

N° 2207579

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFETE DU BAS-RHIN

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Stéphane Dhers
Juge des référés

Le juge des référés

Ordonnance du 2 décembre 2022

C

Vu la procédure suivante :

Par un déféré et un mémoire, respectivement enregistrés les 14 novembre 2022 et 29 novembre 2022, la préfète du Bas-Rhin doit être regardée comme demandant au juge des référés :

1°) de suspendre, sur le fondement des dispositions de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, l'exécution de la décision du 21 septembre 2022 par laquelle la maire de Strasbourg a refusé de procéder à l'évacuation du campement irrégulier situé dans le parc de l'Etoile de cette ville ;

2°) d'enjoindre, à titre principal, à la maire de Strasbourg de procéder à l'évacuation de ce campement et de prendre toutes les mesures utiles afin d'éviter qu'il ne se reconstitue ;

3°) d'enjoindre, à titre subsidiaire, à la maire de Strasbourg « de prendre toutes les mesures utiles pour assurer, dans un délai qui n'excédera pas huit jours à compter de la notification de [l']ordonnance, l'évacuation complète et définitive du campement », au besoin avec le concours de la force publique, et de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'éviter qu'il ne se reconstitue.

Elle soutient que :

- dans le cadre de ses pouvoirs de police, la maire de Strasbourg aurait dû ordonner l'évacuation du campement ; cette carence est illégale ;
- le campement trouble l'ordre public et met en danger les personnes qui s'y trouvent notamment en raison de l'approche de l'hiver.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 novembre 2022, la maire de Strasbourg conclut au rejet du déféré et demande au juge des référés de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable, puisque la préfète du Bas-Rhin dispose des compétences pour mettre fin au campement en cause ; au demeurant, elle en a fait usage en 2021 à l'égard du campement du quartier de la Montagne Verte et de celui situé sur le parvis de l'église Saint-Maurice qui relèvent tous deux du domaine public de la ville ; par ailleurs, la préfète peut user de ses pouvoirs de réquisition ou saisir le procureur de la République afin de mettre un terme à l'infraction réprimée par l'article 322-4-1 du code pénal ; enfin, le représentant de l'Etat est seul compétent pour mettre en place le dispositif de veille sociale, auquel se rattache l'hébergement d'urgence, prévu par les articles L. 345-2 et suivants du code de l'action sociale et des familles ;
- aucune carence ne peut lui être imputée ; la préfète du Bas-Rhin ne fait état d'aucun moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux sur la légalité de sa décision ;
- ses conclusions à fin d'injonction sont irrecevables et infondées.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- le traité sur l'Union européenne ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de procédure pénale ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 ;
- le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné M. Dhers pour statuer sur les déférés assortis d'une demande de suspension.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 30 novembre 2022, en présence de M. A, greffier d'audience :

- le rapport de M. Stéphane Dhers ;
- les observations de M. B représentant la préfète du Bas-Rhin qui a repris les moyens et les éléments exposés dans son déféré et son mémoire en réplique ;
- les observations de Me C représentant la ville de Strasbourg qui a repris les moyens et les éléments exposés dans son mémoire en défense.

Le juge des référés a indiqué que l'instruction était close à l'issue de l'audience publique, conformément à l'article R. 522-8 du code de justice administrative.

Considérant ce qui suit :

1. Par un courrier du 31 août 2022, la préfète du Bas-Rhin a demandé à la maire de Strasbourg de procéder à l'évacuation du campement irrégulier situé dans le parc de l'Etoile de cette ville. Par une lettre du 21 septembre 2022, la maire a refusé de faire droit à cette demande. La représentante de l'Etat dans le département du Bas-Rhin demande au juge des référés de suspendre l'exécution de cette décision en application de L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales.

Sur les conclusions à fin de suspension :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 2542-3 du code général des collectivités territoriales, applicable aux communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin : « *Les fonctions propres au maire sont de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics (...)* ». Aux termes de l'article L. 2215-1 de ce code : « *La police municipale est assurée par le maire, toutefois : 1° Le représentant de l'Etat dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat (...)* ». Aux termes de l'article L. 2542-1 de ce code : « *Les dispositions du titre Ier du livre II de la présente partie sont applicables aux communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, à l'exception de celles des articles (...) L. 2215-1 et L. 2215-4.* ». Aux termes de l'article 34 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions : « *I.-Le préfet de département, représentant de l'Etat dans le département, est nommé par décret en conseil des ministres. Il représente chacun des membres du Gouvernement. Il a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois, de l'ordre public et, dans les conditions fixées par la loi, assure le contrôle administratif du département, des communes et de leurs établissements publics qui ont leur siège dans le département. Il dirige les services de l'Etat dans le département sous réserve des exceptions limitativement énumérées par un décret en Conseil d'Etat (...)* ». Aux termes de l'article 11 du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements : « *Le préfet de département a la charge de l'ordre public et de la sécurité des populations (...)* ».

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales : « *I.- Sont transmis au représentant de l'Etat dans le département (...) : (...) 2° Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police. En sont toutefois exclues : -celles relatives à la circulation et au stationnement, à l'exception des sanctions prises en application de l'article L. 2212-2-1 ; -celles relatives à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent (...)* ». Aux termes de l'article L. 2131-6 du même code : « *Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité (...). Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois (...)* ».

En ce qui concerne la fin de non-recevoir opposée par la maire de Strasbourg :

4. En vertu de l'article L. 2542-1 du code général des collectivités territoriales, les dispositions de l'article L. 2215-1 du même code, qui définissent les pouvoirs de police du maire et du représentant de l'Etat dans les départements, ne sont pas applicables dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. Toutefois, le représentant de l'Etat dans l'un de ces départements est compétent pour prendre, en vertu des pouvoirs de police générale dont il dispose sur le fondement du I de l'article 34 de la loi du 2 mars 1982 et de l'article 11 du décret du 29 avril 2004, les mesures qu'il estime nécessaires pour faire respecter l'ordre public, la sûreté, la sécurité et la salubrité et qui, eu égard à leur nature et à leur objet, doivent être prises à une échelle qui excède le territoire d'une seule commune.

5. En l'espèce, une décision d'évacuation du campement situé dans le parc de l'Etoile à Strasbourg ne saurait être regardée comme constitutive d'une mesure de police prise à une échelle qui, par sa nature ou son objet, dépasse le territoire de cette ville, quand bien même ce campement est à la fois implanté sur le domaine communal et sur celui de l'Eurométropole de Strasbourg et que la multiplication des campements irréguliers et l'accroissement des personnes sans abri soulèvent des problématiques d'envergure nationale. En outre, la maire de Strasbourg ne peut utilement se prévaloir de ce que l'hébergement d'urgence, prévu par l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles, relève de la compétence exclusive de l'Etat et que la préfète du Bas-Rhin dispose du droit de réquisitionner les équipements nécessaires au logement des personnes devant être évacuées, dès lors que l'hébergement de ces dernières est une mesure distincte, intervenant en aval de celle qui consiste à mettre un terme au campement illégal. Par ailleurs, la possibilité ouverte à la préfète de saisir la procureure de la République près le tribunal judiciaire de Strasbourg est également sans incidence dans le présent litige, puisque le préfet du département n'a pas autorité sur le représentant du ministère public qui détient le pouvoir d'appréciation de la suite à donner aux plaintes, conformément aux articles 40 et 40-1 du code de procédure pénale. Enfin, les dispositions des articles L. 2112-2 du code général des collectivités territoriales et celles des articles L. 2214-1 et suivants de ce code, relatives à la police d'Etat, ne donnent pas compétence à la préfète du Bas-Rhin pour décider d'évacuer le campement en cause et la circonstance que la préfète avait pris l'initiative de mettre fin à deux campements illégaux en 2021 est aussi sans incidence sur la détermination de l'autorité compétente qui ne se déduit pas de précédents mais des textes en vigueur. Il suit de là que la maire de Strasbourg est seule compétente pour décider de l'évacuation du campement situé dans le parc de l'Etoile et la fin de non-recevoir qu'elle oppose à la requérante ne peut qu'être écartée.

En ce qui concerne la condition tenant à l'existence d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision dont la suspension est demandée :

6. Il appartient à l'autorité investie du pouvoir de police municipale de prendre toute mesure pour prévenir une atteinte à l'ordre public dont le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes.

7. Il n'est pas sérieusement contestable que les personnes se trouvant dans le campement en litige, au nombre desquelles figurent des enfants, vivent dans des conditions insalubres et indécentes qui s'aggravent à l'approche de l'hiver, ce qui porte atteinte à leur dignité. Ainsi, pour ce seul motif, le moyen tiré de ce que le campement situé dans le parc de l'Etoile à Strasbourg trouble l'ordre public est, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée.

8. Il y a lieu, par suite, en application des dispositions précitées de l'article L. 554-1 du code de justice administrative de suspendre l'exécution de la décision en litige jusqu'à ce qu'il soit statué sur la requête tendant à son annulation.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

9. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais.* ».

10. Si les dispositions précitées restreignent l'office du juge des référés, la carence de la maire de Strasbourg porte une atteinte grave à la dignité humaine dont la préservation constitue

un principe à valeur constitutionnelle et se trouve notamment garantie par l'article 2 du traité sur l'Union européenne. Ainsi, eu égard au motif de suspension retenu, il y a lieu, dans les circonstances très particulières de l'espèce, d'enjoindre à la maire de Strasbourg de faire évacuer le campement irrégulier dans le délai de trois jours à compter de la notification de la présente ordonnance et en coopérant, en tant que de besoin, avec les services de l'Etat.

Sur les conclusions présentées par la ville de Strasbourg au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

11. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* ».

12. Ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

ORDONNE :

Article 1 : L'exécution de la décision du 21 septembre 2022, par laquelle la maire de Strasbourg a refusé de procéder à l'évacuation du campement irrégulier situé dans le parc de l'Etoile de cette ville, est suspendue.

Article 2 : Il est enjoint à la maire de Strasbourg de faire évacuer le campement précité dans le délai de trois jours à compter de la notification de la présente ordonnance, en coopérant, en tant que de besoin, avec les services de l'Etat.

Article 3 : Les conclusions présentées par la ville de Strasbourg au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à la préfète du Bas-Rhin et à la maire de Strasbourg. Copie en sera adressée à la procureure de la République de Strasbourg.

Fait à Strasbourg le 2 décembre 2022.

Le juge des référés,

S. Dhers

La République mande et ordonne à la préfète du Bas-Rhin en ce qui la 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 greffière,