



HAL
open science

“ La loi de la jungle ” : protection de la dignité et obligation des pouvoirs publics dans le camp de Calais
Note sous CE, Ord., réf., 23 novembre 2015, n°s 394540 et 394568

Diane Roman, Serge Slama

► **To cite this version:**

Diane Roman, Serge Slama. “ La loi de la jungle ” : protection de la dignité et obligation des pouvoirs publics dans le camp de Calais Note sous CE, Ord., réf., 23 novembre 2015, n°s 394540 et 394568. RDSS. Revue de droit sanitaire et social, 2016, 1/2016, pp.90-106. hal-01949482

HAL Id: hal-01949482

<https://hal.science/hal-01949482v1>

Submitted on 10 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.

RDSS

RDSS 2016 p.90

« La loi de la jungle » : protection de la dignité et obligation des pouvoirs publics dans le camp de Calais

Note sous CE, Ord., réf., 23 novembre 2015, n°s 394540 et 394568

Diane Roman, Professeure de droit public à l'Université François-Rabelais

Serge Slama, Maître de conférences HDR à l'Université Paris Ouest Nanterre, CREDOF-CTAD UMR 7074

Quelles obligations pèsent sur l'État, et accessoirement sur la commune propriétaire du terrain, en référé-liberté, lorsque les autorités publiques ont pris l'initiative de créer ou de laisser s'installer un camp de migrants ? Telle était la question à laquelle le Conseil d'État a répondu dans l'ordonnance commentée. Car le site de « la Lande » sur lequel ont été regroupés par les pouvoirs publics, depuis mars 2015, les exilés de Calais a toutes les caractéristiques d'un camp (1). D'origine militaire, le terme de « camp » désigne, selon le Petit Robert, des « zones d'habitations sommaires édifiées pour une population qui fait l'objet d'une ségrégation ». Le terme de « campement » désigne quant à lui une « installation provisoire et désordonnée » et cette expression renvoie davantage à « l'action de camper », c'est-à-dire d'établir provisoirement un bivouac. Or, il apparaît que « la Lande » est appelée à durer....

Elle a déjà une histoire : La fermeture du centre de Sangatte fin 2002, qui avait accueilli en trois ans plus de 60 000 migrants, correspondait à une volonté de « dispersion des migrants présents sur le territoire de la commune de Calais » (2) afin d'éviter l'apparition d'un nouveau point de fixation. 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 » (3).

La constitution du camp de « la Lande » en mars 2015 vise davantage à invisibiliser et à regrouper les migrants pour mieux les contrôler. Ce « terrain sablonneux de 18 hectares, situé en zone inondable, marécageuse particulièrement exposée au vent et aux intempéries » (4), installé en périphérie d'usines classées SEVESO et sur une zone naturelle non constructible, n'a en effet pas été un lieu spontanément investi par les exilés. 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. Une mise à l'écart violente. Une immobilisation d'étrangers en mouvement. Une séparation des migrants et de la ville » (5).

Pour la plupart des acteurs locaux, le choix de ce terrain par l'État, sur la base d'une convention avec la ville et la Région, ne reposait pas tant sur une volonté d'améliorer le sort des migrants 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, au point que certains qualifient ce lieu de « bidonville d'État ». On constate aussi une ségrégation interne au camp à la fois sexuée (le camp est en théorie réservé aux hommes) et ethno- raciale (les migrants sont regroupés par nationalité ou par zone d'origine).

Dès le printemps 2015, plusieurs des associations présentes sur place ont alerté la Commission nationale consultative des droits de l'homme « de la situation humanitaire extrêmement préoccupante des migrants à Calais et dans le Calaisis ». Elle a rendu en juillet 2015 un avis dénonçant les « conditions inhumaines dans lesquelles les migrants tentent de survivre » et « l'impasse dans laquelle se trouvent non seulement ces exilés mais aussi les autorités publiques confrontées à des problèmes d'une particulière complexité » (6). Mais c'est surtout avec la publication en octobre 2015 par le Défenseur des droits du rapport « Exilés et droit fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais », après des missions sur place, que des associations (Médecins du Monde et le Secours catholique), ont décidé d'agir en justice. Paradoxalement, alors que le rapport était passé pratiquement inaperçu lors de sa sortie (7), la virulente réaction du ministère de l'Intérieur et la réplique de Jacques Toubon (8) ont ouvert une fenêtre de tir contentieuse aux associations, comparable à celle offerte par la publication du rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté dans l'affaire des Baumettes (9). En outre, de manière concomitante, 800 personnalités ont lancé un appel pour alerter l'opinion publique sur le sort réservé aux exilés de Calais (10).

C'est pour « mettre le gouvernement face à ses responsabilités, face au droit (...) et au pied du mur » (11) que les deux ONG qui interviennent dans le camp ont initié la procédure par la voie d'un référé-liberté, présenté de concert avec six migrants et soutenues par plusieurs autres associations (Cimade, LDH, Amnesty International France, ACAT-France, etc.).

Le résultat obtenu a été (presque) à la hauteur des espérances de ces associations. En effet, dans une longue ordonnance rendue le 2 novembre 2015 (12), le juge des référés du tribunal administratif de Lille a prononcé plusieurs injonctions visant à améliorer concrètement les conditions de vie, la sécurité ou la salubrité du site ainsi que la protection effective des mineurs isolés. Sur appel du ministère de l'Intérieur, qui prétendait dans les médias avoir d'ores et déjà mis en oeuvre toutes les mesures prescrites, le juge des référés du Conseil d'État a rendu, le 23 novembre 2015, une ordonnance confirmant en tous points l'ordonnance du premier juge.

L'ordonnance rendue mérite l'attention à plusieurs égards : sur le plan procédural, le Conseil d'État a fait droit à cette forme d'action collective par laquelle des organisations non gouvernementales sont reconnues légitimes à représenter en référé-liberté les intérêts de personnes en situation de vulnérabilité ou de dépendance à l'égard de l'administration (13) et ayant des difficultés à intervenir individuellement - même si, en l'espèce, des migrants ont été symboliquement associés à l'action. Mais c'est la motivation de l'ordonnance qui retiendra ici l'attention : en effet, le juge du Palais Royal apporte différentes précisions s'agissant d'une part de l'appréciation de la vulnérabilité des migrants et, d'autre part, des obligations pesant sur les autorités de police administrative générale en matière de sauvegarde de la dignité de la personne humaine.

I - Les modalités d'appréciation de la vulnérabilité des personnes dans un camp de migrants
Comme le défendait le ministère de l'Intérieur, le Conseil d'État estime qu'il n'existe pas d'obligation générale pesant sur l'autorité publique d'hébergement de l'ensemble des occupants d'un camp, hormis pour les catégories de personnes les plus vulnérables. Toutefois, le juge des référés affine son appréciation en identifiant précisément celles-ci.

A - Le rappel de l'absence d'obligation générale de prise en charge des migrants

La vulnérabilité, notion nouvellement entrée dans la réflexion juridique (14) mais désormais centrale, a pu être définie comme « la corrélation entre une faiblesse particulière à la personne et la réalisation d'un risque matériel » (15). La personne est vulnérable quand sa situation de faiblesse personnelle, liée à une cause physiologique (âge, dépendance, maladie, handicap, grossesse) ou à un environnement (situation carcérale, appartenance à un groupe social, condition économique, parcours migratoire, etc.), l'expose à un risque particulier, et notamment à celui de traitement inhumain ou dégradant. La notion de vulnérabilité fait l'objet d'une utilisation particulièrement dynamique dans la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'Homme. Celle-ci a en effet dégagé, dans certaines hypothèses, une obligation spécifique des États à l'égard des personnes vulnérables. Elle a pu ainsi souligner la particularité de la situation des détenus ou des appelés du contingent, privés d'autonomie physique en raison de leurs conditions d'incarcération ou de leur service militaire (16). La vulnérabilité résultant de leur perte d'autonomie entraîne un surcroît d'obligations à la charge de l'État, tenu de préserver leur sécurité et leur santé (17). Une telle solution s'applique également aux demandeurs d'asile (18) comme aux enfants Roms dont « la vulnérabilité (...) implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre » (19). Or, une telle analyse a trouvé un écho en droit interne français. Ainsi, l'idée d'une obligation particulière eût égard à la vulnérabilité de certaines catégories a influencé le législateur (20). De même, cette idée apparaît dans certaines décisions où le juge administratif, de façon prétorienne, utilise la référence à la vulnérabilité de l'utilisateur pour souligner les obligations particulières du service public en matière de protection de l'enfance (21) ou des détenus (22). La vulnérabilité de l'utilisateur devient ainsi la source d'obligations spécifiques pesant sur le service public (23).

Toutefois, la difficulté demeure d'établir une définition globale de la notion de vulnérabilité. En effet, les tentatives pour circonscrire la notion échouent souvent à retenir autre chose qu'une approche impressionniste (24). Et l'ordonnance commentée ici ne fait pas exception en montrant les difficultés à délimiter précisément la catégorie des personnes vulnérables et l'étendue de l'obligation de protection qui en découle.

L'enjeu portait sur l'interprétation de la portée des articles L. 345-2 et suivants du code de l'action sociale et des familles, instaurant dans chaque département « un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse » (25). Ce code prévoit notamment que « toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence » (26).

Dans une ordonnance remarquée, le Conseil d'État avait érigé ce droit au rang de liberté fondamentale susceptible d'être protégée par la voie du référé liberté (27). Toutefois, il avait ensuite précisé qu'une seule obligation de moyens pèse en la matière sur l'administration et que le juge des référés-liberté est uniquement tenu d'apprécier, dans chaque cas d'espèce, « 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 » (28). Il a aussi admis que ce droit ne peut, sauf situation exceptionnelle, être revendiqué par des demandeurs d'asile définitivement déboutés sous le coup d'une mesure d'éloignement définitive (29). Mais la solution ne portait alors que sur cette catégorie de demandeurs d'asile déboutés.

Dans l'affaire commentée, une des questions posées au juge administratif était donc de savoir si tous les migrants vivant dans le camp relevaient de la protection légale et ce de manière

inconditionnelle, c'est-à-dire quel que soit leur sexe, leur âge, leur état de santé mais aussi leur statut (réfugié, demandeur d'asile, « dubliné », sans-papier ou bien, la plupart du temps, au statut indéterminé) ou leur projet migratoire (30). De manière remarquable, le Défenseur des droits avait considéré que compte tenu de « la précarité des conditions de vie qui sont celles du bidonville de Calais (...) l'ensemble des migrants qui se trouvent contraints d'y vivre relèvent de fait du champ d'application des dispositions de l'article L. 345-2-2 du (CASF) » (31).

Le Conseil d'État ne l'a pas entendu et confirme sa jurisprudence antérieure (cons. 7). Ce n'est donc qu'une simple obligation de moyen qui pèse sur l'administration, dont la portée varie en fonction de la situation personnelle des migrants. Cette restriction est toutefois limitée : d'une part, dans la suite de son ordonnance, le Conseil d'État juge expressément que les conditions de vie du bidonville exposent tous ses occupants à un traitement inhumain et dégradant, contraire à la dignité de la personne humaine, si les autorités publiques ne pourvoient pas aux « besoins élémentaires des migrants » (cons. 14, v. infra). D'autre part, le juge du Palais Royal détaille les obligations spécifiques pour certaines catégories de migrants, considérées comme « les plus vulnérables » (cons. 8).

B - L'identification d'obligations spécifiques de protection à l'égard de catégories de migrants particulièrement vulnérables

Trois groupes sont distingués dans l'ordonnance commentée : les demandeurs d'asile, les femmes et enfants, et parmi ces derniers les mineurs isolés, le juge faisant varier la protection reconnue au regard de ces catégories et du contexte légal.

1 - Demandeurs d'asile en instance

Le droit à des conditions matérielles d'accueil décentes a fait l'objet, ces dernières années, d'un renforcement normatif et jurisprudentiel certain même s'il peine à devenir pleinement effectif (32). Si l'on peut déduire de la Convention de Genève de 1951, et plus largement des instruments internationaux de protection des droits de l'homme, un droit à un niveau de vie suffisant pour les demandeurs d'asile et les réfugiés (33), la consolidation récente de ce droit doit beaucoup au droit de l'Union européenne.

C'est en effet sur le fondement d'une interprétation de la législation française conforme aux objectifs de la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 (dite directive « Accueil ») que le Conseil d'État a dégagé un droit aux conditions matérielles d'accueil décentes (34), comprenant le logement, la nourriture et l'habillement. Il a aussi rendu ce droit justiciable en référé-liberté en cas de privation du bénéfice de ces dispositions ayant « des conséquences graves » pour le demandeur (35). Il a néanmoins transformé l'obligation européenne de résultat qui pèse sur l'État en simple obligation de moyen (36) et aussi reconnu la possibilité pour l'administration, en cas de saturation locale du dispositif, de rechercher si des possibilités d'hébergement sont disponibles dans d'autres régions « et, le cas échéant, de recourir à des modalités d'accueil sous forme de tentes ou d'autres installations comparables » (37) - préfigurant le retour en France de camps de réfugiés érigé par l'État.

D'autre part, comme pour le droit à l'hébergement d'urgence des autres personnes vulnérables, il a admis la possibilité pour l'administration de différencier les possibilités d'accès au dispositif

d'accueil « compte tenu notamment de [l']âge, de [l']état de santé ou de [la] situation de famille » (38). Or, un tel mécanisme de priorisation à l'accès aux conditions matérielles d'accueil est frontalement contraire au droit de l'Union européenne. Car si ce droit prévoit bien la prise en compte « de la situation particulière des personnes vulnérables » (39), c'est dans la perspective d'adapter leurs conditions d'accueil par la mise en oeuvre de prestations supplémentaires en faveur des plus vulnérables mais absolument pas pour priver les autres demandeurs d'asile de ce droit (40) en définissant « un ordre de priorité » (41) et, en tout état de cause, de la couverture de leurs besoins fondamentaux (42).

Le cadre normatif a récemment évolué (43). La directive 2003/9/CE a été « refondue » par une nouvelle directive 2013/33/UE du 26 juin 2013. Son article 17 énonce l'obligation pour les États membres de « faire en sorte » que, lorsqu'ils présentent une demande de protection internationale, les demandeurs d'asile « aient accès » à des conditions matérielles d'accueil leur assurant « un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale » (44). La directive renforce l'obligation d'évaluation et de prise en compte de la vulnérabilité des demandeurs (45).

Ces dispositions ont été transposées dans la loi française par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile (46). Il appartient désormais à l'OFII, après entretien, de déterminer la vulnérabilité du demandeur dans l'appréciation de ses besoins d'hébergement (47). Toutefois, les droits sociaux du demandeur d'asile, qui étaient jusque-là un dispositif d'« aide sociale » régi par le CASF (48), sont désormais encadrés de façon restrictive par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, aux articles L. 744-1 et suivants : la réforme prévoit notamment la mise en place d'un schéma national d'accueil impératif reposant sur le principe d'un hébergement directif des demandeurs (49). Si le demandeur refuse la place d'hébergement proposé par l'OFII, il perd non seulement son droit à l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) mais en outre aucune autre proposition d'hébergement dans une place dédiée aux demandeurs d'asile ne lui sera faite (50). La seule possibilité restant ouverte est l'accès au dispositif de la veille sociale régi par l'article L. 345-2-2 du CASF, c'est-à-dire en cas de situation de détresse.

De manière assez sobre, probablement pour ne pas s'engager plus en avant sur les évolutions liées à la nouvelle législation, l'ordonnance du 23 novembre 2015 se contente de mentionner que les demandeurs d'asile « doivent pouvoir bénéficier, en application des articles L. 744-1 et suivants du (CESEDA), de conditions matérielles décentes, lesquelles doivent comprendre outre le logement, la nourriture, l'habillement ainsi qu'une allocation journalière » (cons. 7).

Le juge des référés n'en tire néanmoins aucune conséquence concrète s'agissant des demandeurs d'asile vivant dans le camp « de la Lande » dans des conditions pourtant bien en deçà du standard minimum exigé par le droit de l'Union européenne. 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 ou en hébergement temporaire a été augmenté. Par suite, il n'y aurait, à Calais, aucune « carence caractérisée » dans leur prise en charge (cons. 16). Pourtant les agents du Défenseur des droits avaient constaté lors de leurs déplacements à Calais que « de nombreux demandeurs d'asile viv(...)ent au sein même du bidonville » (51). Il avait alors recommandé que soit garanti « sans délai » aux demandeurs d'asile présents « 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, ainsi que le préconise le Haut-commissariat aux réfugiés (HCR) dans son rapport du 7 août 2015 » (52).

Les critiques des associations portaient également sur les carences de l'information délivrée aux migrants occupant le bidonville concernant l'accès à l'asile et les droits y afférents. La directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 pose en effet, en son article 12-1, le principe d'un droit à l'information (53).

Après avoir rejeté, comme n'appartenant pas à son office, la demande d'injonction visant à la mise en oeuvre d'un « système efficace, complet et coordonné » d'information des demandeurs d'asile dans le bidonville de Calais (cons. 15), le juge des référés constate la suffisance des mesures prises par les autorités en énumérant les mesures adoptées : permanence et maraude 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. Mais il est vrai que, à la passivité des autorités étatiques à Calais dans ce domaine, a succédé, depuis l'ouverture du camp de la Lande, un plus grand activisme de l'OFPRA et l'OFII. Les associations mandatées par l'État vont désormais au-devant des exilés pour tenter de les convaincre qu'ils ont une chance d'obtenir un statut en France (54) dans des conditions matérielles satisfaisantes (mais évidemment loin de la Grande-Bretagne de leurs rêves). 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'État une « carence caractérisée » dans la prise en charge des « migrants au titre de l'asile » (cons. 16) (55). Une solution identique est retenue s'agissant des femmes du camp.

2 - Les femmes, une population vulnérable surexposée à des risques dans la Jungle

Une des particularités du camp de Calais est la présence en nombre non négligeable de femmes et d'enfants, en famille ou isolés. Ces personnes constituent des groupes surexposés à certains risques. S'agissant des femmes seules, qui seraient au nombre d'environ 300, les rapports associatifs, relayés par le Défenseur des droits (56), évoquent ainsi des agressions sexuelles incluant également des hypothèses de traite sexuelle (prostitution forcée) (57). À des fins de protection, un centre d'accueil, intitulé « Jules Ferry », a été ouvert pour accueillir 120 femmes et enfants (58). Le Conseil d'État, dans son ordonnance, relève l'intention du gouvernement d'ouvrir 100 places supplémentaires et en déduit l'absence de violation grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale les concernant (cons. 8) (59).

Cependant, il est possible de s'interroger sur la pertinence de la réponse de la haute juridiction : la jurisprudence européenne a eu l'occasion de souligner l'obligation des États de prendre les mesures adaptées pour protéger les femmes contre les violences de genre dont elles font l'objet, au visa conjoint des articles 2 (droit à la vie) et 14 (non discrimination) de la CEDH (60). Or, comme le souligne le rapport du Défenseur des droits, « le fait d'être femme, migrante et sans domicile fragilise à outrance les exilées présentes dans la « new jungle » de Calais. Elles vivent en effet l'ensemble des obstacles à l'accès aux droits fondamentaux que connaissent tout homme vivant dans ces conditions mais subissent également des entraves plus spécifiquement liées à leur sexe », qu'il s'agisse des violences sexuelles ou de l'accès effectif aux droits reproductifs, et

notamment aux services orthogéniques (61). Le juge administratif n'a hélas pas étendu son contrôle sur ce point.

3 - Mineurs et mineurs isolés, une avancée s'agissant de leur recensement à défaut de prise en charge réelle et spécifique

La situation des enfants présents en famille dans le campement est également à peine relevée par le Conseil d'État, hormis au titre de l'urgence lorsqu'il constate que parmi les 6 000 occupants du camp on dénombre « 300 femmes et 50 enfants », ce qui, au regard des pièces du dossier et notamment du rapport du Défenseur des droits, caractérise une « situation d'urgence caractérisée » en référé-liberté (cons. 6). Mais, malgré ce constat, il ne prononce aucune mesure concrète dans le cadre de son office de juge des référés-liberté. Pourtant, dans le prolongement de l'arrêt *Tarakhel c/ Suisse* (62), le Défenseur recommandait d'une part aux autorités de porter une attention particulière à la situation des demandeurs d'asile accompagnés d'enfants (63) et, d'autre part, compte tenu des obligations spécifiques pesant sur les pouvoirs publics à leur égard (64), de développer des actions spécifiques pour normaliser la vie des enfants de la jungle. Il demandait aussi au maire de Calais d'assumer ses responsabilités légales en matière d'obligation scolaire en dressant la liste de tous les enfants du bidonville de Calais relevant de cette obligation et en les scolarisant (65), comme cela se fait dans les camps de Roms ou de gens du voyage.

Néanmoins, le juge du Palais Royal ne porte réellement son attention que sur le sort des mineurs isolés errant dans le camp sans protection spécifique en les considérant, dans son ordonnance, comme « les personnes les plus vulnérables » (cons. 8) (66). Selon les rapports associatifs, ils constitueraient entre 5 à 10 % des migrants présents dans le bidonville. Confirmant l'injonction prononcée en première instance, le juge des référés enjoint 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 obligation de protection résulte en effet de la conjonction de normes internationales (67), européennes (68) et internes (69). Dans son avis sur la situation des mineurs isolés étrangers, la CNCDH avait déjà souligné le droit fondamental de ceux-ci d'obtenir une protection de la part des autorités (70). Et dans son avis sur Calais, elle avait rappelé que ces mineurs isolés « devraient systématiquement relever des dispositifs de droit commun et faire l'objet d'une mesure de protection » (71). Le Défenseur des droits avait quant à lui dressé un constat particulièrement sévère du dispositif actuel, délégué à un prestataire associatif de l'administration (FTDA), et avait recommandé au gouvernement de prendre immédiatement des mesures générales de protection (72).

L'ordonnance commentée constitue un progrès remarquable. Le Conseil d'État s'était en effet montré jusque-là peu enclin à assurer une protection effective des MIE (73). Le progrès est néanmoins à nuancer dès lors qu'il limite l'obligation de recensement aux seuls mineurs isolés « en situation de détresse » alors qu'à l'évidence tout mineur isolé se trouvant, ou non, dans une telle situation, doit légalement être pris en charge.

En définitive, le bilan de l'application par le juge des référés des protections légales est en demi-teinte : il se refuse à reconnaître une situation générale de vulnérabilité ou de détresse au profit de

l'ensemble des migrants et il limite la portée des obligations de protection des personnes vulnérables. En revanche, il exploite plus positivement l'intégration dans l'ordre public de la dignité de la personne humaine au bénéfice de la satisfaction des besoins élémentaires des migrants du camp de la Lande.

II - La police administrative générale au secours de l'indignité des conditions de vie dans le camp
L'ordonnance du 23 novembre 2015 peut être considérée comme la première décision d'importance rendue en France à propos de la situation de personnes vivant dans un bidonville ou un camp. Certes, ce n'était pas la première fois que le juge avait à connaître de contentieux relatifs à de tels habitats précaires. Mais il s'agissait jusqu'ici d'affaires portant sur les conditions d'expulsion de campements illégaux (74), qui avaient amené le juge à concilier la garantie des droits des habitants avec la protection des droits des propriétaires des terrains occupés (75).

La portée de l'ordonnance commentée est fort différente, puisque, de façon inédite, le juge administratif affirme que les conditions de vie dans des camps insalubres font peser des obligations sur les autorités publiques dans le cadre du pouvoir de police générale au nom du respect de la dignité et de la prohibition par l'article 3 de la CEDH des traitements inhumains ou dégradants. Mais en réalité, c'est davantage la motivation du jugement que la portée du dispositif retenu qui mérite l'attention, tant la force de la première contraste avec la limite de la seconde.

A - Le fondement retenu : protection de la dignité et garantie des besoins matériels élémentaires

« En l'absence de texte particulier, il appartient en tout état de cause aux autorités titulaires du pouvoir de police générale, garantes du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine, de veiller, notamment, à ce que le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants soit garanti » (cons. 9). Par sa généralité et sa solennité, la formule du juge administratif constitue certainement une première, en dressant un net lien entre protection de la dignité de la personne et obligation d'agir des autorités de police administrative générale.

Certes, depuis vingt ans, le juge administratif a intégré parmi les composantes de l'ordre public la protection de la dignité de la personne humaine. Cette solution, née de l'arrêt Morsang sur Orge (76), a reçu des applications parfois controversées (77). Ainsi, dans une récente ordonnance, rendue à propos de la surpopulation carcérale au centre pénitentiaire de Nîmes, le juge administratif avait ainsi souligné que les conditions de vie indignes des détenus (moins de 3m2 par détenu, toilettes non cloisonnées, etc.) étaient bien constitutives d'un traitement inhumain et dégradant (78).

La transposition de la solution au cas des migrants du Calais avait été discutée : le ministère estimait que cette jurisprudence n'était pas transposable à un campement à ciel ouvert car, à la différence des migrants, les détenus sont entièrement sous la dépendance de l'administration pénitentiaire. Il avait justifié son appel par le fait que ni l'article L. 521-2 du CJA ni l'article 3 de la CEDH ne permettaient de faire peser sur l'État une obligation générale de prise en charge de toute personne vulnérable. Or, en s'appuyant sur le principe de sauvegarde de la dignité, fondé explicitement sur la Constitution et implicitement sur l'article 3 de la CEDH, le juge des référés élargit les obligations qui pèsent sur les autorités de police administrative lorsque se constitue ce type de campement. Et c'est ici que réside une nouveauté manifeste : pour la première fois (79),

le Conseil d'État 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 en ce qui concerne leur hygiène et leur alimentation en eau potable » (cons. 14).

Si la solution est nouvelle pour les juges du Palais Royal, elle n'est toutefois pas inédite en droit européen et comparé. La jurisprudence de la Cour de Strasbourg a depuis longtemps admis que certaines conditions de vie, lorsqu'elles présentent un caractère de particulière gravité, puissent être constitutives d'un traitement inhumain et dégradant. Outre la situation spécifique des détenus, dont la vulnérabilité réside dans le fait qu'ils sont entièrement soumis au pouvoir carcéral, la Cour n'a jamais exclu « la possibilité que la responsabilité de l'État soit engagée [sous l'angle de l'article 3] par un traitement dans le cadre duquel un requérant totalement dépendant de l'aide publique serait confronté à l'indifférence des autorités alors qu'il se trouverait dans une situation de privation ou de manque à ce point grave qu'elle serait incompatible avec la dignité humaine » (80). Plus particulièrement, elle a pour la première fois retenu le constat d'une violation de l'article 3 de la Convention en raison de la situation de dénuement matériel extrême de demandeurs d'asile « ayant vécu dans le dénuement le plus total et n'avoir pu faire face à aucun de (leurs) besoins les plus élémentaires : se nourrir, se laver et se loger » (81).

Par ailleurs, la solution retenue par le juge administratif peut être rapprochée de solutions étrangères (82) : la plus célèbre est la décision Grootboom, prononcée par la Cour constitutionnelle sud-africaine (83). L'affaire, relative à des habitants d'un township de la banlieue du Cap expulsés, a permis à la Cour de concrétiser le droit au logement et le droit de l'enfant à un développement harmonieux, tous deux énoncés dans la Constitution arc-en-ciel en imposant aux pouvoirs publics une obligation de prendre « toutes les mesures raisonnables dans la limite des ressources disponibles ». Elle a ordonné à l'administration de « concevoir, financer, mettre en oeuvre et superviser des mesures pour fournir un secours à ceux qui en ont désespérément besoin ». Elle a également disposé de mesures intérimaires pour améliorer le sort de la population (fourniture de draps, de toilettes et de points d'eau, etc.). Un tel examen attentif de la qualité et de l'adaptation des programmes publics de relogement des sans-abri se retrouve dans la jurisprudence de la Cour suprême indienne à propos de l'éviction d'habitants de slums (84).

Il n'y a certes pas lieu de se réjouir de voir consacrée la protection des habitants de bidonvilles - ou de camp d'exilés - par la jurisprudence administrative française, à l'instar de solutions forgées par les juges de pays émergents : cela signifie la réapparition, dans la France du XXI^e siècle, d'un enjeu urbanistique et social que l'on croyait révolu depuis la fin des années 1960. Plus généralement, cela témoigne de l'échec des pouvoirs publics et de l'action sociale à enrayer la pauvreté et à garantir des conditions de vie décentes. Néanmoins, la motivation du juge administratif dans l'ordonnance sur le camp de Calais doit être saluée : en retenant une conception sociale de la dignité humaine, elle rompt avec la conception moralisatrice de la dignité, qui avait pu être critiquée (85) et souligne sa dimension sociale : la dignité ne consiste pas seulement, dans une dimension kantienne, à ne pas traiter autrui comme un moyen, mais elle vise également à garantir les besoins fondamentaux de l'être humain (86) et partant, à justifier pleinement les droits économiques et sociaux (87). Au regard d'une motivation identique récemment développée par le Conseil constitutionnel (88), tout porte à croire que la conception française de la dignité pourrait connaître une évolution sensible dans les années prochaines.

Pourtant, bien que générale, l'affirmation selon laquelle la carence des pouvoirs de police administrative à protéger la dignité humaine justifie l'intervention du juge administratif en référé doit être nuancée : la portée de l'ordonnance s'avère en effet assez restreinte.

B - La portée limitée des obligations découlant du droit à des conditions matérielles de vie décente

Le droit à des conditions matérielles de vie décente (89), implicitement consacré par le Conseil d'État à travers la référence à l'obligation de protéger la dignité et de satisfaire les « besoins élémentaires » des migrants de la Lande constitue le corollaire d'une liberté fondamentale (le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants) susceptible d'entraîner le prononcé, en référé, de mesures d'urgence. Toutefois, la portée de l'obligation dégagée par le juge ne doit pas être surestimée. Parmi les nombreuses demandes présentées par les requérants, seules certaines d'entre elles ont été retenues. Ces demandes, qui visaient toutes la protection la plus élémentaire des personnes, pouvaient se rattacher à deux catégories : les premières portaient sur la protection de la santé (alimentation, accès aux soins) ; les secondes, intimement liées aux premières, portaient sur les conditions d'hébergement et les conditions de vie dans un campement insalubre. Aussi bien la CNCDH dans son avis du 2 juillet 2015 que le Défenseur des droits dans son rapport avaient recommandé l'adoption de telles mesures en urgence. Ce dernier avait également prescrit des mesures plus structurelles rejetées par le juge des référés du Conseil d'État compte tenu de son office limité dans le temps.

1 - La protection de la santé

Une des premières demandes était relative à l'accès à l'alimentation. L'organisation du centre « Jules Ferry » ne prévoyait en effet qu'une seule distribution quotidienne de 2 500 repas, alors que la population présente dans le campement s'élève à 6 000 personnes. La question du droit à l'alimentation, bien connue en droit international et comparé (90), se posait ici pour la première fois en droit interne. Elle ne reçoit toutefois pas de réponse générale : le juge administratif considère en effet que « les repas servis sont conçus pour fournir le nombre de calories quotidiennes nécessaires » et que « de nombreux migrants pourvoient à leurs propres besoins alimentaires » autrement. Relevant qu'« il n'est pas établi que les migrants souffriraient de malnutrition », le Conseil d'État conclut à l'absence de carence grave et caractérisée pouvant être imputée aux autorités publiques (cons. 10). Le juge reste toutefois silencieux sur les conditions de distribution des repas, qui étaient critiquées par différents rapports officiels, tant du Défenseur des droits que de la CNCDH.

Une autre demande présentée par les requérants portait sur l'insuffisance de l'accès aux soins : 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 de la part du juge administratif (cons. 8). La solution contraste toutefois avec la description, dans des rapports associatifs (91) ou officiels (92), de la situation sanitaire très dégradée prévalant dans la jungle.

La question des conditions de prise en charge par l'hôpital de Calais au sein de la PASS avait également suscité une polémique ouverte par le ministère de l'Intérieur (93) et le directeur d'hôpital (94) à l'encontre du Défenseur des droits. Selon les constatations de ce dernier, il serait appliqué à tous les migrants en provenance de la jungle la procédure d'identification des patients inconscients ou désorientés et non accompagnés. Ainsi, il serait indiqué sur un bracelet des « noms de fruits, de légumes ou d'animaux » suivis d'un chiffre, voire même selon certains témoignages des termes comme « bidule » ou « machin ». Considérant ce procédé en soi contraire à la dignité de la personne humaine et reposant sur un « présumé » selon lequel tous les migrants refuseraient de décliner leur identité, le DDD avait instamment demandé qu'il y soit mis fin (95). Toutefois, comme le référé-liberté ne visait que l'inaction de l'État, ou accessoirement de la commune, sur le camp de la Lande, cette question n'a pas été abordée dans la procédure de référé-liberté.

2 - Hébergement et conditions de vie dans le camp

Plus généralement, 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. La question n'est pas tout à fait nouvelle : d'abord, parce que des standards internationaux relatifs aux campements de personnes réfugiées existent de longue date (96) ; ensuite, parce que 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 (97) ; enfin, parce que la CNCDH avait publié en 2014 un avis sur le respect des droits fondamentaux des personnes vivant en bidonvilles (98). Parallèlement, la Cour EDH 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 protéger les habitants du bidonville contre les dangers imminents et connus, entraîne une violation de l'article 2 sous son volet substantiel, quand bien même le bidonville était illégal (99).

Au cas d'espèce, étaient en cause principalement les conditions d'assainissement offertes par le camp de la Lande. Et c'est sur ce point que la carence des autorités publiques est triplement condamnée, dans une description que n'aurait pas reniée Zola. D'abord, l'insuffisance de l'accès à l'eau potable et aux toilettes est considérée comme manifeste au sein du centre « Jules Ferry » et éloigné de 2 kilomètres des tentes les plus excentrées (cons. 11). Ensuite, le juge relève que les migrants du site de La Lande 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 brûlés, 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 » (cons. 12). Enfin, le juge conclut, implicitement, à une atteinte du droit à la vie, en relevant « que 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 » (cons. 13). On se rappelle d'ailleurs que le 13 novembre, le soir même des attentats à Paris, un incendie accidentel avait détruit plus de 2 500 m² de tentes (100). Plus récemment, dans le cadre de l'état d'urgence, la rocade menant au port a été interdite à la circulation des piétons et afin de disperser les migrants des abords de celle-ci et des habitations

riveraines les forces de l'ordre prennent le risque de tirer des grenades lacrymogènes dans le camp (101).

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 (cons. 14). 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 ; aménagement d'accès à l'intérieur du camp pour permettre l'accès des services d'urgence. Ces injonctions sont prononcées à l'encontre de l'État « dès lors que les mesures à prendre pour faire face à l'afflux massif 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'État ».

Reprenant des recommandations du Défenseur des droits, les associations requérantes avaient aussi demandé l'adoption de mesures plus structurelles. Il était notamment demandé d'enjoindre au maire de faire procéder à des travaux d'assainissement des terrains du bidonville permettant l'installation temporaire d'habitations salubres et non inondables ou encore d'enjoindre au préfet 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. Mais on sait que le Conseil d'État limite l'office du juge des référés-liberté au prononcé de mesures à « très bref délai » (cons. 16). Pour cette raison, il rejette ces demandes sans réellement les examiner. C'est cette même auto-limitation qui avait abouti à ce que, malgré le constat d'atteinte à la dignité, dans l'affaire des Baumettes, 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 l'établissement (102) et dans celle du Centre pénitentiaire de Nîmes à ce qu'il ne prescrive que la distribution de savonnettes, de draps et couvertures propres (103). On pourrait se satisfaire de cette solution s'il existait d'autres voies de recours permettant d'obtenir le prononcé par le juge administratif de mesures structurelles face à ce type de situation de fait portant atteinte aux libertés ou à la légalité. Mais la Section a estimé que des mesures à caractère réglementaire ne pouvaient être prononcées par le juge des référés-mesure utile (104).

Au demeurant, il ne faut pas se leurrer : tant qu'il existera des contrôles frontaliers à Calais et que les mesures sécuritaires rendront de plus en plus étanche la frontière, les migrants continueront à y affluer et y stagner. De ce point de vue, l'avis de la CNCDH de juillet 2015 était particulièrement pertinent lorsqu'elle analysait les Accords du Touquet entre la France et la Grande Bretagne et demandait sa dénonciation dans la mesure où ils violeraient certains engagements internationaux et européens de la France. Une partie du rapport du Défenseur des droits était aussi consacrée à l'idée que les atteintes aux droits fondamentaux constatées sont « favorisées par une politique de fermeture étanche de la frontière ». En particulier, le rapport stigmatise le discours des autorités justifiant le maintien de conditions indignes de vie dans la Jungle « par la crainte du risque d'"appel d'air" » (105) et l'application du règlement « Dublin III ».

La « sécurisation » du port et du site Eurotunnel a transformé Calais en l'une des frontières les plus infranchissable en Europe, ce qui n'a pas tardé à produire des effets dans un contexte d'afflux de réfugiés et migrants. De ce fait, le camp de « la Lande » est passé en quelques semaines de 4 500 à plus de 6 000 occupants, devenant le plus grand bidonville d'Europe. Parallèlement, d'autres campements se sont développés en particulier celui de Grande-Synthe qui atteint en janvier 2016 les 3 000 occupants, dont 250 enfants. Les conditions y sont si « infernales » (106) que Médecins sans frontière envisage la création d'un - véritable - camp de réfugiés (107).

Quant au bidonville de Calais, malgré les mesures prononcées par le juge des référés dans l'ordonnance commentée et la volonté de l'État de vider à terme le camp de ses occupants, il n'est, à notre sens, pas près de disparaître. Comme le décrit Haydée Sabéran, « la « Jungle » boueuse (...) 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 » (108). Tel un Lazare des temps modernes, les Jungles calaisiennes renaissent sans cesse. On aurait même récemment entendu dans le camp certains de ses occupants chantonner : « Look up here, man, I'm in danger/ I've got nothing left to lose »...

Mots clés :

DROIT ET LIBERTE FONDAMENTAUX * Traitement inhumain ou dégradant * Etranger * Camp de migrants * Protection de la dignité de la personne humaine
PERSONNE HUMAINE * Dignité de la personne humaine * Protection * Responsabilité de l'Etat * Camp de migrants

(1) Dans l'ordonnance commentée, le juge des référés utilise d'ailleurs, presque par mégarde, cette appellation lorsqu'il évoque « la nature sablonneuse du terrain d'assiette du camp » (cons. 14), même s'il emploie aussi le terme de « campement » (cons. 2 & 17).

(2) Cons. 2 de l'ordonnance commentée.

(3) 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 largement repris (P. Wannesson, Une Europe des jungles, Plein droit n° 104, mars 2015, p. 18).

(4) Défenseur des droits, Exilés et droit fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais, oct. 2015, p. 11 http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/20151006-rapport_calais.pdf

(5) Le camp de regroupement de Calais : retours sur une violence, Blog Médiapart, 26 juin 2015 <https://blogs.mediapart.fr>

(6) CNCDH, Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis, 2 juill. 2015.

(7) Seul le Commissaire des droits de l'homme a salué (7 oct.), sur son compte facebook, « l'importante contribution, en France, du Défenseur des droits et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme à la recherche de solutions dignes et pérennes pour les migrants et demandeurs d'asile se trouvant à Calais et dans sa région ».

(8) V. Analyse des éléments de réponse du ministre de l'Intérieur sur le rapport, 20 oct. 2015 <http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/actualites/analyse-des-elements-de-reponse-du-ministre-de-linterieur-sur-le-rapport-exiles-et-droits>. V. aussi J. Toubon, Défendre les droits, à Calais aussi !, Libération, 19 oct. 2015.

(9) N. Ferran et S. Slama, Les ordonnances sur les Baumettes font entrer la défense de la cause des détenus dans une nouvelle ère..., D. 2013. 488 .

(10) Libération, 20 oct. 2015.

(11) J. Pascual, Jungle de Calais : des ONG veulent contraindre l'État à prendre des mesures d'urgence, Le Monde, 26 oct. 2015.

(12) TA Lille, Ord., 2 nov. 2015, Médecins du Monde et autres, n° 1508747, AJDA 2015. 2063 .

(13) V. pour une réflexion en ce sens : S. Slama, Constat d'insalubrité des Baumettes : de la justiciabilité à l'effectivité du contrôle sur les conditions de détention par le juge des référés-liberté, in Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF, 27 déc. 2012. <http://revdh.org/2012/12/27/>

(14) L. Burgorgue-Larsen, La vulnérabilité saisie par les juges en Europe, Pédone, Cahiers de droit européen, 2014 ; F. Cohet-Cordey (dir.), Vulnérabilité et droit, PUG, 2000 ; F. Rouvière (dir.), Le droit à l'épreuve de la vulnérabilité, 2011 ; E. Paillet et P. Richard (dir.), Effectivité des droits et vulnérabilité de la personne, Bruylant, 2014.

(15) M. Blondel, La personne vulnérable en droit international, Thèse univ. Bordeaux, 2015, § 21.

(16) S. Besson, La vulnérabilité et la structure des droits de l'homme : l'exemple de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, in L. Burgorgue-Larsen, préc., p. 59-85 ; L. Peroni & A. Timmer, Vulnerable Groups : the Promise of an Emergent Concept in European Human Rights Convention Law, 11 International Journal of Constitutional Law (2013), p. 1056 s. ; A. Timmer, A Quiet Revolution : Vulnerability in the European Court of Human Rights, in M. Fineman & A. Gear (dir.), Vulnerability : Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics, Ashgate, p. 147 s.

(17) V., inter al., CEDH 14 sept. 2010, Florea c/ Roumanie, n° 37186/03, D. 2011. 1306, obs. J.-P. Céré, M. Herzog-Evans et E. Péchillon ; ibid. 2694, obs. F. G. Trébulle ; RDSS 2011. 86, note P. Mouron .

(18) CEDH, Gde ch., 21 janv. 2011, M.S.S. c/ Belgique et Grèce, n° 30696/09, § 251 s. ; AJDA 2011. 138 ; D. 2012. 390, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ; RFDA 2012. 455, chron. H. Labayle, F. Sudre, X. Dupré de Boulois et L. Milano ; Constitutions 2011. 334, obs. A. Levade ; RTD eur. 2012. 393, obs. F. Benoît-Rohmer ; CEDH 7 juill. 2015, V.M. et autres c/ Belgique, n° 60125/11, § 162 (cette affaire a été renvoyée en Grande chambre).

(19) CEDH, Gde ch., 16 mars 2010, Orsus et autres c/ Croatie, n° 15766/03, § 148 ; AJDA 2010. 2362, chron. J.-F. Flauss

(20) V., par ex., CSP, art. L. 2112-1 et L. 2112-2 et R. 2112-1.

(21) CAA Versailles 21 déc. 2006, n° 05VE01127.

(22) CE 11 juill. 2012, SF-OIP, n° 347148, au Lebon ; AJDA 2012. 1429 .

(23) D. Roman, L'usager vulnérable, RFDA 2013. 486 .

(24) En témoigne l'approche retenue par la Cour de cassation, dans son rapport pour 2009, Les personnes vulnérables dans la jurisprudence de la Cour de cassation.

(25) CASF, art. L. 345-2.

(26) Art. L. 345-2-2.

(27) CE, réf., 10 févr. 2012, Fofana c/ Min. solidarités et cohésion sociale, n° 356456, au Lebon T. ; AJDA 2012. 295 ; ibid. 716 , note A. Duranthon ; D. 2012. 555, et les obs. ; ibid. 2013. 324, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ; AJDI 2012. 444 ; ibid. 411, étude R. Piastra ; ibid. 2013. 489, étude F. Zitouni .

(28) CE, réf., 12 mars 2014, n° 375956, au Lebon ; AJDA 2014. 588 ; ibid. 1284 , note O. Le Bot ; D. 2015. 450, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ; AJDI 2015. 752, étude F. Zitouni ; AJ fam. 2014. 251, obs. S. Slama ; RDSS 2014. 531, note H. Rihal et A. Cavaniol .

(29) CE, réf., 4 juill. 2013, n° 399750 ; CE, réf., 15 mai 2014, n° 380289 ; CE, réf., 3 août 2015, n° 392173.

(30) Compte tenu de leur nationalité, la plupart des exilés du camp sont dans une zone grise car, s'ils ne sont pas éloignables du territoire français sans risque de violer l'art. 3 de la CEDH, ils n'ont pas nécessairement de statut déterminé en France.

(31) Recommand. DDD :

http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/synthese_reco.pdf

(32) V. S. Slama, Le droit à des conditions matérielles d'accueil décentes : une nouvelle forme de justiciabilité pour quelle effectivité ?, RDSS 2010. 858 ; K. Michelet, Le droit des demandeurs d'asile à des conditions matérielles d'accueil décentes : un droit en perte d'effectivité ?, AJDA 2013. 1633 .

(33) En ce sens, v. G. Ruiz, Les droits de la personne réfugiée au sein de l'Union européenne. Complémentarité et synergie des régimes en droit international et européen, Thèse, Institut des hautes études internationales et du développement, Genève, 2015, p. 257 s.

(34) CE 16 juin 2008, Cimade, n° 300636, au Lebon ; AJDA 2008. 1232 .

(35) CE, réf., 17 sept. 2009, Min. immigration c/ Salah, n° 331950, au Lebon ; AJDA 2010. 202 , note S. Slama ; ibid. 2009. 1687 ; D. 2010. 2868, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ; Constitutions 2010. 291, obs. O. Le Bot .

(36) CE réf., 13 août 2010, Min. immigration c/ Mbala Nzuzi, n° 342330, au Lebon T. ; AJDA 2010. 1559 ; D. 2010. 2868, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ; RFDA 2011. 377, chron. L. Clément-Wilz, F. Martucci et C. Mayeur-Carpentier .

(37) CE, réf., 19 nov. 2010, Min. immigration c/ K. Panokheel, n° 344286, au Lebon ; AJDA 2010. 2285 ; D. 2010. 2918, point de vue S. Slama et C. Pouly ; ibid. 2012. 390, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ; AJDI 2011. 421, chron. F. Zitouni .

(38) CE, réf., 27 oct. 2010, Min. immigration c/ M. et Mme Veseli, n° 343898, au Lebon ; D. 2012. 390, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot .

(39) Art. 17 de la directive 2003/09/CE.

(40) Rappelons que, plus généralement, la Cour EDH estime que tous les demandeurs d'asile appartiennent « à un groupe de la population particulièrement défavorisé et vulnérable qui a besoin d'une protection spéciale » (Cour EDH, Gde ch. 21 janv. 2011, M.S.S. c/ Belgique et Grèce, préc., § 251).

(41) CE, réf., 18 févr. 2014, n° 375403.

(42) V. en ce sens : M-L. Basilien-Gainche, S. Slama, Implications concrètes du droit des demandeurs d'asile aux conditions matérielles d'accueil dignes, La Revue des droits de l'homme [En ligne], Actualités Droits-Libertés, 05 mars 2014 <http://revdh.revues.org/607>.

(43) Encore renforcé par l'interprétation de la Cour de justice, soulignant 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'oppose (...) à ce qu'un demandeur d'asile soit privé, fût-ce pendant une période temporaire après l'introduction d'une demande d'asile (...), de la protection des normes minimales établies par cette directive » (CJUE, 4e ch., 27 sept. 2012, La Cimade & Gisti, C-179/11, pt 56).

(44) V. pour une première application en référé liberté (tri) de cette disposition s'agissant d'un refus d'allocation temporaire d'attente : CE, ord., 3 août 2015, n° 392252.

(45) L'art. 21 énumère précisément les personnes vulnérables ; sur cette question, v. L. de Bauche, La vulnérabilité en droit européen de l'asile : une conceptualisation en construction. Étude en matière de conditions d'accueil des demandeurs d'asile, Bruylant, 2012 ; J. Pétin,

Vulnérabilité et droit européen de l'asile : quelques précisions nécessaires, <http://www.gdr-elsj.eu/2015/04/18>.

(46) C.-A. Chassin, La réforme de l'asile : une loi tant attendue et déjà inadaptée ?, AJDA 2015. 1857 .

(47) CESEDA, art. L. 744-6. V. Arrêté du 23 oct. 2015 relatif au questionnaire de détection des vulnérabilités des demandeurs d'asile prévu à l'article L. 744-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

(48) CASF, anc. art. L. 348-1.

(49) CESEDA, art. L. 744-2.

(50) L'art. L. 744-7 CESEDA restreint également considérablement les droits ouverts au demandeur d'asile « en cas de refus ou d'abandon de l'hébergement proposé ».

(51) Rapport du DDD, op. cit., p. 20.

(52) Recommandations du DDD, op. cit., p. 2.

(53) Mis en oeuvre à l'art. R. 741-2 CESEDA.

(54) Selon le directeur de l'OFPPRA, P. Brice, qui effectue régulièrement des missions foraines sur place, le taux d'accord global à Calais est de 42 % (Rapport du DDD, préc., p. 39).

(55) Depuis fin oct. 2015, il est désormais possible aux migrants de la jungle de Calais d'être hébergés dans des « centres de répit » 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. Demandé par les associations, ce dispositif faisait partie des (maigres) préconisations du rapport Aribaud-Vignon (Rapport sur la situation des migrants dans le Calais, juill. 2015).

(56) Rapport du DDD préc., p. 57.

(57) J. Pascual, M. Suc, Dans la « jungle » de Calais, l'ombre de la prostitution, Le Monde 13 août 2015.

(58) À la suite de la procédure, la capacité du centre a été portée à 400 places pour les femmes et enfants.

(59) La récente ouverture d'un camp de 1500 places dans des containers permet désormais d'héberger dans de moins mauvaises conditions les familles même si elles sont loin d'être idéales (A Calais, les migrants pas vraiment emballés par le camp de containers, Libération, 12 janv. 2016). Toutefois, comme le faisait valoir le Défenseur, « il apparaît que la dimension du projet est insuffisante » au regard du nombre d'exilés dans le bidonville. Il mettait aussi en garde « contre toute tentative de sélection des exilés en vue de bénéficier de ce dispositif » et du risque de constitution d'« nouveau « Sangatte » en plus grand » (Rapport préc., p. 20).

(60) CEDH 9 juin 2009, Opuz c/ Turquie, n° 33401/02, RSC 2010. 219, obs. J.-P. Marguénaud .

(61) V. rapport préc. du Défenseur des droits, p. 57 s.

(62) CEDH, (Gde ch.), 4 nov. 2014, Tarakhel c/ Suisse, n° 29217/12, AJDA 2014. 2162 ; ibid. 2015. 150, chron. L. Burgorgue-Larsen .

(63) Rapport préc., p. 51.

(64) V. l'arrêt préc. CEDH, 7 juill. 2015, V. M. et autres c/ Belgique.

(65) Ibid.

(66) Reprenant ici la jurisprudence européenne : CEDH 5 avr. 2011, Rahimi c/ Grèce, n° 8687/08, § 86 ; AJDA 2011. 1993, chron. L. Burgorgue-Larsen .

(67) Art. 20 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant : « tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial (...) a droit à une protection et une aide spéciales de l'État ».

(68) V. l'arrêt Rahimi préc.

(69) V. not. CASF, art. L. 112-4.

(70) CNCDH, 26 juin 2014, Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national.

(71) CNCDH, Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis, 2 juill. 2015, préc.

(72) Rapport du DDD préc., p. 46-56.

(73) V. CE 30 déc. 2011, Lassana B., n° 350458 et les critiques doctrinales, au Lebon : J.-P. Alaux, S. Slama, Le Conseil d'État se moque des mineurs isolés, *Journal Droit des Jeunes* n° 312, 2012. 56. Sur les « circonstances particulières » justifiant de surmonter l'incapacité à agir d'un mineur en justice pour obtenir un hébergement d'urgence : CE, ord., 12 mars 2014, M. Kaibo, n° 375956, au Lebon ; *AJDA* 2014. 588 ; *ibid.* 1284 , note O. Le Bot ; *D.* 2015. 450, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ; *AJDI* 2015. 752, étude F. Zitouni ; *AJ fam.* 2014. 251, obs. S. Slama ; *RDSS* 2014. 531, note H. Rihal et A. Cavaniol .

(74) V. not. 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 [en ligne], Actualités Droits-Libertés*, 8 oct. 2014 <http://revdh.revues.org/888> ; pour une illustration, v. Civ. 3e, 17 déc. 2015, n° 14-22.095, *AJDA* 2015. 2467 ; *D.* 2016. 72 .

(75) Le tout sous le contrôle vigilant de la Cour de Strasbourg : Cour EDH, 5e Sect., 17 oct. 2013, *Winterstein c/ France*, n° 27013/07, *AJDA* 2013. 2061 ; *ibid.* 2014. 147, chron. L. Burgorgue-Larsen ; *D.* 2013. 2678, et les obs. , note J.-P. Marguénaud et J. Mouly ; *ibid.* 2014. 238, obs. J.-F. Renucci ; *ibid.* 445, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ; *AJDI* 2014. 500, étude F. Zitouni ; *AJCT* 2014. 165, obs. E. Péchillon et du Comité européen des droits sociaux : v. 5 déc. 2007, *Mouvement international ATD Quart Monde c/ France*, Réclamation n° 33/2006.

(76) CE, ass., 27 oct. 1995, n° 136727, au Lebon ; *AJDA* 1995. 942 ; *ibid.* 878, chron. J.-H. Stahl et D. Chauvaux ; *ibid.* 2014. 106, chron. M. Franc ; *D.* 1995. 257 ; *RFDA* 1995. 1204, concl. P. Frydman . Pour un bilan, v. le dossier consacré par la *RFDA* 2015, n° 5 et 6 (*Les vingt ans de l'arrêt Commune de Morsang sur Orge : à propos de la dignité de la personne humaine*).

(77) V. not. CE, réf., 9 janv. 2014, *Min. intérieur c/ Sté Les Productions de la Plume et M. Dieudonné M'Bala M'Bala*, n° 374508, au Lebon ; *AJDA* 2014. 79 ; *ibid.* 866 ; *ibid.* 129, tribune B. Seiller ; *ibid.* 473, tribune C. Broyelle , note J. Petit ; *D.* 2014. 86, obs. J.-M. Pastor ; *ibid.* 155,

point de vue R. Piastra ; *ibid.* 200, entretien D. Maus ; AJCT 2014. 157 , obs. G. Le Chatelier ; RFDA 2014. 87, note O. Gohin ; CE 9 nov. 2015, AGRIF et a., n° 376107, au Lebon ; AJDA 2015. 2118 ; *ibid.* 2508 , concl. A. Bretonneau ; *ibid.* 2512, note X. Bioy .

(78) CE 30 juill. 2015, SF-OIP et Ordre des avocats au barreau de Nîmes, n° 392043, au Lebon ; AJDA 2015. 1567 ; *ibid.* 2216 , note O. Le Bot .

(79) V. toutefois CAA Versailles 21 sept. 2006, AJDA 2006. 1947 , chron. G. Pellissier .

(80) CEDH 18 juin 2009, Budina c/ Russie (déc.), n° 45603/05 ; v. avant cela, la décision Com. EDH 9 mai 1990, Van Volsem c/ Belgique, RUDH 1990. 349, note F. Sudre (La première décision "quart-monde" de la Commission européenne des droits de l'homme, une "bavure" dans une jurisprudence dynamique).

(81) CEDH, Gde ch., 21 janv. 2011, M.S.S. c/ Belgique et Grèce, n° 30696/09, spé. § 254.

(82) D. Roman, La justiciabilité du droit au logement et du droit à la sécurité sociale, La Revue des droits de l'homme 1-2012, URL : <http://revdh.revues.org/141>

(83) Cour constitutionnelle, Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and others 2001 (1) SA 46 (CC), § 20 ; v. aussi Lindiwe Mazibuko and Others v City of Johannesburg and Others [2009] ZACC 28, Case n° CCT 39/09, 8 oct. 2009.

(84) Cour suprême, Ahmedabad Municipal Corporation v. Nawab Khan Gulab Khan & Others (1997) 11 SCC 123.

(85) V. not. Ch. Girard, S. Hennette-Vauchez, Recherche sur un processus de juridicisation, PUF, 2005 ; V. Champeil-Desplats, S. Slama, Qu'elle protège ou qu'elle punisse, la dignité n'est pas la même pour tous, La Revue des droits de l'homme, Actualités Droits-Libertés, 30 mai 2014 : <http://revdh.revues.org/828>

(86) V. en ce sens M. Fabre-Magnan, V° Dignité, Dictionnaire des droits de l'Homme, PUF, 2008.

(87) D. Roman, Les droits civils au renfort des droits sociaux, La Revue des droits de l'homme, 1 | 2012 : <http://revdh.revues.org/144>

(88) Décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015, Sté SAUR SAS [Interdiction d'interrompre la distribution d'eau dans les résidences principales], cons. 7 : « le législateur, en garantissant dans ces conditions l'accès à l'eau qui répond à un besoin essentiel de la personne, a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent » ; AJDA 2015. 1070 ; ibid. 1704 , note C. Nivard ; D. 2015. 1159 ; AJCT 2015. 542, obs. N. Josselin ; RDSS 2015. 1097, étude F. Lérique .

(89) C. 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 : <http://revdh.revues.org/136>.

(90) V., sur cette question, l'oeuvre importante réalisée par O. de Schutter, ancien rapporteur spécial des Nations unies, <http://www.srfood.org/fr/droit-a-l-alimentation> ; adde C. Nivard, Le droit à l'alimentation, La Revue des droits de l'homme, 1-2012 : <http://revdh.revues.org/137>. Pour une approche en droit français, v. M. Ramel, H. Boissonnat Pelsy, Ch. Sibué-De Caigny, M.-F. Zimmer, Se nourrir lorsqu'on est pauvre - Analyse et ressenti de personnes en situation de précarité, ATD Quart Monde, mars 2014.

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

(92) V. l'avis de la CNCDH et la recommandation du DDD, préc.

(93) V. lettre au DDD préc.

(94) Nord Littoral, 8 déc. 2015.

(95) Rapport du DDD, p. 34-35.

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

(97) CEDS, 5 déc. 2007, Féd. Assoc. nat. de travail avec les sans-Abris c/ France, n° 39/2006 ; 11 sept. 2012, Médecins du Monde - International c/ France, Réclamation n° 67/2011 ; 2 juill. 2014,

Féd. europ. Assoc. Nat. travaillant avec les sans-abris (FEANTSA) c/ Pays Bas, n° 86/2012, spé. § 108.

(98) CNCDH, Avis sur le respect des droits fondamentaux des personnes vivant en bidonvilles, 20 nov. 2014.

(99) CEDH, [Gde ch.] 30 nov. 2004, Oneryildiz c/ Turquie, n° 48939/99, AJDA 2005. 1133 , note S. Rabiller ; ibid. 2004. 2301 ; ibid. 2005. 541, chron. J.-F. Flauss ; ibid. 1081, édito. Y. Jégouzo ; RDI 2005. 98, obs. F.-G. Trébulle ; RTD civ. 2005. 422, obs. T. Revet .

(100) La Voix du Nord, 14 nov. 2015.

(101) V. H. Sabéran, La nuit à Calais, les CRS arrosent la « jungle » de lacrymogènes, Libération, 7 janv. 2016.

(102) CE, réf., 22 déc. 2012, SF-OIP et a., préc.

(103) CE 30 juill. 2015, SF-OIP, préc.

(104) CE, sect., 27 mars 2015, SF-OIP, n° 385332, au Lebon ; AJDA 2015. 662 ; ibid. 979 , chron. J. Lessi et L. Dutheillet de Lamothe .

(105) DDD, rapport préc., p. 8.

(106) Constat partagé aussi bien par Libération (H. Sabéran, Le camp de Grande-Synthe, enfer et contre tout, Libération, 6 janv. 2016) que par le Figaro (E. Bastié, Camp de réfugiés de Grande-Synthe : « Il n'y a pas de mots pour décrire l'enfer », Le Figaro, 8 janv. 2016).

(107) M. Baumard, Un camp humanitaire à Grande-Synthe dans quatre semaines, Le Monde, 11 janv. 2016.

(108) H. Sabéran, « A Calais, en transit... », préc.