HAL
open science

La relativité d'un droit absolu : un nouveau droit à des conditions matérielles de vie décentes émerge-t-il de la jungle de Calais ?

Serge Slama

To cite this version:

Serge Slama. La relativité d'un droit absolu : un nouveau droit à des conditions matérielles de vie décentes émerge-t-il de la jungle de Calais ?. 2018. hal-01949467

HAL Id: hal-01949467

https://hal.science/hal-01949467

Preprint submitted on 21 Dec 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La relativité d'un droit absolu : un nouveau droit à des conditions matérielles de vie décentes émerge-t-il de la *jungle* de Calais ?

Par Serge Slama, *Maître de conférences HDR en droit public, Université Paris Nanterre, CREDOF-CTAD UMR 7074*

Le 23 novembre 2015[1], le Conseil d'Etat a confirmé une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Lille ordonnant plusieurs mesures concrètes visant à améliorer les conditions de (sur)vie des exilés[2] du camp de la Landes de Calais. Pour mettre à la charge de l'Etat et de la commune de Calais ces obligations positives, il s'est fondé sur l'article 3 de la CEDH et sur le pouvoir de police administrative générale détenu par ces autorités car elles sont « 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 »[3]. En outre, comme nous le soulignions dans un récent commentaire avec Diane Roman[4], pour la première fois, la haute juridiction administrative accepte de faire un lien entre protection de la dignité et garantie des besoins essentiels, condamnant la carence des autorités publiques à satisfaire les « besoins élémentaires des migrants vivant sur le site »[5].

Le 25 février 2016[6], après un déplacement de justice sur le site, le juge des référés du TA de Lille a rejeté la demande de suspension de la décision de la préfète du Pas-de-Calais d'évacuer la zone « sud » de la lande. Cette décision visait à prévenir des troubles à l'ordre public et d'assurer la sécurité des migrants eux-mêmes en regroupant leur hébergement sur la zone « nord » dont, selon l'ordonnance, « les caractéristiques permettent une meilleure sécurisation ». Le juge lillois a toutefois fait droit partiellement à la requête en s'opposant à la destruction d'un certain nombre de « lieux de vie » aménagés par les exilés eux-mêmes, avec le soutien des associations, car « ces lieux ont été soigneusement aménagés et qu'ils répondent, en raison de leur nature et de leurs modalités de fonctionnement à un besoin réel des exilés »[7].

Le 12 octobre 2016[8], le Conseil d'Etat a, en revanche, censuré une ordonnance de ce même juge administratif lillois qui n'avait pas ordonné, à la demande de l'Etat à la suite d'inspections sanitaires, l'expulsion des soixante-douze échoppes. Selon le juge de première instance, 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 précaire. Au contraire pour le Conseil d'Etat les occupants de ces « installations illégales » ne disposaient d'aucun titre pour l'occuper et y exercer les activités auxquelles ils se livrent

---

[1] CE, réf., 23 nov. 2015, *Ministre de l'intérieur, Commune de Calais*, n° 394540 et 394568, Lebon p. 401 ; AJDA 2016. 556, note J. Schmitz ; La Revue des droits de l'homme / Actualités Droits-Libertés, 22 décembre 2015 http://revdh.revues.org/176, note M. Angliviel.

[2] Nous utilisons ici généralement le terme d'« exilé » car il permet de désigner, quel que soit leur statut, aussi bien les étrangers en besoin d'une protection internationale (réfugiés, demandeurs d'asile, dublinés, etc.), que les migrants ayant pris la route de l'exil pour d'autres motifs.

[3] Ordonnance du 23 novembre 2015, *préc*., cons. 9.

[4] Sur cette décision cf. nos commentaires avec Diane Roman : « « La loi de la jungle » : protection de la dignité et obligation des pouvoirs publics dans le camp de Calais », RDSS 2016 p.90 ; « Bidonville de Calais : injonction à l'État d'humaniser la jungle », Recueil Dalloz 2015 p.2624. Nous reprenons dans cette contribution certaines analyses de ces commentaires.

[5] Ordonnance du 23 novembre 2015, *préc*., cons. 14.

[6] TA de Lille, JR, 25 février 2016, n°1601386. Un pourvoi en cassation a été introduit contre cette ordonnance.

[7] *Ibid*, cons. 13.

[8] CE, 12 octobre 2016, *ministère de l'Intérieur*, n° 402783.

et la mesure d'expulsion était justifiée « 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 ». A cette occasion, la haute juridiction administrative a néanmoins utilement rappelé – au moment même où l'Etat s'apprête à évacuer d'ici la fin octobre totalement ce camp – qu'il appartient « en toute hypothèse 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 et de veiller à ce que les demandeurs d'asile puissent bénéficier de conditions matérielles décentes ». Mais, contrairement au référé-liberté, dans le cadre d'un référé mesure-utile, « 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 [d'expulsion] demandée par le préfet »[9].

Le 18 octobre 2016[10], le juge des référés du TA de Lille a rejeté la requête en référé-liberté introduite par des exilés du camp contre son démantèlement total. La formation à trois juges a estimé notamment que « la circonstance que certaines des personnes actuellement présentes sur le site de la Lande ne souhaiteraient pas se rendre dans un CAO [Centre d'accueil et d'orientation] […] ne saurait caractériser une carence des différentes autorités publiques concernées, en particulier de l'Etat, dans la mise en oeuvre du droit à l'hébergement d'urgence ou du droit d'asile, ou encore dans leur rôle de garantes du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine »[11].

Dans ce contexte, il peut être utile d'examiner quelle est l'étendue exacte de l'obligation qui pèse sur la collectivité publique et les catégories bénéficiaires du droit qui a émergé des contentieux de la « jungle » de Calais.

Cette réflexion est d'autant plus nécessaire aujourd'hui que comme l'analysent Noria Derdek et Marc Uhry, de la fondation Abbé Pierre, « progressivement, le droit du logement [est devenu] un élément central de la privation de droits dont les étrangers font l'objet, en même temps que le mauvais traitement des étrangers sabote l'universalité du droit au logement »[12].

Aussi bien la Commission nationale consultative des droits de l'homme dans un avis du 2 juillet 2015[13] que le Défenseur des droits dans un rapport d'octobre 2015[14] avaient recommandé l'adoption de mesures en urgence visant à couvrir les besoins élémentaires des exilés du bidonville. Or si le juge des référés du Conseil d'Etat reconnaît dans son ordonnance du 23 novembre 2015 que, « les conditions actuelles d'hébergement, d'alimentation, d'accès à l'eau, d'assainissement et de sécurité de la population vivant sur le site de la Lande »[15] sont en elles-mêmes, eu égard au nombre d'occupants du site, constitutives d'une situation d'urgence caractérisée justifiant l'intervention des autorités publiques sur le fondement de leur pouvoir de police administrative générale, il a en revanche rejeté l'adoption de mesures plus structurelles, également prescrites par le Défenseur, compte tenu de son office limité dans le temps[16].

Ainsi, la seule obligation qui pèse sur l'Etat à l'égard des occupants d'un tel camp est de procéder à une amélioration des conditions de vie et à la couverture des besoins fondamentaux afin d'assurer le

---

[9] *Ibid*., cons. 10.

[10] TA de Lille, ord., 18 octobre 2016, n°1607719. Cette ordonnance devrait être frappée d'appel devant le Conseil d'Etat et devrait donner lieu à une décision dans la semaine du 24 octobre avant le début du démantèlement total du camp de la Lande.

[11] Ibid. cons. 16

[12] Noria Derdek, Marc Uhry, « Droit au logement : droit des étrangers ? », *Libération blog égalité(s)*, 9 octobre 2016 http://egalites.blogs.liberation.fr/2016/10/09/droit-au-logement-droit-des-etrangers/

[13] CNCDH, Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis, 2 juillet 2015 http://www.cncdh.fr/fr/actualite/avis-sur-la-situation-des-migrants-calais-et-dans-le-calaisis

[14] Défenseur des droits, *Exilés et droit fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais*, octobre 2015 http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/20151006-rapport_calais.pdf. Voir aussi la synthèse des recommandations http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/synthese_reco.pdf

[15] Ordonnance du 23 novembre 2015, *préc*., cons. 6.

[16] *Ibid*., cons. 15.

respect de la dignité de la personne humaine (I.). En revanche le juge administratif se refuse à prescrire un droit à l'hébergement au bénéfice de l'ensemble des exilés du camp (II.).

I. L'obligation d'amélioration des conditions de vie dans le camp et couverture des besoins fondamentaux

Parmi les dizaines de demandes présentées par les associations requérantes dans le cadre du contentieux du bidonville de Calais, seules certaines d'entre elles ont été retenues. L'ensemble des injonctions prononcées par le juge administratif des référés se rattachent peu ou prou à l'ordre public puisque, comme cela a été mentionné en introduction, elles sont fondées sur la carence des autorités publiques dans la mise en œuvre de leur pouvoir de police administrative générale qui vise à assurer le respect de la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques mais aussi la sauvegarde de la dignité de la personne humaine. Elles peuvent se rattacher à deux catégories : les premières portaient sur les conditions de vie dans un tel camp insalubre afin de préserver la dignité des personnes contraintes d'y vivre et la salubrité du campement (A.) ; les secondes, intimement liées aux premières, portaient sur la couverture de besoins les plus élémentaires (alimentation, santé, hygiène, etc.) afin de préserver leur état de santé (B.).

A. La nécessaire amélioration des conditions de vie dans le camp au nom de la dignité et la salubrité

La consécration indirecte[17] d'un droit à des conditions matérielles de vie décente[18] par le Conseil d'Etat dans son ordonnance du 23 novembre 2015 (2°), s'inscrit dans le contexte particulier du camp de la Lande entièrement décidée et organisée par l'Etat lui-même (1°).

1. Le contexte particulier de la constitution du camp de « la Lande »

La constitution du camp de « la Lande » en mars 2015 a été entièrement décidée et organisée par l'Etat, à la demande de la ville de Calais. A la suite de la fermeture du centre de Sangatte fin 2002, qui avait accueilli en trois ans plus de 60 000 migrants, la stratégie de l'Etat était la « dispersion des migrants présents sur le territoire de la commune de Calais », comme le rappelle le Conseil d'Etat lui-même dans son ordonnance du 23 novembre 2015[19]. Il s'agissait alors d'éviter la constitution d'un nouveau point de fixation[20]. Cette stratégie s'était traduite, toujours selon les termes de l'ordonnance, « par l'apparition de squats, de campements et de bidonvilles » dans et aux abords de Calais - que des migrants afghans avaient appelés les « *jungles* »[21].

Le regroupement des exilés sur le site de « la Lande », qui se situe à plus de 6km du centre-ville, visait davantage à invisibiliser les migrants et à mieux les contrôler. Ainsi, le choix du terrain de « la Lande » par l'Etat, sur la base d'une convention avec la ville de Calais et la Région, n'a pas tant

---

[17] Dans de récentes conclusions, Jean Lessi dans une série d'affaires du 13 juillet 2016 sur le droit à l'hébergement relève que le Conseil d'Etat n'a pas précisé « si le droit à l'hébergement d'urgence, c'est-à-dire au toit, au couvert et à un minimum d'hygiène, constitue en lui-même une liberté fondamentale autonome, ou si l'atteinte à ce droit révèle la violation d'une autre liberté sous-jacente, telle la dignité humaine » (JCP A 2016, 2244).

[18] Pour une perspective comparée : Céline Fercot, « Le juge et le droit au minimum, Les ambiguïtés du droit à des conditions minimales d'existence en droit comparé », *La Revue des droits de l'homme*, 1 | 2012, URL : http://revdh.revues.org/136

[19] Ordonnance du 23 novembre 2015, *préc*., cons. 2.

[20] « Afflux de migrants à Calais : Cazeneuve opposé à l'ouverture d'un centre », *Le Monde*, 20 août 2014.

[21] En persan « Dzangâl» signifie forêt. Il a d'abord été utilisé par les exilés afghans pour désigner leur campement dans une forêt en périphérie de la ville avant d'être repris par les autres migrants et par les associatifs puis les médias. L'appellation renvoie aux arbres, au sable et aux dunes dans lesquels sont établis ces campements, mais également à l'extrême dureté des conditions de vie qui y président. « La forêt comme espace de l'animalité, alors que les humains vivent dans les maisons et les villes » (P. Wannesson, « Une Europe des jungles», *Plein droit* n° 104, mars 2015, p. 18).

reposé sur une volonté d'améliorer le sort des exilés que de les reléguer en périphérie. De facto les migrants y sont aussi assignés compte tenu de la pression policière pour qu'ils ne stationnent pas ailleurs[22]. Comme l'analyse Michel Agier, ethnologue spécialiste des camps : « ce qui se passe […] à Calais est la mise en place d'un camp de regroupement sécuritaire-humanitaire sous le contrôle de l'État »[23]. Ajoutons que cette ségrégation urbaine est aussi interne au camp puisque comme c'est le cas dans la majeure partie de ces lieux de relégation, il a fait l'objet d'une répartition par type de populations et sexe.

A notre sens, le site de la lande est bien un « camp » c'est-à-dire, selon la définition donnée par le *Petit Robert*, un terrain constitué de « zones d'habitations sommaires édifiées pour une population qui fait l'objet d'une ségrégation ». L'endroit de relégation choisi est un terrain accidenté et sablonneux de 18 hectares au milieu des dunes, « situé en zone inondable, marécageuse particulièrement exposée au vent et aux intempéries »[24]. Il est aussi installé en périphérie d'usines classées seveso et sur une zone naturelle non constructible[25]. Les conditions de vie y sont donc difficiles et même pour tous ceux qui l'ont visité contraires à la dignité de la personne humaine. Ce constat dressé par tous les acteurs a amené Médecins du Monde et le Secours catholique a agir en référé liberté suivant les mêmes modalités procédurales que le contentieux des conditions de détention au sein de la prisons de Baumettes[26] et en se servant comme levier le rapport du Défenseur des droits d'octobre 2015.

Une des questions centrales posées au juge administratif portait sur les obligations des pouvoirs publics à l'égard des conditions de vie dans les camps de ce type.

2. L'obligation d'assurer des conditions matérielles de vie décentes dans des camps

La question de l'amélioration des conditions de vie d'un camp n'est pas tout à fait nouvelle : d'abord, car des standards internationaux relatifs aux camps de personnes réfugiées existent de longue date[27] ; ensuite, car le Comité européen des droits sociaux a souligné les obligations pesant sur les États signataires de la Charte sociale européenne à l'égard des sans abri[28] ; enfin car la CNCDH avait, en 2014, publié un avis sur le respect des droits fondamentaux des personnes vivant en bidonvilles[29]. Parallèlement, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné l'obligation de protéger le droit à la vie des personnes résidant dans des bidonvilles : elle a ainsi considéré que la carence des autorités à ne pas avoir fait tout ce qui était en leur pouvoir pour les protéger contre les dangers imminents et connus, entraîne une violation de l'article 2 sous son volet substantiel, quand bien même le bidonville était illégal[30].

S'agissant des conditions d'assainissement dans le cas du camp de « la Lande », la carence des autorités publiques est doublement condamnée par les ordonnances rendues en première instance et en

---

[22] Défenseur des droits, Exilés…, *préc.*, p.10.

[23] Michel Agier, « Le camp de regroupement de Calais : retours sur une violence », Blog Médiapart, 26 juin 2015 https://blogs.mediapart.fr/edition/openeurope/article/260615/le-camp-de-regroupement-de-calais-retours-sur-une-violence

[24] DDD, Exilés…, *préc.*, p.11.

[25] Le site est partiellement situé 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.

[26] Nicolas Ferran, Serge Slama, « Les ordonnances sur les Baumettes font entrer la défense de la cause des détenus dans une nouvelle ère... », Recueil Dalloz 2013. 488.

[27] UNHCR, Guide pratique pour l'usage systématique des standards et des indicateurs dans les opérations de l'un HCR, 2ème éd., 2006 http://www.unhcr.fr/4ba344089.html ; UNHCR, Handbook for emergencies, Genève, 2007 http://www.unhcr.org/472af2972.pdf

[28] CEDS, 5 décembre 2007, *Fédération des Associations Nationales de Travail avec les Sans-Abris (FEANTSA) c. France*, n° 39/2006 ; 11 sept 2012, *Médecins du Monde – International c. France*, Réclamation n° 67/2011 ; 2 juillet 2014, *Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les sans-abris (FEANTSA) c. Pays Bas*., n° 86/2012, spé. § 108.

[29] CNCDH, *Avis sur le respect des droits fondamentaux des personnes vivant en bidonvilles*, 20 nov. 2014

[30] CEDH [GC], 30 novembre 2004, *Öneryıldız c. Turquie*, n°48939/99.

appel. En premier lieu, il est constaté une insuffisance manifeste de l'accès à l'eau potable et aux toilettes. Il n'était en effet mis à disposition des migrants au sein du centre « Jules Ferry », de 10 heures 30 à 19 heures 30, que quatre points d'eau, 60 douches, 50 toilettes, dont 10 pour les femmes, ainsi que des bacs à laver. En outre, n'étaient implantés sur la lande que quatre points d'eau, dont trois comportant cinq robinets, 66 latrines et que 22 autres latrines ajoutées tout récemment en exécution de l'ordonnance du tribunal administratif. Enfin, la distance pour accéder à ces installations peut atteindre 2 kilomètres pour les tentes et habitations les plus excentrées[31].

En second lieu, le juge relève que les exilés sont « exposés à des risques élevés d'insalubrité » en raison de l'absence de ramassage des ordures à l'intérieur du site et l'insuffisance du nombre de bennes installées à la périphérie du site. De ce fait, les occupants du site ont créé « des points de collecte matérialisés par des trous creusés à une profondeur de un mètre, dans lesquels les déchets sont brulés, dégageant ainsi des fumées et des odeurs nauséabondes ». En outre, le site est envahi par les rats et « ni les eaux usées ni les excréments des « toilettes sauvages » ne sont évacués »[32].

La description des carences en matière d'assainissement permet au juge de conclure que la prise en compte par les autorités publiques des « besoins élémentaires des migrants vivant sur le site en ce qui concerne leur hygiène et leur alimentation en eau potable demeure manifestement insuffisante ». Elle révèle donc « une carence de nature à exposer ces personnes, de manière caractérisée, à des traitements inhumains ou dégradants » manifestement attentatoires à leur liberté fondamentale[33]. Le constat le conduit à confirmer les injonctions prononcées en première instance : création de points d'eau et latrines supplémentaires ; collecte des ordures et nettoyage du site. Ces injonctions sont prononcées à l'encontre de l'État « dès lors que les mesures à prendre pour faire face à l'afflux massif [sic] de migrants en provenance de l'ensemble du territoire national sur le site de la Lande excèdent les pouvoirs de police générale du maire de la commune », mais aussi, de la commune de Calais « en sa qualité de propriétaire de certains des immeubles concernés et en vertu des conventions passées avec l'Etat »[34].

L'amélioration des conditions de vie consécutives aux travaux entrepris à la suite de l'ordonnance de novembre 2015 n'a malheureusement pas été suffisante et durable. D'une part, comme le constate la CNCDH à la suite de sa contre-visite en avril 2016, ces nouveaux aménagements restent « sous-dimensionnés au regard du nombre de migrants présents à Calais ». Elle estimait donc impératif que « ces installations répondent aux standards humanitaires minima »[35] avec un nombre suffisant de points d'eau potable, de toilettes publiques, de bennes de récupération des déchets avec ramassage quotidien et d'un système d'éclairage réparti dans toutes les zones d'occupation. De même, pour le Défenseur des droits à l'issue de sa visite le 30 juin 2016, même si « certaines améliorations méritent d'être relevées », les conditions de vie dans le bidonville « demeurent indignes et non respectueuses des droits humains »[36]. D'autre part, comme le constatent les deux autorités indépendantes, le démantèlement par l'Etat de la zone sud a considérablement détérioré les conditions de vie des exilés regroupés – pour ne pas dire entassés – sur la seule zone nord. En effet, selon la CNCDH, « les personnes restées à Calais sont contraintes de vivre sur le reste du terrain dans des conditions de promiscuité aggravée – avec tous les risques que cela implique (incendie, conflits, propagation d'épidémies,…) - et sans avoir un accès facile aux points d'eau et autres lieux de vie (école, église,

---

[31] Ordonnance du 23 novembre, *préc*., cons. 11.

[32] *Ibid*., cons. 12.

[33] *Ibid*., cons. 14.

[34] *Ibid.*

[35] Avis CNCDH du 7 juillet 2016, *Avis de suivi sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis*, pt 36. La Commission se réfère aux standards définis notamment dans le cadre du *Manuel Sphère* rédigé par des ONG (www.spherehandbook.org) et du *Manuel d'urgence du HCR* (UNHCR, *Handbook of Emergencies*, 3ème éd. 2007 http://www.unhcr.org/472af2972.html).

[36] Défenseur des droits, Décision MSP-MDE-2016-198 du 22 juillet 2016, *recommandations à la suite de la visite à Calais du 30 juin 2016.*

etc.) pourtant maintenus dans la zone évacuée »[37]. De même pour le Défenseur : « Globalement, le même nombre de personnes s'y trouve mais sur un terrain beaucoup plus petit, ne laissant aucune place aux exilés pour construite des baraquements comme ils avaient pu le faire en zone Sud […] Aujourd'hui, à côté d'un terrain immense laissé en friche, les exilés se concentrent en un lieu où il n'y a plus d'espace de vie. La forte promiscuité favorise les tensions et heurts […] situation d'autant plus explosive que les exilés sont davantage sédentarisés, les passages en Grande-Bretagne étant rendu de plus en plus difficiles »[38]. Le durcissement des conditions de vie est également lié, selon le Défenseur des droits, au fait que depuis le démantèlement de la zone sud, des contrôles des deux points d'accès à la lande est assuré par la police afin d'éviter que ne soient apportés sur le site des matériaux de construction « principalement pour éviter les constructions en dur »[39].

A l'issue d'une visite à la mi-septembre 2016, le représentant spécial du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur les migrations et les réfugiés, Tomáš Boček, dresse, le même constat accablant. Les conditions de vie dans la «jungle » proprement dite sont « très médiocres ». En particulier, il relève que « des tentes et des abris de fortune forment un bidonville anarchique dans une zone de dunes de sable près d'une rocade. Maintenant, il est difficile pour les nouveaux venus de trouver de la place pour y dresser leur tente ». Il estime que la situation actuelle soulève toujours « des questions potentielles au regard de l'article 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants) et 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la Convention européenne des droits de l'homme »[40].

Au demeurant, après avoir nié en novembre 2015 toute atteinte à la dignité, la préfecture de Calais reconnaît désormais, dans l'optique de justifier le démantèlement total du bidonville au nom de l'ordre public, que les milliers de migrants « rassemblés au sein d'un campement de fortune » vivent « dans des conditions de vie insalubres, génératrices de tensions à l'intérieur du campement » et qu'à l'approche de l'hiver « la dignité de cet accueil ne peut plus être garantie sur le campement de la Lande, du fait de la précarité des abris », de l'absence de chauffage et du risque d'incendie en raison de la présence des bonbonnes de gaz ou d'inondation en cas de fortes pluie et de vents violents sur la dune[41].

Dans ces contentieux étaient aussi en jeu la nécessité de couvrir les besoins élémentaires des populations migrantes regroupées sur la lande.

B. La nécessité de couvrir les besoins élémentaires des exilés

S'agissant de la couverture des besoins élémentaires des exilés du camp de « La Lande », trois questions essentielles se posaient : d'une part l'accès à l'alimentation (1°), d'autre part l'accès aux soins de santé (2°) et enfin le droit à la sécurité (3°).

1. Le droit à l'alimentation et à l'eau potable

La question du droit à l'alimentation et à l'eau potable[42], bien connue en droit international et comparé[43], se posait ici pour la première fois en droit interne devant le juge administratif suprême. En

---

[37] Avis CNCDH 7 juillet 2016, *préc*, pt. 38.

[38] DDD, recommandations du 22 juillet 2016, *préc.*, p.4.

[39] *Ibid*, p.8.

[40] Rapport de la mission d'information sur la situation des migrants et des réfugiés à Calais et à Grande-Synthe, France, par Tomáš Boček, Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés, Documents d'information SG/Inf(2016)35, 12 octobre 2016. Il note aussi que « les autorités m'ont dit qu'elles hésitaient à améliorer les conditions de vie, parce qu'elles craignaient que cela rende les camps plus attrayants et que davantage de migrants prennent le chemin de Calais. Cependant, il semble clair que jusqu'ici, la médiocrité de la situation matérielle n'a pas été un facteur dissuasif ».

[41] Mémoire en défense du 14 octobre devant le TA de Lille. L'argumentation est paradoxale car des milliers d'exilés ont déjà passés l'hiver 2015 dans ces mêmes conditions sur la lande.

[42] Dans son rapport d'octobre 2015, le Défenseur des droits avait distingué la question du droit à l'eau potable de l'assainissement (cf. DDD, Exilés, *préc.*, p.25). Dans le prolongement de plusieurs de ses avis (CNCDH, 20 septembre 2007,

l'occurrence, il n'était prévu qu'une seule distribution quotidienne de 2500 repas par le centre « Jules Ferry », alors que la population présente dans le camp en novembre 2015 s'élevait à 6 000 personnes. Selon les observations du Défenseur des droits, lors de ses visites dans le camp, alors qu'on recensait alors 3 500 occupants, « au moment de l'ouverture des portes [du centre Jules Ferry vers 16h], [la file non abritée] fait plus de 500 mètres, et il est possible d'attendre, sous surveillance policière, jusqu'à trois heures avant de pouvoir peut-être obtenir un repas »[44]. En outre, ces repas sont distribués dans des barquettes à emporter et la plupart des exilés prennent leur repas à l'extérieur ou retournent dans le bidonville pour s'abriter[45]. La CNCDH avait dressé dans son avis du 2 juillet 2015[46]. Compte tenu de « la précarité des conditions de vie et l'activité physique déployée par les migrants (distance à parcourir pour se rendre au lieu de distribution, tentative de passage au Royaume- Uni) », elle recommandait l'amélioration du nombre et des conditions de distribution des repas[47]. De manière assez décevante, le Conseil d'Etat a conclu à l'absence carence grave et caractérisée imputable à l'autorité publique dès lors que « les repas servis sont conçus pour fournir le nombre de calories quotidiennes nécessaires »[48] et que « de nombreux migrants pourvoient à leurs propres besoins alimentaires » autrement et qu'il n'était « pas établi que les migrants souffriraient de malnutrition »[49].

Même si le juge administratif ne s'est pas prononcé sur cette question, les préconisations de la CNCDH et du DDD s'agissant des conditions de distribution des repas ont été satisfaites : deux files d'attente ont été organisées et trois préaux dotés de systèmes de chauffage d'appoint ont été installés, même s'ils restent dépourvus de tables et de chaises. Le centre « Jules Ferry » assure des distributions de thé et de café, d'un petit déjeuner et d'un repas de 15 h à 18 h (2500 repas environ). La CNCDH estime néanmoins toujours nécessaire d'assurer la distribution de deux repas journaliers et l'installation de cuisines collectives[50].

Il est toutefois paradoxal pour le juge administratif suprême d'avoir rejeté en novembre 2015 les demandes d'injonctions en relevant que les migrants pourvoyaient à leurs besoins alimentaires par les commerces et restaurants du bidonville puis, en octobre 2016, d'avoir censuré l'ordonnance du TA de Lille qui s'était opposé au démantèlement de ces échoppes car elles permettaient de pourvoir à « des besoins non satisfaits, en termes de nourriture, de produits de première nécessité et de services »[51]. Du reste, à la mi-juillet 2016, la direction départementale de la sécurité publique du Pas-de-Calais avait

---

Avis sur le droit à l'eau et à l'assainissement ; 23 juin 2011, *Avis sur la mise en œuvre du droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement*), la CNCDH avait aussi recommandé, conformément aux standards humanitaires minimums, l'installation en nombre suffisant sur la lande de points d'eau potable gratuits en nombre suffisant et accessibles 24 heures sur 24 (Avis du 2 juillet 2015, *préc*., p.13).

[43] V., le droit à l'alimentation les travaux d'Olivier de Schutter, ancien rapporteur spécial des Nations Unies, http://www.srfood.org/fr/droit-a-l-alimentation. Voir aussi Carole Nivard, « Le droit à l'alimentation », *La Revue des droits de l'homme*, 1 | 2012, URL : http://revdh.revues.org/137. Sur le droit à l'eau v. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 15, U.N. Doc. E/C.12/2002/11 (2003), (§2 OG15) ; Nations Unies, Assemblée générale, résolution A/64/L.63/Rev.1 du 28 juillet 2010 ; Conseil de l'Europe, Comité des ministres, recommandation Rec(2001)14 du 17 octobre 2001 sur la Charte européenne des ressources en eau, point 5 ; CEDS, 7 décembre 2005, Centre européen des droits des Roms c. Italie, récl. n° 27/2004.

[44] DDD, Exilés…, *rapp. préc.*, p.24.

[45] *Ibid.*

[46] Avis CNCDH du 2 juillet 2015, *préc*., pt 10.

[47] *Ibid.*

[48] Selon l'avis de la CNCDH du 2 juillet 2015, « chaque repas distribué au centre Jules Ferry comprend 200 grammes de viande, 300 grammes de féculents et légumes, 250 grammes de pain non tranché et un dessert (fruit ou yaourt). A cela s'ajoute une soupe durant la période hivernale. Pour la CNCDH, cette composition semble répondre aux normes minimales d'apport nutritionnel journalier » (pt 9).

[49] Ordonnance du 23 novembre 2015, *préc*., cons. 10.

[50] Avis CNCDH, 7 juillet 2016, préc., pt. 46.

[51] CE, 12 octobre 2016, *préc*., pt 4.

mené une vaste opération de contrôles de ces lieux de vente et points de restauration[52], ce qui, comme le reconnaît le Conseil d'Etat lui-même, a eu pour effet de « limiter l'activité des lieux de vente situés dans la zone nord du site de la Lande »[53].

Pourtant l'accès à ces commerces est justifié dans la mesure où le site est situé à plusieurs kilomètres du centre-ville. Du reste, les exilés ne peuvent facilement acheter de l'alimentation soit parce que dans certains cas ils se voient interdire l'accès à ces établissements, soit parce qu'ils n'ont pas le budget pour acheter dans des commerces calaisiens[54]. En outre, progressivement, avec l'augmentation importante du nombre d'habitants et l'allongement des durées de séjour, le camp est devenu un véritable bidonville. Il est même devenu le plus grand d'Europe et la seconde ville du Calaisis[55]. Dans l'adversité, il a pris aussi petit à petit une figure plus humaine avec la multiplication des échoppes, des petits commerces et des lieux de vie. Ainsi, les exilés ont construit, avec l'aide des ONG, plusieurs lieux de culte, une école, une bibliothèque, un abri réservé à l'accueil des femmes et des enfants, des théâtres[56], un espace d'accès au droit (la cabane juridique), un espace dédié aux mineurs. Haydée Sabéran, journaliste à Libération qui suit les évolutions des jungles depuis de nombreuses années, décrit elle-aussi une « «Jungle» boueuse [qui] n'a pas disparu, toujours faite de bric et de broc, comme une ville champignon du Far-West, ses rues biscornues, colorées, ses *tags* dans toutes les langues, avec son avenue de commerces, de restaurants, ses échoppes, ses églises, ses mosquées, ses cabanes-maisonnettes, ses riz afghans, ses sauces érythréennes, ses pains plats à 50 centimes sortis du four »[57].

2. Droit à la santé et accès aux soins

Il était aussi demandé par les associations requérantes au juge des référés du prescrire une amélioration des conditions d'accès aux soins. Or là encore, le juge rejette la demande, relevant l'existence d'une prise en charge des personnes malades par la permanence d'accès aux soins et de santé (PASS) du centre hospitalier de Calais et l'accès à une offre de soins de premier recours dispensée sur le site. Le dispositif existant de veille sanitaire et de prévention dans les domaines de la vaccination et de la santé sexuelle reçoit également un *satisfecit*[58]. La solution contraste toutefois avec la description, dans des rapports associatifs[59] ou des autorités indépendantes[60], de la situation sanitaire très dégradée prévalant dans la *jungle*.

Un an après, même si la CNCDH et le Défenseur des droits notent un certain nombre d'évolutions favorables, ces autorités administratives indépendantes relèvent toujours un certain nombre d'insuffisances dans la protection de la santé et l'accès aux soins. Pour les deux autorités ces insuffisances concernent d'une part la question de la prise en charge des de troubles psychologiques, qui ne sont pas assez pris en compte par les pouvoirs publics mais uniquement par les ONG, d'autre

---

[52] Delphine de Mallevoüe « Les échoppes de la Jungle de Calais soumises à une vaste opération de contrôle », *Le Figaro*, 19 juillet 2016.

[53] CE, 12 octobre 2016, préc., pt. 8.

[54] CNCDH, avis du 2 juillet 2015, *préc*., pt. 10.

[55] De 2 500 occupants lors de son ouverture, le site est passé rapidement à 6000 habitants et aurait même connu un pic à plus de 10 000 en juillet 2016 selon un recensement réalisé par l'ONG *Help Refugees*, On dénombrerait 6 486 exilés à la mi-octobre, peu avant de démantèlement.

[56] Le bidonville a aussi accueilli des expériences artistiques (« ART in the Jungle », *Libération*, 15 décembre 2015 http://diagonaledelart.blogs.liberation.fr/2015/12/15/art-jungle).

[57] Haydée Sabéran, « A Calais, en transit dans des containers », *Libération*, 9 janv. 2016.

[58] Ordonnance du 23 novembre 2015, *préc*., cons. 8.

[59] MDM a alerté sur l'aggravation des conditions de santé des exilés de Calais et annonçait avoir mis en œuvre un dispositif d'urgence habituellement utilisé sur les terrains de conflit (*Le Monde.fr*, 10 octobre 2015).

[60] V. l'avis de la CNCDH du 2 juillet 2015 et les longs développements du rapport du DDD, Exilés.., *préc*., pp.18-38 ainsi que l'analyse par le DDD des éléments de réponse du ministre de l'Intérieur sur le rapport du 20 octobre 2015 http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/actualites/analyse-des-elements-de-reponse-du-ministre-de-linterieur-sur-le-rapport-exiles-et-droits .

part l'insuffisance des moyens alloués à l'antenne PASS s'agissant notamment des femmes migrantes et du projet porté par Gynécologie Sans Frontières et enfin la nécessaire amélioration de la qualité de l'accueil dispensé aux patients dès leur arrivée à la consultation du centre Jules Ferry. Plus largement il est recommandé un renforcement de l'information et de l'accompagnement des migrants pour l'ouverture des droits à une couverture des frais médicaux[61].

3. Droit à la sécurité des migrants

Dès son avis du 2 juillet 2015, la CNCDH avait insisté sur le fait que l'extrême précarité des conditions de vie et la concentration plusieurs milliers de personnes appartenant à huit communautés distinctes sur un site non aménagé sont « facteur de déshumanisation et de nature à engendrer une situation explosive, ainsi que le révèle la survenance régulière de violences entre individus et entre communautés »[62]. Un an après, la Commission renouvelle son constat et ajoute que dans la mesure où une étude récente[63] a mis en évidence un important sentiment d'insécurité chez les exilés, il serait nécessaire d'assurer une présence policière sous forme d'îlotage[64]. Dans son ordonnance de novembre 2015, le juge des référés du Conseil d'Etat a néanmoins écarté le bienfondé de cette demande d'adopter des mesures « pour assurer la sécurité des migrants » en constatant que depuis un mois des patrouilles des forces de l'ordre étaient organisées à l'intérieur du campement, particulièrement lors de la distribution des repas et que le risque de violence était contenu « compte tenu d'une répartition des migrants sur le site de la Lande selon les nationalités » (cons. 17). Au regard de ces considérations, il est là aussi paradoxal de constater que dans les différentes décisions rendues en octobre 2016 par la justice administrative l'insécurité régnant dans le camp constitue un des éléments centraux pour justifier soit la fermeture des commerces et petits restaurants, soit démanteler totalement le bidonville.

L'argument de l'insécurité est aussi pris en compte par le juge administratif mais comme argument justifiant le démantèlement des commerces du bidonville au nom de la préservation de l'ordre public. Selon le Conseil d'Etat, 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 », ce qui serait « 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 » (CE, 12 octobre 2016, *préc*., cons. 4). Dans le même sens, la préfète du Pas-de-Calais justifie devant le tribunal administratif de Lille le démantèlement total du camp en énumérant l'ensemble des « tensions inter-ethniques » qui se sont déroulées en 2016 sur le camp de la Lande, « notamment entre Afghans et Soudanais » et la multiplication des « atteintes graves à l'intégrité physique des migrants » et des décès violents (14 depuis le début de l'année 2016)[65]. Cet argument est pour le moins paradoxal puisque ce sont les renforcements de la frontière et des interventions policières sur la rocade qui contribuent à ce que les exilés s'exposent à davantage de risques pour tenter de pénétrer sur le site d'Eurotunnel ou sur le port. Adoptant une perspective

---

[61] Avis CNCDH du 7 juillet 2016, *préc*., pts 60 à 64, DDD, déc. 22 juillet 2016…, *préc*., pp.9-12.

[62] CNCDH, avis du 2 juillet 2015, pt. 7.

[63] Refugee Rights Data Project, *The Long Wait. Filling Data Gaps Relating to Refugees and Displaced People in the Calais Camp*. Report, février 2016, pp. 9-14.

[64] CNCDH, avis du 7 juillet 2016, *préc*., pt. 39.

[65] La préfecture reconnaît une augmentation de 216% (3589 tirs en moyenne par mois au 3ème trimestre 2016 contre 1661 tirs au 1er trimestre) de grenades lacrymogènes et de *flashball* par les forces de l'ordre sur la rocade et l'A16.

inverse, le Défenseur des droits estime, dans le prolongement de précédentes recommandations[66], que l'insécurité des migrants viendraient aussi et surtout des… violences policières[67].

On constate la même utilisation à double tranchant du risque incendie. D'un côté, dans l'ordonnance de novembre 2015, le Conseil d'Etat donnait injonction à aménager des accès car « les véhicules d'urgence, d'incendie et de secours ne peuvent pas circuler à l'intérieur du site en l'absence de l'aménagement de toute voirie, même sommaire, compte tenu de la prolifération anarchique des tentes et abris divers »[68] et que cela représentait un risque d'atteinte au droit à la vue des occupants. De l'autre, le même risque d'incendie constitue dans sa décision du 12 octobre 2016 un des motifs permettant à la préfète de Calais, au nom de l'ordre public, d'obtenir du juge administratif l'expulsion des échoppes du bidonville. Car, selon la haute juridiction administrative, 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 »[69].

On constate donc que nombre d'arguments liés à la protection de l'ordre public sont à double tranchant et peuvent justifier aussi bien l'amélioration des conditions de vie des exilés au sein du camp où ils ont été regroupés par l'Etat que le démantèlement de celui-ci afin de tenter de mettre fin à la concentration des migrants dans le Calaisis. A aucun moment l'Etat ou le juge administratif n'envisagent, comme lui recommandent pourtant aussi bien la CNCDH[70] que le Défenseur des droits[71], de s'attaquer aux causes profondes de l'existence de la *jungle* de Calais depuis près de vingt ans (les règles de répartition des demandeurs d'asile dans le cadre du règlement « Dublin » ou encore l'externalisation des contrôles frontaliers britanniques en application des accords du Touquet[72], etc.) ou encore, s'agissant de la prise en charge des exilés, l'adoption de mesures plus structurelles par la mise en œuvre d'un véritable droit à l'hébergement au bénéfice de tous.

II. L'absence de consécration d'un droit à l'hébergement universel et inconditionnel au bénéfice de l'ensemble des exilés du camp

Reprenant des recommandations du Défenseur des droits dans son rapport d'octobre 2015, les associations requérantes avaient demandé l'adoption de mesures structurelles pour tenter d'apporter des solutions plus durables à l'indignité des conditions de vie dans le camp et à la situation des exilés s'y trouvant. En référé, le juge administratif se refuse néanmoins à adopter de telles mesures mais

---

[66] La première saisine de l'histoire du Défenseur des droits portait sur les violences policières à l'égard des migrants à la suite de la décision de 2010 d'Eric Besson « de raser la jungle » (Décision MDS-2011-113 du 13 nov. 2012 *relative à la situation des migrants dans le Calaisis* http://www.gisti.org/spip.php?article4937. V. G. Hébrard, « Recommandation générale du Défenseur des Droits relative à la situation des migrants dans le Calaisis » in Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF, 14 janvier 2013 http://revdh.org/2013/01/14).

[67] DDD, déc. 2 juillet 2016, *préc*., p.83. V. dans le même sens le rapport de la mission d'information sur la situation des migrants et des réfugiés à Calais et à Grande-Synthe (*préc*.). Tomáš Boček estime que « le recours à la force par la police et l'incapacité de protéger les résidents contre la violence que font régner des bandes criminelles et d'autres personnes ne laissent pas d'être préoccupants au vu de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme en particulier ».

[68] Ordonnance du 23 novembre 2015, *préc*., cons. 13.

[69] CE, 12 octobre 2016, *préc*., cons. 4.

[70] Une large partie de l'avis de la CNCDH du 2 juillet 2015 fait des recommandations dans la mise en œuvre du règlement Dublin III par les autorités françaises et prescrit la dénonciation des accords du Touquet en raison de leur contrariété avec les droits fondamentaux (*avis préc*., n°29 à 36). Dans son avis du 7 juillet 2016, la Commission recommande toujours « instamment la dénonciation des traités et accords dits du Touquet et de Sangatte, ainsi que la dénonciation du protocole additionnel de Sangatte » (avis *préc*., pt 23).

[71] La seconde partie du rapport du Défenseur des droits d'octobre 2015 est entièrement et justement consacré aux « atteintes aux droits fondamentaux favorisées par une politique de fermeture étanche de la frontière ».

[72] Olivier Cahn, *La coopération policière franco- britannique dans la zone frontalière transmanche*, Thèse de doctorat en droit pénal, Université de Poitiers 2006, pp. 195- 204, 405- 408.

aussi de consacrer un droit à l'hébergement de tous les occupants du camp (A.). Il se contente de rappeler l'existence d'un tel droit au bénéfice des catégories les plus vulnérables identifiées par la loi (B.). En outre, émerge un droit à la non-éviction des personnes occupant depuis un certain temps un terrain tant que des mesures alternatives ne leur sont pas proposées (C.).

A. Refus de prescrire des mesures structurelles ou un hébergement généralisé en référé-liberté

Se refusant à prescrire des mesures plus structurelles compte tenu de l'office du juge des référés (1.), le juge administratif ne reconnaît de droit à l'hébergement d'urgence à tous les occupants du camp,, malgré leur situation de vulnérabilité (2.)

1. L'absence de mesure structurelles compte tenu de l'office du juge des référés

Parmi la trentaine de demandes d'injonctions sollicitées, il était notamment demandé de faire procéder à des travaux d'assainissement des terrains de la lande afin de permettre l'installation temporaire d'habitations salubres et non inondables ou encore d'enjoindre au préfet du Pas-de-Calais de procéder à un inventaire des ressources foncières publiques, en application du quatrième alinéa de l'article L. 2215-1 du CGCT, afin que les bâtiments inoccupés soient affectés au logement temporaire et d'urgence des personnes contraintes de vivre dans le camp.

Néanmoins le Conseil d'Etat limite l'office du juge des référés-liberté au prononcé de mesures à « très bref délai ». Pour cette raison, il a rejeté dans son ordonnance du 23 novembre 2015, ces demandes sans s'attarder davantage. C'est cette même auto-limitation qui avait abouti dans l'affaire des Baumettes à ce que, malgré le constat d'atteinte à la dignité du fait des conditions de détention, ce même juge ne prononce comme seule injonction, ou presque, que la dératisation et la désinsectisation de l'établissement malgré l'état général de délabrement de celui-ci[73]. De même, dans l'affaire de la surpopulation au Centre pénitentiaire de Nîmes, il n'avait prescrit que la distribution de savonnettes, de draps et couvertures propres[74].

On pourrait se satisfaire de cette solution s'il existait d'autres voie de recours permettant d'obtenir le prononcé par le juge administratif de mesures structurelles face à ce type de situation portant manifestement atteinte aux libertés. Mais le Conseil d'Etat a estimé que des mesures à caractère réglementaire ne peuvent plus être prononcées par le juge des référés-mesure utile[75].

Il n'existe donc pas de voie de recours effective permettant d'obtenir dans des délais satisfaisants l'adoption de mesures générales permettant d'améliorer, au-delà des mesures prescrites dans une urgence à 48 heures, substantiellement et durablement les conditions de vie dans un camp de migrants. Confirme ce constat l'ordonnance rendue par le TA de Lille le 18 octobre 2016, qui rejette la demande tendant à ce que le bidonville de la Lande soit viabilisé en aménageant « le campement actuel avec des bâtiments en dur » afin de permettre aux exilés de rester à Calais car, selon la formation à trois juges, cette « solution, qui au demeurant ne répond pas ou seulement partiellement à la problématique des troubles à l'ordre public exposée par la préfète du Pas-de-Calais, s'agissant tant des migrants eux-mêmes, qui seraient toujours exposés à l'emprise des réseaux de passeurs et qui continueraient de risquer leur vie pour tenter de se rendre en Angleterre, que des habitants de Calais et des usagers de la rocade »[76] (cons. 16). Le juge administratif ne reconnaît pas davantage un droit à l'hébergement d'urgence au bénéfice de tous les occupants du camp, mais un simple droit à la mise à l'abri.

---

[73] CE 11 juill. 2012, *SF-OIP*, n°347148, au Lebon. Voir aussi sur la dératisation et la lutte contre les nuisibles à Fresnes l'injonction prononcée par le TA de Melun, 6 octobre 2016, *OIP-SF*, n°1608163.

[74] CE 30 juill. 2015, *SF-OIP et Ordre des avocats au barreau de Nîmes* n°392043, AJDA 2015. 2216, note O. Le Bot.

[75] CE, Sect., 27 mars 2015, *SF-OIP*, n° 385332.

[76] TA de Lille, 18 octobre 2016, *préc*., cons. 16.

2. L'absence de consécration d'un droit à l'hébergement d'urgence pour tous les occupants du camp

Dans leur requête en référé-liberté, le Secours catholique et Médecins du Monde avaient demandé au Conseil d'Etat d'une part d'enjoindre au préfet du Pas-de-Calais de procéder à toute mesure utile pour proposer sans délai des solutions d'hébergement d'urgence à toutes les personnes contraintes de vivre dans le bidonville et d'autre part d'enjoindre au maire de Calais de mettre immédiatement à l'abri les personnes confrontées à des situations d'extrême vulnérabilité, en particulier les enfants en bas âge, les femmes victimes de la traite ou de la prostitution, les personnes âgées, malades ou encore handicapées.

Dans son rapport d'octobre 2015, le Défenseur soutenait que compte tenu de l'extrême précarité des conditions de vie du bidonville de Calais, l'ensemble des exilés « qui se trouvent contraints d'y vivre relèvent de fait du champ d'application des dispositions de l'article L.345-2-2 du code de l'action sociale et des familles » et devraient donc pouvoir bénéficier d'un hébergement d'urgence inconditionnel[77]. Cette position, réitérée par le DDD le 22 juillet 2016[78], a été aussi défendue par la CNCDH dans son avis du 7 juillet 2016[79].

Le Conseil d'Etat n'a toutefois érigé le droit à l'hébergement d'urgence au rang de liberté fondamentale susceptible d'être protégée par la voie du référé liberté qu'au bénéfice des seules personnes « en situation de détresse médicale, psychique et sociale »[80], comme cela est rappelé aussi bien dans sa décision du 23 novembre 2015 (cons. 7) que dans celle du 12 octobre 2016 (cons. 10). En outre, alors même qu'il s'agit à l'évidence d'une obligation de résultat qui pèse sur l'autorité publique, puisqu'il s'agit d'éviter d'exposer les sans-abris à une atteinte à la dignité humaine, le juge administratif suprême à estimer qu'il ne pèse sur l'administration qu'une obligation de moyens « renforcée »[81]. Le juge des référés-liberté n'est donc tenu d'apprécier, dans chaque cas d'espèce, uniquement « 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 »[82].

En outre, et de manière non moins critiquable, compte tenu du caractère universel et inconditionnel du droit à l'hébergement d'urgence, le Conseil d'Etat a admis, s'agissant de déboutés définitifs du droit d'asile sous le coup d'une mesure d'éloignement, que l'accès à l'hébergement d'urgence ne puisse être ordonné par le juge du référé qu'à titre exceptionnel[83]. Aggravant cette jurisprudence il a aussi a estimé qu'à l'issue de la période strictement nécessaire à la mise en œuvre du délai de départ volontaire, les étrangers sous le coup d'une obligation de quitter le territoire français ou dont la demande d'asile a été définitivement rejetée, même accompagnés d'enfants, ne peuvent plus en référé-liberté, sauf en cas de

---

[77] DDD, Exilés…, *préc.*, pp.15-18.

[78] DDD, déc. 22 juillet 2016, *préc.*, p.3.

[79] « Recommandation n° 8 : La CNCDH recommande que toute personne vivant dans le bidonville de Calais, et de ce fait intrinsèquement vulnérable, bénéficie d'un accès immédiat à un hébergement lui assurant des conditions de vie dignes et décentes » (CNCDH, avis 7 juillet 2016, *préc.*, n°38).

[80] CE, réf., 10 février 2012, *Fofana c. Ministre des solidarités et de la cohésion sociale*, n°356456, au Lebon T. A noter que la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 *de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion* a modifié l'article L. 345-2-2 du CASF afin d'ouvrir le dispositif à toute « personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale ». Les critères de vulnérabilité ne sont donc pas cumulatifs contrairement à ce qu'exige le Conseil d'Etat dans sa décision *Fofana* du 10 février 2012.

[81] Dans ses conclusions sur la série d'affaires du 13 juillet 2016 (*préc.*), Jean Lessi souligne « d'abord que cette grille, tenant compte des diligences et moyens, conduit le juge du référé-liberté à ne sanctionner qu'une « obligation de moyens » là où la loi semble rédigée dans les termes d'une obligation de résultat. Il s'agit tout de même d'une obligation de moyen *renforcée*, puisque dans l'appréciation portée par le juge de la gravité du résultat de l'action ou de l'inaction de l'administration intervient la situation du demandeur » (JCP A 2016, 2244).

[82] CE, réf., 12 mars 2014, n° 375956, au Lebon.

[83] CE, réf., 4 juillet 2013, n° 399750 ; CE, ord. réf., 24 sept. 2013, n° 372324 ; CE, réf., 15 mai 2014, n° 380289 ; CE, réf., 03 août 2015, n°392173.

circonstances exceptionnelles, revendiquer le bénéfice du droit à l'hébergement garanti par les articles L. 345-2 et suivants du CASF[84].

B. Un droit à l'hébergement d'urgence restreint aux seules catégories d'étrangers vulnérables identifiées par la loi

Dans l'ordonnance du 23 novembre 2015, le Conseil d'Etat a néanmoins pris soin de rappeler les catégories d'étrangers qui bénéficie, en vertu de la loi, d'un droit à l'hébergement : les demandeurs d'une protection internationale (1°), les femmes seules ou avec leurs enfants (2°) et les mineurs non accompagnés (3.).

1. Les demandeurs d'une protection internationale

Le juge administratif suprême rappelle en effet, quand application du droit de l'Union européenne[85] et de la loi française[86], les demandeurs d'asile doivent pouvoir bénéficier de conditions matérielles décentes[87], lesquelles doivent comprendre outre le logement, la nourriture, l'habillement ainsi qu'une allocation journalière (cons. 7). D'une manière générale, à l'aune de l'article 3 de la CEDH, la Cour européenne des droits de l'homme estime en effet que tous les demandeurs d'asile appartiennent « à un groupe de la population particulièrement défavorisé et vulnérable qui a besoin d'une protection spéciale»[88]. La Cour de justice a dans le même sens estimé que « l'économie générale et la finalité de la directive 2003/9 ainsi que le respect des droits fondamentaux, notamment les exigences de l'article 1er de la Charte selon lequel la dignité humaine doit être respectée et protégée, s'opposent […] à ce qu'un demandeur d'asile soit privé, fût-ce pendant une période temporaire après l'introduction d'une demande d'asile et avant qu'il ne soit effectivement transféré dans l'État membre responsable, de la protection des normes minimales établies par cette directive »[89]. Un Etat membre est donc, en tout état de cause, dans l'obligation positive de couvrir les besoins fondamentaux des demandeurs d'asile, notamment en les mettant à l'abri. Pourtant, là aussi, le Conseil d'Etat n'a consacré qu'une obligation de moyen et a admis la possibilité pour l'administration de différencier les possibilités d'accès au dispositif d'accueil des demandeurs d'asile « compte tenu notamment de [l']âge, de [l']état de santé ou de [la] situation de famille »[90].

S'agissant du camp de la Lande, le Conseil d'Etat ne tire aucune conséquence concrète des principes rappelés dans son ordonnance du 23 novembre 2015, tout comme dans sa décision du 12 octobre 2016, alors qu'à l'évidence les conditions de vie dans la *new jungle* sont bien en deçà du standard minimum exigé. Il se contente de constater qu'au niveau national, avec le plan gouvernemental annoncé à l'été 2015, le nombre de places en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou en hébergement d'urgence (HUDA) a été augmenté. Par suite il n'y aurait, à Calais, aucune « carence caractérisée »

---

[84] CE, Sect., 13 juillet 2016, *Département de la Seine-Saint-Denis*, n°388317 ; *Ministre des affaires sociales et de la santé c. M. et Mme Rumija*, n°400074, *Département du Puy-de-Dôme*, n° 399829, n° 399834, n°399836, JCP A 2016, 2244, concl. J. Lessi ; comm. H. Habchi.

[85] Directive « accueil » 2003/9/CE du 27 janvier 2003 refondue par la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013.

[86] Articles L. 744-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

[87] Serge Slama, « Le droit à des conditions matérielles d'accueil décentes : une nouvelle forme de justiciabilité pour quelle effectivité ? », RDSS 2010 p. 858 ; « Le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile : dissuader ou accueillir ? » in Cahiers de la recherche sur les Droits fondamentaux, 2015, n°13, p.15.

[88] CEDH [GC], 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09, §251.

[89] CJUE, 4e ch., 27 septembre 2012, *La Cimade & Gisti*, C-179/11, pt 56 ; ADL du 2 octobre 2012 par M-L. Basilien-Gainche http://revdh.org/2012/10/02. Sur cet arrêt voir aussi : Florence Benoît-Rohmer, « Dignité humaine », RTD Eur. 2013 p. 669

[90] CE, réf., 27 octobre 2010, *Min. Immigr. c. Veseli*, n°343898 ; CE, réf., 22 novembre 2010, *Min. Immigr. c. Sonko*, n° 344373.

dans leur prise en charge[91]. Pourtant les agents du Défenseur des droits avaient constaté lors de leurs déplacements dans le bidonville que « de nombreux demandeurs d'asile viv[…]ent au sein même du bidonville »[92]. Par suite, le Défenseur avait recommandé que leur soit garanti « sans délai » « un accès effectif au dispositif national d'accueil » et que leur soit fourni sur place « des conditions d'accueil dignes et conformes à la loi (…) »[93].

Le juge des référés constate pourtant la suffisance des mesures prises par les autorités en énumérant les mesures adoptées : permanence et maraudes des agents de l'OFII sur les lieux de vie pour informer les migrants en besoin de protection sur le droit d'asile, informations délivrées sur le terrain par les associations[94]. Mais il est vrai que, à la passivité des autorités étatiques à Calais dans ce domaine, a succédé un plus grand activisme de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Les associations mandatées par l'Etat vont davantage au devant des exilés pour tenter de les convaincre qu'ils ont une chance d'obtenir un statut en France. Cette politique plus volontariste a produit des effets puisque, comme le constate l'ordonnance, en 2015 environ 2 200 migrants du camp ont sollicité l'asile, soit le double par rapport à 2014. Le délai moyen de traitement a été ramené à une quarantaine de jours. Ainsi, le juge des référés estime qu'on ne peut reprocher à l'Etat une « carence caractérisée » dans la prise en charge des « migrants au titre de l'asile »[95].

D'autres évolutions favorables s'agissant de la prise en charge des demandeurs d'asile, saluées par la CNCDH, sont à souligner. D'une part, l'OFII a accentué ses maraudes sociales dans le bidonville et dispense également des informations relatives à la demande d'asile par l'intermédiaire du bureau installé dans l'enceinte du centre Jules Ferry et d'une mobil-home. L'OFPRA effectue également de nombreuses missions foraines d'information, de conseil et d'orientation à Calais et sur le site de la lande. Par ailleurs, un « guichet unique » destiné à enregistrer les demandes d'asile et à ouvrir les droits aux conditions matérielles d'accueil, comme le prévoit la loi du 29 juillet 2015 réformant l'asile, a été mis en place le 4 janvier 2016 à la sous-préfecture de Calais et les délais relatifs à l'enregistrement des demandes d'asile en trois jours seraient respectés (article L.741-1 du CESEDA)[96]. Malgré ces améliorations, la CNCDH estime qu'il existe encore des insuffisances s'agissant de l'information « claire et complète » des exilés sur les procédures « Dublin » et sur la demande d'asile en France[97]. Elle préconise aussi un renforcement des moyens matériels et humains consacrés à l'information et à l'accompagnement juridique des personnes « désirant entamer une procédure de regroupement familial sur le fondement du règlement Dublin III ou de l'article 8 de la CESDH »[98].

D'autre part, depuis le 15 janvier 2016, l'Etat a installé un Centre d'accueil provisoire (CAP) sur un terrain jouxtant le bidonville et clôturé, composé de 125 containers chauffés permettant d'héberger chacun 12 personnes, soit 1500 places au total. Deux espaces de six containers sont réservés aux familles. Centre semi-ouvert géré par l'association *La Vie active*, son accès est, pour des raisons de sécurité, contrôlé par un système biométrique de l'empreinte de la main. Si là aussi, ces installations constituent un progrès indéniable, car elles permettent d'offrir aux exilés des conditions de vie plus décentes en étant au chaud et à l'abri des intempéries, les autorités indépendantes déplorent le sous-dimensionnement du dispositif. En effet, ces 1500 places dans le CAP et les 400 places dans le centre d'hébergement pour femmes sont largement insuffisantes au regard de 6 000 à 10 000 de personnes

---

[91] Ordonnance 23 novembre 2015, *préc.*, cons. 16.

[92] DDD, Exilés…, rapp. *préc.*, p.20.

[93] *Ibid.*

[94] Ordonnance du 23 novembre 2015, *préc.*, cons. 15.

[95] *Ibid.*, cons. 16.

[96] CNCDH, avis du 7 juillet 2016, pts 70-71.

[97] Le nombre d'Afghans augmenterait et représente actuellement environ 40% de la population, le nombre de Soudanais tend à baisser et représenterait environ 28% de la population, puis viennent les Erythréens dont le nombre reste constant représentant environ 11% de la population. On trouve aussi des exilés syriens.

[98] CNCDH, avis du 7 juillet 2016, *préc.*, pt 72.

qui fréquentent, selon les périodes, le bidonville. Plusieurs milliers d'exilés sont donc réduits à (sur)vivre dans des tentes et cabanons sur la lande – conditions que l'Etat reconnaît lui-même contraires à la dignité de la personne humaine[99]. En outre, l'existence de telles structures suppose de sélectionner les bénéficiaires du dispositif. S'il n'est pas critiquable que la priorité soit donnée aux familles et autres personnes vulnérables (handicapés, malades, etc.), sur quelle base déterminer les autres bénéficiaires alors que tous les exilés de lande sont en situation de vulnérabilité ?

En pratique, selon le Défenseur des droits, 1 200 demandeurs d'asile seraient présents dans le CAP. Toutefois, le standard adopté au sein de ces containers, « peu avenant et froid », selon la description de la CNCDH[100], n'offre pas le niveau de prestation des CADA, en termes de conditions matérielles d'accueil, de lieux de sociabilité mais aussi de suivi social et administratif[101]. Il est par exemple impossible de préparer des repas au sein des containers et il n'existe aucune activité culturelle ou éducative. Le Défenseur des droits était donc favorable à la création sur la lande de structures plus pérennes « en dur » mais aussi plus petites et non regroupées en un seul lieu afin d'éviter la reconstitution d'un « Sangatte à ciel ouvert »[102]. L'un des enjeux du démantèlement total du camp fin octobre 2016 est de savoir si ces structures vont être maintenues pour accueillir le noyau dur des exilés refusant de quitter Calais et d'abandonner leur projet de rejoindre la Grande-Bretagne[103]. L'Etat n'y est évidemment pas favorable car il craint que si une structure est maintenue, cela créé un nouveau point de fixation des migrants – et des passeurs. Mais, comme le soulignent tous les acteurs, c'est une illusion de croire qu'aucune nouvelle *jungle* ne se constituera spontanément à la suite du démantèlement – comme l'ont montré les précédents de la fermeture de Sangatte en 2002 ou des différentes jungles en 2009. Tant qu'il y aura des contrôles frontaliers à Calais, il y aura des *jungles*…

Enfin, depuis fin octobre 2015, il est désormais possible aux exilés de la *jungle* Calais d'être hébergés dans des « centres d'accueil ou d'orientation » (CAO ou « centres de répit[104] ») permettant une mise à l'abri « ailleurs en France » s'ils manifestent le souhait de renoncer à leur projet migratoire vers le Royaume-Uni et sans que cette offre soit conditionnée par le dépôt préalable d'une demande d'asile en France[105]. Ce dispositif, qui reposait jusqu'ici sur la base du volontariat, a trouvé son rythme de croisière : 130 personnes étaient orientées chaque semaine vers des CAO. Trois départs hebdomadaires en bus étaient organisés, dont l'un est réservé aux familles. Au total, plus de 6000 exilés ont bénéficié de ce dispositif de sortie, soit l'équivalent du total des habitants du bidonville, et ce sans pour autant en diminuer le nombre…

Le processus a néanmoins suscité certaines critiques : d'une part que les volontaires ne sont informés de leur destination qu'au tout dernier moment avant le départ. D'autre part les conditions de suivi et de prise en charge ne sont pas toujours à la hauteur – notamment s'agissant de l'identification des

---

[99] Voir l'entretien du ministre du Logement Emmanuelle Cosse : « Un hiver de plus dans la jungle de Calais n'est pas possible », *Libération*, 14 octobre 2016.

[100] CNCDH, avis du 7 juillet 2016, *préc.*, pt 43.

[101] DDD, déc. 22 juillet 2016, *préc*., p.3.

[102] *Ibid*. Pour rappel, le centre de Sangatte avait été créé en 1999 dans un ancien immense hangar d'Eurotunnel qui avait servi à pour la construction du tunnel sous la Manche.

[103] Favorable au démantèlement complet du camp de la Lande, le HCR demande néanmoins le maintien sur place d'« infrastructures de transit » permettant de transférer rapidement les personnes vers des structures d'accueils ailleurs en France (*Le Monde*, 14 octobre 2016). V. HCR, « Fermeture de la « jungle » de Calais : le HCR se félicite de la décision de la France et souligne le besoin crucial d'une prise en charge appropriée pour les résidents », 14 octobre 2016 http://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2016/10/5800a246a/fermeture-jungle-calais-hcr-felicite-decision-france-souligne-besoin-crucial.html

[104] Une note ministérielle du 7 décembre 2015 présente l'hébergement en CAO comme le moyen « d'offrir un temps de répit aux migrants, loin des réseaux de passeurs et des difficultés humanitaires existant à Calais, afin de leur permettre de reconsidérer leur projet migratoire ».

[105] Demandé par les associations, ce dispositif faisait partie des préconisations du rapport Aribaud-Vignon (*Rapport à Monsieur le Ministre de l'intérieur sur la situation des migrants dans le Calaisis*, juillet 2015, p.76). L'OFPRA s'est engagé à traiter les demandes d'asile des migrants en CAO dans un délai de 3 mois. Le taux d'accord des migrants de Calais serait de 71%.

personnes les plus vulnérables[106]. Surtout, les intéressés sont parfois amenés à rester durablement dans les CAO après avoir déposé une demande d'asile alors qu'ils devraient être immédiatement pris en charge dans le cadre du dispositif dédié (CADA ou HUDA). Saisi de cette question, le juge des référés du Conseil d'État vient pourtant de juger, s'agissant d'un migrant qui avait accepté de sortir de la jungle de Calais dans le cadre de ce dispositif, que le passage par un CAO ne garantit pas une prise en charge effective du demandeur d'asile[107]. Comme le note Christophe Pouly dans un commentaire de cette décision, « si l'ouverture des CAO a pu permettre d'évacuer une partie des résidents de la lande de Calais, elle ne garantit pas encore aux migrants le plein exercice du droit d'asile », comme cela leur avait été promis[108]. L'autre enjeu est d'assurer aux exilés acceptant de sortir de la jungle mais dont les empreintes figurent sur le fichier EURODAC qu'ils ne feront pas l'objet d'une procédure de réadmission dans le cadre du règlement « Dublin III » vers le pays où ils sont entrés dans l'Union européenne. Or, formellement la note du 7 décembre 2015 n'a prévu d'envisager l'application des clauses discrétionnaires du règlement Dublin III que « pour les personnes qui justifient d'attaches particulières au Royaume-Uni permettant leur transfert légal vers ce pays ». Aussi bien la CNCDH que le DDD n'ont cessé de recommander au ministère de l'intérieur de faire systématiquement bénéficier les exilés de Calais de la clause de souveraineté. Si le ministère s'est abstenu de prendre formellement un engagement en ce sens, dans la pratique, toutefois, ils ne feraient pas l'objet de décision de réadmission[109]. Ainsi, la *jungle* serait aussi devenue un sas de « dédublinisation », au sein duquel les exilés sont contraints d'attendre six mois afin de pouvoir déposer une demande d'asile en France – ce qui aurait pu contribuer à une hausse du nombre de ses occupants durant l'été 2016, dans un contexte où tous les campements parisiens de migrants ont été systématiquement démantelés – en attendant l'ouverture du centre humanitaire parisien.

Le camp de réfugiés de Grande-Synthe, baptisé « La Linière », aurait pu constituer un modèle pour assurer la pérennité du camp de Calais. Il a été créé, contre la volonté de l'Etat, à l'initiative du maire de cette ville du Nord de la France, dans la périphérie de Dunkerque, pour remplacer le campement spontané de Basroch, où les conditions de vie étaient dantesques. Aménagé par Médecins sans frontières conformément aux normes du HCR, il a ouvert en mars 2016 et est depuis géré par la municipalité en collaboration avec l'AFEJI[110]. L'Etat a fini par accepter d'en assurer la prise en charge. A l'origine, ce camp accueillait près de 1 500 personnes dans 400 cabanes en bois. Toutefois, conçue comme un dispositif provisoire, les cabanes sont progressivement fermées. Il accueillait en octobre 2016 près de 725 exilés, principalement des personnes vulnérables (familles et mineurs isolés) et essentiellement Kurdes[111], dont la moitié ont demandé l'asile.

Le futur camp humanitaire de la mairie de Paris – l'un pour les hommes seuls sur le boulevard Ney (18e) pourrait constituer un autre modèle d'accueil inconditionnel des exilés[112]. Un accueil de jour, installé dans une immense bulle gonflable de 1.000 m2 permettra une pré-évaluation par les travailleurs sociaux d'Emmaüs Solidarité et de l'OFII. Le centre intégrera un pôle de soins et permettra l'hébergement de certains exilés pour – normalement[113] – quelques jours, le temps que des places

---

[106] CNCDH, avis du 7 juillet 2016, *préc*., pt. 75.

[107] CE, 4 oct. 2016, n° 403800.

[108] Christophe Pouly, « Centre d'accueil et d'orientation : voie sans issue pour les demandeurs d'asile ? », *Dictionnaire permanent – droit des étrangers*, actualité du 17 octobre 2016.

[109] Maryline Baumard, « A Calais, près de 10 000 migrants dans l'impasse », *Le Monde*, 29 août 2016.

[110] Association des Flandres pour l'éducation, la formation des jeunes et l'insertion sociale et professionnelle.

[111] Rapport de la mission d'information sur la situation des migrants et des réfugiés à Calais et à Grande-Synthe, *préc*. Selon le représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés, Tomáš Boček, le camp serait aux mains de contrebandiers et passeurs kurdes.

[112] A noter que si l'accueil dans la « bulle » sera inconditionnel, en revanche un certain nombre de critères subordonnent l'admission dans la « halle » des personnes hébergées, comme le fait d'être « primo-arrivant » et, *a priori*, demandeurs d'asile. Le sort des « Dublinés », demandeurs d'asile déboutés et des sans-papiers n'est pas encore clarifié.

[113] Là-aussi, compte tenu de la saturation du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile sous-dimensionné au regard du nombre de demandeurs d'asile, on peut craindre que l'hébergement temporaire s'éternise, comme pour les CAO.

soient disponibles dans les structures dédiées. L'hébergement se fera dans un bâtiment divisé en huit îlots, avec des chambres en bois préfabriqué de quatre personnes[114].

Les familles et les femmes seraient regroupées à Ivry-sur-Seine dans un bâtiment appartenant à la mairie. Elles constituent également une population vulnérable.

2. Les femmes migrantes, une population vulnérable surexposée à des risques

Au sein du bidonville, on constate une présence certes minoritaire mais non négligeable de femmes. Surexposées à certains risques, notamment d'agressions sexuelles ou de traite sexuelle[115], elles constituent un des groupes particulièrement vulnérable et surexposé à certains risques. On dénombrerait environ 300 femmes seules selon le Défenseur des droits[116]. Pour la CNCDH, on constaterait pour les femmes enceintes des cas de recours tardif aux soins[117]. A des fins de protection, le centre d'accueil « Jules Ferry » a été ouvert avec pour accueillir initialement 120 femmes et enfants pour en accueillir finalement 400. De ce fait, le Conseil d'Etat a déduit dans son ordonnance du 23 novembre 2015 l'absence de violation grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale les concernant[118]. Outre que cette réponse n'est guère satisfaisante au regard de l'ensemble des problématiques spécifiques qui se posent aux femmes migrantes survivant dans une jungle principalement fréquentée par des hommes, on ne peut qu'être frappé par le fait que ce considérant est la seule allusion à la présence féminine, et à leur vulnérabilité particulière, dans l'ensembles des décisions rendues par la juridiction administrative. Ainsi, par exemple, le tribunal administratif de Lille ne fait aucune mention aux femmes dans son ordonnance du 18 octobre 2016 validant le démantèlement total du camp.

3. Les mineurs non accompagnés, la catégorie la plus vulnérable

S'agissant des mineurs non accompagnés, leur situation est également à peine relevée par le Conseil d'Etat. Dans son ordonnance du 23 novembre 2015, le Conseil d'Etat se contente de constater, au titre de l'urgence, que parmi les 6 000 occupants du camp on dénombre « 300 femmes et 50 enfants »[119] et il confirme, compte tenu du fait qu'ils constituent « les personnes les plus vulnérables » du camp[120], l'injonction prononcée en première instance par le juge des référés lillois à la préfète du Pas-de-Calais de procéder, sous quarante-huit heures, au recensement des mineurs isolés « en situation de détresse » et de se rapprocher du département en vue de leur placement au titre de l'Aide sociale à l'enfance. Cette injonction n'a manifestement pas eu de portée notamment parce que le centre d'accueil de St Omer géré par France terre d'asile était situé à plusieurs dizaines de kilomètres et que le taux de fuite était important, pour retourner dans la jungle et tenter de rejoindre la Grande-Bretagne. Ainsi, au dernier recensement la présence des mineurs non accompagnées est devenu endémique : alors qu'en mai 2016 il était encore recensé 350 mineurs isolés, soit environ 10% exilés du camps, en octobre ont été recensés 1290 mineurs isolés dont « à peu près 500» affirment avoir de la famille en Grande-Bretagne[121].

---

[114] Mairie de Paris, « Deux camps humanitaires pour les réfugiés », 10 octobre 2016 http://www.paris.fr/actualites/deux-camps-humanitaires-pour-les-refugies-3997. Voir aussi Gisti, « Et maintenant, les camps humanitaires (édito) », *Plein droit* n° 110, juin 2016.

[115] J. Pascual, M. Suc, « Dans la « jungle » de Calais, l'ombre de la prostitution », *Le Monde*, 13 août 2015

[116] DDD, *Exilés…, préc*., p.57.

[117] CNCDH, avis du 7 juillet 2016, *préc*., n°49.

[118] Ordonnance du 23 novembre 2015, *préc*., cons. 8.

[119] *Ibid.*, cons. 6.

[120] *Ibid.*, cons. 8.

[121] « Jungle de Calais: près de 1300 mineurs isolés, selon France Terre d'asile », *Libération*, 12 octobre 2016.

Pourtant, dans le prolongement de l'arrêt *Tarakhel c. Suisse*[122], le Défenseur recommandait d'une part aux autorités de porter une attention particulière à la situation des demandeurs d'asile accompagnés d'enfants[123] et, d'autre part, compte tenu des obligations spécifiques pesant sur les pouvoirs publics à leur égard[124], de développer des actions spécifiques pour normaliser la vie des enfants du bidonville. Il demandait aussi au maire de Calais d'assumer ses responsabilités légales en matière d'obligation scolaire. Alors que la seule scolarisation assurée jusqu'ici l'était par l'Ecole laïque du chemin des Dunes grâce à une trentaine de bénévoles, deux enseignants spécialisés du ministère de l'Education nationale ont été affecté à la rentrée 2016 pour assurer l'instruction des enfants vivant dans le bidonville, au centre Jules Ferry ou au CAP[125].

Il était également prévu d'ouvrir en novembre 2016 dans une structure modulaire un nouveau centre d'accueil des mineurs isolés d'environ 150 places. Celui-ci est désormais compromis dans la perspective du démantèlement[126]. Comme le note le représentant spécial du Conseil de l'Europe : « L'absence de protection des mineurs non accompagnés à Calais est extrêmement préoccupante et appelle une solution d'urgence. […] Des dispositions doivent d'urgence être prises pour héberger les 1 000 mineurs isolés ou plus qui vivent actuellement dans des conditions indignes dans des camps du Nord de la France »[127].

Pourtant, dans le prolongement de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg[128], le Conseil d'Etat a récemment jugé qu'« une obligation particulière pèse sur ces autorités lorsqu'un mineur privé de la protection de sa famille est sans abri et que sa santé, sa sécurité ou sa moralité est en danger ». Ainsi un département, chargé de l'aide sociale à l'enfance, ne peut s'exonérer de son obligation de prise en charge des mineurs isolés étrangers au motif d'une saturation de ses capacités d'accueil. Constitue un traitement inhumain et dégradant le fait de laisser des mineurs isolés « dans une situation de précarité et d'extrême vulnérabilité » vivre dans des tentes, dans des conditions d'insalubrité, sans assurer la couverture des besoins élémentaires tels que la nourriture, l'accès à l'eau potable et à l'hygiène. En cas de carence caractérisée du département, il appartient aux titulaires du pouvoir de police générale, garants de la sauvegarde de la dignité humaine, de se substituer à lui afin de faire cesser la situation. A cet égard, dans les quatre espèces, le Conseil d'État valide l'injonction du juge des référés du TA de Lille de proposer une solution d'hébergement, « *incluant le logement* et la prise en charge des besoins élémentaires quotidiens » dans un délai de trois jours[129].

Le tribunal administratif de Lille a aussi, dans la récente affaire dite du « jardin des Olieux », refusé de faire droit à une demande d'expulsion du domaine public un groupe de mineurs isolés étrangers, alors même que dans ce lieu, les conditions sanitaires et de salubrité sont « déplorables », car « le département du Nord et la ville de Lille se sont, depuis août 2015, abstenus d'intervenir et de proposer, même à titre très temporaire, des solutions d'hébergement, laissant la situation s'aggraver et contraignant les habitants d'un quartier et les associations à se substituer partiellement aux autorités défaillantes »[130].

---

[122] CEDH [GC], 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Suisse*, n° 29217/12.

[123] DDD, Exilés, *préc.*, p.51.

[124] CEDH, 7 juillet 2015, *V.M. et autres c. Belgique*, n° 60125/11 (affaire renvoyée en Grande chambre).

[125] Il s'agit de deux classes pouvant accueillir jusqu'à 60 enfants âgés de 6 à 16 ans. Selon le représentant spécial du Conseil de l'Europe (rapp. *préc.*), « seul le français y est enseigné. Si environ 80 enfants assistaient à ces cours en juin, ils n'étaient que 40 lors de notre visite. Par ailleurs, leur présence en classe est sporadique : dans la pratique, seuls 10 à 15 enfants viennent à chaque cour »

[126] Rapport du représentant spécial du Conseil de l'Europe, *préc*. Voir aussi pour un descriptif plus précis la décision du Défenseur des droits MSP-MDE-2016-198, *op. cit.*, pp.14-15.

[127] *Ibid.*

[128] CEDH, 5 avril 2011, *Rahimi c. Grèce*, n° 8687/08, §86.

[129] CE, 27 juill. 2016, *Département du Nord*, n° 400055, n° 400056, n° 400057, n°400058 ; CE, réf., 28 juillet 2016, n°401626.

[130] TA Lille, ord., 1er sept. 2016, *Métropole européenne de Lille*, n° 1606080.

Car ce qui se dessine de plus en plus ce n'est pas tant un droit à l'hébergement mais une protection contre le démantèlement de campement, faute de solutions alternatives.

C. Droit à la non éviction à défaut d'alternative

Dans la logique de l'arrêt *Winterstein*[131], récemment renforcée par un arrêt *Bagdonavicius*[132], la décision d'expulsion de personnes de terrains, même occupés illégalement, dès lors qu'il existe une ancienneté suffisante, est susceptible de constituer une violation de l'article 8 de la CEDH si les autorités n'ont pas mené un réel examen de la proportionnalité de l'ingérence et qu'elles ont failli à mener une véritable consultation avec les intéressés sur les possibilités de relogement en fonction de leurs besoins préalablement à leur expulsion forcée.

Alors que jusqu'ici la jurisprudence sur cette question d'évacuation des campements illégaux était assez hésitante[133], le TGI de Béthune a récemment rejeté la requête de la commune de Norrent-Fontes visant à obtenir l'expulsion des exilés de ce terrain à proximité d'une aire d'autoroute en dépit des conditions « difficiles et précaires »[134]. Selon l'ordonnance en effet, dès lors que grâce à l'action d'associations, elles sont néanmoins « encadrées *a minima* et (…) permettent notamment [aux occupants] d'accéder à de nombreux soins, qui, s'ils étaient expulsés, ne seraient plus garantis, et il est loisible d'imaginer combien les conditions de vie seraient encore plus dangereuses et précaires en dehors de toute cette organisation actuelle, même imparfaite ; à noter en effet que de nombreuses associations interviennent (…) ; des activités culturelles sont mêmes prévues et organisées »[135].

Et pour ce faire, le juge examine précisément les solutions alternatives proposées par les pouvoirs publics puisqu'il considère en l'espèce que « le sous-préfet ne peut ainsi pas se contenter d'indiquer que tout migrant se verra proposer un hébergement en CAO, et ce alors que la « jungle de Calais » n'a toujours pas trouvé de solution pérenne et qu'il doit être opéré un démantèlement pour près de 12 000 personnes avant la fin de l'année et que le sous-préfet évoque environ 400 places mais toutes disséminées dans le territoire national, dont il a été démontré que les migrants n'y restaient pas et revenaient au lieu d'origine »[136].

Dans ce sens, la circulaire interministérielle du 26 août 2012 prévoit, en cas d'évacuation des campements illicites, la nécessité d'établir « un diagnostic de la situation de chacune des familles ou personnes isolées. Il devra être global pour prendre en compte l'ensemble des problématiques (situation administrative, état de santé, logement, emploi, scolarisation,…) et individualisé afin de prendre en compte les spécificités de chacune des familles et de leur projet ». Cette instruction rappelle qu'en matière d'hébergement et d'accueil, les préfets sont invités à mobiliser « l'ensemble des dispositifs » et notamment recourir avant l'évacuation, à l'hébergement d'urgence et porter une attention particulière aux personnes les plus vulnérables[137].

---

[131] CEDH, 17 octobre 2013, *Winterstein c. France*, n° 27013/07. V. aussi CEDS, 5 déc. 2007, *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, Réclamation n° 33/2006.

[132] CEDH, 11 octobre 2016, *Bagdonavicius et autres c. Russie*, n°19841/06.

[133] V. notamment G. Hébrard, « Quand les juges des référés judiciaire et administratif se contredisent sur l'évacuation de campements illicites », *La Revue des droits de l'homme / Actualités Droits-Libertés*, 08 octobre 2014 ; URL : http://revdh.revues.org/888 ; pour une illustration, v. Cass., 3eme civ., 17 déc. 2015, n° 14-22095.

[134] Défenseur des droits, « Le TGI de Béthune s'oppose au démantèlement du camp de Norrent-Fontes en reprenant les observations du Défenseur des droits », 13 octobre 2016 http://www.defenseurdesdroits.fr. Cette ordonnance est accessible sur le compte tweeter de l'avocate Me Julie Bonnier https://twitter.com/JulBONNIERHAMON

[135] Défenseur des droits, « Le TGI de Béthune s'oppose au démantèlement du camp de Norrent-Fontes en reprenant les observations du Défenseur des droits », 13 octobre 2016.

[136] *Ibid.*

[137] Circulaire interministérielle NOR INTK1233053C du 26 août 2012 *relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites*.

C'est dans ce cadre que s'inscrit le démantèlement total du camp de la Lande qui devrait avoir lieu dans la semaine du 24 octobre 2016, à l'issue d'un diagnostic dans le cadre de la mission d'expertise confiée à M. Aribaud, président du centre d'orientation sociale, et M. Vignon, président de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion et des négociations menées avec la Grande-Bretagne pour la prise en charge des mineurs isolés ayant de la famille réfugiée dans ce pays[138]. Alors que les départs de Calais vers des CAO s'opéraient, depuis octobre 2015, sur la base du volontariat, les 7000 occupants seront contraints lors du démantèlement de monter dans les bus, « faute de quoi ils seront emmenés dans un centre de rétention administrative » même s'ils ne sont pas reconductibles du fait de leur nationalité[139]. Les migrants devront déposer dans les CAO une demande d'asile – avec l'hypothèque de la « dédublinisation » - ou y faire examiner leur situation. Par ailleurs, devant le tribunal administratif de Lille, la préfète du Pas-de-Calais a indiqué que des solutions spécifiques ont été prévues d'une part pour les exilés poursuivant des études qui se verront réserver des places dans les CAO lillois[140], et pour les personnes particulièrement vulnérables d'autre part, et notamment les personnes malades et les mineurs non accompagnés.

S'agissant de ces 1300 mineurs isolés, ceux qui souhaitent aller au Royaume-Uni rejoindre leur famille seront pris en charge le temps que leur demande soit examinée par les autorités britanniques dans le centre d'accueil provisoire (CAP) situé sur le site de la Lande. Les autres seront logés dans des CAO dédiés, le temps que leur prise en charge soit assurée, par les départements, dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance. Le tribunal administratif estime à ce propos que même si le CAP et les CAO ne sont aux normes pour accueillir des mineurs, ces structures sont en tout état de cause plus adaptées que le campement actuel, qui lui est constitutif d'un traitement inhumain et dégradant…[141].

Le juge des référés lillois estime plus largement que l'Etat français est libre de contraindre les exilés à monter dans des bus pour rejoindre les CAO car « il y a lieu de rappeler que […] les pouvoirs publics ne sont pas tenus de prendre en compte le choix par les migrants de leur Etat ou de leur lieu de résidence »[142]…. L'existence de l'article 2 du Protocole n°4 de la CEDH semble avoir échappé au tribunal… Il écarte aussi l'invocation de l'arrêt Winterstein en estimant que les « abris de fortune » des migrants de la lande ne peuvent être considérés, au regard de l'ancienneté de leur installation, comme des domiciles au sens de cette disposition l'article 8 de la CEDH et « la mesure d'évacuation envisagée ne porte pas au et à l'inviolabilité du domicile une atteinte disproportionnée au regard des objectifs qu'elle poursuit »[143].

Selon toute vraisemblance cette ordonnance donnera lieu à un appel devant le Conseil d'Etat qui devra donc préciser si les garanties apportées par le gouvernement sont suffisantes. Selon toute vraisemblance aussi, celui-ci ne s'opposera pas à ce démantèlement du camp de la Lande. Pourtant après la fermeture de l'actuelle *jungle* de Calais à n'en pas de douter de nouvelles *jungles* verront le jour, probablement dans des conditions de vie encore plus difficile pour les exilés. Et à n'en pas douter cela donnera lieu à d'autres recours permettant, à défaut de solutions réellement respectueuse des droits fondamentaux, qui comprend aussi la liberté de circulation, de faire émerger du droit de la *jungle*. Mais quel droit ?

---

[138] Pour l'instant la Grande-Bretagne ne s'est engagée qu'à prendre quelques dizaines de mineurs non accompagnés (« UK to take small group of children from Calais refugee camp », *The Guardian*, 16 octobre 2016). Cf. Bernard Cazeneuve, "The UK must fulfil its moral duty to Calais's unaccompanied children", *The Guardian*, 17 octobre 2016 https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/oct/17/uk-moral-duty-calais-unaccompanied-children-asylum

[139] Maryline Baumard, « Compte à rebours pour la « jungle » de Calais », *Le Monde*, 17 octobre 2016.

[140] « Lille : L'université de Lille 1 va accueillir 80 étudiants de la « Jungle » de Calais », *20 minutes*, 20 octobre 2016.

[141] TA de Lille, 18 octobre 2016, *préc*, cons. 15.

[142] *Ibid*., cons. 16.

[143] *Ibid*., cons. 17.