

## REQUÊTE EN RÉFÉRÉ-LIBERTÉ

*Article L.521-2 du code de justice administrative*

---

**POUR :**

**L'Association Mouvement citoyen Tous Migrants**

Dont le siège social est situé 35, rue Pasteur – 05100 BRIANCON,  
Prise en la personne de son représentant légal domicilié audit siège,

**L'Association Soutien Réseau Hospitalité**

Dont le siège social est situé 31, boulevard Thiers – 13015 MARSEILLE,  
Prise en la personne de son représentant légal domicilié audit siège,

**L'Association Chemins Pluriels**

Dont le siège social est situé 15, rue des Coquelicots – 05200 EMBRUN,  
Prise en la personne de son représentant légal domicilié audit siège,

**L'Association Utopia 56**

Dont le siège social est situé 12, rue Colbert – 56100 LORIENT,  
Prise en la personne de son représentant légal domicilié audit siège,

**Ayant pour avocats :**

**Maître William BOURDON**

**Maître Vincent BRENGARTH**

Avocats à la Cour

AARPI BOURDON & Associés

156, rue de Rivoli à Paris (75001)

Tél. 01 42 60 32 60 – Fax. 01 42 60 19 43

Palais R 143

# PLAISE AU JUGE DES RÉFÉRÉS

---

## I. FAITS ET PROCÉDURE

Les associations requérantes ont toutes pour objet l'assistance inconditionnelle aux personnes démunies, quelle que soit leur situation administrative, notamment dans les domaines vitaux de la mise à l'abri, l'hébergement, l'alimentation, l'accès aux soins... Leur activité repose principalement sur des bénévoles.

Les personnes démunies sont les personnes sans ressources ou disposant de ressources, - matérielles, financières, sociales -, insuffisantes pour vivre dignement et normalement, quelle que soit leur situation administrative. Elles peuvent être sans abri, mal logées, isolées, désocialisées ou en situation de grande pauvreté.

Tous les scientifiques s'accordent sur le fait que le **risque de mortalité lié à cette épidémie est fonction de l'âge et de la fragilité de l'état de santé des personnes**. Si l'on s'en tient au seul critère des revenus, la différence d'espérance de vie à la naissance entre les 5% les plus pauvres et les 5% les plus riches est de 13 ans pour les hommes et de 8 ans pour les femmes.<sup>1</sup> Le milieu de vie et l'habitat sont par ailleurs uns des déterminants sociaux clés de la santé<sup>2</sup>, exacerbé ici par cette pandémie.

Il faut ainsi rappeler que les personnes précaires sont d'autant plus fragiles qu'elles sont confrontées à une absence de prise en charge médicale, renforcée par les mesures récentes gouvernementales concernant l'aide médicale d'État et le délai de carence pour les demandeurs d'asile. Aujourd'hui, cette population doit faire face non seulement à l'épidémie de Covid-19, mais également à des difficultés accrues d'accès aux dispositifs de soins (diminution du nombre de Permanences d'accès aux soins de santé hospitalière) et de prise en charge sociale (suspension des activités de nombreux acteurs du champ social). A cela s'ajoutent d'importantes difficultés à appréhender rapidement les changements d'organisation des services publics et des associations.

Cette situation génère des **risques médicaux d'interruption de traitement, de retards d'accès aux soins ou de renoncement aux soins** compte tenu des difficultés d'accès aux bonnes informations, de la mauvaise compréhension des symptômes et ou encore de la peur des contrôles. Dans les Hautes Alpes, par exemple, la fermeture des PASS limite l'accès aux soins pour les personnes sans couverture maladie aux seuls services des urgences. Le seul accès aux soins est, lorsque cela est possible, assuré par des équipes mobiles associatives, sans capacité d'analyses biologiques et sans plateau technique adapté.

---

<sup>1</sup> [L'espérance de vie par niveau de vie : chez les hommes, 13 ans d'écart entre les plus aisés et les plus modestes](#) », *Insee première* n° 1687, février 2018.

<sup>2</sup> La Charte d'Ottawa, Organisation mondiale de la Santé, [http://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0003/129675/Ottawa\\_Charter\\_F.pdf](http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0003/129675/Ottawa_Charter_F.pdf)

Le dossier « Lutter contre les inégalités sociales et territoriales d'accès à la santé », publié par le ministère de la santé en 2017, décrit les personnes les plus vulnérables.<sup>3</sup> Les personnes en situation d'exclusion, les gens du voyage, les personnes migrantes, les jeunes pris en charge par l'aide sociale à l'enfance, les jeunes en errance ou encore les mineurs non accompagnés sont ainsi désignés :

*« Les publics vulnérables cumulent des difficultés qui peuvent être sociales, éducatives, sanitaires, ou liées aux discriminations qui rendent complexe le recours au droit commun. Leur prise en charge nécessite donc de concilier plusieurs logiques d'intervention (santé, logement, mobilité, ressources financières, formation/emploi, environnement familial) afin de répondre à leurs besoins et d'éviter les ruptures dans leurs parcours de santé. Le programme expérimental « un chez-soi d'abord » a ainsi démontré que **le logement (accès à la sécurité et à l'intimité) est un prérequis à l'accès à la santé pour les personnes en situation d'exclusion.** ».*

Ce constat a été confirmé par le Haut Conseil de la Santé Publique sur les inégalités sociales de santé dans un rapport publié en 2009 – **Pièce 9** :

*« Les personnes précaires cumulent les facteurs de risque et présentent des pathologies à un stade plus avancé que les autres. Ce constat se retrouve de façon plus marquée pour les populations les plus pauvres et les plus « exclues », par exemple les **personnes sans chez soi ou encore les immigrés en situation irrégulière** ».*

Le contexte actuel de crise sanitaire due à l'épidémie de Covid-19 met en péril l'action des associations en faveur de personnes démunies dont la vulnérabilité face à la maladie imposerait au contraire une protection accrue et par conséquent des moyens adaptés et renforcés.

Si les bénévoles restent autorisés à maintenir leurs activités essentielles à la survie des personnes concernées, les mesures nécessaires au respect des règles imposées par l'état d'urgence sanitaire sont absentes ou défailtantes.

Ces carences, à la source d'un risque évident de contamination, sont notamment les suivantes :

- **L'absence de politique et de moyens de dépistage systématique** des personnes en situation de précarité, ainsi que des personnes intervenant auprès d'elles, professionnels ou bénévoles ;
- Le **manque de matériels de prévention**, notamment en termes de masques, gants, gel hydroalcoolique ;
- L'absence de **moyens spécifiques d'information**, accessibles et compréhensibles par les personnes en situation de grande précarité, concernant les mesures sanitaires ;
- Le **manque de lieux d'hébergement** permettant aux personnes les plus démunies de satisfaire aux obligations découlant de l'état d'urgence sanitaire ;
- Le **manque de moyens permettant d'assurer les aides nécessaires aux personnes en situation de précarité** dans le contexte d'état d'urgence sanitaire et de l'arrêt de nombreuses activités ;
- Le **défaut d'accès aux soins** pour les personnes dépourvues de couverture maladie.

Ces multiples conditions de risque incitent nombre de bénévoles à rester chez eux, quand ceux qui continuent leur action le font au péril de leur vie et de leur santé, de celles de leurs proches et des personnes vulnérables auprès desquelles elles interviennent.

---

<sup>3</sup> [https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dossier\\_sns\\_2017\\_axe2bis.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dossier_sns_2017_axe2bis.pdf)

Par exemple, s'agissant de **l'aide alimentaire**, de nombreux services sont fermés (cuisines municipales, lieux de distributions des associations spécialisées...) – **Pièce 11**. Les lieux de distribution restant ouverts ou mis en place de manière supplétive ne sont pas toujours accessibles faute de moyens de transport et d'horaires d'ouverture suffisants. En outre, ils ne permettent pas toujours de respecter les règles de prévention et les mesures barrières, faute de moyens : configuration des lieux inadaptée, manque de personnel et de disponibilité pour expliquer les règles sanitaires, manque de moyens permettant de respecter ces règles (équipements sanitaires, eau potable, savon, solution hydroalcoolique, masques...).

Depuis la mise en œuvre du confinement généralisé de la population le 17 mars 2020, de nombreux observateurs s'inquiètent ainsi du **risque d'interruption de cet accompagnement essentiel à la survie des personnes concernées** et des conditions de vie dans lesquelles sont maintenus les plus démunis.

Certaines mesures prises dans le cadre du fonctionnement des services de l'Etat pendant la période de confinement conduisent à priver les personnes démunies d'accès à des droits essentiels. C'est le cas en particulier de la **décision du ministère de l'intérieur de suspendre l'enregistrement des demandes d'asile** pendant la durée du confinement, faute d'effectifs dans les préfectures. Cette suspension entraîne de fait la suspension du droit d'asile et prive les personnes concernées de toutes possibilités d'accueil vers les centres dédiés et d'accès à l'allocation de vie quotidienne. Elle accroît en conséquence le nombre de personnes totalement démunies, alors qu'il s'agit de personnes fragilisées par les souffrances endurées dans leur pays puis au cours de parcours migratoires d'une extrême violence.

La situation actuelle a obligé les **associations de solidarité à repenser seules leurs actions**, comme par exemple l'association Refuges Solidaires qui assure l'accueil d'urgence des exilés à Briançon. Dans le contexte de l'épidémie, des mesures sanitaires ont été prises au sein du Refuge. Ainsi, le nombre de bénévoles a été limité et l'association Médecins du Monde a été sollicitée pour assurer une veille quotidienne et s'assurer de la compréhension des gestes de prévention. En outre, un animateur a été embauché pour la durée du confinement. Pour autant, les besoins en termes de nourriture demeurent importants, les contributions des communes, des restaurateurs et des bénévoles qui fournissaient régulièrement des repas ayant dû cesser du fait des obligations de confinement. Cette adaptation demeure ainsi difficile et n'est possible qu'en raison de la faible fréquentation actuelle (15 personnes).

La rapide mais fragile réponse des associations de solidarité met une nouvelle fois en lumière l'importance de leur rôle auprès des publics vulnérables. Toutefois, dans cette situation de crise sanitaire, elles n'ont pas les capacités de répondre aux besoins des personnes démunies, comme en témoignent les nombreux communiqués d'associations et collectifs d'accueil du public vulnérable qui ont été adressés aux pouvoirs publics ces dernières semaines afin de demander de l'aide – **Pièces 1 à 7**.

Dans une tribune publiée le 20 mars dernier, le Défenseur des droits, la Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté et le Président de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, se sont également alarmés du manque de mesures en faveur des plus démunis – **Pièce 8** :

*« Si rien n'est fait pour les accompagner, les personnes enfermées, isolées, celles qui vivent à la rue, ou les plus défavorisées, subiront le plus durement la crise sanitaire »*

Une telle situation est manifestement constitutive d'une atteinte à leurs droits à la vie, à ne pas subir de traitements inhumains et dégradants, à la protection de la santé, à un hébergement d'urgence et enfin au droit d'asile.

Par la présente, les requérantes demandent donc au juge des référés qu'il enjoigne au Premier Ministre de prendre des mesures de nature à garantir la continuité des aides dont les populations vulnérables ont besoin et à limiter la propagation du virus afin de faire cesser ces atteintes graves.

## II. DISCUSSION

L'accueil d'une requête fondée sur l'article L.521-2 du code de justice administrative suppose la réunion de deux conditions :

- L'existence d'une urgence spécifique
- La démonstration d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, en l'espèce, le droit au respect de la vie (CE, 16 novembre 2011, n°353172), le droit à ne pas subir de traitements inhumains et dégradants, le droit à la santé et le droit à l'hébergement d'urgence.

### 1. SUR L'INTERÊT A AGIR DES REQUERANTES

#### ➤ **L'Association « Mouvement citoyen Tous Migrants »**

Il ressort de l'article 2 de ses Statuts, intitulé « objet social » :

*« Le « Mouvement citoyen Tous Migrants » est une association de sensibilisation et de plaidoyer en faveur de l'accueil des migrants en Europe. Elle a pour objet de favoriser la compréhension des phénomènes de migration, de contribuer à la diffusion d'une information objective sur le traitement de la question migratoire, de plaider pour un accueil digne et solidaire des migrants qui arrivent sur le territoire*

En raison des buts qu'elle s'est donnée, l'Association « Mouvement citoyen Tous Migrants » est régulièrement admise à agir dans l'intérêts particuliers ou collectifs des intérêts et de la défense des droits des ressortissants étrangers vivant sur le territoire national.

Au vu des faits et du contexte, il est évident que les risques graves et imminents que courent les personnes qu'elle a pour objet de protéger entrent sans conteste dans le cadre de ses statuts.

L'Association « Mouvement citoyen Tous Migrants » a donc intérêt à saisir le juge de céans, afin de lui demander d'ordonner les mesures nécessaires pour permettre la continuité des aides fournies aux plus démunis et endiguer la propagation de l'épidémie de Covid-19 sur le territoire.

#### ➤ **L'Association « Soutien Réseau Hospitalité »**

Il ressort de l'article 2 de ses Statuts, intitulé « buts et moyens » :

*« L'association a pour but de soutenir la réalisation des actions décidées au sein du réseau Hospitalité, dans le respect de sa charte, par tous les moyens légaux nécessaires, notamment la recherche de tous moyens financiers adéquats. »*

D'autre part, la Charte du réseau Hospitalité, qui promeut l'accueil inconditionnel des personnes, prévoit l'objectif de « responsabilisation des pouvoirs publics » : « *Nous pallions aux carences de l'Etat dans l'intérêt des personnes accueillies, mais nous nous engageons à mener toutes les actions nécessaires pour qu'il assume ses responsabilités.* »

En raison des buts qu'elle s'est donnée, l'Association « Soutien Réseau Hospitalité » est régulièrement admise à agir dans l'intérêts particuliers ou collectifs des intérêts et de la défense des droits des ressortissants étrangers vivant sur le territoire national.

Au vu des faits et du contexte, il est évident que les risques graves et imminents que courent les personnes qu'elle a pour objet de protéger entrent sans conteste dans le cadre de ses statuts.

L'Association « Soutien Réseau Hospitalité » a donc intérêt à saisir le juge de céans, afin de lui demander d'ordonner les mesures nécessaires pour permettre la continuité des aides fournies aux plus démunis et endiguer la propagation de l'épidémie de Covid-19 sur le territoire.

➤ **L'Association Chemins Pluriels**

Il ressort de l'Article 2 de ses Statuts, intitulé « Objet de l'Association » :

*« Pour soutenir les personnes en difficulté, l'association pourra, après validation du Conseil d'Administration, allouer des aides et/ou solliciter l'assistance d'un avocat. »*

En raison des buts qu'elle s'est donnée, l'Association Chemins Pluriels est régulièrement admise à agir dans l'intérêts particuliers ou collectifs des intérêts et de la défense des droits des ressortissants étrangers vivant sur le territoire national.

Au vu des faits et du contexte, il est évident que les risques graves et imminents que courent les personnes qu'elle a pour objet de protéger entrent sans conteste dans le cadre de ses statuts.

L'Association Chemins Pluriels a donc intérêt à saisir le juge de céans, afin de lui demander d'ordonner les mesures nécessaires pour permettre la continuité des aides fournies aux plus démunis et endiguer la propagation de l'épidémie de Covid-19 sur le territoire.

➤ **L'Association Utopia 56**

Il ressort de l'Article 2 de ses Statuts intitulé « Objet » :

*« Cette association a pour objet de venir en aide aux migrants, aux réfugiés, aux exilés et aussi aux populations en détresse, aux victimes de catastrophes d'origine naturelle ou humaine, de situations de belligérance ou d'autres formes de violence, notamment en mobilisant et en organisant des équipes de bénévoles et en venant en appui d'autres organisations humanitaires. »*

En raison des buts qu'elle s'est donnée, l'Association Utopia 56 est régulièrement admise à agir dans l'intérêts particuliers ou collectifs des intérêts et de la défense des droits des ressortissants étrangers vivant sur le territoire national.

Au vu des faits et du contexte, il est évident que les risques graves et imminents que courent les personnes qu'elle a pour objet de protéger entrent sans conteste dans le cadre de ses statuts.

L'Association Utopia 56 a donc intérêt à saisir le juge de céans, afin de lui demander d'ordonner les mesures nécessaires pour permettre la continuité des aides fournies aux plus démunis et endiguer la propagation de l'épidémie de Covid-19 sur le territoire.

## 2. SUR L'URGENCE

La procédure instaurée à l'article L.521-2 du code de justice administrative ne subordonne pas la saisine du juge des référés à une condition de délai, mais seulement à ce que l'urgence, qui peut apparaître après que la décision contestée a commencé à produire ses effets, soit justifiée à la date de la saisine (CE, 17 mars 2010, n°332585).

D'autre part, la jurisprudence considère que la condition d'urgence est remplie dès lors qu'il est démontré qu'une « mesure visant à sauvegarder une liberté fondamentale (doit) être prise dans les quarante-huit heures ou à tout le moins, à très bref délai » (CE, 5 octobre 2006, n°297932).

Ainsi, le Conseil d'Etat a jugé que l'existence d'une situation de nature à engendrer un risque pour la sécurité des personnes constituait par elle-même une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale dans des conditions caractérisant une situation d'urgence (CE, 30 juin 2015, n°392043).

D'ailleurs, le juge des référés du Conseil d'Etat a déjà admis que cette situation exceptionnelle justifiait une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CE, Ord., 22 mars 2020, Syndicat jeunes médecins, n° 439674).

En l'espèce, le cadre est similaire à celui qui a conduit à cette décision du juge des référés du Conseil d'Etat puisque là encore, l'urgence tient à l'augmentation exponentielle du nombre de patients infectés par le COVID-19 en France, avec un doublement quotidien des cas, la circulation de l'épidémie de Covid-19 sur le territoire français et la mise en œuvre d'un confinement immédiat de l'ensemble de la population à compter du 17 mars 2020.

**L'état d'urgence sanitaire** a d'ailleurs été décrété le 23 mars 2020.

Plus particulièrement, la situation des personnes en grande précarité ne bénéficiant plus d'un accès continu aux aides des associations et des bénévoles, et les risques de contamination pesant sur les bénéficiaires comme sur les bénévoles, nécessitent la prise de mesures immédiates, aussi bien pour les protéger que pour endiguer la propagation du virus sur le territoire.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, il ne fait aucun doute que la condition d'urgence prévue à l'article L.521-2 du code de justice administrative est remplie.

### 3. SUR L'ATTEINTE GRAVE ET MANIFESTEMENT ILLEGALE A UNE LIBERTE FONDAMENTALE

#### A. Les libertés fondamentales en jeu

##### ➤ **L'atteinte au droit à la vie**

Selon l'article 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme :

*Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi.*

A cet égard, la Cour européenne des droits de l'Homme rappelle régulièrement l'obligation positive de protection de la vie qui pèse sur les Etats signataires :

*115. La Cour note que la première phrase de l'article 2 § 1 astreint l'Etat non seulement à s'abstenir de provoquer la mort de manière volontaire et irrégulière mais aussi à prendre les **mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction** (arrêt L.C.B. c. Royaume-Uni du 9 juin 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998-III, p. 1403, § 36)<sup>4</sup>*

En outre, la Cour a jugé que l'obligation étatique de protéger la vie vise aussi bien la mort violente que la mort infligée sans intention de la donner<sup>5</sup>. Ainsi en est-il notamment de la protection de l'individu contre le risque de maladie<sup>6</sup> et l'accès aux médicaments vitaux<sup>7</sup>.

Les Etats membres du Conseil de l'Europe sont par conséquent soumis à une **obligation positive et préventive** de prendre les mesures nécessaires afin d'éviter tout risque de mort touchant les individus relevant de leur juridiction.

##### ➤ **L'atteinte au droit à ne pas subir de traitements inhumains et dégradants**

Selon l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme : « *Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.* »

Comme en matière de droit à la vie, la Cour européenne en déduit une obligation positive pesant sur les Etats parties à la Convention de protéger les individus dépendant de sa juridiction.

A cet égard, le Conseil d'Etat a déjà eu à juger que constituaient des traitements inhumains et dégradants portant une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, la carence des autorités publiques ne répondant pas aux besoins élémentaires des migrants qui se trouvent présents à Calais en ce qui concerne **leur hygiène et leur alimentation en eau potable** (CE, 31 juillet 2017, n°412125).

*A fortiori*, la carence des autorités à assurer les besoins élémentaires (alimentation, soins, hygiène, eau) des personnes en situation de précarité dans le contexte de la crise sanitaire due au coronavirus constitue de la même manière un traitement inhumain et dégradant.

Au surplus, le risque de sous-nutrition encouru, en particulier par des personnes mineures ou des femmes enceintes, constitue de fait un traitement inhumain et dégradant.

---

<sup>4</sup> CEDH, 28 octobre 1998, Osman c/ Royaume-Uni

<sup>5</sup> Comm. EDH, 10 juillet 1984, Stewart c/ Royaume-Uni : DR 39/162

<sup>6</sup> CEDH, 1<sup>er</sup> mars 2001, Bertay c/ Turquie

<sup>7</sup> CEDH, Panaitescu c/ Roumanie, req n° 30909/06

➤ **L'atteinte au droit à la protection de la santé**

Le droit à la protection de la santé est mentionné à l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 :

*« La Nation garantit à tous, **notamment à l'enfant**, à la mère et au vieux travailleur, la **protection de la santé**, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. »*

Ce droit, composante du principe de dignité humaine, a très tôt été reconnu comme un principe à valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel<sup>8</sup>.

L'article L. 1110-5 du code de la santé publique dispose en outre que :

*« **Toute personne a, compte tenu de son état de santé et de l'urgence des interventions que celui-ci requiert, le droit de recevoir, sur l'ensemble du territoire, les traitements et les soins les plus appropriés et de bénéficier des thérapeutiques dont l'efficacité est reconnue et qui garantissent la meilleure sécurité sanitaire et le meilleur apaisement possible de la souffrance au regard des connaissances médicales avérées (...)** ».*

L'adoption de toutes les mesures de nature à prévenir la propagation du Covid-19 répond incontestablement à l'objectif constitutionnel de préservation de la santé humaine, si bien que le fait d'exposer des individus, qui plus est des personnes mineures, à la contamination par ce virus porte une atteinte au droit à la protection de la santé.

➤ **L'atteinte au droit à l'hébergement d'urgence**

Le droit à l'hébergement d'urgence a été reconnu par le Conseil d'Etat comme une liberté fondamentale susceptible d'être invoquée pour l'application de l'article L.521-2 du Code de justice administrative (CE, réf., 10 février 2012, n°356456) :

*« **Considérant qu'il appartient aux autorités de l'Etat de mettre en œuvre 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 ; qu'une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette tâche peut, contrairement à ce qu'a estimé le juge des référés de première instance, faire apparaître, pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée ; qu'il incombe au juge des référés d'apprécier dans chaque cas les diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose ainsi que de l'âge, de l'état de la santé et de la situation de famille de la personne intéressée** »*

L'adoption de mesures telle la réquisition de lieux habitables pour y héberger des personnes en situation de précarité afin de faire face aux risques liés à l'épidémie de Covid-19 sur le territoire constitue incontestablement une diligence nécessaire à la mise en œuvre du droit à l'hébergement d'urgence.

Par ailleurs, il importe également de souligner que le confinement dans des lieux inadaptés (insalubrité, surpopulation) entraîne des risques psychologiques de décompensation exacerbés.

---

<sup>8</sup> C. cons., n°80-117 DC, 22 juillet 1980

➤ **L'atteinte à la liberté d'aller et venir**

Enfin, les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen protègent la liberté personnelle dont la liberté d'aller et venir est une composante essentielle.

Selon la jurisprudence, la liberté d'aller et venir constitue une liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du Code de justice administrative (**CE, 11 avril 2018, n°418027**).

Il appartient ainsi aux autorités de l'Etat de garantir le caractère proportionné de toute limitation de cette liberté, au besoin par la mise en œuvre de mesures spécifiques.

Or, l'interdiction généralisée des déplacements de population et le confinement ordonné sur l'ensemble du territoire, sans prendre en compte la situation particulière des plus démunis dont la survie dépend de l'aide des associations, constituent une atteinte à la liberté d'aller et venir.

➤ **L'atteinte au droit d'asile et au droit aux conditions matérielles d'accueil**

Le droit de demander l'asile est une liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du Code de justice administrative (**CE, Hyacinthe, 12 janvier 2001, n°229039**).

Or, le droit d'asile implique le droit de solliciter une protection internationale mais également l'accès à des conditions de vie digne jusqu'à ce qu'il soit statué sur la demande par les autorités compétentes.

Ainsi, la privation du bénéfice des mesures prévues par la loi afin de garantir aux demandeurs d'asile des conditions matérielles d'accueil décentes jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur demande est susceptible de constituer une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile (**CE, 13 août 2010, n°342330 ; CE, 25 janvier 2001, n°345800**).

Dès lors, il est constant que la suspension de la procédure **d'enregistrement des demandes d'asile** par les Préfectures **pendant toute la durée du confinement** qui doit se prolonger au moins jusqu'au 15 avril prochain, constitue une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'accès à des conditions matérielles d'accueil décentes en tant que corollaire du droit d'asile.

➤ **L'atteinte au droit à l'éducation**

L'article 2 du Protocole additionnel n°1 la Convention européenne des droits de l'homme stipule :

*« Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. »*

En outre, aux termes de l'article L.111-1 alinéa 4 du Code de l'éducation :

*« **Le droit à l'éducation est garanti à chacun** afin de permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale, d'exercer sa citoyenneté. »*

Le juge administratif considère que ce droit à l'éducation, également garanti par l'article 28 de la Convention internationale des droits de l'enfant, est une liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du Code de justice administrative (**CE, 8 avril 2009, n°311434 ; CE, 15 décembre 2010, n°344729**).

Or, si les établissements scolaires sont fermés depuis le 16 mars 2020 en raison de la crise sanitaire due à l'épidémie de Covid-19, il appartient aux autorités publiques de garantir une continuité pédagogique à l'ensemble des enfants scolarisés, quelle que soit leur situation administrative.



Enfin, il faut encore rappeler que le Président de la République avait annoncé, lors de son allocution du 16 mars 2020 :

*« Pour les plus précaires, pour les plus démunis, pour les personnes isolées, nous ferons en sorte, avec les grandes associations, avec aussi les collectivités locales et leurs services, qu'ils puissent être nourris, protégés, que les services que nous leur devons soient assurés. »*

Plus particulièrement concernant les mineurs étrangers non accompagnés, le Secrétaire d'Etat à la protection de l'enfance a déclaré, dans un communiqué de presse daté du 24 mars 2020 que :

*« Les débats ont également permis de réaffirmer que tout jeune évalué mineur ou majeur sera mis à l'abri, soit par une prise en charge par l'Aide sociale à l'enfance, soit via un hébergement d'urgence, durant cette même période de crise exceptionnelle. »*

Par conséquent, le gouvernement s'est engagé à ce que les services de l'Etat organisent la mise à l'abri, la protection et l'alimentation des personnes vulnérables de manière inconditionnelle, quelle que soit leur situation administrative.

## **B. Les atteintes graves et immédiates commises en l'espèce**

En premier lieu, comme il a été développé précédemment, il existe un **risque grave et imminent de contamination** des bénévoles comme des bénéficiaires des aides apportées, du fait du manque de moyens alloués par les autorités publiques.

En outre, en raison de ce risque de contamination, la continuité de ces aides n'est pas assurée, faisant peser sur ses bénéficiaires des risques graves (promiscuité, insalubrité, sous-nutrition, non accès aux soins, entraves à l'accès à l'éducation...).

Ainsi, la fermeture de locaux d'associations, la suspension de nombreuses distributions alimentaires ou encore l'obligation totale de confinement des bénévoles de plus de 70 ans sont autant d'obstacles à la survie des personnes en situation de grande précarité.

L'ensemble des faits précités sont constitutifs d'une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales que sont le droit à la vie et le droit à ne pas subir de traitements inhumains et dégradants.

Plus particulièrement, les personnes souhaitant déposer une demande d'asile n'ont plus, depuis le 17 mars, la possibilité de procéder à l'enregistrement de cette demande auprès des Préfectures. Cette suspension les empêche ainsi d'accéder aux conditions matérielles d'accueil (allocation et hébergement) et à une assurance maladie. Or, ces personnes présentent déjà une particulière vulnérabilité compte tenu des souffrances endurées dans leur pays d'origine et tout au long de leur parcours migratoire.

Par conséquent, la carence des autorités publiques à prendre des mesures permettant de pallier une telle suppression est constitutive d'une violation grave et manifestement illégale du droit d'asile.

Des difficultés dans la réalisation des maraudes, des mises à l'abri, des distributions de l'aide alimentaire, des soins ou encore dans la continuité éducative, ont déjà été constatées dans l'ensemble des départements. Les associations engagées ne sont plus en mesure d'assurer seules ces actions nécessaires pour subvenir aux besoins élémentaires des personnes particulièrement vulnérables – **Pièces 1 à 7.**

D'autre part, les **difficultés d'accès aux soins sont exacerbées par la crise sanitaire.** Ainsi dans le département des Hautes-Alpes, la fermeture de la Permanence d'accès aux soins impose aux personnes ne bénéficiant pas d'une couverture maladie de se rendre aux urgences, qui sont déjà débordées par l'épidémie. Par ailleurs, le suivi bénévole des parcours santé (prise de rendez-vous chez le médecin, accompagnement aux consultations, traduction ou explication des ordonnances) n'est plus assuré depuis le début du confinement, rendant d'autant plus compliqué l'accès aux soins des personnes exilées ou isolées.

Par ailleurs, le confinement dans des lieux inadaptés, souvent insalubres et surpeuplés, rend impossible le respect des règles de prévention et des mesures barrières. Cette situation de mal logement et de promiscuité crée ainsi un risque accru de contamination pour les personnes en situation de précarité. Les médecins ont d'ailleurs alerté les autorités sur le risque généralisé de multiplication de « clusters » familiaux en l'absence d'éloignement dans des locaux adaptés des personnes infectées présentant peu de symptômes – **Pièce 10.**

Enfin, il faut encore relever que les dispositions de l'article 3 du décret du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales pour faire face à l'épidémie de Covid-19 ne prévoient pas de dérogation autorisant les personnes en situation de précarité à se déplacer pour bénéficier de l'ensemble des aides dont elles ont besoin, à l'exception de cas limitativement énumérés (urgence santé, achats et acquisition à titre gratuit de première nécessité, perception de prestations sociales, retrait d'espèces).

**Ces personnes risquent ainsi d'être sanctionnées en raison de déplacements qui sont pourtant nécessaires à leur survie.** La contrainte de limitation horaire ne devrait par exemple pas s'imposer pour les déplacements liés aux besoins et services de nécessité.

Dans le contexte du confinement, le maintien des liens avec les proches, les associations, les services publics est plus que jamais nécessaire. Pour les personnes démunies, le téléphone, et plus encore le téléphone mobile, joue désormais un rôle essentiel pour permettre d'assurer ces liens vitaux. Beaucoup d'entre eux disposent de forfaits bloqués ou de cartes pré-payées qui s'avèrent rapidement insuffisants au regard de besoins accrus par le confinement.

En particulier, **l'accès Internet représente un défi souvent insurmontable pour les familles précaires et les mineurs isolés afin d'assurer une continuité éducative.**

Il appartient donc à l'Etat de prendre toute mesure de nature à garantir la continuité des droits des personnes vulnérables, et de l'accès aux aides dont elles ont besoin. De telles mesures représentent en outre l'unique moyen de limiter le risque de contamination pour elles, pour les bénévoles et pour l'ensemble de la population.

En effet, il est constant que le manque actuel de moyens mis à la disposition des personnes en grande précarité et des associations rend impossible la mise en œuvre de mesures de prévention de nature à empêcher la circulation du virus.

C'est pourquoi les associations requérantes demandent :

- Le **dépistage systématique** des personnes en situation de précarité et des bénévoles ainsi que la mise à disposition des matériels et équipements de protection individuelle ;
- La **mise à l'abri** des personnes en grande précarité dans des locaux adaptés à leurs besoins et permettant de satisfaire aux obligations découlant de l'état d'urgence sanitaire, si nécessaire par le recours à la réquisition de lieux d'hébergement ;
- La **mise en place de mesures de régularisation et de maintien des droits** de toutes les personnes démunies, en particulier les personnes sans papier et demandeurs d'asile ;
- La **mise en place d'un plan national d'aide inconditionnelle** accessible à toutes les personnes démunies, quelle que soit leur situation administrative, pour répondre à leurs besoins de première nécessité (alimentation, produits d'hygiène, soins exigeants une régularité...) ;
- La **mise en place d'un service téléphonique et d'accès à Internet gratuit** jusqu'à la fin du confinement pour les personnes démunies ;
- La **mise à la disposition des associations des ressources nécessaires** au maintien de leurs activités dans des conditions adaptées à la situation ;
- **L'ouverture anticipée des droits à une couverture maladie** de toutes personnes se trouvant en France au cours de cette épidémie.

La mise en œuvre de telles mesures de prévention constitue en outre l'unique moyen d'endiguer la progression exponentielle de l'épidémie sur l'ensemble territoire et de ralentir la saturation des hôpitaux.

Ces mesures d'urgence sont demandées à titre transitoire, dans l'attente qu'il soit statué sur la question prioritaire de constitutionnalité relative

En l'absence d'intervention rapide et efficace des autorités publiques, il existe donc un risque d'atteinte grave et immédiate aux droits les plus fondamentaux des bénévoles et des plus démunis, mais également un risque sérieux d'aggravation de l'épidémie pour l'ensemble de la population.
---

## PAR CES MOTIFS

---

*Vu l'article L.521-2 du code de la justice administrative,  
Vu les articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme,  
Vu les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen,  
Vu le Préambule de la Constitution de 1946,  
Vu l'article L.111-1 du Code de l'éducation,  
Vu l'article 28 de la Convention internationale des droits de l'enfant,*

### Il est demandé au Juge des référés de :

- **ENJOINDRE** au Premier Ministre d'organiser, dans l'attente de l'édiction de règles spécifiques uniformes à l'ensemble du territoire, la mise en œuvre des mesures transitoires suivantes dans un délai de huit jours :
  - ✓ Le dépistage systématique des personnes en situation de précarité et des bénévoles ainsi que la mise à disposition des matériels et équipements de protection individuelle ;
  - ✓ La mise à l'abri des personnes en grande précarité dans des locaux adaptés à leurs besoins et permettant de satisfaire aux obligations découlant de l'état d'urgence sanitaire, si nécessaire par le recours à la réquisition de lieux d'hébergement ;
  - ✓ La mise en place d'une procédure dématérialisée permettant l'enregistrement des demandes d'asile et l'ouverture des droits aux conditions matérielles d'accueil et à l'assurance maladie ;
  - ✓ La mise en place d'un plan national d'aide inconditionnelle accessible à toutes les personnes démunies, quelle que soit leur situation administrative, pour répondre à leurs besoins de première nécessité (alimentation, produits d'hygiène, soins exigeants une régularité...);
  - ✓ La mise en place d'un service téléphonique et d'accès à Internet gratuit jusqu'à la fin du confinement pour les personnes démunies ;
  - ✓ La mise à la disposition des associations des ressources nécessaires au maintien de leurs activités dans des conditions adaptées à la situation ;
  - ✓ L'ouverture anticipée des droits à une couverture maladie de toutes personnes se trouvant en France au cours de cette épidémie.
  
- **ENJOINDRE** au Premier Ministre d'autoriser les déplacements des personnes en situation de précarité relatifs au bénéfice de ces aides spécifiques.

- **CONDAMNER** l'Etat à verser aux requérantes la somme de 2.000 euros au titre des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.
- **CONDAMNER** l'Etat aux entiers dépens.

Fait à PARIS,

Le 1<sup>er</sup> avril 2020

William BOURDON

Vincent BRENGARTH

**LISTE DES PIÈCES :**

- Pièce 1** Article BFM TV – « Coronavirus : Les associations qui viennent en aide aux migrants lancent un appel au secours »
- Pièce 2** Article France 3 Occitanie – « “Il est hors de question que l’on arrête de nourrir nos bénéficiaires” : les associations d'Occitanie s'organisent »
- Pièce 3** Article France 3 Grand Est – « Coronavirus : les difficultés des associations d'aide alimentaire »
- Pièce 4** Article Le Parisien – « Dans l’Oise, l’aide alimentaire aux plus démunis pénalisée par le coronavirus »
- Pièce 5** Article Mediapart - Les sans-abri face au Covid-19, Florent Gueguen, Directeur de la Fédération des acteurs de la Solidarité (FNARS)
- Pièce 6** Communiqué de presse du 17 mars 2020 de ATD Quart Monde
- Pièce 7** Communiqué de presse du 24 mars 2020 de l’Observatoire du Droit à la santé des étrangers
- Pièce 8** Tribune Le Monde – « Sauvegardons les droits fondamentaux pendant la crise sanitaire », Jacques Toubon, Adeline Hazan et Jean-Marie Burguburu.
- Pièce 9** Rapport HCSP – 2009
- Pièce 10** Article Le Monde – « Coronavirus : l’urgence absolue de créer des structures de prise en charge des patients peu symptomatiques », 27.03.2020

- Pièce 11**      Attestation du Secours populaire – 31.03.2020
- Pièce 12**      Article Mediapart « Coronavirus COVID 19 : le dépistage doit être généralisé »,  
30.03.2020
- Pièce 13**      Statuts Association Mouvement citoyen Tous Migrants
- Pièce 14**      Statuts Association Soutien Réseau Hospitalité
- Pièce 15**      Statuts Association Chemins Pluriels
- Pièce 16**      Statuts Association Utopia 56