutiennent la commune et le ministre, la présence de sanitaires publics, situés à près d'un kilomètre du campement, et dont le point d'eau ne permet pas le remplissage de cuves à eau, ainsi que de douches, à une distance de plus deux kilomètres et demi, ne peut être regardée comme suffisante pour répondre à leurs besoins élémentaires en matière d'alimentation en eau potable et d'hygiène. Ces personnes souffrent en conséquence de pathologies dermatologiques, digestives et infectieuses liées à une mauvaise hygiène. L'absence de dispositifs d'accès à l'eau à proximité de leur lieu de vie entraîne en outre de leur part le recours à des solutions alternatives présentant des risques pour leur santé et leur sécurité physique, telle que l'utilisation de l'eau du canal jouxtant le campement.

8. De telles conditions de vie font apparaître que la prise en compte par les autorités publiques des besoins élémentaires des migrants présents, 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 et dégradants, portant une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Ces circonstances, constitutives en outre d'un risque pour la santé publique, 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.

9. S'il ne relève pas de l'office du juge des référés de remettre en cause le choix des autorités publiques de traiter la situation des migrants présents en les prenant en charge, sous réserve de la mise en œuvre des procédures d'éloignement du territoire français, dans des structures adaptées à leur situation et situées en dehors du territoire de la commune dans le but d'éviter que ne s'y reconstitue un afflux incontrôlé de migrants, il lui appartient en revanche, d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, les mesures urgentes que la situation permet de prendre dans un délai de quarante-huit heures et qui sont nécessaires pour faire disparaître, à bref délai, les atteintes graves et manifestement illégales aux libertés fondamentales.

10. Par suite, c'est à bon droit que le juge des référés du tribunal administratif de Caen a ordonné l'installation de points d'eau et de latrines à proximité du site ainsi que d'un dispositif d'accès à des douches, cette injonction justifiée par une situation d'urgence caractérisée

pouvant être adressée non seulement à la commune au titre de ses pouvoirs de police générale sur son territoire, mais aussi, dans la mesure où son intervention serait nécessaire, au préfet du Calvados. Contrairement à ce que soutiennent la commune et le ministre, les installations ainsi prescrites à titre provisoire, tant que des migrants séjournent dans les conditions décrites ci-dessus, et dont il appartient à la commune et à la préfecture d'organiser le nombre, la localisation précise et les modalités d'accès en lien avec les associations requérantes en première instance, en tenant compte du nombre de migrants présents sur le site, n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour faire cesser les atteintes mentionnées au point précédent. Il ne résulte par ailleurs pas de l'instruction que ces installations se heurteraient à une impossibilité matérielle ou technique d'exécution.

11. Il résulte de tout ce qui précède que les appels de la commune de Ouistreham et du ministre de l'intérieur et des outre-mer doivent être rejetés. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de [REDACTED] et autres, qui ne sont pas, dans la présente instance, la partie perdante. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par [REDACTED] et autres au titre ces dispositions.

ORDONNE :

Article 1^{er} : Les requêtes de la commune de Ouistreham et du ministre de l'intérieur et des outre-mer sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions présentées par [REDACTED] et autres au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à la commune de Ouistreham et au ministre de l'intérieur et des outre-mer, à [REDACTED], premier dénommé pour l'ensemble des requérants de première instance, ainsi qu'à la communauté urbaine Caen La Mer et au syndicat mixte Eau du bassin caennais.

Copie en sera adressée au centre communal d'action sociale de Ouistreham ainsi qu'à la Défenseure des droits.

Fait à Paris, le 3 juillet 2023

Signé : Alban de Nervaux

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

La secrétaire,

Agnès Micalowa