

TOULOUSE
CAPITOLE
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de
l'Université Toulouse 1 Capitole.

LE JUGE DU RÉFÉRÉ-LIBERTÉ ET LA « JUNGLE DE CALAIS »

JULIA SCHMITZ

Référence de publication : Schmitz, Julia (2016) [Le juge du référé-liberté et la « jungle de Calais](#). Actualité juridique. Droit administratif (AJDA) (10). p. 556.

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

LE JUGE DU RÉFÉRÉ-LIBERTÉ ET LA « JUNGLE DE CALAIS »

L'objet de l'ordonnance rendue en appel le 23 novembre 2015 par le juge du référé-liberté du Conseil d'Etat concerne la situation des milliers de migrants présents sur le site de la Lande, qualifié de « jungle de Calais », situé sur le territoire de la commune de Calais.

La situation visée par cette affaire est exceptionnelle, tout comme son cadre procédural. Le juge de l'urgence absolue est saisi par des migrants et un grand nombre d'associations, qui dénoncent la carence des autorités administratives et demandent à ce que soit ordonnée toute une série de mesures. Il est invité à se prononcer une nouvelle fois sur un sujet sensible marqué par de fortes crispations politiques nationales et européennes. Depuis la fermeture du centre de Sangatte en 2002, le gouvernement a mis en oeuvre une politique de dispersion des migrants sur le territoire du Calaisis. En mars 2015, après la suspension des expulsions, le centre d'accueil de jour Jules Ferry a été ouvert, mais ne permet pas, selon les requérants, d'offrir les services de première nécessité à la population des migrants.

L'impuissance des autorités administratives est à l'image de la politique européenne dont les dysfonctionnements (traité de Touquet signé le 4 févr. 2003 entre la France et le Royaume-Uni ; règl. 604/2013/UE du 26 juin 2013 dit « Dublin III ») parviennent difficilement à prendre en charge la crise migratoire. Si les directives Accueil de 2003 et Refonte de 2013 prévoient un accès aux conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile, la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile n'assure pas suffisamment leur transposition, selon le Défenseur des droits (avis, 6 oct. 2014, n° 14-10 et avis, 1^{er} avr. 2015, n° 15-05). Illustrant les difficultés de mise en oeuvre de cette politique commune, la Commission européenne a engagé, le 23 septembre 2015, une procédure d'infraction à l'encontre de la France pour défaut de communication des mesures de transposition de la directive Accueil.

De plus, ces ordonnances s'inscrivent dans un cadre contentieux important. Elles font suite à celles annulant pour détournement de pouvoir les mesures d'éloignement prises en 2014 à Calais pour expulser les migrants du domaine public (TA Melun, 19 févr. 2015, n° 1406150 ; v. égal. les recommandations en urgence du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 13

nov. 2015 au sujet de l'interpellation des personnes étrangères à Calais, JO 2 déc. 2015, n° 91). Et plusieurs affaires concernant les conditions matérielles des demandeurs d'asile en France sont actuellement pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme (9 oct. 2013, n° 63141/13, *Brahim Gjutaj et autres c/ France* ; 16 janv. 2014, n° 28820/13, *N. H. c/ France*, et 6 juill. 2014, n° 48104/14, *B. L. et autres c/ France*).

Ces ordonnances étaient donc attendues et annoncent un contentieux massif relatif à la situation inédite des campements de migrants. Elles font suite aux dénonciations médiatiques et aux nombreux rapports sur la situation des migrants à Calais (rapport du Commissaire aux droits de l'homme du 17 févr. 2015 ; CNCDH, *Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis*, 2 juill. 2015 ; J. Aribaud et J. Vignon, *Rapport sur la situation des migrants dans le Calaisis. Le pas d'après*, juin 2015). C'est plus particulièrement le rapport du Défenseur des droits qui a largement permis d'étayer les requêtes (rapp. *Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais*, 6 nov. 2015). En effet, nombre de critiques et de recommandations formulées dans ce rapport sont reprises par les requérants.

Mais, au vu du nombre important de demandes d'injonction présentées, l'ordonnance confirmant les mesures ordonnées en première instance peut paraître décevante. Sur les trente demandes, seules ont été accueillies celles relatives au recensement des mineurs isolés en situation de détresse, à l'équipement sanitaire et de collecte des ordures, au nettoyage du site et à l'accessibilité des services d'urgence. Deux éléments donnent cependant un relief particulier à la solution du juge : le nombre de griefs invoqués relatifs à une carence des autorités publiques en matière d'organisation et de mise en place de services à la population et la diversité des acteurs publics en cause. Le cadre de ce contentieux offrait ainsi l'occasion au juge du référé-liberté de préciser les conditions de son office face à une carence des autorités publiques et l'invitait à clarifier les responsabilités de celles-ci en matière de prise en charge des migrants.

I - Les précisions sur l'office du juge du référé-liberté

Les requérants ont dénoncé la carence des autorités en raison de la situation de grande précarité des personnes exilées et de l'insalubrité du site, portant atteinte à des libertés fondamentales. En se prononçant sur la gravité de l'atteinte aux libertés invoquées en raison de

l'inaction des autorités et sur le caractère nécessaire des mesures demandées, le juge livre une appréciation restrictive des conditions de mise en oeuvre du référé-liberté.

A. De la carence des autorités portant atteinte aux libertés fondamentales

Le juge du référé-liberté a étendu son office pour ordonner aux pouvoirs publics des obligations positives d'agir (CE, ord., 22 déc. 2012, n° 364584, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, Lebon ; AJDA 2013. 12 ; CE, ord., 13 juill. 2013, n° 370902, *Ministre de l'intérieur c/ Commune de Saint-Leu*, AJDA 2013. 2104, note O. Le Bot ; CE, ord., 30 juill. 2015, n° 392043, *Section française de l'Observatoire international des prisons [OIP-SF]*, Lebon ; AJDA 2015. 2216, note O. Le Bot). En l'espèce, les libertés fondamentales invoquées nécessitent une action des pouvoirs publics pour être garanties. Il en est ainsi du droit à des conditions matérielles d'accueil décentes en matière d'asile (CE, ord., 23 mars 2009, n° 325884, *Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire c/ Gaghiiev c/ M^{me} Gaghieva*, Lebon 789 ; AJDA 2009. 679  ; AJDI 2014. 500, étude F. Zitouni), du droit à la sécurité (CE, ord., 20 juill. 2001, n° 236196, *Commune de Mandelieu-La-Napoule*, Lebon), du droit au respect de la vie et à ne pas subir de traitements inhumains ou dégradants (CE, ord., 22 déc. 2012, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, préc.) et du droit à l'hébergement d'urgence (CE, ord., 10 févr. 2012, n° 356456, *Fofana*, Lebon ; AJDA 2012. 716, note A. Duranthon).

S'appuyant sur le rapport du Défenseur des droits, le juge constate que « malgré les actions importantes mises en oeuvre par les autorités publiques, 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, qui comprend environ 6 000 personnes, dont 300 femmes et 50 enfants [...], révèlent une situation d'urgence caractérisée ». Mais, en raison de l'illégalité du campement des migrants sur le site de la Lande, seulement toléré et donc non pris en charge par les pouvoirs publics, l'on pouvait s'interroger sur l'obligation d'agir des autorités. Face à la gravité de la situation, le juge de première instance précise « qu'alors même que le campement est illégal, que les personnes qui y vivent n'ont d'autre but que de se rendre par tous les moyens en Grande-Bretagne et que leur nombre augmente chaque jour, il appartient aux autorités publiques de veiller à ce que les droits les plus élémentaires de ces personnes, constitutifs de libertés fondamentales, soient garantis ».

Mais le prononcé d'une injonction dans le cadre d'un référé-liberté dépend d'une atteinte manifestement illégale à une liberté fondamentale. Si l'appréciation du juge est limitée au caractère évident de cette atteinte, il est souvent conduit à exercer un contrôle en profondeur de l'action ou de l'inaction administrative. Or, en l'espèce, le juge se limite à lister les actions déjà accomplies ou seulement projetées par les pouvoirs publics et les acteurs privés, sans approfondir véritablement son contrôle sur leur caractère suffisant. Si la prise en charge des infrastructures et des services aux migrants relève essentiellement de l'initiative privée et associative, l'administration décentralisée invoque quant à elle les « actions déjà engagées », la « gravité exceptionnelle de la situation », et les « moyens dont elle dispose ». Le juge a tenu compte de ces arguments pour répondre à la demande de logement d'urgence. Il réaffirme l'exigence d'une « carence caractérisée dans l'accomplissement de cette tâche » pour constituer une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale « lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée » (CE, ord., 10 févr. 2012, préc.). Pour retenir une telle carence, le juge doit « apprécier dans chaque cas les diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose ainsi que de l'âge, de l'état de la santé et de la situation de famille de la personne intéressée ».

Selon les ordonnances, les autorités publiques ont déjà pris les mesures nécessaires pour assurer la sécurité du site et font de nombreux efforts pour assurer l'hébergement et la prise en charge médicale et sociale des migrants. Mais alors que l'ordonnance de première instance émettait une réserve pour considérer les mesures demandées comme dépourvues d'objet, à condition que les mesures annoncées à l'audience soient mises en oeuvre « à très brève échéance », l'ordonnance du Conseil d'Etat se fonde sur des mesures seulement projetées par les pouvoirs publics (création de places supplémentaires avant la fin du mois de décembre, projet de prise en charge des publics confrontés à la traite des êtres humains, rapport rendu par la mission d'évaluation de la situation sanitaire des migrants de Calais mis en oeuvre à partir du 27 oct. 2015) pour rejeter les demandes.

Le juge du tribunal administratif a, pour sa part, relevé l'existence d'une « obligation de moyens renforcée » à la charge des autorités lorsqu'elles sont « confrontées à des situations d'extrême vulnérabilité », et ce, même en situation de « saturation des dispositifs d'accueil » et d'absence de crédits budgétaires. Cette obligation renforcée disparaît de l'ordonnance rendue en appel, sauf en ce qui concerne la recension des mineurs isolés en « situation de détresse » en vue de

leur placement, en adéquation avec la jurisprudence européenne (CEDH, gde ch., 5 nov. 2014, n° 29217/12, *Tarakhel c/ Suisse*, AJDA 2014. 2162 ; AJDI 2015. 752, étude F. Zitouni). Les requérants demandaient cependant la prise en charge de toutes les personnes confrontées à des situations d'extrême vulnérabilité (les enfants en bas âge, les femmes victimes de la traite ou de la prostitution, les personnes âgées, malades ou handicapées), imposée par la directive Accueil elle-même. Aussi, le droit à l'hébergement d'urgence n'est pas aussi inconditionnel que le souhaitait le Défenseur des droits pour « la situation humanitaire exceptionnelle » de Calais (rapport préc., p. 16 et 18). Cette solution confirme les décisions excluant de ce droit les personnes dont la demande d'asile a été définitivement rejetée (CE, ord., 4 juill. 2013, n° 399750 ; CE, ord., 15 mai 2014, n° 380289), mais contredit la jurisprudence européenne (CEDH, gde ch., 21 janv. 2011, n° 30696/09, *Belgique, Grèce*, AJDA 2011. 138 ; RFDA 2012. 455, chron. H. Labayle, F. Sudre, X. Dupré de Boulois et L. Milano ; Constitutions 2011. 334, obs. A. Levade) qui précise qu'une situation exceptionnelle d'afflux de demandeurs d'asile ne peut exonérer les autorités publiques de leurs obligations (CEDH 7 juill. 2015, n° 60125/11, *V. M. et autres c/ Belgique*).

Jusqu'à-là exigée pour la mise en oeuvre du droit à l'hébergement d'urgence et la prise en charge des enfants autistes (CE, ord., 27 nov. 2013, n° 373300, *Epoux Charle, Lebon* ; AJDA 2014. 574, note F.-X. Fort ; RFDA 2014. 531, étude L. Fermaud), l'existence d'une « carence caractérisée » est également attendue pour faire droit à d'autres demandes d'injonction. Alors même que l'insuffisance du nombre de repas distribués est constatée, le juge se contente de relever que les besoins alimentaires des migrants sont assurés par les associations et « par leurs propres moyens », que les repas servis sont « conçus pour fournir le nombre de calories quotidiennes nécessaires » et « qu'il n'est pas établi que les migrants souffriraient de malnutrition », pour rejeter l'existence d'une carence grave et caractérisée des autorités publiques. Il en est de même en matière de protection du droit d'asile, la progression du nombre des demandes d'asile, la rapidité de leur traitement et l'augmentation du nombre de places en centre d'accueil ne permettant pas de constater l'existence d'une carence caractérisée.

B. De l'utilité de la mesure ordonnée en référé-liberté

D'autres demandes portaient sur la mise en place de services et la mise en oeuvre du pouvoir réglementaire des pouvoirs publics. Pour les rejeter, le juge du référé-liberté confirme

le caractère limité de son office, en rappelant à nouveau (CE 30 juill. 2015, n° 392043¹, préc.) que les injonctions doivent revêtir un caractère provisoire (CJA, art. L. 511-1) et être justifiées par l'urgence.

Le juge peut « ordonner à l'autorité compétente de prendre, à titre provisoire, une mesure d'organisation des services placés sous son autorité ». Mais il est aussi précisé que les mesures pouvant être ordonnées « sont de nature à faire disparaître les effets » de l'atteinte portée à une liberté fondamentale et qu'il peut être dérogé à leur caractère provisoire si aucune mesure de cette nature « n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte » (CE 31 mai 2007, n° 298293, *Syndicat CFDT Interco 28*, Lebon ; AJDA 2007. 1237, chron. F. Lenica et J. Boucher). Dotées d'une force exécutoire, les mesures ordonnées en référé-liberté ont d'ailleurs très souvent un caractère définitif (v., pour la délivrance d'une carte nationale d'identité, CE, ord., 11 mars 2003, n° 254791, *Samagassi*, Lebon ; la tenue d'une réunion, CE, ord., 30 mars 2007, n° 304053, *Ville de Lyon*, Lebon ; AJDA 2007. 1242, note S. Damarey ; le concours de la force publique pour une expulsion, CE, ord., 28 mai 2001, n° 230692, *Société Codiam*, Lebon, et CE, ord., 10 févr. 2012, *Fofana*, préc. ; l'organisation du retour sur le territoire français de personnes éloignées, TA Clermont-Ferrand, ord., 7 mars 2014, n° 1400425, ou la modification d'une note de service, CE, ord., 6 juin 2013, n° 368816, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, Lebon T. 770 ; AJDA 2013. 1191). Les demandes consistant à mettre en oeuvre les pouvoirs de réquisition du préfet, à procéder à un inventaire des ressources foncières publiques, à assainir le site et à mettre en place une représentation permanente des différents services chargés de l'information des demandeurs d'asile et des missions d'information foraines pouvaient donc être considérées comme non provisoires mais nécessaires à la sauvegarde des libertés en cause. Mais le juge du référé-liberté va limiter son office en soulignant la particularité de cette procédure.

Par comparaison avec le référé-suspension ou le référé conservatoire (CE, ord., 22 déc. 2012, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, préc. ; CE 26 oct. 2011, n° 350081, *Beaumont*, Lebon ; AJDA 2012. 434, note G. Eveillard ; CE, sect., 16 nov. 2011, n° 353172, *Ville de Paris, Société d'économie mixte PariSeine*, Lebon avec les concl. ; AJDA 2011. 2207 ; AJCT 2012. 156, obs. L. Moreau ; RFDA 2012. 455, chron. H. Labayle, F. Sudre, X. Dupré de Boulois et L. Milano), le référé-liberté repose sur une condition d'urgence particulière, qui renvoie à une situation d'extrême urgence autorisant une mesure immédiate de sauvegarde, le juge devant se prononcer en quarante-huit heures. En l'espèce, la situation

d'urgence est bien établie. Mais, condition de recevabilité, l'urgence de la situation détermine également l'urgence à agir et donc le prononcé de la mesure de sauvegarde. Si la nécessité de la mesure ordonnée dépend avant tout de la sauvegarde de la liberté en cause, le juge fait ici référence à l'utilité de la mesure pouvant être prononcée. Celle-ci doit alors remplir deux conditions : elle doit permettre de sauvegarder la liberté en cause « dans un délai de quarante-huit heures » et être subordonnée « au constat que la situation litigieuse permet de prendre utilement et à très bref délai les mesures de sauvegarde nécessaires ». Les demandes sont ainsi rejetées car elles « ne sont pas au nombre des mesures d'urgence que la situation permet de prendre utilement et à très bref délai ». Le juge limite son office par cette « interprétation finaliste de l'urgence » (P. Cassia et A. Béal, L'interprétation finaliste de l'urgence, AJDA 2003. 1171), qui subordonne le prononcé d'une injonction à la nécessaire rapidité de son exécution et à l'urgence avec laquelle il doit l'ordonner, c'est-à-dire un délai de quarante-huit heures. Pourtant, ce délai n'est qu'indicatif, et il est rappelé que le juge peut « décider de déterminer dans une décision ultérieure prise à brève échéance les mesures complémentaires qui s'imposent et qui peuvent être très rapidement mises en oeuvre » (CE, ord., 13 août 2013, *Ministre de l'intérieur c/ Commune de Saint-Leu*, préc.).

Les seules mesures prescrites, car réalisables dans un bref délai, portent sur la création de points d'eau supplémentaires, la mise en place d'un dispositif de collecte des ordures, le nettoyage du site et la création d'accès aux services d'urgence, pour lesquelles le juge précise qu'elles doivent connaître un début d'exécution dans un délai de huit jours. Mais n'y a-t-il pas une contradiction à opposer l'impossibilité d'une exécution rapide sous quarante-huit heures pour rejeter certaines mesures et à fixer un début d'exécution dans un délai de huit jours pour les mesures ordonnées ?

II - Clarification des compétences administratives en matière de prise en charge des migrants

Les requérants ont mis en cause la carence de plusieurs administrations et ont demandé au juge de prononcer les mêmes injonctions à l'encontre de ces différentes autorités. Face à ces responsabilités entrecroisées, le juge ordonne des obligations d'agir solidaires.

A. Des responsabilités entrecroisées

A la complexité des responsabilités en matière d'asile (Etat, Union européenne, accords franco-britanniques) s'ajoute, en l'espèce, l'enchevêtrement des compétences des pouvoirs déconcentrés et décentralisés impliqués dans la prise en charge des migrants de Calais. Or, pour pouvoir ordonner une mesure de sauvegarde, le juge doit constater la carence d'une autorité publique dans l'exercice d'un de ses pouvoirs.

Les requérants demandaient une action conjointe du préfet et de l'autorité régionale de santé (ARS) pour renforcer les moyens de la permanence d'accès aux soins et de santé (PASS), améliorer l'accompagnement médical et social des migrants, créer un lieu de soins et d'accompagnement adapté aux besoins de la population du bidonville et une équipe mobile d'information et d'orientation. Si d'autres services pouvaient également être compétents, tels que les services communaux d'hygiène et de santé (CSP, art. L. 1422-1), le département (CSP, art. L. 1423-1) ou la région (CSP, art. L. 1424-1), l'ARS est en effet compétente pour organiser l'offre de soins dans sa globalité (CSP, art. L. 1432-1), et notamment la PASS, mais aucune carence en la matière n'a été relevée par le juge.

L'autorité préfectorale pouvait ensuite être tenue d'intervenir à plusieurs titres. La prise en charge des demandeurs d'asile, obligation étatique¹, relève bien de la compétence du préfet du Pas-de-Calais (CESEDA, art. L. 744-1 et s.). Le ministre de l'intérieur a en effet mis fin à l'expérimentation de la régionalisation de l'accueil des demandeurs d'asile mise en oeuvre à partir de 2006 (arr. du 25 sept. 2014 modifiant l'arr. du 6 mai 2010 portant régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile dans la région Nord-Pas-de-Calais, JO 19 oct. 2014, n° 0243, p. 17347, n° 10) pour tenir compte de l'afflux massif de migrants sur ce territoire. Le juge n'a toutefois pas retenu de carence caractérisée pour enjoindre au préfet d'assurer l'enregistrement des demandes d'asile, les orienter vers une solution d'hébergement et mettre en place un dispositif d'information sur les procédures d'asile.

Comme le rappelle le juge, le droit à l'hébergement d'urgence relève également d'une obligation légale du préfet de département pour « toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale » (CASF, art. L. 121-7 et L. 345-1 à L. 345-3). Il lui revenait donc de proposer des solutions d'hébergement d'urgence et de mettre à l'abri les personnes en situation d'extrême vulnérabilité. Selon le quatrième alinéa de l'article L. 2215-1

du code général des collectivités territoriales, le préfet peut également mettre en oeuvre un pouvoir de réquisition des biens, des services et des personnes, en cas d'urgence. En raison de la situation exceptionnelle sur le territoire de Calais, les requérants ont demandé, de manière infructueuse, d'enjoindre au préfet de mettre en oeuvre ses pouvoirs de réquisition afin de garantir le droit à l'hébergement d'urgence des migrants. Le juge a par contre enjoint au préfet de « procéder au recensement des mineurs isolés en situation de détresse et de se rapprocher du département du Pas-de-Calais en vue de leur placement » dans un délai de quarante-huit heures. Le département est en effet compétent au titre de l'aide sociale à l'enfance (CASF, art. L. 123-1 et L. 221-1) pour accueillir et héberger les enfants confiés à son service.

Le maire de la commune de Calais est également compétent pour intervenir au titre de la police générale communale (CGCT, art. L. 2212-2). En l'espèce, il pouvait intervenir pour assurer la sûreté, la commodité du passage et la propreté des voies publiques, la tranquillité publique, pour prévenir les risques d'incendie ou d'inondation, les maladies épidémiques ou contagieuses et pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours. Il est également tenu de solliciter l'intervention préfectorale en cas de nécessité. Comme le rappelle le Défenseur des droits, seul un défaut de connaissance des risques relatifs à la salubrité publique d'un terrain occupé de manière illégale peut exempter le maire de ses responsabilités (CAA Versailles, 29 avr. 2014, n° 12VE00814 , *Commune de Saint-Denis* ; TGI Créteil, 23 avr. 2013, n° 13/00149 ; TGI Bobigny, 24 janv. 2014, n° 13/02254). La commune est également compétente en matière d'aide aux personnes en situation de vulnérabilité, par l'intermédiaire des centres communaux d'action sociale (CASF, art. L. 123-4).

Au regard de ces différentes compétences, le maire comme le préfet pouvaient donc être contraints d'agir, comme le demandaient les requérants, pour assurer la salubrité, la sécurité et l'accessibilité du site. Mais l'enchevêtrement de ces compétences était compliqué en l'espèce par des conventions conclues entre la commune et l'Etat mettant à la disposition de ce dernier le centre Jules Ferry et le site de la Lande, ce que rappelle le maire au soutien de sa requête.

B. Des obligations solidaires

Considérant comme manifestement insuffisants l'accès à l'eau potable et aux sanitaires, le ramassage des ordures et l'accessibilité des services de secours, le juge de première instance

a enjoint de manière conjointe au maire de Calais et au préfet du Pas-de-Calais de créer dix points d'eau supplémentaires comportant chacun cinq robinets, de mettre en place cinquante latrines à fosse ou cuve étanche, un dispositif de collecte des ordures avec l'installation de conteneurs-poubelles mobiles de grande capacité et de bennes supplémentaires, de procéder à un nettoyage du site et de créer un ou plusieurs accès à l'intérieur du camp pour permettre l'accès des services d'urgence, avec un début d'exécution dans un délai de huit jours. Sur appel de ces autorités, le juge du référé-liberté du Conseil d'Etat va confirmer ces obligations partagées en précisant le titre juridique, se faisant ici l'arbitre et le régulateur des relations entre les pouvoirs publics.

Le ministre de l'intérieur soutient en effet que le juge des référés n'a pas précisé la compétence au titre de laquelle l'Etat avait manifesté une carence caractérisée, et considère comme entachées d'erreur de droit les « injonctions de nature collective et prononcées solidairement à l'encontre de l'Etat et de la commune de Calais ». Et selon le maire, si la commune reste propriétaire du site, la responsabilité liée à sa gestion et à sa sécurité incombe désormais à l'Etat. Mais constatant que la prise en charge par les autorités des besoins élémentaires des migrants, notamment en matière d'hygiène et d'accès à l'eau potable, révèle une carence caractérisée portant atteinte au droit de ne pas subir de traitements inhumains ou dégradants, le juge du Conseil d'Etat ne départage pas les responsabilités de la commune et de l'Etat et enjoint une obligation d'agir solidaire.

L'ordonnance rappelle tout d'abord que même 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 ». C'est donc au titre du maintien de l'ordre public, ainsi largement entendu, que ces autorités ont l'obligation d'agir.

Plus précisément, l'autorité préfectorale est tenue d'agir en raison du fait 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 ». Si la police municipale est assurée par le maire, le préfet est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune (CGCT, art. L. 2215-1 3°). Il peut également

se substituer au pouvoir du maire en cas d'atteintes à la tranquillité publique et en matière de grands rassemblements (CGCT, art. L. 2212-2 2° et L. 2212-2 3°) dans deux ou plusieurs communes limitrophes (CGCT, art. L. 2215-1 2°). Cependant, si l'étendue de la « jungle de Calais » est difficile à délimiter, le centre Jules Ferry comme le site de la Lande sont bien implantés sur le territoire communal. Le préfet est également compétent pour prendre les mesures nécessaires au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques pour toutes les communes du département ou pour plusieurs d'entre elles, en cas de carence de l'autorité municipale. Le préfet ne peut toutefois, dans ce cas, se substituer au pouvoir du maire d'une seule commune, qu'après une mise en demeure infructueuse (CGCT, art. L. 2215-1 1°), ce qui n'a pas été le cas en l'espèce. Selon le juge, c'est la particularité de la population à prendre en charge et le caractère exceptionnel de la situation qui nécessitent des mesures excédant la compétence de l'autorité municipale. La prise en charge de l'afflux massif de migrants, demandeurs d'asile ou non, dépasse les moyens de police du maire, compétent sur le territoire de sa commune.

Mais le juge considère que la commune est également tenue d'agir « en sa qualité de propriétaire de certains des immeubles concernés et en vertu des conventions passées avec l'Etat », « dans la mesure où son intervention serait requise », pour « permettre la mise en oeuvre des injonctions ordonnées ». Or, le centre Jules Ferry, ancien camp de vacances appartenant à la mairie, et le site de la Lande, classé en zone naturelle, propriété de la commune et du conseil régional, ont en effet été mis à la disposition de l'Etat par convention. Ont ainsi été transférés l'ensemble des droits et obligations en matière de gestion et d'administration du site à l'autorité préfectorale. L'Etat a d'ailleurs passé une convention avec l'association « La Vie active » pour la gestion de cet espace. Mais cette convention associe également la commune de Calais, propriétaire du terrain. Un comité de pilotage du site a aussi été mis en place, sous la présidence du préfet, associant les collectivités territoriales, les associations et les différentes autorités publiques concernées « à la mesure de leurs compétences ou possibilités » (rapp. de la mission d'évaluation du dispositif de prise en charge sanitaire des migrants à Calais, 22 oct. 2015, p. 10). La commune peut à ce titre intervenir en matière de services d'incendie et de secours (CGCT, art. L. 1424-3 et L. 1424-4), en matière d'eau et d'assainissement (CGCT, art. L. 2224-7) ou en matière d'ordures ménagères (CGCT, art. L. 2224-13). Ainsi, malgré la convention passée, le juge se fonde sur l'attractivité du principe de protection de la dignité de la personne humaine qui le conduit à reconnaître la compétence principale du représentant de l'Etat, et à titre subsidiaire, celle de la commune, tenus d'agir solidairement pour la gestion du site.

Aussi, face à la dispersion des actions et à la multiplicité des acteurs concernés, le juge a fait droit aux recommandations de la Commission nationale consultative des droits de l'homme pour « coordonner les synergies entre l'Etat, les collectivités territoriales et les associations » (rapp. préc., p. 4). La limitation de l'office du juge du référé-liberté, enserré dans la condition de l'urgence, est ainsi inversement proportionnelle à son pouvoir d'imputation des obligations d'agir.

¹ Les articles 17 et 18 du règlement Dublin III précisent que l'Etat peut décider de traiter une demande d'asile, même s'il n'en est pas responsable, pour des raisons humanitaires ou pour des motifs discrétionnaires. L'Etat en a même l'obligation s'il constate des « défaillances systémiques » dans le dispositif d'accueil de l'Etat responsable (CJUE 21 déc. 2011, aff. C-411/10, AJDA 2012. 306, chron. M. Aubert, E. Broussy et F. Donnat ; RFDA 2012. 377, chron. L. Clément-Wilz, F. Martucci et C. Mayeur-Carpentier ; CEDH, gde ch., 21 janv. 2011, n° 30696/09, *Belgique, Grèce*, AJDA 2011. 138 ; 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, gde ch., 4 nov. 2014, n° 29217/12, *Tarakhel c/ Suisse*, AJDA 2015. 150, chron. L. Burgorgue-Larsen).