

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LE DÉFENSEUR
DES DROITS**



Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais

Octobre 2015

AVERTISSEMENT

En publiant ce rapport dont les éléments ont été recueillis au cours de deux missions des services du Défenseur des droits effectuées les 16 et 17 juin puis 20 juillet 2015, au cœur d'une actualité sans cesse mouvante, le Défenseur des droits n'est pas sans ignorer les difficultés quotidiennes auxquelles sont confrontés ceux qui ont la charge de définir et de mettre en œuvre les politiques publiques, qu'il s'agisse de maintenir les grands équilibres économiques et sociaux ou d'assurer la protection de nos concitoyens face aux risques que font peser les crises internationales et les mesures sur la sécurité.

Cependant, de par les fonctions qui lui ont été confiées par le Constituant et le législateur organique, le Défenseur des droits a pleinement vocation à rendre compte des faits tels qu'ils existent pour apprécier si ceux-ci sont conformes aux objectifs très ambitieux que notre pays s'est fixé en matière de protection des droits fondamentaux.

Les arrivées massives de populations sur notre continent nous invitent collectivement à repenser la façon dont nous devons, à l'échelle de l'Europe, organiser la circulation des personnes, la lutte contre le trafic d'êtres humains et l'accueil de ceux qui se voient contraints de quitter leurs pays d'origine.

Calais, phénomène unique en son genre, illustre cependant les limites d'une action fondée sur une approche nationale - pour ne pas dire locale - visant à assurer "la police des étrangers" alors que nous nous trouvons dans une situation proprement inédite qui appelle des réponses de fond à l'échelle internationale.

Les obstacles sont multiples et partout en Europe, les pressions électorales paralysent les approches novatrices.

Le Défenseur des droits n'a pas à faire valoir ses préférences en matière de conduite des affaires publiques dont la responsabilité exclusive incombe aux pouvoirs publics. Il lui revient en revanche de rappeler sans cesse les lignes qui doivent demeurer infranchissables, celles qui représentent nos valeurs fondamentales, qui résultent des droits dont tout individu est titulaire du seul fait de son appartenance à la communauté humaine.

Il convient de récuser les caricatures et les simplismes car la situation est extrêmement délicate. Elle n'appelle pas seulement une action humanitaire mais aussi des réponses politiques. Le Défenseur des droits ne peut qu'espérer que ce rapport contribue à nourrir une analyse pertinente de celles et ceux qui sont sommés d'agir.

Jacques Toubon

Au cours de ces missions, les services du Défenseur ont visité :

- à deux reprises, le bidonville de Calais jouxtant le centre d'accueil « Jules Ferry », en prenant le temps de longs échanges avec les exilés y vivant
- le centre d'accueil et le centre d'hébergement « Jules Ferry »
- la permanence d'accès aux soins de santé (PASS)

Personnes rencontrées dans le cadre des missions à Calais :

M. BOCKSTAEL, directeur de l'association AUDASSE

M. CAILLAUX, coordonnateur de la PSM, la Plateforme de soutien aux migrants dans deux rencontres réunissant des représentants des associations suivantes :

M. DUVAL, directeur de l'association La Vie Active

- o Médecins du Monde (MDM)
- o Secours catholique CALAIS
- o FIDA (Centre de rétention administrative de COQUELLES)
- o Calais, Ouverture et Humanité (COH)
- o L'Auberge des Migrants
- o Blog Passeurs d'hospitalités

M. ELMOUDEN, médecin coordonnateur de la PASS et le personnel infirmier

M. ROGER, directeur de l'établissement d'accueil des MIE de FTDA à Saint-Omer

Représentants des forces de l'ordre

POLICE :

- Inspection générale de la police nationale
- Direction départementale de la sécurité publique
- Direction zonale des compagnies républicaines de sécurité
- Direction interrégionale de la police judiciaire
- Direction départementale de la police aux frontières
- Commissariat de police de Calais

GENDARMERIE :

- Gendarmerie mobile
- Gendarmerie départementale

Entretien avec des représentants de la Préfecture

- Mme BUCCIO, Préfète
- M. GAUDIN, Sous-Préfet de CALAIS

Introduction générale	6
Une spécificité géographique et politique	6
Une situation attisée par une politique migratoire tendant à la réduction des voies légales d'émigration	6
Retour sur la constitution du bidonville de la lande : illustration de la volonté persistante de rendre le moins visible possible la présence des migrants à Calais	8
Première partie Des atteintes aux droits fondamentaux liées à la crainte d'offrir des conditions de vie trop attractives	14
I. Le droit à l'hébergement et à la mise à l'abri	15
A. Les violations du droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence	15
B. Les violations du droit spécial des demandeurs d'asile à bénéficier de conditions matérielles d'accueil incluant un hébergement	18
C. Observations sur le projet gouvernemental de création d'un camp de 1500 places	20
D. Observations sur la proposition de création de centres de mise à l'abri portée par diverses instances	20
II. Le droit au respect de son domicile	21
III. Le droit à des conditions matérielles de vie décentes	24
A. Distribution des repas	24
B. Accès à l'eau	25
C. Enlèvement des ordures	26
IV. Le droit à la protection de la santé	28
A. Des conditions de vie et une vulnérabilité particulièrement préjudiciables à la santé des exilés présents à Calais	30
B. Une offre de soins très insuffisante et inadaptée	31
1. <i>La permanence d'accès aux soins de santé (PASS)</i>	31
2. <i>Le centre hospitalier</i>	34
3. <i>Le développement d'une prise en charge humanitaire dans le bidonville</i>	35
V. L'accès à l'asile des exilés vivant dans le Calais : un changement de discours non dénué d'ambiguïté	38
A. Une évolution favorable dans la prise en charge de la demande d'asile dans le Calais...	38
B. ... non dénuée de toute ambiguïté.	41
1. <i>Les conséquences néfastes du Règlement Dublin</i>	41
2. <i>La politique des visas, notamment à l'égard des Syriens</i>	43
3. <i>L'asile en France, une alternative peu crédible au choix de départ vers la Grande-Bretagne</i>	44
VI. Le droit, en tant que mineur, isolé ou non, à bénéficier des dispositifs de protection	46
A. Des conditions de vie alarmantes caractérisant des situations de danger pour les enfants	47
1. <i>Un dispositif de mise à l'abri saturé et inadapté aux besoins</i>	49

2.	<i>Des enfants sans prise en charge éducative</i>	49
3.	<i>La nécessité d'une diligence accrue dans la mise en œuvre des dispositifs juridiques existants</i>	50
B.	Un dispositif spécifique dédié aux mineurs isolés étrangers	51
1.	<i>Un hébergement d'urgence certes inconditionnel mais inadapté aux besoins de la majorité des mineurs isolés présents dans le Calais</i>	51
2.	<i>Le problème de la fiabilité de l'évaluation de la minorité</i>	54
3.	<i>Une absence de prise en compte des documents d'état civil</i>	54
4.	<i>Une absence d'accompagnement juridique des jeunes exclus du dispositif</i>	55
5.	<i>Une qualité de prise en charge éducative pérenne à souligner</i>	56
VII.	Le droit, en tant que femme, à une protection spécifique de la santé et à ne pas subir de violences sexuelles	57
A.	Les entraves au droit à ne pas subir des violences sexuelles ou être victime de la traite	57
B.	Les entraves à l'accès des femmes migrantes à l'IVG	59
Deuxième partie Des atteintes aux droits fondamentaux favorisées par une politique de fermeture étanche de la frontière		63
I.	Un renforcement sans précédent du dispositif sécuritaire	63
A.	Une présence policière exceptionnelle	63
B.	Le renforcement de la frontière physique	66
1.	<i>Une sécurisation du port matérialisée par la construction d'un mur</i>	66
2.	<i>Une sécurisation du site Eurotunnel impliquant la délégation du contrôle de la frontière à des acteurs privés</i>	67
II.	Des violences subies par les exilés, notamment liées à l'action des forces de l'ordre	68
A.	Une instruction des réclamations freinée par des obstacles spécifiques	68
1.	<i>Difficultés liées à la situation calaisienne.</i>	68
2.	<i>Difficultés d'ordre juridique</i>	69
B.	La persistance des faits de harcèlement depuis la publication du rapport de 2012	71
C.	De nombreuses atteintes à l'intégrité physique des migrants portées à la connaissance du Défenseur des droits	75
D.	La nature hybride des missions dévolues aux forces de l'ordre et l'inadaptation du cadre juridique d'intervention propices aux débordements	78
1.	<i>Des missions délicates confiées aux forces de l'ordre</i>	78
2.	<i>Des cadres juridiques d'intervention qui pourraient être précisés</i>	79
Conclusion générale		82

Introduction générale

Au-delà de la situation humanitaire qui choque et appelle des réponses immédiates de la part des pouvoirs publics, au-delà de la spécificité géographique et politique du lieu, Calais reste le symptôme spectaculaire des écueils de la politique migratoire de l'Union européenne, écueils qui éclatent aujourd'hui au grand jour au travers de ce que l'on appelle « la crise des migrants », expression que le Défenseur des droits considère d'ailleurs comme totalement inapproprié. En effet, ces termes introduisent, dans l'imaginaire collectif, des biais particulièrement préjudiciables, car le mot « crise », au même titre que d'autres mots tels que ceux de « tragédie » ou de « drame », laisse croire à l'existence d'un phénomène qui serait davantage le fruit d'une fatalité que de choix politiques, et d'un phénomène qui serait passager ; le mot « migrants » comportant pour sa part un amalgame entre différentes catégories de personnes distinctes en droit et en fait.

Une spécificité géographique et politique

Les difficultés de circulation auxquelles se heurtent les exilés de Calais tiennent à la localisation particulière de la commune, porte d'entrée vers la Grande-Bretagne, ainsi qu'au statut juridique singulier dont est dotée cette dernière au sein de l'espace européen. En effet, la Grande-Bretagne n'est pas partie à la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 lequel organise l'ouverture des frontières entre les pays européens signataires. Elle est en revanche partie au Règlement Dublin III du 26 juin 2013¹, règlement aux termes duquel l'État responsable de l'examen de la demande d'asile est en principe le premier pays d'accueil, dans le cadre duquel est mis en œuvre le système d'information Eurodac (système automatisé de reconnaissance d'empreintes digitales visant à la détermination de l'État membre responsable).

Les entraves à la circulation des migrants du Calais se trouvent par ailleurs accentuées du fait des différents traités et accords administratifs bilatéraux conclus entre la France et la Grande-Bretagne afin de délocaliser les contrôles frontaliers britanniques dans les zones portuaires et ferroviaires françaises².

Dès lors, les personnes qui souhaitent solliciter la protection de la Grande-Bretagne se heurtent à la fermeture de la frontière franco-britannique et se trouvent renvoyées à une situation de clandestinité.

Une situation attisée par une politique migratoire tendant à la réduction des voies légales d'émigration

En réaction à l'augmentation des tentatives d'intrusion recensées sur le site géré par le groupe Eurotunnel, la France et la Grande-Bretagne ont conclu cet été un nouvel accord de coopération³. L'accord comporte deux volets, l'un sécuritaire, tendant à confirmer l'externalisation de la frontière britannique *via* le déploiement de policiers britanniques à Calais et une coopération renforcée des forces de l'ordre des deux pays, et l'autre humanitaire. Ce dernier volet s'articule autour de quatre axes : l'amélioration de la prise en

¹ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

² Voir à ce sujet : CNCDH, avis du 2 juillet 2015, sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis.

³ « Faire face à la pression migratoire à Calais: Déclaration commune des ministres de l'Intérieur français et britannique portant sur la coopération entre la France et le Royaume-Uni », Calais, 20 août 2015.

charge des personnes vulnérables (femmes, enfants, victimes potentielles de la traite), aide aux retours volontaires, l'augmentation des capacités de traitement des demandes d'asile, et enfin l'intensification du dialogue avec les pays d'origine et le soutien à la création de « guichets d'accueil » en Grèce et en Italie, destinés à trier demandeurs d'asile et migrants économiques.

Cet accord s'inspire de la politique migratoire européenne, laquelle repose sur des fondements tout à fait comparables. En effet, elle repose depuis plus de 20 ans⁴ sur les mêmes piliers : lutte contre l'immigration irrégulière et le trafic de migrants, aide au retour volontaire, renforcement de la coopération avec les pays tiers (externalisation des contrôles aux frontières, gestion concertée des flux migratoires, aide au développement, création de centres d'accueil et de tri aux frontières de l'Europe).

Cette politique, largement relayée par la plupart des États européens, a contribué à une réduction drastique des voies légales d'immigration. Or, ces entraves portées au droit d'émigrer en Europe entraînent à leur tour la violation de nombreux droits fondamentaux.

Consacré à l'article 2-2 du Protocole additionnel n°4 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) et à l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH), le droit de quitter n'importe quel pays y compris le sien devrait en effet faire l'objet d'une protection renforcée lorsqu'il est exercé par des personnes sollicitant l'asile ou, plus largement, par toutes les personnes dont les droits intangibles à la vie et à ne pas subir de traitements inhumains ou dégradants se trouvent menacés. À cet égard, le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe Nils MUIZNIEKS, invite les États membres du Conseil de l'Europe à « *s'abstenir de criminaliser les migrations* » et « *envisager de mettre en place des politiques – y compris des programmes de régularisation et des possibilités légales accrues d'immigrer pour travailler – de manière à éviter que des migrants se trouvent (ou risquent de se trouver) en situation irrégulière* »⁵. Il précise en ce sens que les politiques tendant à la restriction du droit d'émigrer ne devraient pas avoir pour conséquence de priver les étrangers de l'accès aux droits sociaux minimaux dont la portée est universelle.

Alors que les conséquences humanitaires qu'emportent les diverses entraves au droit d'émigrer émaillent le quotidien de l'actualité, une réflexion sur la pertinence des outils qui tendent à réduire les possibilités d'émigration s'impose. Parmi ces outils figurent la politique des visas au niveau de l'Union européenne et des États membres, la mise en œuvre aux frontières de dispositifs sécuritaires d'une ampleur sans précédent, ou encore le Règlement Dublin III qui dissuade les personnes susceptibles de bénéficier de protections internationales d'entreprendre des démarches pour les obtenir. L'ensemble de ces entraves aboutit indubitablement à ce que les personnes fuyant, malgré tout, les persécutions ou la guerre aient recours à des réseaux de trafic de migrants, les plaçant ainsi dans une situation de vulnérabilité et de domination encore plus grande (cf. *infra*).

Les dispositifs de relocalisation des demandeurs d'asile sur lesquels les États membres essaient aujourd'hui de s'accorder révèlent actuellement la prise de conscience par ces derniers des effets pervers induits par le règlement Dublin et de la nécessité de développer, au sein de l'Union, les mécanismes de solidarité indispensables au développement d'une

⁴ Voir à ce sujet les trois programmes pluriannuels successifs adoptés par l'Union européenne : programme de Tampere (1999-2004), programme de la Haye (2005-2010) et programme de Stockholm (2010-2015).

⁵ Nils MUIZNIEKS, « *Sans papiers mais pas sans droits : les droits sociaux minimaux des migrants en situation irrégulière* », Communiqué, Strasbourg, 20 août 2015.

véritable politique d'asile commune. Ils laissent néanmoins sans réponse la question des entraves portées au droit d'émigrer par le renforcement toujours accru des frontières extérieures de l'Europe.

Or, si le renforcement des frontières extérieures de l'Europe avait pu un temps être regardé comme le nécessaire corollaire de l'ouverture des frontières intérieures de l'espace Schengen, les failles de ce raisonnement apparaissent aujourd'hui, les États membres de Schengen rétablissant eux-mêmes les contrôles à leurs propres frontières⁶.

Depuis les années 2000, c'est pourtant ce raisonnement, nourri par la crainte du risque d'« appel d'air » que pourrait provoquer un traitement digne et respectueux des droits des migrants, qui est à l'œuvre dans la gestion de la situation du Calais. Pour ne pas prendre le risque de cet « appel d'air », les pouvoirs publics ont d'abord cherché à rendre le moins visible possible le phénomène de regroupement des migrants dans le Calais et à ne pas créer de « points de fixation ». La constitution de la « new jungle » en est une parfaite illustration.

Retour sur la constitution du bidonville de la lande⁷ : illustration de la volonté persistante de rendre le moins visible possible la présence des migrants à Calais

Une chronologie rapide des faits ayant abouti à la création de l'actuel bidonville, jouxtant le récent centre d'accueil Jules Ferry, permet de retracer ce phénomène.

En septembre 1999, le centre de Sangatte, ancien hangar géré par la Croix-Rouge, était ouvert comme un lieu d'accueil provisoire pour faire face à l'afflux des réfugiés fuyant la guerre au Kosovo. Il devait initialement accueillir 200 à 800 personnes. Il en reçut finalement jusqu'à 2000.

En mai 2002, le centre fut fermé « afin de mettre fin à un symbole de l'appel d'air de l'immigration clandestine dans le monde »⁸, selon les propres termes du ministre de l'Intérieur de l'époque.

Si la fermeture de ce centre n'a pas fait disparaître les exilés, elle a en revanche fortement dégradé leurs conditions de vie, favorisant leur éclatement sur un territoire plus vaste, la constitution d'abris de fortune au lieu et place de centres d'accueil, ainsi que des situations d'errance renouvelées à chaque expulsion de campements ou de squats.

Ces campements, squats et bidonvilles ont été appelés « Jungles », par les ressortissants afghans⁹ d'abord, avant que l'expression ne soit reprise par de nombreux acteurs locaux et nationaux. L'appellation renvoie aux arbres, au sable et aux dunes dans lesquels sont établis ces campements, mais également à l'extrême dureté des conditions de vie qui y président.

⁶ Le 13 septembre 2015, l'Allemagne déclarait ainsi rétablir les contrôles à sa frontière avec l'Autriche. Elle a été suivie de près par l'Autriche et la Slovaquie qui, le lendemain, ont également annoncé la fermeture de leurs frontières. Quant à la France, elle avait déjà rétabli de tels contrôles au niveau de la frontière franco-italienne, à Vintimille. Si le Conseil d'État a considéré que ces contrôles à la frontière franco-italienne n'étaient pas systématiques et *permanents* (CE, 29 juin 2015, Ordonnances n^{os} 391192, 391275, 391276, 391278, 391279), le Premier ministre a en revanche admis avoir rétabli des contrôles *temporaires* à cette frontière depuis le printemps dernier. Enfin, la construction d'un mur par la Hongrie, à sa frontière croate (à l'instar de celui qu'elle avait déjà édifié à sa frontière serbe) est le symbole le plus fragrant de cet échec.

⁷ Communément appelé la « New Jungle ».

⁸ Nicolas SARKOZY, TF1, 6 décembre 2002

⁹ Philippe WANESSON, *Une Europe des jungles*, Plein droit n°104, mars 2015, p.18

Aujourd'hui, le choix politique de créer un centre d'accueil et d'hébergement à la périphérie de la ville, tout comme la décision de tolérer, autour de ce dernier, l'implantation illégale d'abris de fortune, poursuivent la démarche commencée avec la fermeture du centre de Sangatte.

Pendant une longue période, l'idée de créer de nouveaux centres d'hébergement, ou seulement d'accueil de jour, en vue de résorber ces lieux de vie insalubres que constituaient les « Jungles » de Calais a été rejetée avec force. Outre l'objectif affiché de la destruction de Sangatte, l'on peut citer l'actuel ministre de l'Intérieur qui, quelques mois avant d'accepter l'ouverture du nouveau centre d'accueil et d'hébergement Jules Ferry, s'exprimait en ces termes : « *Je ne veux pas créer un centre d'accueil qui soit un nouveau point de convergence des migrants* »¹⁰.

Pendant très longtemps, le souhait des pouvoirs publics de ne pas créer de points de fixation des exilés sur le territoire de Calais s'est concrétisé par la multiplication des expulsions des lieux de vie. La violence de certaines de ces expulsions a marqué les membres d'associations que les services du Défenseur des droits ont eu l'occasion de rencontrer les 16 juin et 20 juillet 2015 (cf. *supra*, partie II).

En 2014, un revirement s'opère. L'ouverture d'un centre d'accueil de jour au sein d'un ancien centre aéré situé à la périphérie de la ville est d'abord sollicitée par Mme BOUCHART, maire de Calais, avant d'être finalement soutenue par le ministre de l'Intérieur, M. CAZENEUVE. Ce revirement s'explique, d'une part, par l'augmentation du nombre de migrants présents dans le Calaisis – liée aux guerres du Proche et du Moyen Orient – et, d'autre part, par la prise de conscience de ce qu'il convenait d'envisager le sort des migrants de Calais comme un problème non pas seulement conjoncturel mais bien pérenne, l'ensemble des formes de dissuasion et de répression développées ne parvenant pas à les faire renoncer à poursuivre leur parcours vers l'Angleterre (cf. *infra*, partie II).

Ainsi, le centre Jules Ferry a définitivement ouvert ses portes en mars 2015. Géré par une association mandatée par les pouvoirs publics, La Vie Active, il a pour principale mission de servir environ 2500 repas par jour aux personnes vivant sur le bidonville qui le jouxte. Le centre met également à la disposition des migrants soixante modulaires de douche, trente toilettes, ainsi que des moyens pour recharger leurs téléphones portables et laver leur linge. Il offre enfin l'accès à un accueil infirmier deux heures par jour, du lundi au vendredi. Le dispositif comporte par ailleurs un centre d'hébergement pour les femmes et les enfants. Une centaine d'entre eux y résident, tandis qu'une autre centaine est aujourd'hui sur liste d'attente.

Si la création de ce centre, doté d'un budget de 10 millions d'euros par an conjointement alimenté par l'Union européenne, la Grande-Bretagne et la France, constitue indéniablement une amélioration au regard des conditions de vie des exilés totalement démunis, cette prise en charge n'en demeure pas moins sous-dimensionnée au regard des besoins (cf. *infra*, partie I).

Par ailleurs, le centre est localisé à la périphérie de la ville, à 6 kilomètres environ du centre-ville et de lieux importants pour les migrants comme, d'une part, le siège de l'association

¹⁰ *Le Monde*, 20 août 2014, *Afflux de migrants à Calais : Cazeneuve opposé à l'ouverture d'un centre*

AUDASSE, mandatée par l'État pour l'aide à la demande d'asile et, d'autre part, le centre hospitalier et la permanence d'accès aux soins de santé (PASS). Cette localisation semble être le fruit d'un choix politique, ainsi qu'en attestent les témoignages concordants de plusieurs associations, ou encore ce propos de la maire de Calais selon laquelle l'ouverture d'un « lieu d'accueil » permettrait de « vider à 80 % la ville de ce phénomène »¹¹ et enfin, les instructions de fermeté données à la Préfète du Pas de Calais au moment de sa prise de fonctions en février 2015.

C'est ainsi que, parallèlement à la mise en place du centre Jules Ferry, sept lieux de vie ont été vidés de leurs habitants et détruits, soit par recours à la force publique, soit par simple « persuasion » de se rendre sur le terrain attenant à ce centre dans le but de bénéficier des prestations fournies par ce dernier.

Au-delà du discours, cette volonté de regrouper les migrants sur ce nouveau terrain s'est manifestée par la mobilisation de plusieurs leviers, d'ordres institutionnel, juridique et policier.

Il ressort en effet des échanges qu'ont pu avoir les services du Défenseur des droits avec la représentante de l'État le 17 juin 2015, que dès février 2015, au moment de sa prise de fonction, la nouvelle préfète du Pas-de-Calais s'est interrogée sur les façons d'évacuer les squats et terrains du centre-ville sans recourir à la force publique, rompant ainsi avec des pratiques du passé¹². C'est dans cette perspective que la préfète a indiqué avoir pris contact avec les représentants de la plupart des associations de soutien aux exilés implantées localement pour leur demander d'inciter les migrants installés dans les différents squats de la ville à s'établir sur le terrain situé à proximité du centre d'accueil Jules Ferry, tout en leur faisant savoir que les jugements d'expulsion portant sur la majeure partie des squats ou « jungles » alors habités étaient susceptibles d'être exécutés. À cette époque, il a été expliqué aux associations que si les migrants s'installaient sur ce terrain, mis à la disposition des migrants par la mairie, ils n'encourraient aucun risque d'expulsion. Dans ce contexte, le sous-préfet de Calais, M. GAUDIN, s'est lui-même rendu dans chaque « jungle » ou squat de la ville, accompagné d'interprètes et de représentants de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), pour porter ce message auprès des migrants. Un délai de trois semaines leur aurait été accordé pour procéder à cette nouvelle installation.

La réponse à donner à cette injonction faite aux migrants d'aller vivre en périphérie de la ville pour, d'une part, éviter le risque d'expulsion et, d'autre part, bénéficier des services du centre d'accueil Jules Ferry, a profondément partagé les associations. Tout en rejetant majoritairement le principe tendant à légitimer cette « auto-expulsion »¹³, elles ont néanmoins été amenées à accompagner les migrants dans cette installation, de crainte de nouvelles interventions violentes des forces de police¹⁴. Ainsi, Médecins du Monde a notamment fourni des tentes et aidé à la construction de certains baraquements.

¹¹ Citation rapportée par La Voix du Nord, 7 avril 2014, « *Migrants de Calais : Natacha BOUCHART, de l'appel anti-squat à la "richesse culturelle" »* »

¹² Voir décision du Défenseur des droits n°2011-113 en date du 13 novembre 2012

¹³ Expression utilisée par certains membres de la Plate-forme de Service aux Migrants (PSM) lors de leurs échanges avec les services du Défenseur des droits le 16 juin 2015 à Calais.

¹⁴ Ces craintes pourraient s'avérer fondées si l'on en croit les faits de violence récemment rapportés au Défenseur des droits, relatifs à des expulsions ayant eu lieu en septembre 2015, et faisant actuellement l'objet d'une instruction par les services de l'institution – voir *infra*.

Très vite, la quasi-totalité des « squats » du centre-ville se sont démantelés et les exilés se sont installés, en avril 2015, dans cette « new jungle », un terrain sablonneux de 18 hectares, situé en zone inondable, marécageuse particulièrement exposée au vent et aux intempéries.

A ce soutien institutionnel à l'installation des migrants dans la « new jungle », s'ajoute la mobilisation de deux autres leviers, l'un juridique, l'autre policier, tendant également à faire disparaître les lieux de vie situés en centre-ville, sans recourir ni à la force, ni aux procédures juridictionnelles d'expulsion.

Bien avant le début de l'année 2015, **plusieurs outils juridiques ont été employés aux fins d'enrayer la multiplication des squats** et des occupations irrégulières sur le territoire de la commune : poursuites pour délit d'installation illicite en réunion sur un terrain, contrôle de l'identité et de la régularité du séjour, interpellations, mise sous scellé d'un immeuble squatté depuis plusieurs années, mise en œuvre de la procédure administrative d'évacuation fondée sur l'existence d'un péril imminent, édicition d'un arrêté municipal mettant en demeure le propriétaire de procéder à l'enlèvement des déchets. Le point d'orgue de cette démarche a résidé dans l'édicition d'un arrêté municipal interdisant la distribution de nourriture sur un terrain occupé de longue date par les migrants et sur lequel une association locale « historique » d'aide aux exilés distribuait des repas depuis plusieurs années.

Dans le cadre de cette stratégie globale, le préfet – prédécesseur de l'actuelle préfète –, a également eu recours à un autre instrument juridique : l'OQTF (obligation de quitter le territoire français). Ainsi, en juillet 2014, deux cent trois mesures d'éloignement du territoire français ont été prises, accompagnées de placements en centres de rétention administrative, à l'encontre de migrants partageant le même lieu de vie. Pourtant, le Tribunal administratif de Melun ne s'est pas trompé sur les motifs qui guidaient en réalité les pouvoirs publics. Par une série de jugements rendus le 19 février 2015, il a annulé ces décisions administratives, considérant que le préfet du Pas-de-Calais avait commis un « *détournement de pouvoir* » dans la mesure où ces OQTF assorties de placements en rétention ne poursuivaient pas réellement l'objectif d'éloigner les intéressés du territoire français, mais seulement de laisser libre le terrain en vue de la destruction des baraquements et tentes qui s'y trouvaient¹⁵.

D'autre part les réclamations auprès du Défenseur des droits font état d'une **pression policière accrue**, en 2014 et 2015, pression qui a également pu contribuer à dissuader les occupants sans droits ni titre de demeurer dans le centre-ville de Calais. Le recours à de telles pratiques, destinées à aboutir au démantèlement de campements ou à l'évacuation de terrains sans passer par le recours à la force publique, avait déjà été pointé par le Défenseur des droits s'agissant des évacuations de bidonvilles dits « Roms »¹⁶. Le Défenseur avait alors évoqué le « *nomadisme forcé* » dont faisaient l'objet ces personnes. Cette analyse est aisément transposable à la situation des exilés de Calais (cf. *infra*, partie II).

En juin 2015, la préfète évoquait auprès des représentants du Défenseur des droits le bilan positif qu'elle tirait de l'installation des migrants sur le terrain jouxtant Jules Ferry, celle-ci ayant permis, d'une part, la disparition des lieux de vie du centre-ville dont l'état sanitaire était déplorable (« *des dépotoirs* ») et, d'autre part, d'éloigner les migrants de la rocade.

¹⁵ TA Melun, 19 février 2015, n°1406150 et autres.

¹⁶ Défenseur des droits, Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, Août 2012-Mai 2013.

Cette démarche de légitimation d'un campement – qui reste pourtant illégal – interroge, d'autant que ce « *camp* », dépourvu de toute infrastructure publique permettant la protection des individus qui s'y trouvent, aurait vocation, selon la préfète, à se pérenniser.

La presse a pu évoquer à cet égard un « *Sangatte à ciel ouvert* » ou un « *Sangatte sans toit* »¹⁷. D'autres acteurs se sont émus de cette situation : « *Nous assistons en direct à la constitution d'un nouveau concept : le sous-camp. C'est le premier en Europe* », relevait Pierre HENRY, le directeur général de France terre d'asile ; « *On orchestre la naissance d'un bidonville. Est-ce que la France, 5^{ème} puissance mondiale ne peut pas assumer une mise à l'abri correcte de 2000 personnes ?* », interrogeait Jean-François CORTY, directeur des missions France à Médecins du Monde.

Au regard de ce qu'est devenu aujourd'hui, et en quelques mois, le bidonville jouxtant le centre Jules Ferry, cette « *new jungle* » destinée à accueillir, loin du centre-ville de Calais, 1 500 personnes (ils seraient aujourd'hui près de 4 000), il semble que les inquiétudes initiales étaient loin d'être infondées (cf. *infra*).

Pourtant ce bidonville reste, d'une part, un campement illégal pouvant finalement être évacué à tout moment (on se souvient de la jungle de Calais, « *rasée* »¹⁸ en 2009 alors qu'elle comptait au moins 800 exilés) et, d'autre part, un campement insalubre et non un véritable camp de réfugiés, du type de ceux gérés par le HCR et soumis, en tant que tels, à certaines normes, sanitaires notamment.

Et, malgré les conditions de vie d'une extrême dureté et l'état d'insalubrité de ce lieu (cf. *infra*, partie I), l'État – *via* son représentant à Calais – se pose aujourd'hui encore la question de savoir « *jusqu'où l'on peut rendre la situation humaine sur le "camp", sans mettre en péril la situation des locaux en créant un appel d'air ?* »¹⁹

Or, c'est bien cette situation d'entre-deux (campement illégal toléré mais non pris en charge par l'État) qui n'est pas satisfaisante dans la mesure où elle conduit à privilégier une approche binaire humanitaire / sécuritaire qui n'offre aucune perspective de résolution des problèmes et, en tout état de cause, interdit aux exilés de faire valoir leur droits.

Dans cette même logique de lutte contre le risque d'appel d'air, deux autres dynamiques s'ajoutent à la volonté de rendre moins visibles les migrants : celle de ne pas rendre attractives leurs conditions de vie (Partie II) et celle d'assurer l'étanchéité de la frontière, au prix d'un dispositif sécuritaire sans précédent qui, s'il ne freine en rien la détermination des exilés à traverser la Manche, est en revanche source d'atteinte à leur intégrité physique (Partie II).

Pourtant, toutes ces décisions n'ont jamais permis de limiter le nombre d'exilés dans le Calais, bien au contraire. Cela pour la bonne raison qu'en partant d'Érythrée, du Soudan, d'Afghanistan ou de Syrie, les migrants ne poursuivent pas nécessairement l'objectif de se rendre à Calais pour traverser la Manche²⁰. Les exilés partent d'abord pour fuir des pays en

¹⁷ Le Monde, 3 avril 2015, *Le bidonville de Calais*, « *Sangatte sans toit* ».

¹⁸ Le Parisien, 18 Sept. 2009, Eric BESSON : « *je veux que la jungle soit rasée* ».

¹⁹ La préfète du Pas-de-Calais a fait part de ses interrogations aux représentants du Défenseur des droits lors de leur rencontre le 17 juin 2015.

²⁰ Jean ARIBAUD et Jérôme VIGNON, dans le rapport sur la situation des migrants dans le Calais, remis au ministre de l'Intérieur en juin 2015, indiquent à ce titre que plusieurs études, notamment britanniques, attestent que le projet de se rendre au Royaume-Uni n'a été que rarement conçu au départ.

proie aux guerres ou à la dictature. Cet engorgement à l'ouest de l'Europe résulte davantage de situations d'errances liées, d'une part, à des phénomènes de *persuasion*, développés notamment par les passeurs, tendant à convaincre les migrants du fait que leur sort serait meilleur en Grande-Bretagne et, d'autre part, à des phénomènes de *dissuasion*, développés par les autres États décidés à ne pas les accueillir.

L'ensemble des dynamiques sur lesquelles se fondent les interventions des pouvoirs publics dans le Calais a, en revanche, des conséquences délétères en termes de respect des droits fondamentaux des exilés, alors même que ceux-là se trouvent déjà particulièrement fragilisés d'avoir, pour la plupart, fui leur pays d'origine en raison des persécutions qu'ils y subissaient²¹.

Des solutions pour sortir de cette situation, par le haut, devraient pourtant aujourd'hui s'imposer. Le Défenseur des droits entend, par ce rapport, y contribuer.

²¹ En effet, les principales nationalités présentes à Calais sont les nationalités afghane, soudanaise, érythréenne et syrienne.

Première partie

Des atteintes aux droits fondamentaux liées à la crainte d'offrir des conditions de vie trop attractives

Par crainte de créer un « appel d'air », les autorités publiques veillent à ne pas rendre trop « attractives » les conditions de vie des migrants, sur les lieux de passage vers la Grande-Bretagne, mais également Outre-Manche.

Cette préoccupation ressort notamment des injonctions faites à la Grande-Bretagne par plusieurs politiques français pour qu'elle réduise les prestations qu'elle offre aux migrants. L'on peut évoquer à cet égard le discours prononcé par la maire de Calais devant les parlementaires britanniques en octobre 2014, dans lequel elle expliquait que les migrants sont « *prêts à mourir pour venir au Royaume-Uni. [...] Ils savent qu'ils peuvent trouver facilement du travail, qu'ils peuvent trouver un logement, et qu'ils peuvent toucher de l'argent chaque semaine* ». Mme Natacha BOUCHART évoquait notamment l'aide de 36 livres hebdomadaires (45 euros environ) octroyée aux demandeurs d'asile présents sur le sol britannique : ces « *36 livres peuvent paraître peu de choses au Royaume-Uni, mais ces gens [...] viennent de pays très pauvres, ils ne comprennent pas que ce n'est pas beaucoup d'argent* »²². Pourtant, « l'Eldorado » britannique n'est pas si radieux qu'il y paraît : certes, les demandes d'asile y sont examinées bien plus rapidement qu'en France, et le taux d'acceptation de ces demandes est deux fois supérieur à celui de la France. Mais ces chiffres s'expliquent en partie par le fait que la Grande-Bretagne reçoit deux fois moins de demandes d'asile que la France. Surtout, si les demandeurs d'asile présents sur le sol britannique peuvent effectivement bénéficier de logements, ils le sont au prix d'une restriction à la liberté d'aller et venir puisqu'ils sont soumis à un couvre-feu ou portent un bracelet électronique²³. Quant à l'aide hebdomadaire qu'ils reçoivent, considérée en France comme étant trop incitative, elle n'est en réalité pas supérieure aux aides dont peuvent bénéficier les demandeurs d'asile présents sur le territoire français²⁴ et, est parfois versée sur une carte prépayée que seuls certains magasins acceptent. Enfin, les demandeurs d'asile présents sur le sol britannique n'ont pas le droit de travailler. Il en va d'ailleurs de même des étrangers se trouvant en situation irrégulière sur le sol britannique lesquels sont bien tenus, en vertu de la législation anglaise, de justifier de la régularité de leur séjour auprès de leur employeur.

Pourtant, le 3 août 2015, le Premier ministre David Cameron annonçait des nouvelles mesures visant à enrayer l'afflux de migrants à l'entrée du tunnel sous la manche, parmi lesquelles l'aggravation des sanctions pénales pouvant être prise à l'encontre des propriétaires louant leur logement à des étrangers en situation irrégulière (infraction qui

²² Propos rapportés par 20 Minutes, 29 octobre 2014, « *Calais : la maire explique son cas au parlement britannique* ».

²³ Le Monde, 19 août 2015, « *Royaume-Uni : après Calais, le soulagement puis l'attente* ».

²⁴ Sous l'empire de la législation antérieure à la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, les demandeurs d'asile hébergés en CADA (centre d'accueil des demandeurs d'asile) bénéficiaient d'une allocation mensuelle de subsistance dont le montant variait en fonctions des prestations délivrées par le CADA, de la situation familiale du demandeur et de ses ressources. Et, lorsqu'ils ne pouvaient, en raison de la saturation du dispositif d'accueil, bénéficier d'un tel hébergement, ils percevaient une allocation temporaire d'attente d'un montant égal à 340 euros mensuels environ. La loi du 29 juillet 2015 remplace ces allocations par une allocation unique, l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA). Dans l'attente du décret d'application, les dispositions antérieures continuent à s'appliquer.

pourrait désormais être passible d'une peine d'emprisonnement alors qu'elle ne l'était que d'une amende auparavant), ou la saisie des salaires des travailleurs sans papiers²⁵. Ainsi, les discours tendant à dénoncer l'Eldorado britannique, s'ils reposent sur des croyances parfois infondées, contribuent néanmoins à encourager un nivellement par le bas des conditions d'accueil des étrangers, en France, comme en Grande-Bretagne.

La crainte de développer des politiques d'accueil trop généreuses se répercute sur les conditions de vie des migrants présents dans le Calais, affectant gravement le respect de leurs droits fondamentaux qui ne saurait pourtant être subordonné à la régularité de leur séjour ou au caractère suffisant de leurs ressources. C'est ce déni de droits que le Défenseur des droits entend relever dans le présent rapport.

Les entorses aux droits à l'hébergement (I), au respect de son domicile (II), à bénéficier de conditions de vie décentes (III), aux soins (IV) et à l'asile (V) ont un impact particulier sur les personnes en situation de vulnérabilité, tels que les enfants (VI) et les femmes migrantes (VII).

I. Le droit à l'hébergement et à la mise à l'abri

Alors que le droit à l'hébergement d'urgence des personnes se trouvant en situation de détresse est inconditionnellement consacré par la loi (A), alors que les demandeurs d'asile doivent, conformément aux textes de droit européen et interne, bénéficier de conditions minimales d'accueil incluant un hébergement décent (B), la majorité des migrants de Calais – et parmi eux des demandeurs d'asile – se trouvent contraints de vivre dans le bidonville, dans des conditions indignes. Il s'agit là d'une violation flagrante de leur droit fondamental à un hébergement.

A. Les violations du droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence

Le droit inconditionnel à un hébergement d'urgence est consacré à l'article L.345-2-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF), lequel dispose que :

« Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. Cet hébergement d'urgence doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier ».

Dans une ordonnance en date du 10 février 2012, le juge des référés du Conseil d'État a érigé ce droit à l'hébergement d'urgence au rang de liberté fondamentale. Après avoir rappelé que la mise en œuvre de ce droit incombe aux autorités de l'État, la Haute juridiction

²⁵ Francetvinfo, 5 août 2015, « Le Royaume-Uni en fait-il assez pour aider à régler le problème des migrants à Calais ? »

administrative considère en effet qu' « *une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette tâche peut [...] faire apparaître, pour l'application de l'article L.521-2 du code de justice administrative, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée* » et précise « *qu'il incombe au juge des référés d'apprécier dans chaque cas les diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose ainsi que de l'âge, de l'état de la santé et de la situation de famille de la personne intéressée* »²⁶.

Il résulte de cette jurisprudence que l'intensité de l'obligation de moyens qui incombe aux autorités en matière d'hébergement d'urgence varie non seulement en fonction de l'état de saturation du dispositif d'hébergement mais également de l'état de vulnérabilité des personnes concernées. Confrontées à des situations d'extrême vulnérabilité, les autorités semblent ainsi tenues d'une obligation de moyens renforcée. C'est en ce sens que, dans une autre ordonnance en date du 12 mars 2014, le Conseil d'État a considéré que ni l'absence de places disponibles, ni celle de crédits budgétaires ne suffisaient à exonérer l'État de son obligation lorsque l'intéressé était mineur²⁷. De la même manière, le juge des référés du Tribunal administratif de Limoges a considéré que l'atteinte au droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence était caractérisée, et cela malgré la saturation du dispositif d'accueil, dans une affaire relative à une mère isolée ayant à sa charge deux enfants en bas âge, dont un souffrant d'une cardiopathie²⁸.

En revanche, à l'occasion d'affaires plus récentes concernant des personnes déboutées de l'asile et se trouvant sous le coup d'une mesure d'éloignement, le juge des référés du Conseil d'État a estimé que « *le bénéfice de ces dispositions [sur l'hébergement d'urgence] ne peut être revendiqué par l'étranger dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et qui a fait l'objet d'une mesure d'éloignement contre laquelle les voies de recours ont été épuisées qu'en cas de circonstances particulières faisant apparaître, pendant le temps strictement nécessaire à son départ, une situation suffisamment grave pour faire obstacle à ce départ* »²⁹. Autre exemple, le juge des référés a considéré qu'un couple de ressortissants angolais déboutés de l'asile, parent de quatre enfants ne justifiait pas d'une situation de détresse telle qu'elle imposait une prise en charge au titre de l'hébergement d'urgence, alors même qu'il n'était pas contesté que l'état de santé dans lequel se trouvait les deux parents était « *incompatible avec leur maintien dans la rue* »³⁰.

Il ressort de ces cas d'espèce que la situation de vulnérabilité de ces derniers ne serait jamais telle qu'elle entrerait dans le champ des situations visées par le juge des référés du Conseil d'État comme « *suffisamment graves* » pour permettre aux demandeurs d'asile déboutés de revendiquer le droit à l'hébergement d'urgence.

Certes, le juge des référés, dans le cadre de son office apprécie le caractère grave et manifeste d'une illégalité au regard de l'ensemble du comportement de l'administration et en particulier des moyens dont elle dispose. Il est ainsi tenu par un principe de réalité et, dans ces affaires, il a estimé ne pas devoir ordonner à l'administration de prendre des mesures que ne pouvait exécuter.

²⁶ CE, réf., 10 février 2012, *Fofana c. Ministre des solidarités et de la cohésion sociale*, n°356456.

²⁷ CE, réf., 12 mars 2014, n° 375956.

²⁸ TA Limoges, ord. réf., 18 avril 2014, n° 1400858.

²⁹ CE, réf., 4 juillet 2013, n° 399750.

³⁰ CE, réf., 15 mai 2014, n° 380289.

Reste que cette approche restrictive a très vite trouvé sa traduction dans deux circulaires du 11 mars 2013 et du 19 juillet 2013³¹, tandis que, de fait, les cas d'espèce traités par la jurisprudence la plus récente du juge de l'urgence illustrent la limite portée au droit à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile déboutés.

Saisi à plusieurs reprises de la situation de familles déboutées de leurs demandes d'asile et sans solution d'hébergement, le Défenseur des droits a émis des réserves quant à la légalité de la position consistant à exclure systématiquement du droit à l'hébergement d'urgence les demandeurs d'asile déboutés, alors même que ce droit se trouve inconditionnellement consacré en droit interne. Dans deux décisions³², il a considéré que le refus d'accorder un hébergement d'urgence à des familles de demandeurs d'asile déboutés se trouvant dans des situations d'extrême vulnérabilité, caractérisées notamment par le fait que ces familles comptaient plusieurs enfants mineurs dont certains atteints de handicaps ou de pathologies lourdes nécessitant des soins médicaux, apparaissait contraire à plusieurs textes internationaux, et en particulier à l'intérêt supérieur de l'enfant consacré à l'article 3-1 de la Convention des droits de l'enfant et à l'article 31-2 de la Charte sociale européenne révisée. Par ailleurs, il a estimé que la différence de traitement qui se trouvait de fait réservée aux demandeurs d'asile déboutés dans l'accès au droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence consacré par la loi était susceptible d'emporter une violation de l'article E de la Charte sociale européenne révisée ainsi que des articles 3, 8 et 14 combinés de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans ces deux affaires, le préfet a finalement octroyé une place en hébergement d'urgence aux familles concernées et s'est désisté de l'instance. À cet égard, le Défenseur des droits se réserve la possibilité d'intervenir dans le cadre d'une tierce-intervention devant la Cour européenne des droits de l'homme dans le cas où celle-ci se trouverait saisie d'une requête introduite par des demandeurs d'asile déboutés exclus des dispositifs d'accueil d'urgence en dépit de leur situation d'extrême vulnérabilité.

En tout état de cause, indépendamment du caractère restrictif de ces décisions, celles-ci ne concernent que les déboutés du droit d'asile, non pas les autres étrangers, y compris ceux en situation irrégulière. Pour eux, la lettre de la loi sur l'inconditionnalité de l'accueil est appliquée.

Ayant constaté la précarité des conditions de vie qui sont celles du bidonville de Calais, le Défenseur des droits estime que l'ensemble des migrants qui se trouvent contraints d'y vivre relèvent de fait du champ d'application des dispositions de l'article L345-2-2 du CASF.

Aussi, le Défenseur des droits entend rappeler le caractère inconditionnel du droit à l'hébergement d'urgence consacré par la loi. Il considère que, lorsqu'elles se trouvent confrontées à des situations d'extrême vulnérabilité, caractérisées notamment par la présence d'enfants en bas âge, de personnes âgées, malades ou encore handicapées, les autorités publiques, auxquelles il incombe de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence, se trouvent tenues d'une obligation de moyens renforcée.

Le Défenseur des droits recommande que, conformément aux obligations qui viennent d'être rappelées, les autorités publiques fassent preuve de toutes les diligences

³¹ Circulaires INTK1300190C du 11 mars 2013 et INTK1307757J du 9 juillet 2013, relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière.

³² Décisions n^{os} MDE-MSP-MLD-2015-154 et MDE/MSP/MLD 2015-156.

possibles pour proposer, sans délai, des solutions d'hébergement à tous les migrants contraints de vivre dans le bidonville.

Le Défenseur des droits estime que les moyens mis en œuvre pour atteindre cet objectif doivent être à la mesure de la situation humanitaire exceptionnelle qui est celle du bidonville de Calais. Aussi, il demande aux pouvoirs publics de procéder à un inventaire des ressources foncières publiques afin que les bâtiments inoccupés (casernes, locaux désaffectés, etc.) soient utilisés pour loger ces migrants et leur fournir 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 2015³³.

B. Les violations du droit spécial des demandeurs d'asile à bénéficier de conditions matérielles d'accueil incluant un hébergement

Le droit des demandeurs d'asile à bénéficier de conditions matérielles d'accueil décentes est garanti par le droit de l'Union européenne ainsi que par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

Inscrit dans la Directive européenne 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, dite « Directive Accueil », ce droit a été réaffirmé par les directives de 2013 dites « Refonte »³⁴. Ces directives mettent en place un régime européen commun d'asile garantissant à tout demandeur d'asile, ressortissant d'un pays tiers ou apatride présent dans l'espace européen, un niveau de vie digne et des conditions minimales d'accueil. Elles ont été transposées en droit interne par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

Ces conditions matérielles d'accueil doivent comprendre non seulement la nourriture, l'habillement, mais également le logement, ainsi qu'une allocation journalière. Quelle que soit la forme que prennent ces conditions d'accueil, elles doivent garantir aux demandeurs d'asile un niveau de vie adéquat pour leur santé et assurer leur subsistance. Si l'État décide de verser des allocations financières ou des bons, il faut que le montant de l'aide financière soit suffisant, et qu'elle leur permette de disposer d'un logement, le cas échéant, sur le marché privé de la location³⁵.

Aux termes de l'article 13 de la Directive Accueil, ces conditions matérielles d'accueil doivent être garanties aux demandeurs d'asile dès l'introduction de leur demande. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) l'a rappelé dans un arrêt du 27 février 2014 :

« l'économie générale et la finalité de la directive [...], ainsi que le respect des droits fondamentaux, notamment les exigences de l'article 1er de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, selon lequel la dignité humaine doit être respectée et protégée, s'opposent à ce qu'un demandeur d'asile soit privé, fût-ce

³³ Rapport UNHCR de la soixante-troisième réunion du Comité permanent (24-26 juin 2015), A/AC.96/1151.

³⁴ Directives 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale et 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

³⁵ Voir l'article 13 de la Directive Accueil tel qu'interprété par la CJUE, 27 février 2014, C-79/13.

pendant une période temporaire, après l'introduction d'une demande d'asile, de la protection des normes minimales établies par cette directive »³⁶.

Ces conditions matérielles d'accueil doivent bénéficier à tous les demandeurs d'asile, qu'ils soient placés en procédure normale, prioritaire ou « Dublin »³⁷.

Saisie par des demandeurs d'asile en situation d'extrême précarité, la Cour européenne des droits de l'homme a quant à elle rappelé aux États les obligations qui leur incombaient en vertu de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, lequel interdit tout traitement inhumain ou dégradant.

En effet, la Cour estime, depuis l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, que « l'obligation de fournir un logement et des conditions matérielles décentes aux demandeurs d'asile démunis fait partie du droit positif » et « pèse sur [les États de l'Union européenne], en vertu des termes de la législation nationale qui transpose la Directive Accueil ». Cette obligation fait partie du droit positif en raison, précise la Cour, du « large consensus à l'échelle internationale et européenne » sur la nécessité d'accorder une protection spéciale aux demandeurs d'asile. Elle rappelle que leur vulnérabilité est inhérente à leur qualité de demandeur d'asile³⁸.

Cette jurisprudence a, depuis, été réaffirmée par la Cour à l'occasion de l'affaire *V. M. et autres c. Belgique*, qui concernait l'accès aux conditions matérielles d'accueil d'une famille de demandeurs d'asile placée en procédure « Dublin ». La famille requérante, qui incluait des enfants, a été contrainte de vivre à la rue pendant un mois, à l'exception de deux nuits. Après avoir constaté que cette situation était d'une particulière gravité et que les autorités belges n'avaient pas dûment tenu compte de la vulnérabilité des requérants comme demandeurs d'asile, la Cour a estimé que les autorités étaient responsables du traitement dégradant que cette famille avait subi.

Dès lors, les autorités ont l'obligation de garantir aux demandeurs d'asile démunis l'accès à des conditions d'accueil leur permettant de subvenir à leurs besoins essentiels (se loger, se nourrir et se vêtir) et peuvent, en cas de manquement à cette obligation, voir leur responsabilité engagée.

L'afflux des demandeurs d'asile sur un territoire et l'insuffisance des moyens dont dispose l'administration ne sauraient exonérer les autorités de leurs obligations. La Cour l'a rappelé dans l'affaire récente, *V. M. et autres c. Belgique*, où le gouvernement belge invoquait la saturation du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile : « *Nonobstant le fait que la situation de crise était une situation exceptionnelle [...] les autorités belges doivent être considérées comme ayant manqué à leur obligation de ne pas exposer les requérants à des conditions de dénuement extrême pendant quatre semaines, à l'exception de deux nuits, les ayant laissés dans la rue, sans ressources, sans accès à des installations sanitaires, ne disposant d'aucun moyen de subvenir à leurs besoins essentiels »³⁹.*

³⁶ CJUE, 27 février 2014, C-79/13, point 35.

³⁷ Voir à cet égard CJUE, 27 septembre 2012, C-179/11 ; sur le demandeur en procédure prioritaire : CE, 16 juin 2008, n° 300636 ; CE, 7 avril 2011, n°335924 ; sur le demandeur en procédure Dublin : CE, 14 février 2013, n°365637 et 365638.

³⁸ CEDH, Gde Ch., 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, req. n° 30696/09, §§49-251.

³⁹ CEDH, 7 juillet 2015, *V.M. et autres c. Belgique*, req. n°60125/11, §162.

Les services du Défenseur des droits ont pu constater lors de leurs déplacements à Calais que de nombreux demandeurs d'asile vivaient au sein même du bidonville. Bien qu'il soit difficile de chiffrer cette présence, ces informations leur ont toutefois été confirmées par l'AUDASSE, l'association mandatée par l'OFII pour domicilier et aider les demandeurs d'asile dans leurs démarches (cf. infra).

Le Défenseur des droits relève que la situation des demandeurs d'asile présents dans le bidonville jouxtant le centre Jules Ferry caractérise une violation manifeste des directives européennes protectrices susvisées et engage la responsabilité de l'État. Il recommande que soit garanti sans délai aux demandeurs d'asile un accès effectif au dispositif national d'accueil, leur garantissant des conditions de vie décentes, et notamment un hébergement, conformément aux engagements pris par la France.

C. Observations sur le projet gouvernemental de création d'un camp de 1500 places

Le 31 août 2015, le Premier ministre en déplacement à Calais annonçait les travaux de construction d'un « camp de migrants »⁴⁰, sur la lande jouxtant le centre d'accueil Jules Ferry. Ce projet, estimé à 25 millions d'euros dont cinq millions financés par la Commission européenne, consistant en des terrassements et installation de tentes, permettrait d'accueillir 1500 personnes dans des conditions plus décentes.

Toutefois, il apparaît que la dimension du projet est insuffisante au regard du nombre d'exilés estimés à Calais entre 3 500 et 4 000. A cet égard, il met en garde contre toute tentative de sélection des exilés en vue de bénéficier de ce dispositif.

D'une part, il y a lieu de rappeler que le Défenseur des droits préconise un hébergement des intéressés dans de véritables structures en dur (cf. recommandations ci-dessus) au lieu et place de la constitution d'un nouveau camp, ce droit étant en tout état de cause inconditionnel.

D'autre part, le Défenseur des droits, conscient que la constitution d'un camp englobant l'ensemble des migrants présents sur la lande serait d'une ampleur telle qu'elle conduirait, outre les tensions entre exilés, à établir des règles de fonctionnement strictes (contrôle des entrées, limitation à la liberté d'aller et venir, etc.) rétablissant ainsi, de fait, un nouveau « Sangatte » en plus grand, il encourage plutôt la création, avant l'hiver, de structures, plus petites qui ne soient pas concentrées en un seul lieu.

D. Observations sur la proposition de création de centres de mise à l'abri portée par diverses instances

Dans un rapport au ministre de l'Intérieur sur la situation des migrants dans le Calais, précité, Jean ARIBAUD et Jérôme VIGNON proposaient de créer, à titre expérimental, un centre de mise à l'abri (CMA) dédié « *aux personnes qui auront considéré la possibilité d'une demande d'asile* » (proposition n°7). Ce centre, précisaient-ils, pourrait aussi accueillir transitoirement des demandeurs d'asile en attente d'une place en centre d'accueil des

⁴⁰ Le Figaro, 31 août 2015, *Calais : Valls annonce la création d'un camp de 1500 places*

demandeurs d'asile (CADA) et des personnes soumises au règlement « Dublin » en attente de transferts, notamment vers l'Italie.

Il serait créé à une centaine de kilomètres du littoral et obéirait à des « *règles strictes de fonctionnement concernant le régime des entrées et des sorties (badges)* ». Des associations sélectionnées par la préfecture, des représentants d'EASO [Bureau européen d'appui en matière d'asile] pourraient y tenir des permanences pour aider les migrants « *à former solidement leur projet de demande d'asile ou, le cas échéant le retour vers le premier pays de passage* ».

Le rapport indique que si cette expérimentation était concluante, d'autres centres pourraient être créés, notamment en région parisienne.

L'idée que les exilés – notamment au moment des expulsions de squats ou bidonvilles – puissent bénéficier d'un accueil dans un lieu sûr, hors d'un climat de violence et de conditions de vie précaires, afin de réfléchir sereinement à la possibilité qu'ils ont de demander l'asile est une préconisation de longue date, portée notamment par le Secours Catholique et revêt de nombreux intérêts.

Il doit toutefois être rappelé que ces centres, destinés, dans l'esprit des auteurs du rapport, à se multiplier sur le territoire, ne sauraient se substituer aux centres d'hébergement d'urgence (dont l'accueil est inconditionnel et ne pourrait être subordonné à la réflexion sur une demande d'asile) et ne sauraient encore moins remplacer les CADA, lesquels fournissent certaines prestations liées à l'insertion sociale.

Or, les termes introductifs du rapport ARIBAUD-VIGNON ne permettent pas de lever ces inquiétudes puisqu'il est indiqué, en page 9, que « *la mission partage la conviction que l'accès à un toit est un point fondamental. Elle propose que ce besoin sensible soit, non un préalable comme l'exigent les associations, mais un objectif au terme d'un processus maîtrisé. Aujourd'hui les conditions ne sont pas réunies* ».

Cette déclaration semble en effet peu conforme au principe d'inconditionnalité du droit à l'hébergement consacré par la loi et par la Cour européenne des droits de l'Homme. Elle est en cela également peu compatible avec les préconisations du Défenseur des droits.

II. Le droit au respect de son domicile

Si le Défenseur des droits a noté une suspension des expulsions des lieux de vie implantés sur le territoire de la ville de Calais pendant la première partie de l'année 2015, il n'en demeure pas moins saisi pour les périodes antérieures (évacuation du 2 juillet 2014 notamment) et pour des faits plus récents (évacuations du 21 septembre 2015, cf. *infra*, partie II). Indépendamment des conditions matérielles dans lesquelles se sont déroulées ces évacuations et qui font l'objet d'un examen approfondi des services du Défenseur des droits, il semble qu'aucune des opérations n'ait été précédée d'un diagnostic social qui aurait permis d'envisager la mise en œuvre de la continuité des droits des occupants ainsi que des solutions alternatives d'hébergement.

Dans l'attente de la mise en œuvre d'une politique volontariste de résorption des bidonvilles en France, dont l'impérieuse nécessité a été soulignée à plusieurs reprises, notamment par

le Défenseur des droits⁴¹, il convient de rappeler la protection qui est dévolue au domicile par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. À cet égard, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme est claire, précisant qu'entre dans le champ de cette protection tout abri considéré par une personne comme le lieu où elle se sent chez elle, et cela même lorsqu'il s'agit d'abris de fortune (tentes, cabanes, etc.)⁴².

C'est à l'aune de cette jurisprudence que doivent être menées les visites des forces de l'ordre sur les terrains occupés sans droit ni titre ainsi que, le cas échéant, les expulsions de ces terrains. Sur ce point, la circulaire interministérielle du 26 août 2012⁴³ doit trouver à s'appliquer pleinement, notamment concernant la procédure juridictionnelle à respecter, l'obligation de continuité des droits, la préservation des biens personnels, etc.

À cet égard, l'ensemble des préconisations que le Défenseur des droits a eu l'occasion de formuler dans son rapport sur les campements dits « Roms » de juin 2013 peuvent être réitérées s'agissant de la situation des migrants de Calais⁴⁴. Dans le même sens, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) a demandé, en février 2015, l'arrêt des expulsions sans proposition de relogement et le respect de la trêve hivernale pour les populations occupant les bidonvilles⁴⁵.

Sur ce point, le Comité européen des droits sociaux (CEDS), saisi de la conformité à la Charte sociale européenne révisée des procédures d'expulsions de bidonvilles menées par la France, avait déjà constaté, dans une décision du 11 septembre 2012, que la protection juridique des personnes visées par ces menaces d'expulsion était insuffisante dès lors que cette procédure pouvait avoir lieu à tout moment de l'année, notamment en période hivernale, de jour comme de nuit. Ce dispositif a été condamné par le Comité comme contraire au respect de la dignité humaine⁴⁶.

Dans le même sens, dans sa décision du 10 mars 2011, le Conseil constitutionnel avait déjà censuré les dispositions permettant aux préfets de procéder à l'évacuation forcée des lieux occupés sans droit ni titre, notamment en ce qu'elles permettaient de « *procéder dans l'urgence, à toute époque de l'année à l'évacuation, sans considération de la situation personnelle ou familiale, de personnes défavorisées et ne disposant pas d'un logement* ». Parmi les arguments ayant fondé la censure du dispositif, l'on retrouve le principe de l'interdiction d'expulser les occupants de terrains ou d'abris de fortune pendant certaines périodes de l'année⁴⁷.

Par ailleurs, les juges ont accordé à de nombreuses reprises des délais pour l'exécution des décisions de justice prononçant l'expulsion des occupants de tels terrains. Dans le cadre de plusieurs de ces contentieux, le Défenseur des droits avait présenté des observations. Ce faisant, ils ont reconnu le droit de ces derniers de se prévaloir des dispositions du code des

⁴¹ Défenseur des droits, Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, Août 2012-Mai 2013.

⁴² La notion de domicile inclut notamment le cas de personnes vivant sous une tente (CEDH, 24 novembre 1986, *Gillow c. Royaume-Uni*, req. n° 9063/80 ; CEDH, 19 septembre 2006, *McKay-Kopecka c. Pologne*, n° 45320/99).

⁴³ Circulaire interministérielle NOR INTK1233053C du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.

⁴⁴ Défenseur des droits, Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012, *op. cit.*

⁴⁵ CNCDH, Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles, « *Mettre fin à la violation des droits* », 20 novembre 2014 (JORF n°0034 du 10 février 2015).

⁴⁶ CEDS, 11 septembre 2012, *Médecins du monde international c. France*, Décision sur le bien-fondé, récl. n°67/2011, §§ 55, 73-82.

⁴⁷ Conseil constitutionnel, 10 mars 2011, DC n°2011-625.

procédures civiles d'exécution (articles L.412-3 et L.412-4 notamment), considérant que le champ d'application de ces dispositions devait s'étendre aux abris de fortune, terrains nus ou caravanes lorsque ceux-là constituent la seule habitation des personnes visées par la mesure d'expulsion⁴⁸.

Récemment, dans un arrêt du 22 janvier 2015, la Cour d'appel de Paris a considéré que ces dispositions trouvaient à s'appliquer « *même pour un simple baraquement précaire qui, quel que soit son niveau de confort et de salubrité, constitue un local d'habitation comme tout lieu couvert où des personnes habitent de façon durable* »⁴⁹.

Ces jurisprudences internes vont dans le sens de la jurisprudence relative à la protection du domicile, développée par la Cour européenne des droits de l'Homme sur le terrain de l'article 8. Or, les procédures d'expulsion mises en œuvre par les autorités françaises dans le cadre de l'occupation de terrains sans droit ni titre soulèvent des difficultés au regard des obligations qui incombent à la France en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme. C'est pourquoi, saisi d'un nombre élevé de cas d'évacuations de campements par les pouvoirs publics, le Défenseur des droits a décidé de présenter, en 2014, une tierce intervention devant la Cour européenne dans l'affaire *Hirtu et autres c. France* (req. n° 24720/13)⁵⁰. Cette affaire, encore pendante devant la Cour, soulève la question de la conformité des procédures d'expulsion des familles en situation d'extrême précarité aux articles 3 et 8 de la Convention, appréciée au regard des conditions dans lesquelles ces expulsions ont lieu, de leurs répercussions sur les conditions d'existence des familles, en particulier des enfants, et de l'effectivité des voies de recours existantes.

Ayant été saisi, encore récemment, de réclamations relatives à l'évacuation de squats de migrants établis dans le centre de Calais, le Défenseur des droits entend rappeler que les évacuations de terrains occupés sans droit ni titre, pour être conformes aux exigences nationales et internationales relatives au droit à disposer d'un abri et à la lutte contre les exclusions, se doivent de respecter l'invitation faite aux préfets par la circulaire du 26 août 2012 d'assurer un accompagnement des personnes expulsées et de rechercher pour elles un hébergement d'urgence. Aucune évacuation ne devrait donc être réalisée sans que la continuité de la scolarisation et de l'accès aux soins ne soient garanties, ainsi que le préconise la circulaire interministérielle du 26 août 2012.

S'agissant des évacuations engagées sans mise en œuvre des mesures de préparation et d'accompagnement préconisées par la circulaire en matière d'hébergement, de scolarisation et d'accès aux soins, le Défenseur des droits réitère ses recommandations tendant à ce que celles-ci n'interviennent pas sur le fondement de notions générales telles que l'insalubrité ou l'insécurité, mais soient limitées à des cas d'une extrême gravité (prostitution, exploitation de personnes vulnérables ou d'enfants) précisément définis en conformité avec les exigences de la jurisprudence.

Dans les cas où les mesures d'accompagnement préconisées par la circulaire n'auraient pu être mises en œuvre alors même que l'on ne se trouverait pas dans une situation d'extrême gravité telle que précédemment évoquée, le Défenseur des droits recommande, une nouvelle fois, qu'un sursis à l'évacuation soit prévu et que, sans

⁴⁸ Voir en ce sens TGI Bobigny, 24 janvier 2013, n°12/13284 ; TGI Nantes, 15 octobre 2012, n°12/04352.

⁴⁹ CA Paris, 22 janvier 2015, n°13/19308.

⁵⁰ Défenseur des droits, Décision n° MDE-MSP-MDS/2014-11 du 15 septembre 2014 (non publiée).

préjudice de circonstances particulières justifiant l'octroi d'un délai plus long, un délai minimum de 3 mois soit accordé aux occupants – comme l'autorisent les articles L.412-1 et suivants du code des procédures civiles d'exécution – afin de permettre aux autorités compétentes de trouver une solution alternative d'hébergement d'urgence et/ou de logement.

Enfin, le Défenseur des droits réitère ses recommandations tendant à ce que la trêve hivernale prévue par l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution s'applique à l'évacuation des terrains occupés sans droit ni titre. À cet égard, il précise que l'obligation de surseoir à l'évacuation d'un terrain occupé illégalement durant la période hivernale se déduit de plusieurs normes supranationales liant la France – Convention internationale des droits de l'enfant, Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et Charte sociale européenne.

III. Le droit à des conditions matérielles de vie décentes

L'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui prohibe les traitements cruels, inhumains ou dégradants, fait naître des obligations positives pour les États. Ainsi, la responsabilité de ces derniers peut être engagée sur le terrain de l'article 3 chaque fois qu'ils n'interviennent pas pour mettre un terme à des situations où des personnes se trouvent dans une situation de dénuement telle qu'elle caractérise un traitement inhumain ou dégradant.

C'est à la mesure de cette responsabilité que doit être apprécié l'accès réservé aux services et réseaux permettant de subvenir aux besoins de première nécessité des personnes vivant dans le bidonville de Calais, et notamment l'accès à la nourriture (A), à l'eau (B) et à l'enlèvement des ordures ménagères (C).

A. Distribution des repas

Le centre d'accueil Jules Ferry organise une distribution de repas quotidienne. Outre le caractère manifestement insuffisant de cette unique distribution quotidienne, les services du Défenseur des droits ont pu constater, lors de leurs déplacements, la précarité des conditions dans lesquelles se déroulait cette distribution : chaque jour à partir de 16 heures, près de 2 500 repas sont distribués (tandis que l'on recense actuellement plus de 3500 personnes dans le bidonville). La file d'attente à l'extérieur n'est pas abritée. Au moment de l'ouverture des portes, elle fait plus de 500 mètres, et il est possible d'attendre, sous surveillance policière, jusqu'à trois heures avant de pouvoir peut-être obtenir un repas. Les repas sont distribués dans des barquettes à emporter. Les installations du centre ne permettant pas d'abriter un nombre important de personnes, la plupart des migrants prennent leur repas à l'extérieur ou retournent dans le bidonville pour s'abriter.

Le Défenseur des droits recommande que, dans l'attente de la mise en place de solutions d'hébergement décentes et conformes au droit inconditionnel à un hébergement d'urgence, des moyens matériels et financiers soient alloués à l'association La Vie Active, en charge de la gestion du centre Jules Ferry, pour que celle-ci puisse être mise en mesure d'assurer au moins deux services de repas quotidiens et de distribuer, à chaque service, un nombre de repas équivalent au nombre de personnes vivant actuellement dans le bidonville.

B. Accès à l'eau

Le droit à l'eau est un droit fondamental reconnu par plusieurs instances internationales.

Le 26 novembre 2002, le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, a considéré que le droit à l'eau découlait des articles 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui consacrent, respectivement, le droit à un niveau de vie suffisant et le droit à la santé. Ce droit implique d'assurer « *un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable pour les usages personnels et domestiques de chacun* »⁵¹.

Plus récemment, l'Assemblée générale des Nations Unies a, dans une résolution en date du 28 juillet 2010⁵², considéré « *le droit à une eau potable salubre et propre comme étant un droit fondamental, essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l'homme* »⁵³.

Au niveau européen, le droit d'accès à l'eau potable est également protégé. Ainsi, le 17 octobre 2001⁵⁴, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe réaffirmait le droit de toute personne de « *disposer d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire à ses besoins essentiels, [de] qualité satisfaisante aux points de vue de la santé et de l'hygiène* ».

Surtout, le Comité européen des droits sociaux a conclu, dans une décision en date du 7 décembre 2005⁵⁵, à une violation par l'Italie de l'article 31§1 de la Charte sociale européenne relatif au droit à l'accès à un logement d'un niveau suffisant, en ce que les infrastructures des campements destinés aux populations dites « Roms » ne constituaient pas des logements salubres, devant notamment comprendre un accès à l'eau et à l'électricité.

En droit interne, les droits à l'eau potable et à l'électricité ne sont pas expressément consacrés au niveau constitutionnel mais ceux-là peuvent néanmoins être rattachés aux deux objectifs à valeur constitutionnelle, respectivement dégagés en 1993 et 1995, que sont la protection de la santé publique⁵⁶ et le droit à un logement décent⁵⁷.

Par ailleurs, l'article L.210-1 du code de l'environnement, dispose que : « *L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général. Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous [...]* ».

⁵¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 15, U.N. Doc. E/C.12/2002/11 (2003), (§2 OG15).

⁵² Nations Unies, Assemblée générale, résolution A/64/L.63/Rev.1 du 28 juillet 2010.

⁵³ Communiqué de presse de l'Assemblée générale des Nations Unies, « *L'Assemblée "reconnait" le droit à l'eau potable comme un droit fondamental et nomme Carman Lapointe du Canada Secrétaire générale adjointe au contrôle interne* », 28 juillet 2010.

⁵⁴ Conseil de l'Europe, Comité des ministres, recommandation Rec(2001)14 du 17 octobre 2001 sur la Charte européenne des ressources en eau, point 5.

⁵⁵ CEDS, 7 décembre 2005, *Centre européen des droits des Roms c. Italie*, récl. n° 27/2004.

⁵⁶ Conseil constitutionnel, 13 août 1993, DC n° 93-325, cons. 70

⁵⁷ Conseil constitutionnel, 19 janvier 1995, DC n° 94-359, cons. 7. Voir également, plus récemment, Conseil constitutionnel, 18 mars 2009, DC n°2009-578, cons. 12.

Le droit à l'eau consacré par ces dispositions n'est pas absolu. En effet, il se trouve limité par les règles fixées par le code de l'urbanisme en matière de raccordement. Ainsi, le raccordement définitif aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone peut être refusé dans le cas d'une construction non autorisée ou en cas de méconnaissance des règles d'urbanisme (article L.111-6 du code de l'urbanisme). En revanche, ces dispositions ne donnent pas compétence au maire pour refuser de raccordement provisoire au réseau, ainsi que l'a très clairement rappelé le Conseil d'État dans une décision du 12 décembre 2003⁵⁸ relative à un refus de raccordement provisoire au réseau de distribution électrique.

Par ailleurs, s'agissant de la durée du branchement provisoire, le Conseil d'État admet, dans une décision relative à un refus de branchement provisoire au réseau de distribution électrique, qu'un tel branchement puisse se prolonger tout un hiver, compte tenu du caractère d'urgence lié aux conditions de vie des occupants d'une caravane⁵⁹.

Plus généralement, la Haute juridiction engage les autorités à vérifier, lorsqu'elles envisagent de prendre une décision de refus de raccordement provisoire, que cette décision ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit à la vie privée et familiale tel que protégé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme⁶⁰.

Hormis les robinets et douches mis à disposition dans le centre Jules Ferry, qui n'est ouvert que de 12 heures à 19 heures, le bidonville de Calais ne compte, en tout et pour tout, que trois robinets. Cela s'avère très insuffisant.

Pour comparaison, la Charte humanitaire et les standards minimums de l'intervention humanitaire, établie dans le cadre du projet SPHERE⁶¹, préconise un minimum d'un robinet pour deux-cent-cinquante personnes, soit, rapporté à la taille de la population du bidonville de Calais, quatorze points d'eau pour trois mille cinq-cents personnes. Elle préconise également que la distance séparant les lieux de vie des points d'eau n'excède pas cinq-cents mètres. Or, à Calais, les abris les plus éloignés du centre Jules Ferry se trouvent à près de deux kilomètres.

Le manque de points d'accès à l'eau dans le bidonville de Calais constitue une violation caractérisée du droit à l'eau et à l'assainissement pourtant reconnu comme un droit fondamental par plusieurs instances internationales.

Le Défenseur des droits recommande que, dans l'attente de la mise en place de solutions d'hébergement décentes et conformes au droit inconditionnel à un hébergement d'urgence, soient créés, dans le bidonville, au moins dix points d'eaux supplémentaires, répartis de manière à limiter au maximum la distance à parcourir pour y accéder.

C. Enlèvement des ordures

Aux termes de l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales :

⁵⁸ CE, 12 décembre 2003, n° 257794.

⁵⁹ CE, 9 avril 2004, *Commune de Caumont-sur-Durance*, n° 261521.

⁶⁰ CE, 15 décembre 2010, n°323250.

⁶¹ Le Projet Sphère est une initiative à but non lucratif rassemblant un vaste panorama d'agences humanitaires autour d'un objectif commun : améliorer la qualité de l'aide humanitaire ainsi que la recevabilité des acteurs humanitaires vis-à-vis de leurs mandants, de leurs bailleurs de fonds et des populations sinistrées.

« La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

[...] 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

[...] 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure [...] ».

Aussi le maire est tenu, en vertu de ses pouvoirs de police générale, d'assurer le respect du bon ordre et de la salubrité publique sur tout le territoire de sa commune. Le ramassage des déchets, dès lors que ceux-ci, par leur nature ou leur volume, deviennent un enjeu de santé publique, relève de cette obligation. Dans un arrêt en date du 29 avril 2014, la Cour administrative d'appel de Versailles considère que seul un défaut de connaissance des risques relatifs à la salubrité publique occasionnés par l'occupation illicite d'un terrain serait susceptible d'exempter le maire des responsabilités qui lui incombent en tant que garant de l'ordre et de la salubrité publique sur le territoire de sa commune⁶².

En ce sens, la jurisprudence judiciaire a établi indirectement, dans le cadre de contentieux relatifs à l'expulsion de terrains occupés sans droit ni titre, que, dans un souci de salubrité publique, il incombait au maire de veiller à ce que le ramassage des ordures ménagères soit assuré, au moins dans l'attente du relogement des occupants illégaux⁶³.

Les obligations précitées se trouvent renforcées, dans le Pas-de-Calais, par les articles 89 A et 89 B du Règlement Sanitaire Départemental, qui interdit tout dépôt de détritiques sur les voies publiques et privées, à charge implicitement pour l'autorité municipale de procéder à l'enlèvement de ces dépôts.

Lors de leurs visites, les services du Défenseur des droits ont pu constater que seules une ou deux bennes du type de celles utilisées pour les immeubles d'habitation étaient positionnées à l'entrée du bidonville en vue du ramassage des ordures. Pour pallier la carence des autorités locales, les occupants ont mis en place des points de collecte, matérialisés par des trous d'un mètre de profondeur et deux mètres de diamètre environ, dans lesquels les déchets sont brûlés.

Ces installations sont totalement insuffisantes. Outre qu'elles se trouvent largement en deçà des exigences tenant au respect de la dignité de la personne humaine, elles sont porteuses de risques sanitaires majeurs.

Le Défenseur des droits recommande que, dans l'attente de la mise en place, pour les migrants du bidonville de Calais, de solutions d'hébergement décentes, les autorités locales dotent le bidonville d'un dispositif régulier de collecte des ordures,

⁶² Cour administrative d'appel de Versailles, 29 avril 2014, « Commune de Saint-Denis », n°12VE00814.

⁶³ TGI Créteil, 23 avril 2013, n°13/00149 ; TGI Bobigny, 24 janvier 2014, n°13/02254.

conformément à leur obligation d'assurer l'hygiène et la salubrité sur le territoire dont elles ont la charge. Ce dispositif implique l'installation de bennes de grande capacité sur plusieurs points de collecte répartis en périphérie du bidonville, ces bennes devant être relevées au moins trois fois par semaine.

IV. Le droit à la protection de la santé

Le droit à la protection de la santé, consacré par plusieurs normes de droit international et interne, impose aux autorités des obligations positives, notamment en matière d'égal accès aux soins pour tous.

Ainsi, le Pacte relatif aux droits sociaux, économiques et culturels dispose en son article 12-1 que « *toute personne a le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mental qu'elle est capable d'atteindre* ».

De même, au niveau européen, le droit à la protection de la santé jouit de multiples consécutions.

S'il n'est pas expressément protégé par la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, il bénéficie toutefois d'une protection par ricochet en vertu des décisions rendues par la Cour européenne des droits de l'homme sur le fondement de l'article 2 de la Convention, qui protège le droit à la vie. En effet, il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour que le droit à la vie tel que protégé par la Convention implique, de la part des États, des responsabilités non seulement négatives (s'abstenir de porter directement atteinte à la vie des personnes relevant de sa juridiction) mais également positives (obligation de prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction). Ainsi, dans un arrêt du 10 mai 2001 : « *La Cour observe qu'une question peut se poser sous l'angle de l'article 2 de la Convention lorsqu'il est prouvé que les autorités d'un État contractant ont mis la vie d'une personne en danger en lui refusant les soins médicaux qu'elles se sont engagées à fournir à l'ensemble de la population. À cet égard, elle note que l'article 2 § 1 de la Convention astreint l'État non seulement à s'abstenir de provoquer la mort de manière volontaire et irrégulière, mais aussi à prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction* »⁶⁴. Dans deux décisions plus récentes, la Cour a eu l'occasion de préciser sa jurisprudence relative aux refus de soins, considérant qu'une violation de l'article 2 était caractérisée lorsqu'un dysfonctionnement du système hospitalier avait eu pour effet de priver les requérants de tout accès aux soins⁶⁵. À cet égard, la Cour relève, dans un arrêt de janvier 2015, une double carence, celle des praticiens hospitaliers d'abord, en raison d'un défaut de coordination des hôpitaux, mais également celle des autorités publiques, faute d'avoir mis en place un « *cadre réglementaire imposant aux hôpitaux, qu'ils soient publics ou privés, l'adoption de mesures propres à assurer la protection de la vie de leurs malades* »⁶⁶.

⁶⁴ CEDH, (GC), 10 mai 2001, *Chypre c. Turquie*, req. n°25781/94.

⁶⁵ CEDH, 9 avril 2013, *Mehmet Sentürk et Bekir Sentürk c. Turquie*, req. n°13423/09, § 97 : « *C'est ainsi que, victime d'un dysfonctionnement flagrant des services hospitaliers, la défunte a été privée de la possibilité d'avoir accès à des soins d'urgence appropriés. Ce constat suffit à la Cour pour estimer que l'État a manqué à son obligation de protéger son intégrité physique. Elle conclut en conséquence à une violation de l'article 2 de la Convention sous son volet matériel* ».

⁶⁶ CEDH, 27 janvier 2015, *Asiye Genç c. Turquie*, req. n°24109/07, §§ 67.

Par ailleurs, s'agissant plus précisément du droit à la protection de la santé des étrangers se trouvant en situation irrégulière sur le territoire d'un État membre, la Cour a pu développer une jurisprudence sur le terrain de l'article 3 de la Convention, qui prohibe les traitements inhumains et dégradants. À cet égard, la Cour estime que s'il n'appartient pas aux États de pallier les défaillances des États non parties à la Convention en matière d'accès aux soins par la fourniture des soins de santé gratuits et illimités à tous les étrangers dépourvus du droit de demeurer sur leur territoire⁶⁷, il leur appartient en revanche, tant que ces personnes se trouvent sous leur juridiction, d'examiner la portée des décisions qu'ils peuvent prendre, notamment en matière d'éloignement, au regard du droit de ces personnes à ne pas subir de traitements inhumains et dégradants. Dès lors, la Cour a pu juger que l'expulsion d'un malade du sida en phase terminale vers Saint-Kitts emporterait violation de l'article 3 si elle était exécutée⁶⁸ ou, plus récemment, que l'extradition d'un détenu vers les États-Unis était susceptible d'emporter une violation de l'article 3 du seul fait de la gravité de sa maladie mentale⁶⁹.

Des obligations positives découlent également de la Charte sociale européenne, aux termes de laquelle le droit à la protection de la santé impose aux pouvoirs publics de prendre des mesures visant à « *prévoir des services de consultation [...] pour ce qui concerne l'amélioration de la santé* » (article 11) et « *à veiller à ce que toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes [...] puisse obtenir une assistance appropriée et, en cas de maladie, les soins nécessités par son état* » (article 13). Rappelons à cet égard que la Cour de cassation a reconnu à plusieurs reprises l'applicabilité directe de l'article E, lequel consacre le principe de non-discrimination dans l'exercice des droits de la Charte⁷⁰.

Au niveau du droit de l'Union européenne ensuite, le droit à l'accès aux soins est consacré par la Charte des droits fondamentaux, laquelle se trouve dotée, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, d'une force juridique contraignante. Ainsi, l'article 35 de la Charte dispose que « *toute personne a le droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux dans les conditions établies par les législations et pratiques nationales* ».

En droit interne, le droit à la protection de la santé, inscrit à l'alinéa 11 du préambule de la Constitution de 1946, est consacré au rang des principes à valeur constitutionnelle⁷¹. En vertu de ce principe, la Nation garantit à tous la protection de la santé et la sécurité matérielle. À cet égard, une obligation de mettre en œuvre les moyens pour parvenir à cet objectif pèse sur les pouvoirs publics.

Parmi les lois les plus significatives, la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions consacre un chapitre entier à l'accès aux soins. Son article 67 dispose notamment que : « *l'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies constitue un objectif prioritaire de la politique de santé. Les programmes de santé publique mis en œuvre par l'État ainsi que les collectivités territoriales et les organismes d'assurances maladie prennent en compte les difficultés spécifiques des personnes les plus démunies* ».

⁶⁷ CEDH, (GC), 27 mai 2008, req. n° 26565/05.

⁶⁸ CEDH, 2 mai 1997, *D. c. Royaume-Uni*, req. n°30240/96.

⁶⁹ CEDH, 16 avril 2013, *Aswat c. Royaume-Uni*, req. n° 17299/12.

⁷⁰ Cour de cassation, chambre sociale, 29 février 2012, n°11-60203 et 10 mai 2012, n°11-60235.

⁷¹ Conseil constitutionnel, 22 Juillet 1980, DC n°80-117.

Or, lors de leurs déplacements en juin et juillet 2015, les délégations du Défenseur des droits ont pu observer l'extrême précarité des conditions d'existence des migrants évoluant dans le bidonville jouxtant le centre Jules Ferry : en dehors des cent femmes et enfants hébergés la nuit au sein du centre, l'immense majorité des exilés cohabite dans une grande promiscuité, dort sous des tentes et abris de fortune (bois, bâches en plastique), voire ne bénéficie d'aucune protection.

Le manque d'infrastructures (faible nombre de points d'eau, distance à parcourir pour y accéder, accès limité aux douches et distribution d'un unique repas pour lequel une attente de plusieurs heures est nécessaire, cf. *supra*) contribue à rendre les lieux hostiles et déplorables les conditions de vie. Lors de leurs visites sur place, les services du Défenseur des droits ont notamment pu constater, à la PASS (permanence d'accès aux soins) ou dans le bidonville, l'état d'épuisement physique et psychique dans lequel se trouvent les exilés qui, après un parcours migratoire de plusieurs mois ou années, se voient contraints d'adopter un mode de vie plus proche de la survie. Dans ce cadre, le recours aux soins est vécu par les intéressés comme un acte inutile ou négligeable, non vital. Cette situation est particulièrement préoccupante pour les personnes les plus vulnérables, les femmes enceintes, les enfants et pour toute personne qui, en rupture de suivi ou de traitement, voit son état de santé se dégrader⁷².

Les pathologies des exilés sont celles de personnes en situation de très grande précarité et se combinent, d'une part, avec des troubles propres à leur situation de migrant et, d'autre part, avec des violences ou pressions policières faisant surgir des syndromes post-traumatiques (A). Or, force est de constater qu'en dépit des efforts entrepris, l'offre de prise en charge médicale demeure bien insuffisante au regard de la situation sanitaire (B) caractérisant en cela une violation flagrante du droit des migrants à la protection de leur santé.

Au-delà de ces atteintes globales et patentes au droit fondamental d'accès à la santé, le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation du planning familial du Pas-de-Calais relative aux conditions de prise en charge, par le centre hospitalier de Calais, des demandes d'interruption volontaire de grossesse (IVG) formulées par les patientes migrantes (cf. *infra*, partie VII).

A. Des conditions de vie et une vulnérabilité particulièrement préjudiciables à la santé des exilés présents à Calais

La précarité des conditions de vie dans le bidonville situé à proximité du centre d'accueil de jour Jules Ferry impacte directement l'état de santé physique et psychologique des exilés.

Il ressort des échanges avec Médecins du Monde et le personnel médical de la PASS, que les migrants de Calais se trouvent dans une situation de vulnérabilité telle qu'ils sont particulièrement exposés à certaines pathologies. Les principales pathologies dont ils souffrent sont infectieuses – d'origine ORL (angines, otites, sinusites), respiratoires (bronchites, pneumonies, tuberculose), ophtalmologiques (conjonctivites), digestives (diarrhées), dermatologiques (dermatoses, épidémies de gale, abcès) et dentaires (abcès) – et témoignent de cette grande précarité.

⁷² Tel est le cas notamment des pathologies chroniques (hypertension artérielle, asthme, diabète, troubles psychiatriques).

Par ailleurs, les tentatives de passage vers la Grande-Bretagne, souvent infructueuses, se soldent fréquemment par des atteintes traumatologiques, quand elles n'entraînent pas la mort des migrants. Les pathologies traumatiques (ecchymoses, hématomes, plaies, amputations, brûlures, entorses, fractures) sont en constante augmentation et constituent une préoccupation quotidienne pour les professionnels de santé. Il s'agit aujourd'hui de la première cause de recours aux soins. Elles sont consécutives notamment à des risques pris lors d'une tentative de passage en Angleterre (chutes, accidents de la route), à des violences survenues dans la vie quotidienne des migrants, souvent entre communautés, ou encore à des violences policières, violences dont les médecins de la PASS entendent régulièrement le récit (coups, gaz lacrymogènes – cf. *infra*, partie sur les violences policières).

En dehors de ces motifs de consultation, il ressort d'examens médicaux menés par l'association Médecins du Monde (cf. *infra*) que l'indice de masse corporelle (IMC) de certains migrants vivant dans le bidonville atteste d'un état proche de la dénutrition. La distribution d'un seul repas par jour, quand les normes diététiques sont de trois repas par jour, n'est pas de nature à faire évoluer favorablement cette situation.

Enfin, du fait de leurs parcours de vie (dans leur pays d'origine qu'ils ont souvent fui en raisons des persécutions subies ou dans le cadre de leur trajet pour arriver en Europe), les migrants vivant dans le bidonville de Calais présentent un risque accru de souffrir de troubles psychiques (syndromes psychotraumatiques et dépressions). De surcroît, les médecins observent une intensification des conduites addictives (opiacés, alcool), notamment chez les jeunes migrants, qui est d'autant plus préoccupante qu'elle aggrave la prévalence des troubles psychiques chez la population migrante et majore le risque de violences entre individus. Ces troubles sont de toute évidence négligés tant de la part de ceux qui en souffrent que de ceux qui sont susceptibles de les prendre en charge (cf. *infra*).

B. Une offre de soins très insuffisante et inadaptée

Il est nécessaire de rappeler que, quelle que soit la situation administrative d'une personne, celle-ci a droit à accéder aux soins nécessités par son état de santé. Des dispositifs d'accès aux soins existent à Calais mais l'offre est résolument insuffisante et/ou inadaptée. Il s'agit de la permanence d'accès aux soins de santé (PASS) (1), du centre hospitalier (2), et de la clinique de Médecins du Monde dans le bidonville (3).

1. La permanence d'accès aux soins de santé (PASS)⁷³

En raison de leur situation très précaire et de l'instabilité de leur séjour, la PASS est le principal dispositif de santé qui offre aux migrants un accès aux soins. Proche du centre hospitalier de Calais, la PASS a été mise en place en 2006. Au cours d'un déplacement au mois de juillet 2015, une délégation du Défenseur des droits a rencontré le médecin coordinateur de la PASS, observé l'accueil des migrants dans la structure et assisté à la consultation médicale.

Installée depuis 2012 dans un préfabriqué situé à proximité du centre hospitalier de Calais, la PASS fonctionne comme un service de consultation et de soins à part entière,

⁷³ Instaurées dans les établissements de santé par la loi d'orientation de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, les PASS ont pour mission de rendre effectif l'accès et la prise en charge des personnes démunies.

indépendamment du service d'accueil des urgences dont elle dépend néanmoins. Le personnel est composé d'un médecin coordinateur (praticien hospitalier urgentiste), de dix médecins généralistes vacataires, d'un chirurgien-dentiste, de trois infirmiers, de deux interprètes, d'un psychologue (présent deux fois par mois sur rendez-vous) et d'une assistante sociale qui reçoit deux heures par jour. La PASS est le lieu médical « fixe » où sont délivrés des soins physiques et psychiques pour les patients calaisiens les plus démunis. Elle constitue le principal dispositif de droit commun dont peuvent bénéficier les migrants en matière d'accès aux soins. Ouverte du lundi au vendredi, de 13 heures 30 à 17 heures 30, on y décompte sept mille passages par an pour une file active de quatre mille cinq cent patients. Les patients vus en consultation sont, depuis quelques années, majoritairement des migrants (90 à 95%). Les médecins assurent en moyenne quarante à cinquante consultations par jour, sur une demi-journée avec des pics enregistrés jusqu'à soixante-dix. Une salle d'attente est dédiée aux enfants. Les locaux de la PASS sont partagés avec ceux du centre de dépistage anonyme et gratuit (CDAG) du VIH et des hépatites virales.

Or, la première difficulté à laquelle se heurtent les migrants en matière d'accès aux soins survient lorsqu'ils doivent se rendre à la PASS, puisque celle-ci se trouve à près de huit kilomètres du bidonville jouxtant le centre Jules Ferry, et que l'accessibilité par les transports publics est très limitée (un bus toutes les quatre heures). L'association La Vie active ne peut transporter quotidiennement qu'un maximum de seize personnes. Même si de nombreuses associations, dont Médecins du Monde, assurent des rotations vers la PASS, cela ne suffit pas et de nombreux migrants (près d'un sur deux) n'ont pas d'autre solution, lorsque leur état de santé le leur permet, que de s'y rendre à pied (plus d'une heure et quinze minutes). Lorsque l'on sait que la première cause de consultation concerne la traumatologie, ce manque évident d'accessibilité apparaît comme une entrave d'autant plus flagrante à l'accès aux soins.

À leur arrivée à la PASS, à partir de 13 heures 30, les patients sont d'abord reçus au secrétariat pour que le personnel d'accueil (secrétaire, infirmier) constitue leur dossier médico-administratif (identité, antécédents médicaux, motif de la consultation). Cette phase initiale d'identification des patients peut durer plus d'une heure avant que le médecin ne débute sa première consultation, et se poursuit ensuite au gré des arrivées des patients tout au long de l'après-midi. Le personnel demande des papiers attestant de l'identité de la personne afin d'éviter d'avoir à gérer des identités multiples dans le cas où la personne se présenterait à nouveau sous une autre identité. En effet, il n'est pas rare que certains migrants déclinent de fausses identités à chaque consultation par « crainte administrative ». Pour le moment, il n'existe à la PASS ni informatisation de l'accueil des patients ni création d'un numéro d'identification personnelle (NIP), comme c'est habituellement le cas dans d'autres établissements de santé et certaines PASS (ex : Bichat). De tels outils, qui permettent de limiter les risques d'erreur d'identification ou d'échange d'identité, faciliteraient pourtant le suivi médical et la continuité des soins des migrants.

En dépit des efforts fournis par le personnel médical, manifestement très investi, la consultation médicale de la PASS souffre d'une saturation quotidienne. Conçue pour accueillir une file active de cinq cents patients par an, la PASS accueille désormais quatre mille cinq cents patients pour la même période. Exerçant dans la contrainte, le personnel de la PASS est parfois obligé de refuser des patients, amplifiant ainsi les renoncements aux soins. Seuls les patients accompagnés à la PASS par des associations (La Vie Active,

Médecins du Monde) sont assurés d'accéder à une consultation le jour de leur venue, les associations prenant soin d'avertir le personnel de la PASS de l'urgence de la situation.

En raison d'un très grand nombre de passages, le temps consacré à chaque patient est estimé en moyenne entre trois à cinq minutes. Cette durée limitée ne semble pas propice à une prise en charge convenable du patient, d'autant que la présence d'un interprète est souvent nécessaire.

Une telle situation favorise les sollicitations répétées du personnel médical de la PASS par les patients, alourdissant encore un peu plus la file active : la moitié de ceux qui se présentent à la consultation sont venus au moins une fois. Face à l'urgence, les médicaments sont délivrés sur place par l'infirmier, hors de leur boîte d'origine et sans ordonnance. Ce mode d'organisation renforce le risque d'erreurs de posologie et rend difficile la mise en œuvre d'un suivi efficace lorsque le migrant est amené à consulter un soignant dans une autre structure de soins.

La pathologie traumatique occupe une place particulière dans le quotidien des médecins de la PASS. L'origine de ces traumatismes interroge régulièrement les professionnels de santé. S'agit-il de traumatismes en rapport avec une cause accidentelle (chutes, accident de la route), ce qui reste le plus fréquent, ou avec des violences volontaires (entre individus, policières) ? À cet égard, les médecins de la PASS, lesquels nous ont dit entendre des récits faisant état de violences policières (cf. *infra* Partie II) n'ont de cesse de rappeler aux migrants qu'ils peuvent établir, au cours de la consultation, un certificat médical descriptif des blessures pour faire valoir ce que de droit et, lorsque le doute est permis, les incitent à porter plainte. Mais, d'après le médecin coordinateur de la PASS, il est rare qu'ils aillent jusqu'au bout de la démarche en raison de leur situation administrative précaire. Par ailleurs, la question de la rééducation en kinésithérapie, après une entorse ou une fracture, est inenvisageable, dans les conditions actuelles.

Les soins dentaires sont assurés dans un local équipé et dédié à cet effet par un chirurgien-dentiste présent une matinée par semaine. Le praticien peut néanmoins donner un rendez-vous sous sept jours pour les soins les plus urgents. En attendant cette échéance, les infections et les douleurs dentaires sont prises en charge en consultation médicale. Il n'en reste pas moins que les moyens matériels et humains restent insuffisants pour faire face à l'importance de la demande.

Les expériences des demandeurs d'asile et des migrants sont souvent émaillées de dangers et de violences qui les exposent à un risque accru de survenance de troubles psychiques (syndromes psychotraumatiques et états dépressifs). Il s'agit de troubles fréquemment négligés, tant de la part de ceux qui en souffrent que de ceux qui en ont la charge. Le psychologue, présent deux fois par mois seulement et ne recevant que sur rendez-vous, est souvent contraint de mener l'entretien seul, sans le concours de l'interprète « officiel » déjà fort occupé avec les consultations médicales. Ces conditions d'exercice compliquent l'abord des problématiques soulevées et ne permettent pas une prise en charge dans la durée. Une équipe mobile « psychiatrie précarité », composée de soignants formés à la dimension interculturelle, en lien avec la PASS, a été récemment créée et dédiée aux populations précaires. Pourtant, l'équipe n'intervient ni sur les lieux de vie des migrants ni au centre Jules Ferry, ce qui serait pertinent au regard de l'intensification des conduites addictives (opiacés, alcool) qui sont pointées par les médecins (PASS et associations).

- *Les conséquences du défaut de protection maladie*

Le dispositif de la PASS ne répond pas aux besoins de consultations spécialisées et, surtout, à la continuité des soins, notamment pour les maladies chroniques. En matière d'accès aux droits, les personnes vivant dans le bidonville ne bénéficient que très rarement d'une couverture maladie quand bien même elles pourraient y avoir accès. En effet, les demandeurs d'asile sont éligibles à l'assurance maladie – affiliation sur critères socio-professionnels ou de résidence. Les personnes en situation irrégulière peuvent bénéficier de l'Aide Médicale d'État (AME) après trois mois de résidence ininterrompue sur le territoire⁷⁴. Toutefois, malgré la présence d'une assistance sociale, rares sont les patients qui bénéficient d'une ouverture de droits liés à la santé. De toute évidence, cette dernière ne dispose pas d'assez de temps pour aider à la constitution de dossiers en vue de l'ouverture de droits, notamment à l'AME, et à l'information sur les procédures de demande d'asile et de titre de séjour pour soins (2% des migrants). De plus, en raison de leur situation administrative, les migrants sont peu enclins à entamer des démarches de peur d'être dénoncés ou parce qu'ils souhaitent rejoindre la Grande-Bretagne.

À défaut d'une couverture maladie, les migrants n'ont pas accès à la médecine de ville, ce qui permettrait de désengorger *de facto* les services de la PASS et du centre hospitalier. Plus globalement, cette absence de prise en charge par l'assurance maladie implique qu'ils ne sont éligibles qu'aux seuls soins urgents et vitaux – c'est-à-dire ayant un caractère inopiné – ce qui exclut le traitement de toute affection de longue durée.

2. Le centre hospitalier

En présence d'un état de santé préoccupant, les médecins de la PASS peuvent être amenés à adresser les patients au service d'accueil des urgences (SAU). Si l'infirmier prépare effectivement leur dossier médical et annonce par fax leur arrivée au SAU, les migrants s'y rendent régulièrement seuls, à pied, ou accompagnés d'une association locale, à la demande du personnel médical de la PASS qui n'a matériellement pas le temps de procéder à cet accompagnement.

Le médecin coordinateur de la PASS a indiqué aux services du Défenseur des droits que la totalité des actes prescrits par les médecins de la PASS étaient dispensés par l'hôpital, qui n'opposait aucun obstacle à la délivrance d'actes, même les plus onéreux (IRM, scanner, radiographies, etc.), destinés à affiner le diagnostic. Toutefois, face au nombre grandissant de blessures, de membres fracturés et de pathologies circonstanciées, le service d'accueil des urgences du centre hospitalier de Calais se trouve, à l'instar de la PASS, de plus en plus souvent débordé. Des moyens humains supplémentaires pour ces structures sont plus que jamais indispensables.

En dehors des horaires d'ouverture de la PASS les migrants se rendent parfois directement, en cas d'urgence, au SAU du centre hospitalier. Selon l'association Médecins du Monde et certaines associations locales, ces patients seraient alors identifiés par un bracelet sur lequel serait mentionné non pas leur nom mais celui d'une fleur ou d'un animal suivi d'un chiffre, déterminés de manière aléatoire à partir de listes prédéterminées. Si la Direction du centre hospitalier n'a pas été interrogée sur ce point à ce jour, cette information a néanmoins pu

⁷⁴ Article L251-1 alinéa 1 du code de l'action sociale et des familles.

être confirmée par plusieurs personnels soignants de la PASS, lesquels réproouvent cette pratique.

Le Défenseur des droits, qui va poursuivre une enquête approfondie à ce sujet, estime qu'une telle procédure d'identification, si elle était avérée, serait en tout état de cause attentatoire à la dignité des personnes et contraire en cela aux règles fixées par le code de déontologie médicale.

En effet, la déontologie médicale dicte que le médecin « *exerce sa mission dans le respect de la vie humaine, de la personne et de sa dignité* »⁷⁵ et qu'en toute circonstance, il « *respecte les principes de moralité, de probité et de dévouement indispensables à l'exercice de la médecine* »⁷⁶.

Or, le respect de la dignité humaine, principe de valeur constitutionnelle, exige que le patient – quelles que soient sa nationalité et sa situation administrative au regard du séjour – soit considéré dans toutes ses « prérogatives » en tant qu'être humain, à égalité de tous les autres patients, et ne puisse être traité de manière dégradante.

En outre, le Défenseur des droits craint que cette pratique n'aboutisse à priver le patient de certains droits.

En premier lieu, le code de la santé publique confère à tout patient un droit d'accès à son dossier médical (article L.1111-7). À défaut d'identification sérieuse du patient, aucun accès au dossier médical ni aucune demande de transmission à un autre médecin ne peuvent être exercés.

En second lieu, ce même code dispose que la continuité des soins est un devoir (R. 4127-47). Or l'« identification » mise en place par le centre hospitalier ne semble pas garantir la possibilité d'un suivi médical effectif dès lors que le patient migrant qui serait de nouveau hospitalisé se verrait attribuer un nouveau « code » d'identification, sans lien avec le précédent.

Enfin, une telle pratique, dès lors qu'elle ne s'adresse qu'aux personnes migrantes, revêt un caractère discriminatoire là où la loi comme la déontologie médicale imposent que le médecin soigne avec la même conscience toutes les personnes malades, sans discrimination d'origine, de convictions politiques ou religieuses, de condition sociale, quels que soient les sentiments qu'elles lui inspirent et quelles que soient les circonstances.

3. Le développement d'une prise en charge humanitaire dans le bidonville

Les médecins de la PASS n'interviennent pas sur le lieu de vie des migrants. Depuis le 15 mars 2015, les migrants de Calais ont accès à une salle de soins infirmiers installée au sein du centre d'accueil de jour Jules Ferry. Un infirmier de la PASS y est détaché du lundi au vendredi, et assure l'accueil des migrants entre 11 heures et 14 heures 30. De 11 heures à 12 heures, la consultation de soins infirmiers est consacrée exclusivement aux femmes et aux enfants. De 12h30 à 14h30, la consultation est ouverte à l'ensemble de la population sur place.

⁷⁵ Article 2 du code de déontologie médicale, repris à l'article R.4127-2 du code de santé publique.

⁷⁶ Article 3 du code de déontologie médicale, repris à l'article R.4127-3 du code de santé publique.

Le rôle de l'infirmier consiste à dispenser des soins qui ne nécessitent pas de prise en charge médicale (pas de délivrance de médicaments), effectuer de la prévention (éducation à la santé) et orienter les patients vers la PASS, ou le service d'accueil des urgences (SAU) du centre hospitalier de Calais, selon le degré d'urgence.

Seules 15% des consultations relèvent réellement de soins infirmiers. L'état de santé de la majorité des migrants qui consultent nécessite un examen médical et conduit à leur orientation par l'infirmier vers la PASS. L'association La Vie Active assure ces transferts. En raison de l'affluence à l'ouverture de l'infirmierie, tous les patients qui le souhaitent ne peuvent pas être reçus en consultation. L'infirmier assure habituellement entre vingt et trente consultations.

Si l'installation d'une salle de soins infirmiers au sein du centre d'accueil Jules Ferry constitue un réel progrès, il n'en reste pas moins que les besoins en santé des migrants sont davantage des besoins en soins médicaux qu'infirmiers. À ce titre, on peut regretter qu'un médecin ne soit pas présent sur place, que les médicaments les plus courants ne soient pas délivrés pour éviter des transferts inutiles vers la PASS, qu'un seul personnel soignant assure la consultation de soins infirmiers, que l'amplitude horaire de cette dernière soit restreinte et que tous les patients qui nécessitent d'être orientés vers la PASS ne bénéficient pas du système de navette, en raison des capacités insuffisantes de transport.

De surcroît, faute de voies d'accès et d'éclairage public la nuit, les services de secours d'urgence (pompiers, SAMU, police) n'interviennent pas directement dans le bidonville. Les personnes qui en ont besoin doivent se déplacer à l'entrée du site par leurs propres moyens lorsqu'elles ne trouvent pas d'aide auprès des associations locales, qui en tout état de cause, ne disposent pas des moyens nécessaires à assurer le transport sécurisé de personnes nécessitant une intervention en urgence. De telles circonstances entravent donc, quoi qu'il en soit, toute prise en charge en urgence, et s'avèrent particulièrement dangereuses en cas de détresse vitale.

Face à ces carences de l'action publique, les acteurs associatifs privés se sont peu à peu substitués à l'État, sans autorisation préalable de celui-ci ni financement quelconque de sa part.

« C'est effarant de retrouver sur le territoire français une situation pire que sur les terrains de crise ! On peut voir cela au Soudan ou au Népal, après le tremblement de terre. Mais ici, à Calais, c'est aberrant »⁷⁷, déclarait « Solidarités International », une ONG humanitaire qui agit depuis trente-cinq ans sur le terrain des crises humanitaires internationales.

C'est ainsi que quatre organisations humanitaires – Médecins du Monde, Le Secours Catholique, Le Secours Islamique et Solidarité Internationale – ont décidé de s'associer, à la fin du mois de juin 2015, pour tenter de répondre aux immenses besoins des populations et soutenir les acteurs locaux débordés : *« chacun a pu mettre en œuvre leurs compétences et leurs moyens logistiques habituellement réservés aux situations de guerre ou de catastrophe »⁷⁸*. L'opération n'aurait pas vocation à durer, étant pour le moment limitée dans le temps. Au-delà de l'aide humanitaire immédiate qu'elle dispense (distribution de kits d'hygiène, de bidons et jerricanes pour conserver l'eau potable, construction de blocs

⁷⁷ Le Quotidien du médecin, 3 septembre 2015, « Avec les 3000 migrants de Calais, Les humanitaires sur le pied de guerre »

⁷⁸ Communiqué de presse – Médecins du Monde – Juin 2015.

sanitaires), l'opération vise à alerter les pouvoirs publics et l'opinion, afin que les aménagements annoncés soient réalisés dans les plus brefs délais.

De son côté, Médecins du Monde a déployé plus spécifiquement, au début du mois de juillet 2015, une clinique mobile, composée de trois tentes et de trois bungalows en bois, identiques à ceux installés dans des pays connaissant une situation humanitaire tendue (guerre ou catastrophe naturelle), pour proposer des consultations médicales de proximité, qui mobilisent chaque jour une quinzaine de professionnels de santé bénévoles. Deux médecins assurent trois heures de consultation le matin et trois heures de consultation l'après-midi, réalisant soixante consultations médicales par jour. En outre, quatre infirmiers sont présents en permanence sur le bidonville, assurant trente consultations. En dépit de cette disponibilité, trente patients sont refusés chaque jour, attestant de l'immense besoin en soins médicaux des personnes concernées. Des permanences d'écoute, de rééducation (kinésithérapeute) et de soutien psychologique (psychothérapeute) ont également été mises en place. Lorsque cela est nécessaire, les migrants sont transférés par navette à la PASS, puis ramenés sur place après les premiers soins. Des équipes sillonnent les différents secteurs du bidonville, à la rencontre des différentes communautés, pour s'assurer de la bonne observance des traitements et déceler d'éventuels problèmes.

Au-delà de l'urgence humanitaire, le champ de la prévention reste à investir en matière d'hygiène, de dépistage des infections sexuellement transmissibles et notamment du VIH, de contraception et de vaccinations.

Le Défenseur des droits, conscient que le centre hospitalier de Calais fait face à une situation délicate, qui plus est dans un cadre financier contraint, préconise :

- **une augmentation des moyens de la PASS, actuellement inadaptés à la situation calaisienne, afin qu'elle puisse être en mesure de recevoir les patients toute la journée, et non plus seulement l'après-midi, et assurer un meilleur suivi médical (pour rappel, la PASS de Calais reçoit jusqu'à sept mille patients par an contre par exemple mille cinq cents patients pour la PASS de l'Assistance Publique des Hôpitaux de Marseille⁷⁹) ;**
- **la création d'une « PASS mobile » qui interviendrait au sein du bidonville, la demande considérable de soins médicaux (et non pas seulement infirmiers) étant aujourd'hui laissée à la charge d'ONG travaillant habituellement en zones de conflits ou de catastrophes naturelles ;**
- **le renforcement des ressources matérielles et humaines du centre Jules Ferry de façon à pouvoir assurer l'accompagnement physique des patients à la PASS ;**
- **la mise en œuvre d'un véritable accompagnement social pour une meilleure information sur l'accès aux droits, notamment à l'assurance maladie ou à l'aide médicale d'État ;**
- **l'arrêt immédiat des pratiques d'identification des migrants se rendant au centre hospitalier, telles que décrites précédemment, en ce qu'elles portent une atteinte inacceptable au principe du respect de la dignité humaine et sont potentiellement sources de danger pour l'état de santé des intéressés ;**

⁷⁹ Pour l'année 2011.

- la mise en place d'un dispositif d'identification des patients reçus à la PASS à l'instar du numéro d'identification personnelle (NIP), ce type de dispositif existant déjà dans certaines PASS (centre hospitalier universitaire de Bichat à Paris) et ayant permis d'améliorer le suivi des patients.

V. L'accès à l'asile des exilés vivant dans le Calais : un changement de discours non dénué d'ambiguïté

Si l'on constate aujourd'hui une réelle volonté des pouvoirs publics de favoriser l'accès à la demande d'asile – volonté qui transparait dans les discours mais également dans certains actes forts – (A), les décisions, européennes et nationales, prises en la matière diminuent pourtant très fortement la réalisation de l'objectif ainsi affiché (B).

A. Une évolution favorable dans la prise en charge de la demande d'asile dans le Calais...

Pendant plusieurs années, les associations présentes à Calais n'ont pas été incitées par les pouvoirs publics à délivrer aux migrants des informations sur la procédure d'asile en France. En 2001, l'un des rares documents délivrés, à titre informatif, aux exilés présents dans le camp de Sangatte s'intitulait « *Dignité ou exploitation : le choix est entre vos mains* ». Ce fascicule de quelques feuillets, dont la publication était assurée conjointement par l'Office des migrations internationales (OMI) et l'Organisation internationale des migrations (OIM), restait muet sur les démarches à effectuer pour déposer une demande d'asile.

Aujourd'hui, l'accès à l'asile semble prioritaire dans les discours publics. En mai 2015, lors d'un déplacement à Calais, le ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve⁸⁰, a regretté les hésitations encore prégnantes des potentiels demandeurs d'asile en France et les a encouragé à entreprendre de telles démarches auprès des autorités françaises.

Ce discours s'est accompagné, depuis plusieurs années, d'une amélioration de l'organisation des services préfectoraux, en termes de personnel, d'accueil et de délais de traitement des demandes. À titre d'exemple, afin de tenir compte du contexte particulier de Calais, un arrêté du ministère de l'Intérieur du 25 septembre 2014 a dérogé à l'expérimentation de la régionalisation des demandes d'asile, débutée en 2006, en redonnant compétence à la préfecture du Pas-de-Calais pour les demandes d'admission au séjour formulées sur territoire de l'arrondissement de Calais. À cet égard, il convient de noter qu'entre 2013 et 2014, cette préfecture a enregistré une augmentation de 189% des premières demandes de protection internationale. Ce chiffre est représentatif du défi majeur que représente une prise en charge rapide et efficace de ces demandes par les services préfectoraux.

Les données recueillies auprès de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) révèlent qu'une prise en charge singulière et soucieuse des spécificités attachées au Calais a été mise en place pour les demandeurs d'asile. Ainsi, alors que pour la procédure d'asile de droit commun, le délai observé est de six mois pour un taux d'accord global de 20%, il est de quarante jours à Calais. Il faut néanmoins préciser que ce délai court à compter de l'admission au séjour en préfecture alors que l'accès à la préfecture est déjà,

⁸⁰ Accompagné de Monsieur Pascal BRICE, directeur général de l'OFPRA, lequel se déplace depuis un an deux fois par mois à Calais.

en lui-même, très chronophage (cf. *infra*). Le taux d'accord global à Calais est de 42% selon le Directeur de l'OFPRA⁸¹.

Par ailleurs, l'État a décidé de financer une association, l'AUDASSE, pour aider les migrants dans leurs démarches liées à l'asile.

Initialement spécialisée dans l'aide à l'accès à l'hébergement et au logement, puis dans la gestion d'un Centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA), l'AUDASSE a été mandatée par convention passée avec l'OFII pour trois missions principales : procéder à la domiciliation des personnes désireuses de demander l'asile, accompagner les démarches liées à l'admission au séjour en préfecture en tant que demandeur d'asile et enfin, assister les demandeurs dans la constitution du dossier qu'ils ont déposé à l'OFPRA (mais elle n'intervient pas dans le cadre du recours à la Cour nationale du droit d'asile).

L'association assure en outre une mission de coordination d'une dizaine d'associations chargées de l'hébergement d'urgence.

Faute de disposer de moyens suffisants, l'association est contrainte de fixer des objectifs plafonds d'accueil. Ces objectifs sont calqués sur les capacités d'enregistrement de la préfecture. Ainsi, puisque la préfecture ne peut recevoir que quinze personnes par jour, l'association lui envoie chaque jour une fiche de rendez-vous avec les noms et coordonnées des personnes qu'elle lui adressera le lendemain. Elle établit des priorités en fonction de l'urgence et de la situation de vulnérabilité des demandeurs d'asile (malades, femmes enceintes, familles).

Rappelons que ce fonctionnement contrevient aux dispositions légales et aux prescriptions européennes qu'elles transposent, l'accueil en préfecture des demandeurs d'asile devant se faire dans un délai de quinze jours, réduit à trois jours aux termes de la réforme législative récente du droit d'asile⁸², sans qu'aucun système de filtrage ou de *numerus clausus* ne puisse être institué. Le Défenseur des droits estime que ce non-respect des textes n'est pas imputable à l'AUDASSE mais au manque de moyens, notamment en personnel, dont souffre cette structure. Au début de l'année 2013, cette association comptait deux salariés. Elle en compte dix aujourd'hui, mais cela reste extrêmement insuffisant au regard de l'ampleur des missions qui lui sont confiées.

Au vu de ses moyens, l'AUDASSE répartit la charge horaire de ses missions de manière graduelle. La phase de domiciliation, simple et rapide, consiste à délivrer une carte qui permettra ensuite à la personne de vérifier si elle a du courrier directement depuis l'accueil, grâce à un logiciel dédié. Trente minutes sont consacrées à la phase d'admission au séjour (organisation de l'accès à la préfecture). Enfin, la préparation du récit à l'OFPRA – phase la plus importante de la démarche – dure 1h45. Pour optimiser le temps passé à cette préparation, l'AUDASSE recrute en partie au vu des compétences linguistiques des juristes (la langue utilisée à 95 % étant l'arabe), ceux-ci étant ensuite formés sur le droit d'asile. Ces juristes instruisent en moyenne quatre dossiers par jour, ce qui représente une tâche considérable.

L'AUDASSE reçoit deux-cents personnes par semaine et ne peut traiter véritablement que soixante-quinze dossiers (5x15 dossiers par jour) ; il existe donc un différentiel de cent-vingt-

⁸¹ Courrier du 12 août 2015 de M. Pascal BRICE, adressé au Défenseur des droits

⁸² Articles L.743-1 et R. 742-1 du CESEDA issus de la loi n°2015-925 du 29 juillet 2015.

cinq personnes. Il convient toutefois de retrancher de cette file d'attente la déperdition des dossiers non menés à leur terme, estimée à 50 % des demandes, notamment en raison d'un passage en Grande-Bretagne.

La démarche tout à fait positive des pouvoirs publics tendant à mandater et financer spécifiquement une association à Calais afin de favoriser l'accès effectif à la demande d'asile serait pleinement convaincante si l'outil ainsi créé ne restait pas sous-dimensionné. Il est particulièrement regrettable que ce manque de moyens aboutisse à ce que les délais d'accompagnement en préfecture ne soient pas conformes à la loi, situation de nature à engager la responsabilité de l'État. De même, une véritable prise en charge de la demande d'asile impliquerait que l'AUDASSE soit aussi mandatée pour l'aide au récit devant la CNDA. En effet, l'octroi d'une protection se joue souvent devant la Cour et justifie une préparation sérieuse et approfondie du recours.

Parmi les actions publiques considérées comme ayant conduit à une meilleure protection des exilés au titre de l'asile, il reste à évoquer les interventions proactives de l'OFPRA qui, *via* des missions foraines, a pu octroyer un nombre important de protections internationales dans des délais très brefs.

L'implication de cette institution dans l'appréhension de la problématique liée à l'accès au droit d'asile à Calais se doit d'être relevé dès lors que l'OFPRA exerce une mission d'instruction pour des demandeurs d'asile et de protection pour les personnes reconnues réfugiées ou bénéficiaires de la protection subsidiaire.

De manière générale, l'OFPRA manifeste, depuis 2013, la volonté d'intervenir localement lorsque les besoins de protection le justifient.

La situation de l'asile à Calais nécessitant indubitablement une attention spécifique, l'OFPRA a décidé, depuis un an, de se rendre régulièrement à Calais afin de contribuer à l'information et la bonne organisation du traitement de la demande d'asile dans des délais contraints. Son action, menée de concert avec différents acteurs administratifs, bénéficie parfois de l'appui opérationnel de certaines associations calaisiennes.

Entre novembre 2014 et avril 2015, plus de six cents demandes d'asile ont été enregistrées à l'OFPRA en provenance de Calais. Près de 90% (aujourd'hui plus proche de 80 %) des demandes d'asile étaient formulées par des demandeurs de nationalité soudanaise. Aussi, afin de tenir des délais rapides, l'OFPRA a organisé courant avril 2015, une mission dédiée à la demande soudanaise à Paris. Deux cent vingt-six personnes ont été entendues dans ce cadre et la part des demandeurs s'étant vu accorder une protection s'élève à 32 %.

Par ailleurs, à la suite de plusieurs déplacements, l'OFPRA a constaté la présence croissante de ressortissants Érythréens à Calais. Toutefois, la demande érythréenne de protection internationale y demeurait, au contraire de la demande soudanaise, quasi-inexistante. Dans le cadre d'une démarche d'information mais aussi incitative, visant à favoriser la formulation de demandes d'asile par les personnes de nationalité érythréenne, l'Office a organisé une mission foraine qui s'est tenue du 16 au 21 mai à Calais. À cette occasion, cent onze personnes (sur cent vingt entendues) de nationalité érythréenne se sont vues accorder le statut de réfugié.

Si ces initiatives ont permis de faciliter les démarches des demandeurs tout en apportant une réponse rapide à leur demande, ces opérations ont, de l'avis de plusieurs membres associatifs et migrants, manqué de transparence.

En effet, si, selon M. BRICE, directeur de l'OFPRA, ces missions ont été organisées avec l'appui d'acteurs associatifs, il ressort toutefois de l'enquête menée par les services du Défenseur des droits que tous n'ont pas été consultés. Ainsi, certaines associations locales et historiques, de même que les associations « parapubliques », dont l'AUDASSE, qui se trouve sous tutelle de l'OFII, n'ont été informées que tardivement, de l'intervention de cette mission, par les migrants eux-mêmes.

Par ailleurs, la mission foraine a pu exacerber des tensions, certes déjà existantes, entre migrants de différentes nationalités, les ressortissants soudanais, afghans ou syriens ne comprenant pas le sens de cette démarche peu transparente et réservée aux Erythréens.

En dépit des explications fournies en amont par l'Office, les migrants, notamment Soudanais, ont vécu comme une injustice ce traitement singulier de la demande d'asile érythréenne. L'écho négatif reçu par cette mission à Calais auprès des différents intervenants associatifs semble corroboré par les déclarations de la préfète qui, le 17 juin 2015, a révélé aux services du Défenseur des droits qu'elle préférerait ne pas réitérer cette expérience en raison, d'une part, de l'appel d'air suscité auprès des migrants parisiens et, d'autre part des rivalités interethniques créées à cette occasion.

B. ... non dénuée de toute ambiguïté.

Si l'on peut se réjouir au premier abord de l'évolution de cette prise en charge, ce discours n'est pas, à ce jour, exempt de toute ambiguïté. En effet, l'application du règlement « Dublin » (1), les choix opérés dans le cadre de la relocalisation des exilés, la politique des visas (2) ou encore le non-respect de la loi concernant l'accès aux conditions matérielles d'accueil (3) sont autant de freins à l'accès effectif à la demande d'asile à Calais, freins que l'État n'a pas décidé d'éliminer définitivement.

1. Les conséquences néfastes du Règlement Dublin

En premier lieu, il est important de relever que les évolutions favorables en termes de prise en charge de l'asile ne concernent dans les faits qu'une partie infime des migrants présents à Calais. La plupart de ces personnes sont en effet susceptibles de relever de la procédure « Dublin ». Dans cette hypothèse, la France ne doit pas, en principe, instruire leur demande mais les transférer vers l'État membre de l'Union européenne responsable.

Pour mémoire, le dispositif de la Convention de Dublin de 1990, repris par le règlement « Dublin II » en 2003 puis, depuis le 1er janvier 2014, le règlement 604/2013/UE dit « Dublin III » implique qu'une demande d'asile soit examinée par un seul pays signataire du règlement (les pays de l'Union européenne, la Norvège, l'Islande, la Suisse et le Liechtenstein). Pour déterminer quel pays est responsable, plusieurs critères sont appliqués comme l'endroit où réside un membre de la famille, l'État qui a délivré un visa, l'État dont l'intéressé a franchi illégalement les frontières. Dans ce dernier cas, les empreintes digitales

sont prises et consignées dans le fichier « Eurodac » qui permettra à la France de transférer l'étranger vers cet État⁸³.

L'application du règlement européen « Dublin III » n'est pas sans conséquence sur la demande d'asile à Calais. L'ensemble des échanges réalisés par les services du Défenseur des droits, tant avec les migrants qu'avec les responsables associatifs, dans le cadre des déplacements organisés à Calais les 16, 17 juin et 20 juillet 2015, démontre en effet que les exilés ont une parfaite connaissance de ce dispositif et savent donc qu'ils risquent, en demandant l'asile sur le territoire français, de se faire réadmettre en Italie ou en Hongrie notamment. Or, le fait que la France soit le pays européen à l'initiative duquel le plus grand nombre de demandes de transfert sur ce fondement est effectué⁸⁴ dissuade fortement les migrants de déposer une demande d'asile.

Les articles 17 et 18 du règlement Dublin offrent pourtant à l'État la possibilité de décider de traiter une demande d'asile, même s'il n'en est pas responsable *a priori*, soit pour des raisons humanitaires (en raison de l'état de vulnérabilité des personnes concernées ou des liens familiaux qu'elles peuvent avoir en France), soit pour des motifs totalement discrétionnaires dont elle n'a pas à justifier.

Bien plus, la France doit se déclarer responsable du traitement d'une demande d'asile si elle ne peut ignorer que l'État responsable connaît des failles systémiques dans sa procédure et dans son dispositif d'accueil (article 3.3⁸⁵). Or, si plus aucun transfert ne se fait vers la Grèce, d'autres sont encore effectués vers l'Italie et la Hongrie alors même que des défaillances graves de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans ces États sont susceptibles d'être mis en cause⁸⁶.

Cette décision de poursuivre une application stricte du règlement de Dublin - soutenue par la prise de position du Conseil européen le 23 septembre 2015 réitérant la nécessité de revenir aux principes dégagés par ce règlement - est particulièrement paradoxale au regard, d'une part, de la volonté affichée des pouvoirs publics de favoriser les demandes d'asile dans le Calaisis et, d'autre part, du fait que le dispositif semble peu opérationnel, seuls 16% des transferts étant réellement effectués⁸⁷.

En tout état de cause, la situation humanitaire des migrants atteignant l'Europe par la Méditerranée, qui se traduit par des arrivées massives aux frontières franco-italienne (Vintimille) et franco-anglaise sont intimement liées et doivent trouver une solution commune. Dans ce contexte, une réflexion menée conjointement et durablement par l'ensemble des pays membres de l'Union européenne paraît nécessaire et seule en mesure de pallier efficacement les difficultés liées à l'échec de ces procédures de transfert.

⁸³ Si le préfet estime que la France n'est pas responsable de cette demande, il dispose d'un délai de trois mois pour saisir le pays européen présumé responsable. L'État sollicité pour une réadmission dispose à son tour d'un délai de 2 mois pour répondre. Au-delà, il y a accord implicite de reprise par l'État sollicité, et l'exilé ne peut pas déposer sa demande en France. La préfecture a six mois pour procéder à la remise effective de la personne. À l'expiration de ce délai, la demande d'asile incombe à la France.

⁸⁴ Eurostat et ministère de l'Intérieur, éléments statistiques pour 2013.

⁸⁵ Cet article reprend en substance les jurisprudences de la Cour européenne et la Cour de Justice sur ce point : CJUE, 21 décembre 2011, *NS c. SSHD*, C-411/10 ; et CEDH, Gde. Ch., 21 janvier 2011, *MSS c. Belgique et Grèce*, req. n° 30696/09.

⁸⁶ CEDH, Gde Ch., 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Suisse*, req. n°29217112

⁸⁷ Eurostat et ministère de l'Intérieur, *Op. Cit.*

Plusieurs facteurs encouragent un tel changement de perspective puisque certaines décisions récentes ont conduit les États à suspendre, dans les faits, l'application du règlement Dublin. L'on pense, au niveau national, à la mission foraine organisée par l'OFPRA mais aussi, au niveau européen, aux décisions de relocalisations dont l'objet est justement de confier la demande d'asile à un État (l'Allemagne ou la France notamment) autre que l'État responsable, afin de décharger de ce traitement les pays européens dont les frontières sont franchies en premier, comme l'Italie, la Grèce et la Hongrie. Notons que cette suspension avait été appelée de ses vœux par le Parlement européen le 8 septembre 2015⁸⁸.

2. La politique des visas, notamment à l'égard des Syriens

La légitimité de la demande de protection internationale des ressortissants syriens est évidente au regard de la situation de guerre que connaît la Syrie et des exactions qui sont commises sur la population civile. Les entraves qui sont pourtant portées à l'entrée légale de ces ressortissants sur le territoire français attestent de l'ambiguïté du discours sur l'asile, décrite ci-dessus.

D'une part, en 2013, la France a rétabli l'exigence de visa de transit aéroportuaire (VTA) pour ces ressortissants, au regard du risque d'afflux massifs de migrants que les traitements vécus sur place pourraient provoquer. Cette décision, formalisée trois mois après le début de sa mise en œuvre, a été validée par le Conseil d'État en 2014⁸⁹ au motif que cette obligation répond « à des nécessités d'ordre public tenant à éviter, à l'occasion d'une escale ou d'un changement d'avion, le détournement du transit aux seules fins d'entrée en France », et qu'elle ne porte pas atteinte au droit d'asile.

Peu de temps après, c'est le refus d'une demande de visa formée dans le but de demander l'asile en France, opposée à une famille syrienne, qui a été à son tour, validée par le juge des référés du Conseil d'État au motif que « si le droit constitutionnel d'asile a pour corollaire le droit de solliciter en France la qualité de réfugié, les garanties attachées à ce droit fondamental reconnu aux étrangers se trouvant sur le territoire de la République n'emportent aucun droit à la délivrance d'un visa en vue de déposer une demande d'asile en France »⁹⁰.

Il a ainsi fait application d'une jurisprudence classique fondée sur le caractère souverain de la décision d'accorder ou non un visa puisque « l'État est en droit de définir les conditions d'admission des étrangers sur son territoire⁹¹ » dès lors qu'« aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national⁹² ».

Certes, en droit, il n'est pas nécessaire d'avoir obtenu un visa en bon et due forme pour demander l'asile une fois sur le territoire. Dans les faits, la politique des visas menée par la France contraint nombre des intéressés à opter nécessairement pour d'autres moyens de circulation, illégaux et périlleux alors même que le droit de quitter son pays – le droit d'émigrer – est consacré à l'article 13 2° de la Déclaration universelle des droits de l'Homme

⁸⁸ Résolution 2014/2254(INI) du 8 septembre 2015 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne.

⁸⁹ CE, 2^e et 7^e SSR, 18 juin 2014, *Anafe et Gisti*, n° 366307.

⁹⁰ CE, réf., 9 juillet 2015, n°391392.

⁹¹ Cons. const. 25 févr. 1992, n° 92-307 D.

⁹² Cons. const. 13 août 1993, n° 93-325 D.

(DUDH) et à l'article 2-2 du Protocole additionnel n°4 de la CEDH, et alors même que le droit de demander l'asile est un droit fondamental protégé par la Convention de Genève de 1951 et consacré au rang de droit constitutionnel en France. Or, ce sont ces mêmes personnes qui, au cours de leur parcours migratoire, et à défaut d'avoir emprunté les voies légales d'arrivée sur le territoire français, vont se retrouver dans une situation de très grande vulnérabilité, désinformés et non pris en charge - si ce n'est par des passeurs qui ont pu les convaincre de l'intérêt de poursuivre leur parcours plus loin (cf. *infra*) -, et souvent contraints de vivre dans des conditions indignes, à Calais ou dans d'autres lieux frontaliers tout aussi précaires⁹³.

3. L'asile en France, une alternative peu crédible au choix de départ vers la Grande-Bretagne

L'« offre » française en matière d'asile est à elle seule une source de dissuasion à l'introduction d'une demande d'asile en France: les délais excessivement longs, l'absence de droit au travail avant un délai de neuf mois⁹⁴ et, surtout, le non-respect des conditions matérielles d'accueil – incluant notamment le droit à un hébergement et un accompagnement social - expliquent que des exilés vivant dans le bidonville de Calais, alors qu'ils sont particulièrement fondés à obtenir une protection au titre de l'asile étant donné leur nationalité, fassent le choix de poursuivre leur parcours migratoire au Royaume-Uni ou ailleurs, quitte à y demeurer en situation irrégulière et ne pas demander l'asile là-bas *in fine*, de crainte d'être réadmis en France, en Italie ou en Hongrie.

Cette situation n'est pas inédite pour le Défenseur des droits qui a présenté, à deux reprises, des tierces-interventions devant la CEDH⁹⁵ afin de dénoncer les atteintes aux droits fondamentaux des demandeurs d'asile en France, plaçant certains d'entre eux dans une situation de grand dénuement et d'extrême vulnérabilité, contraires au droit de ne pas subir de traitements inhumains et dégradants (article 3 de la CEDH).

Par ailleurs, le Défenseur a eu également l'occasion de se prononcer dans le cadre du débat parlementaire sur la loi relative à la réforme de l'asile⁹⁶ en expliquant dans deux avis⁹⁷ que, sur différents points, le texte n'était pas pleinement conforme aux Directives Procédures, Accueil et Qualification. L'analyse du Défenseur des droits vient d'être confirmée par le choix de la Commission européenne d'engager, le 23 septembre 2015, des procédures d'infraction, notamment à l'égard de la France, pour défaut de transposition complète de ces directives ou pour ne pas avoir assez renseigné la Commission sur la bonne application du droit en matière d'accueil de réfugiés.

Or, l'octroi des conditions matérielles d'accueil, outre le fait qu'il résulte de la stricte application de la loi et des exigences européennes, est aussi un facteur d'infléchissement des décisions des migrants et de modification de leur parcours migratoire.

À ce titre, si la mission foraine de l'OFPRA à l'égard des Erythréens, entre le 16 et le 21 mai 2015 a pu soulever certaines questions et n'a pas été satisfaisante en tout point, elle

⁹³ Voir, par exemple, la soixantaine de ressortissants Syriens vivant sous tentes à la Porte Saint-Ouen à Paris. Cf. Libération, 25 septembre 2015, *Réfugiés de la Porte Saint-Ouen* : « *c'est la gestion désespérée* ».

⁹⁴ Au-delà de ces 9 mois, l'opposabilité de la situation de l'emploi pour la délivrance d'une autorisation de travail interdit, en pratique, de travailler, sauf rares exceptions.

⁹⁵ Décisions du Défenseur des droits n°2014-087 et 2015-221.

⁹⁶ Loi du 29 juillet 2015 précitée.

⁹⁷ Avis 14-10 (à l'Assemblée nationale) et 15-05 (au Sénat).

a néanmoins permis de remettre en cause l'idée fautive mais solidement ancrée selon laquelle les exilés de Calais ne seraient pas susceptibles d'abandonner leur projet de passage vers la Grande-Bretagne. En effet, il ressort de cette expérience qu'à partir du moment où les exilés ont su dans des délais brefs qu'ils bénéficieraient d'une protection juridique et d'un hébergement, l'avenir en France leur est apparu possible et même souhaitable.

Enfin, parmi les causes dissuasives de demander l'asile en France, l'on peut également pointer le taux global de reconnaissance assez faible⁹⁸ devant l'OFPPA. Il est même singulier de noter qu'il accorde moins de protection que la CNDA.

En 2014, quelques mois avant d'être considérée comme prioritaire par l'OFPPA (*via* une mission foraine), la demande des ressortissants érythréens enregistrait un taux d'admission de 14,8 %. Sur 607 primo-demandeurs, 70 ont été protégés par l'OFPPA. En revanche, devant la CNDA, 113 Erythréens ont obtenu l'annulation de la décision de l'OFPPA et se sont donc vus accorder le statut de réfugiés. Le Soudan a quant à lui enregistré un taux d'admission à l'OFPPA de 13,3% en 2014. Sur 1793 primo-demandeurs, 170 ont obtenu une protection par l'OFPPA. La CNDA a prononcé l'annulation de 232 décisions de l'OFPPA et octroyé le statut de réfugié à 120 personnes et la protection subsidiaire à 112 personnes.

La faible probabilité d'obtenir une protection internationale à l'issue d'une vie dans des conditions indignes, sans oublier le risque d'être transféré vers un État européen vers lequel on ne souhaite pas vivre, rendent peu pertinente l'entreprise de telles démarches, et l'on comprend pourquoi l'invitation à demander l'asile en France ne saurait être cohérente sans remise en cause de certains choix politiques et instruments juridiques. En atteste d'ailleurs le fait que, si les décisions de « relocalisation » des demandeurs d'asile peuvent être jugées pertinentes en termes de volonté de rendre solidaire le traitement des demandes d'asile, elles sont néanmoins restées sans effet sur la résorption des regroupements de migrants aux frontières de l'Europe, à Calais en particulier.

Le Défenseur des droits se félicite de l'ouverture depuis le début 2015 de nombreuses procédures de demande d'asile et recommande :

Concernant la politique migratoire européenne ou d'initiative européenne :

- **La suspension, au moins temporaire, du règlement de Dublin III, ainsi qu'elle semble se dessiner de facto dans plusieurs régions de l'Europe, un simple inflexionnement du dispositif apparaissant insuffisant au regard de la situation actuelle ;**
- **Veiller à ce que les nouveaux mécanismes de solidarité – dits de relocalisation – entre les différents États de l'Union européenne n'aboutissent pas à faire passer au second rang l'amélioration du sort des exilés présents aux frontières du territoire, qu'il s'agisse des occupants des bidonvilles du Calais ou des campements se dessinant, à Vintimille par exemple.**

⁹⁸ Sauf pour la demande syrienne mais qui n'est pas l'une des premières représentées. La Syrie enregistre un très fort taux d'admission, de 95,7% en 2014. Sur 2072 primo-demandeurs, 1404 obtiennent une protection. La CNDA prononcera quant à elle, l'annulation de 63 décisions de l'OFPPA.

Concernant le droit à l'information relative au droit de demander l'asile en France :

- La mise en place d'une représentation permanente de différents acteurs institutionnels et privés destinée à assurer un système efficace, complet et coordonné d'information des demandeurs d'asile. Cette représentation pourrait inclure l'OFII, l'OFPRA, le HCR, l'AUDASSE et les associations accompagnant les exilés localement, toutes ces structures devant être dotées de moyens supplémentaires pour répondre à la volonté gouvernementale de sortir, par le haut - et notamment par le biais de l'asile - de la situation humanitaire critique dans laquelle se trouvent les exilés des bidonvilles du Calais dont le respect des droits fondamentaux est particulièrement malmené ;
- L'organisation de « maraudes » destinées à mieux informer les publics en situation de particulière vulnérabilité, éventuellement sous l'égide du HCR, à l'instar de celles menées par certaines associations, accompagnées de personnes ayant accédé au statut de réfugié, ou plus généralement de personnes partageant un parcours d'exil comparable pourraient inciter à entreprendre des démarches, leur parole étant susceptible de bénéficier d'une certaine aura.

Concernant le rôle des préfets dans la détermination de l'État responsable du traitement de la demande d'asile :

- A défaut de décision de suspension européenne du règlement Dublin III, une implication plus forte des services préfectoraux dans la mise en œuvre de la clause de souveraineté du règlement Dublin et une application dynamique de l'ensemble des dispositions de ce règlement notamment pour permettre le rapprochement de membre de famille déjà sur le territoire d'un État membre ;

Concernant les conditions matérielles d'accueil :

- L'arrêt immédiat de la violation manifeste des textes protecteurs en la matière (cf. *supra*, partie I) caractérisée par la situation des demandeurs d'asile présents dans le bidonville jouxtant le centre Jules Ferry, violation de nature à engager la responsabilité de l'État ;
- L'accès effectif au dispositif national d'accueil garantissant à ces demandeurs d'asile des conditions de vie décentes, et notamment un hébergement et un accompagnement social, conformément aux engagements pris par la France.

VI. Le droit, en tant que mineur, isolé ou non, à bénéficier des dispositifs de protection

La situation des migrants à Calais ne concerne pas seulement les adultes. En effet, il ressort des entretiens menés par les agents du Défenseur des droits qu'il y aurait une augmentation du nombre d'enfants accompagnant des adultes, notamment dans la tranche d'âge des 11-12 ans. Cela s'avère d'autant plus inquiétant qu'il n'est bien souvent pas possible de

déterminer si cet adulte est leur parent, un membre de la famille, un passeur ou un souteneur. Par ailleurs, selon les informations qui nous ont été communiquées par l'association France Terre d'Asile, les mineurs isolés étrangers représentent 5 à 10% des migrants présents dans les campements.

Ces enfants, qu'ils accompagnent leurs parents, effectuent le voyage seuls ou avec un tiers non titulaire de l'autorité parentale, évoluent dans des conditions matérielles déplorables, dont les conséquences néfastes sont accrues par leur vulnérabilité, inhérente à leur minorité.

A. Des conditions de vie alarmantes caractérisant des situations de danger pour les enfants

Les enfants étrangers présents dans le Calais sont fréquemment soumis à des situations de danger. En effet, accompagnés de leurs enfants, les parents tentent de passer en Grande-Bretagne dans la nuit. Ces tentatives s'effectuent au péril de leur vie et de celle de leurs enfants.

Le voyage, ces vaines tentatives de passage en Angleterre et les conditions de vie de ces familles causent un traumatisme certain chez les enfants. Les entretiens menés par les services du Défenseur des droits ont permis de relever qu'outre de fortes angoisses qui se manifestent notamment par des problèmes d'énurésie, certains enfants développent des pathologies psychiatriques. Or, s'ils peuvent ponctuellement rencontrer un médecin, leurs conditions d'accueil rendent difficile la mise en place d'un suivi adapté et régulier.

Par ailleurs, tant les associations, les bénévoles, que les responsables et employés du centre Jules Ferry ont fait part aux services du Défenseur des droits de rumeurs de prostitution, à l'extérieur et à l'intérieur de la « Jungle ». Même si les informations portées à la connaissance concernent exclusivement des femmes ou des filles mineures, il n'est toutefois pas possible d'exclure que ce phénomène puisse également concerner les garçons. Le Défenseur des droits s'inquiète de ce phénomène, tant pour ses conséquences sur les mineurs qui se livreraient à la prostitution que pour ses conséquences sur les enfants des mères prostituées. Il s'interroge sur l'impossibilité d'objectiver la situation. Une raison, évoquée à plusieurs reprises par les divers intervenants, tiendrait aux difficultés à entrer en contact avec les femmes du Calais, y compris pour les bénévoles de sexe féminin. En effet, les femmes seraient sur la défensive, auraient du mal à « se livrer » et à faire confiance. Les associations ont également observé que, lorsqu'une discussion pouvait enfin s'établir avec une femme présente dans les campements, il arrivait souvent qu'un homme les rejoigne rapidement et que la femme se mure dans le silence, mettant ainsi un terme à la discussion et à toute possibilité de pouvoir échanger librement.

Enfin, les enfants et adolescents n'accompagnant pas un parent et non pris en charge en tant que mineurs isolés étrangers sont livrés à eux-mêmes. Chez les adolescents, on note de plus en plus de comportements à risques, principalement liés à une alcoolisation croissante.

Ainsi, les enfants étrangers présents à Calais évoluent dans des conditions de vie extrêmement préoccupantes. Celles-ci caractérisent de toute évidence une situation de danger pour ces enfants qui relèvent de l'article 375 du code civil, lequel dispose que « *si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social*

sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice ». Si ces dispositions trouvent généralement à s'appliquer en cas de carence ou de maltraitance des parents, ou tuteurs, ce n'est pas le cas ici, le danger auquel se trouvent exposés les mineurs de Calais résultant directement des conditions dans lesquelles ils se trouvent contraints de vivre, faute de réponses adaptées de la part des pouvoirs publics.

Les déplacements sur place, les entretiens et les auditions menés par les services du Défenseur des droits ont permis de mettre en lumière la situation exceptionnelle dans laquelle se trouvent les migrants présents dans le Calais. Les conditions dramatiques dans lesquelles évoluent les enfants nécessitent le déploiement en urgence de dispositifs et de moyens suffisants à la mesure de cette situation, conformément à ce qu'imposent les conventions auxquelles la France est partie et la loi en matière de protection de l'enfance et d'assistance aux familles en situation de précarité. Ces mesures doivent assurer aux enfants le respect de leur intégrité physique et morale, tout en maintenant les liens qu'ils entretiennent avec leurs parents.

En effet, l'État a une obligation de protection à l'égard de tous les enfants présents sur son territoire et ce, quelle que soit leur nationalité. Cette obligation est inscrite à l'article 3-2 de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE), lequel dispose que « *Les États parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées* ».

Comme l'a rappelé le Comité des droits de l'enfant dans son Observation générale n°63 du 1^{er} septembre 2005, « *la jouissance des droits énoncés dans la Convention n'est [donc] pas limitée aux enfants de l'État partie et doit dès lors impérativement, sauf indication contraire expresse de la Convention, être accessible à tous les enfants y compris les enfants demandeurs d'asile, réfugiés ou migrants, sans considération de leur nationalité, de leur statut au regard de l'immigration ou de leur apatridie* ».

L'extrême vulnérabilité des enfants doit primer sur sa qualité d'étranger en situation irrégulière. La Cour européenne des droits de l'homme a également eu l'occasion de le préciser dans l'affaire *Popov c. France*⁹⁹.

Les obligations pesant sur l'État sont également inscrites en droit interne. L'article L.112-4 du code de l'action sociale et des familles dispose que « *l'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits doivent guider toutes décisions le concernant* ». La Cour de cassation a rappelé que « *l'intérêt, la prise en compte des besoins et le respect des droits [de l'enfant] constituent des motifs d'intérêt général [répondant] à des exigences constitutionnelles reconnues et garanties par les alinéas 10 et 11 du préambule de la Constitution de 1946 et à l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public* »¹⁰⁰.

Le Défenseur des droits appelle le gouvernement à considérer le sort des enfants présents à Calais et dans les campements de migrants avoisinants comme une priorité. Il est impératif que les pouvoirs publics tirent les conséquences immédiates

⁹⁹ CEDH, 19 janvier 2012, *Popov c. France*, req. n°39472/07 et 39474/07.

¹⁰⁰ Cass. Crim., 22 janvier 2013, n° 12-90.065.

des conditions dans lesquelles vivent ces enfants et adoptent en urgence des mesures appropriées afin d'assurer leur protection et de leur permettre d'évoluer selon leur âge et leurs besoins, conformément aux dispositions, tant de la convention relative aux droits de l'enfant, que du droit interne.

1. Un dispositif de mise à l'abri saturé et inadapté aux besoins

La « Maison des femmes », située au sein du centre Jules Ferry et à proximité du campement des migrants de Calais, a ouvert en mars 2015, avec pour objectif de mettre à l'abri les femmes et leurs enfants.

Le dispositif, géré par l'association La Vie active, est prévu pour 100 personnes. Or, le 20 juillet 2015, il accueillait 86 femmes et 26 enfants, soit 112 personnes. Malgré cela, une trentaine de femmes et enfants restaient en attente d'hébergement. Ce chiffre aurait encore augmenté, l'association faisant dernièrement état d'une liste d'attente de 70 personnes.

L'équipe du centre a pu indiquer aux services du Défenseur des droits qu'une cinquantaine de places supplémentaires, voire un autre centre d'hébergement réservé aux jeunes filles isolées de 16 à 18 ans, seraient nécessaires pour accueillir l'intégralité des femmes et enfants présents dans le bidonville et souhaitant bénéficier du dispositif.

Par ailleurs, le centre héberge uniquement les enfants accompagnant leur mère. Ainsi, un homme qui se présenterait avec un enfant en vue de le mettre à l'abri n'aurait d'autre possibilité que de le confier à une femme de sa communauté, quand bien même celle-ci n'aurait aucun lien de rattachement avec l'enfant, afin qu'elle puisse l'accompagner dans le centre. Le Défenseur des droits s'inquiète du sort réservé à ces enfants.

Le Défenseur des droits recommande l'augmentation des capacités d'hébergement et la création de dispositifs spécifiques permettant, d'une part, un accueil des jeunes filles isolées de 16 à 18 ans, et d'autre part, des enfants accompagnant leur père.

2. Des enfants sans prise en charge éducative

Les services du Défenseur des droits ont pu constater, lors de leurs déplacements, que les enfants du bidonville de Calais ne bénéficiaient d'aucune prise en charge éducative, en violation du droit fondamental, de valeur constitutionnelle, qu'est l'instruction pour tous¹⁰¹, et de son corolaire, l'obligation scolaire.

Plusieurs circulaires rappellent pourtant le caractère inconditionnel de la scolarisation pour tous les enfants, quelles que soient la situation administrative des parents et les conditions de leur résidence – légale ou non – sur le territoire de la commune¹⁰², conformément aux articles L.111-1, L.122-1, L.131-1 du code de l'éducation et aux engagements internationaux de la France. En application de ces mêmes textes, la circulaire n° 2014-088 du 9 juillet 2014 rappelle que « *l'éducation est un droit pour tous les enfants résidant sur le territoire national, quels que soient leur nationalité, leur statut migratoire ou leur parcours antérieur* » et que la

¹⁰¹ Alinéa 13 du Préambule de la Constitution de 1946 : « *La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État.* »

¹⁰² Voir notamment la circulaire n°2012-142 du 2 octobre 2012 sur la scolarisation et la scolarité des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs.

CDE « *garantit à l'enfant le droit à l'éducation en dehors de toute distinction qui tienne à sa nationalité ou à sa situation personnelle* ».

À cet égard le maire, sous la responsabilité du préfet, est tenu de dresser la liste de de tous les enfants résidant dans sa commune et qui sont soumis à l'obligation scolaire.

Par ailleurs, les services du Défenseur des droits ont pu relever que les enfants du bidonville de Calais ne bénéficiaient d'aucune prise en charge occupationnelle. Lors de leur visite au sein de la Maison des femmes, les services du Défenseur des droits ont pu constater l'absence de jouets et de lieux destinés aux enfants, la salle initialement prévue à cet effet ayant été réquisitionnée pour héberger un nombre plus important de personnes. L'équipe de La Vie Active a indiqué envisager l'installation d'un grand chapiteau afin de pouvoir proposer des activités aux enfants, dans l'attente éventuelle d'une nouvelle salle polyvalente. Il existe ainsi une réelle volonté de renforcer l'accompagnement éducatif des enfants accueillis. Toutefois, cette volonté n'a pu, pour l'heure, aboutir, faute de moyens suffisants.

Un enfant a pourtant besoin, pour grandir et se développer, de participer. Ces activités sont essentielles en ce qu'elles sollicitent des capacités cognitives et des aptitudes physiques qui doivent être exercées. Elles permettent également à l'enfant d'acquérir une confiance en soi, voire de soulager les souffrances en redonnant l'espoir d'un retour à une vie normale.

À cet égard, l'article 31 alinéa 2 de la Convention internationale des droits de l'enfant fait peser sur l'État une obligation de favoriser le droit de l'enfant à participer pleinement à la vie culturelle et artistique, et d'encourager l'organisation à son intention de moyens appropriés de loisirs et d'activités récréatives, artistiques et culturelles, dans des conditions d'égalité.

Le Défenseur des droits demande que le Préfet du Pas-Calais et le maire de Calais assument les responsabilités qui leur incombent en vertu de l'obligation scolaire et dressent, conformément à l'article L.131-6 du code de l'éducation, la liste de tous les enfants du bidonville de Calais relevant de cette obligation et veillent à ce que ces enfants soient scolarisés.

Il recommande en outre que des moyens financiers, matériels et humains soient alloués à la mise en œuvre d'un véritable accompagnement des enfants migrants de Calais, de manière à ce qu'ils puissent, malgré la dureté de leur quotidien, se développer comme des enfants de leur âge.

3. La nécessité d'une diligence accrue dans la mise en œuvre des dispositifs juridiques existants

Les entretiens menés par les services du Défenseur des droits ont permis de mettre en lumière la présence de demandeuses d'asile au sein même de la Maison des femmes alors que ces dernières devraient avoir accès au dispositif national d'accueil. Cette absence de prise en charge au sein du dispositif d'accueil de demandeurs d'asile est de nature à paralyser un dispositif déjà saturé et de laisser à la rue, outre des femmes, leurs enfants (Cf. *supra*).

Par ailleurs, il a été constaté un délai particulièrement long, pouvant atteindre trois mois, avant que les demandeurs d'asile puissent obtenir une convocation leur permettant de déposer une demande d'asile. Le Défenseur des droits a interpellé les autorités sur ces pratiques administratives mises en place dans certaines régions, justifiées par l'afflux de

demandes d'asile, mais qui privent les demandeurs d'asile de l'accès aux conditions matérielles d'accueil (notamment un hébergement et accompagnement ; sur les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile, cf. *infra*). La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 réformant le droit d'asile prévoit que l'enregistrement de la demande d'asile se fasse dans les trois jours. Cela devrait en principe permettre aux demandeurs d'asile de bénéficier plus rapidement des conditions matérielles d'accueil. Toutefois, comme le Défenseur des droits l'a déjà souligné dans son avis n°14-10 du 6 novembre 2014, il est permis de douter du respect, dans les faits, des délais d'enregistrement tant les pratiques actuelles des préfetures en sont éloignées. Par ailleurs, la loi renvoie au pouvoir réglementaire la possibilité de déroger à cette règle des trois jours dans certaines circonstances non explicitées.

La Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion d'affirmer, dans l'affaire *Tarakhel c. Suisse*, que la vulnérabilité des demandeurs d'asile était accentuée dans le cas de familles avec enfants et que les conditions d'accueil des enfants demandeurs d'asile devaient être adaptées à leur âge, de sorte qu'elles ne puissent engendrer pour eux une situation de stress et d'angoisse et avoir des conséquences particulièrement traumatisantes sur leur psychisme¹⁰³.

Le Défenseur des droits recommande dès lors qu'une attention particulière soit portée à la situation des demandeurs d'asile accompagnés d'enfants, notamment lorsque ces derniers sont très jeunes. La vulnérabilité de ces enfants nécessite que l'enregistrement de la demande d'asile de leurs parents et leur orientation vers une solution d'hébergement soient effectués avec la plus grande diligence.

Par ailleurs, de nombreux mineurs présents à Calais, qu'ils accompagnent un adulte ou soient isolés, souhaitent rejoindre un membre de leur famille installé en Angleterre. Il convient d'accélérer les délais d'exécution des procédures existantes permettant un regroupement des familles (sur le fondement de l'article 17 du règlement de Dublin). En effet, les délais actuels, qui dépassent souvent une année, incitent ces jeunes à se tourner vers des voies détournées et dangereuses, plutôt que vers les voies légales prévues à cet effet.

B. Un dispositif spécifique dédié aux mineurs isolés étrangers

Le dispositif d'accueil et de prise en charge des mineurs isolés étrangers dans le département du Pas-de-Calais est entré en vigueur le 10 septembre 2012. Il fait l'objet d'un protocole fixant le cadre général du dispositif et les engagements respectifs des différents acteurs.

1. Un hébergement d'urgence certes inconditionnel mais inadapté aux besoins de la majorité des mineurs isolés présents dans le Calais

Deux procédures spécifiques ont été élaborées en fonction de l'âge des mineurs isolés étrangers concernés.

L'accueil d'urgence des moins de quinze ans relève de la responsabilité de l'association La Vie active, qui dispose de quatre places au sein d'une maison d'enfants à caractère social, pour un hébergement d'une durée maximale de huit jours, le temps qu'une évaluation de la

¹⁰³ CEDH, (GC), 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Suisse*, req. n° 29217/12.

situation soit effectuée et permette une orientation du mineur concerné par les services de l'aide sociale à l'enfance vers le lieu le plus adapté.

Le nombre de places dédiées à l'accueil d'urgence des mineurs isolés étrangers de moins de quinze ans apparaît, à première vue, restreint. Toutefois, le dispositif n'est pas saturé. Il semblerait donc que le nombre de places soit suffisant. Pourtant, bien souvent, les mineurs concernés refusent l'accueil d'urgence car ils ne souhaitent pas s'éloigner du bidonville, de peur d'être séparés du groupe. Aussi, l'absence de saturation du dispositif d'accueil laisse en réalité transparaître l'inadéquation du dispositif d'accueil, qui ne tient pas compte de la spécificité des mineurs isolés du Calais, de leur parcours et de leur volonté tenace d'atteindre l'Angleterre.

Le même constat peut être établi s'agissant des mineurs isolés étrangers de plus de quinze ans. Pour ces derniers, l'hébergement d'urgence, l'évaluation et la prise en charge au long cours sont confiés à l'association France Terre d'asile (FTDA) qui a ouvert un centre d'accueil dédié à ces jeunes en 2012, à Saint-Omer.

Des maraudes sont quotidiennement organisées dans les campements par des éducateurs de l'association afin de repérer les mineurs isolés étrangers, de leur proposer un hébergement d'urgence et de les accompagner au centre d'accueil. Les équipes de maraude sont également appelées par les bénévoles des associations intervenant auprès des migrants lorsqu'ils rencontrent des mineurs isolés étrangers souhaitant intégrer le dispositif de mise à l'abri.

Pourtant, le centre de Saint-Omer, du fait de sa distance par rapport à Calais, ne permet pas d'assurer la mise à l'abri effective de tous les jeunes qui pourraient y être accueillis.

Sur ce point, FTDA a indiqué aux services du Défenseur des droits que l'implantation du centre à 45 kilomètres de Calais constituait un avantage dans la mesure où cela permettait une mise à distance des passeurs, qui peuvent exercer une pression importante sur les jeunes qu'ils accompagnent.

Par ailleurs, le centre de Saint-Omer comprend à la fois un service d'hébergement d'urgence, un service d'accueil de jour et un service de stabilisation pour les jeunes pris en charge sur le long terme. La présence, au sein du centre, de mineurs ayant intégré le dispositif de protection de l'enfance permettrait, selon FTDA, un échange avec les nouveaux arrivants. Il arriverait que ces derniers, voyant comment se déroule la prise en charge des mineurs isolés sur le long terme, changent de perspective et décident de se stabiliser en France. La rencontre entre ces deux populations aurait donc une influence non négligeable sur le projet migratoire des nouveaux arrivants.

Pourtant, si la localisation du centre à bonne distance de Calais poursuit un objectif légitime, à savoir séparer les jeunes des personnes susceptibles de leur nuire, le dispositif d'accueil pêche par là-même puisque cet éloignement géographique constitue un frein à la mise à l'abri des jeunes.

En effet, il a été relevé que l'éloignement géographique du centre constitue un blocage pour ces jeunes, qui ne veulent pas quitter le groupe d'adultes avec lequel ils voyagent, ou risquer de se trouver à distance des lieux de passage en Angleterre lorsqu'une occasion favorable de poursuivre leur voyage se présentera. Ainsi, en semaine, seuls dix à quinze jeunes sont

accueillis alors que trente places sont disponibles. La majorité des jeunes qui acceptent de se rendre au centre de Saint-Omer le font le samedi soir, au moment où les poids lourds ne circulent pas à destination de l'Angleterre. Ils profitent alors de ce temps pour se reposer, se doucher, mais sans volonté de rester.

Les données statistiques fournies par l'association FTDA confirment ces éléments : si le nombre de jeunes accueillis au titre de l'hébergement d'urgence a été multiplié par trois entre 2013 et 2014, le temps d'accueil est cependant plus court, la plupart d'entre eux ne restant désormais qu'une seule nuit en moyenne. En effet, les possibilités de passage en Angleterre sont moins importantes et les jeunes ne veulent pas perdre une occasion de pouvoir s'y rendre. Par ailleurs, le nombre de jeunes se présentant spontanément en vue d'une mise à l'abri était plus important en 2013. Actuellement, la majorité des jeunes qui arrivent au centre ont été orientés par les équipes de maraude, parfois au terme de longues discussions incitatives.

De plus, la population accueillie a changé. Il n'y avait que quelques Erythréens en 2013 et leur nombre a fortement augmenté en 2014. Or, il est plus difficile de stabiliser ces jeunes car ils ont un réel projet de départ vers l'Angleterre. Les associations présentes sur le terrain ont en effet pu constater que les jeunes qui acceptent la mise à l'abri sont des jeunes qui ont un projet de stabilisation en France et qui sont souvent originaires d'Afrique de l'Ouest. Or, à Calais se trouvent essentiellement des jeunes qui veulent accéder à l'Angleterre et qui reviennent rarement sur leur décision. Ainsi, d'autres centres d'hébergement d'urgence ont déjà été ouverts, exceptionnellement, notamment lors des expulsions de campements de migrants en mai 2014. Ils ont permis la mise à l'abri de cent-vingt-quatre jeunes. Parmi eux, seule une jeune a fait le choix de vivre en France.

Les raisons qui poussent ces jeunes à renoncer à une perspective de stabilisation pour rejoindre l'Angleterre à tout prix sont multiples : elles peuvent tenir à une communauté de langue ou à l'existence de liens familiaux Outre-manche, mais elles peuvent également résulter de l'absence d'information de ces jeunes sur leurs droits, les possibilités de prise en charge ouvertes en France et, plus généralement, sur l'intérêt et les perspectives de la vie en France. Quoi qu'il en soit, ces jeunes qui, pour ces diverses raisons, refusent d'intégrer le dispositif d'accueil et demeurent en situation de vulnérabilité, révèlent une double carence des pouvoirs publics, résultant d'une part d'un défaut de mise en œuvre des dispositifs juridiques pourtant existant et qui permettraient le rapprochement familial de ces jeunes et, d'autre part, du manque de moyens dévolus à l'information des jeunes sur les choix qui s'offrent à eux. La prise en compte de la spécificité des mineurs isolés étrangers présents à Calais, c'est-à-dire de leur volonté de parvenir en Angleterre, de leur refus, libre ou contraint, de s'établir sur le territoire français, doit donc devenir une considération préalable à toute réflexion concernant leur prise en charge.

Le Défenseur des droits recommande que des moyens soient alloués au renforcement de l'accès au droit des mineurs, de sorte que ceux-ci puissent recevoir une information complète sur les différents dispositifs juridiques qui s'offrent à eux, dans la perspective d'une stabilisation en France mais également d'un départ vers l'Angleterre, ainsi que, le cas échéant, un accompagnement juridique dans les démarches engagées pour ce faire.

Le Défenseur des droits recommande également que soit proposée une solution alternative pour les jeunes ne souhaitant pas s'éloigner de Calais. L'ouverture d'un centre d'hébergement et d'un accueil de jour, également ouvert aux jeunes de moins de quinze ans, à proximité du campement de migrants de Calais permettrait leur mise à l'abri mais aussi le repérage des situations de particulière vulnérabilité (emprise des passeurs, risques de traite et de prostitution). Ce centre pourrait également permettre d'entrer en contact avec des jeunes désirant une protection plus pérenne et acceptant de s'éloigner pour intégrer le dispositif créé à Saint-Omer.

2. Le problème de la fiabilité de l'évaluation de la minorité

La mise à l'abri au centre de Saint-Omer est ouverte sur la simple déclaration de minorité. En revanche, lorsque le mineur déclaré décide de se stabiliser, son admission au sein du dispositif de protection de l'enfance ne peut se faire qu'au terme d'une évaluation visant à confirmer ou infirmer ses déclarations relatives à sa minorité et à son isolement. Cette évaluation est réalisée par l'association FTDA et repose sur un entretien entre un évaluateur et le jeune concerné. Les résultats de cette évaluation, c'est-à-dire l'appréciation de FTDA sur la cohérence du récit, du parcours et de l'âge déclaré par le jeune, sont transmis simultanément à l'aide sociale à l'enfance (pour information) et au parquet (pour suite à donner).

Parmi les jeunes qui émettent la volonté de se stabiliser en France, seuls 46% font l'objet d'une ordonnance de placement provisoire, les autres étant considérés comme majeurs à l'issue de l'évaluation réalisée.

Si le Défenseur des droits salue la présomption de bonne foi sur laquelle repose le dispositif d'accueil provisoire d'urgence prévu à l'article L.223-2 du CASF, il en appelle en revanche à une vigilance particulière s'agissant de la qualité et de la fiabilité du processus d'évaluation. En effet, pour les jeunes qui ont émis le souhait de se stabiliser en France, un retour en arrière peut s'avérer particulièrement difficile, notamment lorsque cette décision entraîne une rupture avec les parents qui ont financé le voyage ou les passeurs qui les avaient jusqu'alors accompagnés.

3. Une absence de prise en compte des documents d'état civil

À la suite à la transmission de l'évaluation, le parquet ordonne une mesure de placement provisoire ou décide d'un classement sans suite.

La circulaire de la Garde des Sceaux en date du 31 mai 2013, relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers, préconise que l'évaluation de la minorité se fonde sur un faisceau d'indices incluant l'évaluation socio-éducative, la prise en compte des documents d'état civil et, en cas de doute persistant et en dernier recours, un examen d'âge osseux.

Or, si l'évaluation effectuée par l'association FTDA se fonde logiquement sur le récit du jeune et sa crédibilité, il semble qu'elle ne tienne pas compte des actes d'état civil ou des papiers d'identité éventuellement produits par ce dernier. Les documents d'état civil ne sont pas davantage considérés par le parquet, qui s'en tiendrait uniquement aux résultats de l'évaluation socio-éducative effectuée par l'association France Terre d'Asile et dont il suivrait les conclusions dans 99,9% des situations.

Dans un courrier en date du 21 septembre 2015, en réponse aux demandes du Défenseur des droits, le Procureur de la République confirme ainsi que le parquet n'ordonne jamais aucune investigation complémentaire relative à l'authenticité des documents d'état civil, même lorsque ces derniers tendraient à contredire les conclusions de l'évaluation menée par l'association.

Le Défenseur des droits rappelle qu'aux termes de l'article 47 du code civil, « *Tout acte de l'état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi, sauf si d'autres actes ou pièces détenus, des données extérieures ou des éléments tirés de l'acte lui-même établissent, le cas échéant après toutes vérifications utiles, que cet acte est irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité* ».

Cet article pose une présomption de régularité des actes d'état civil étrangers. Il incombe à l'administration de renverser cette présomption en rapportant la preuve du caractère irrégulier, falsifié ou non conforme à la réalité de l'acte en question. Cette possibilité de contredire la présomption d'authenticité des actes de l'état civil doit s'opérer à travers la mise en œuvre d'une procédure légale de vérification, avec les garanties qui s'y rattachent.

Le Défenseur des droits rappelle à l'ensemble des acteurs concernés que l'acte d'état civil produit par un jeune à l'appui de sa minorité doit être regardé comme un élément probant en sa faveur, dès lors que ce document n'a pas fait l'objet d'une expertise documentaire concluant à son absence d'authenticité ou à son caractère frauduleux. Il précise qu'en aucun cas, une évaluation sociale ne saurait primer sur un acte d'état civil non contesté et attestant de la minorité de l'intéressé.

4. Une absence d'accompagnement juridique des jeunes exclus du dispositif

Lorsqu'il fait l'objet d'une décision de classement sans suite du Procureur de la République, le jeune évalué majeur peut encore saisir directement le juge des enfants sur le fondement de l'article 375 du code civil. Lors de son audition, l'équipe de l'association FTDA a déclaré aux services du Défenseur des droits qu'elle informait systématiquement les jeunes concernés de l'existence d'une telle voie de droit. Toutefois, elle ne propose aucun accompagnement pour ces démarches, ce qui conduit en pratique à vider le droit de toute effectivité.

Or, aucune association n'intervient sur le volet de l'accompagnement juridique des mineurs évalués majeurs, que ce soit sur Calais ou sur Saint-Omer. En conséquence, il semblerait que les juges des enfants du tribunal de Saint-Omer ne soient jamais saisis directement par le jeune évalué majeur à la suite du classement sans suite prononcé par le procureur de la République.

Considérant d'une part le faible taux de jeunes faisant effectivement l'objet d'une ordonnance de placement après avoir émis le souhait de se stabiliser en France (moins de la moitié) et, d'autre part, l'importance conférée par le parquet à l'évaluation de la minorité pratiquée par l'association France Terre d'asile (fondement unique de la décision de classement sans suite dans la quasi-totalité des cas), et cela alors même qu'il n'existe aucun moyen de mesurer la fiabilité de telles évaluations, le Défenseur

des droits estime qu'il est absolument essentiel de garantir aux jeunes évalués majeurs un accès effectif au juge.

À cet égard, le Défenseur des droits réitère les recommandations de sa décision n°2014-127 du 29 août 2014 par laquelle il recommandait que *« tout jeune évalué majeur se voit remettre une copie de son évaluation ainsi qu'une décision de non admission au bénéfice de l'aide sociale à l'enfance, mentionnant les voies de recours administratives et judiciaires, ainsi qu'une notice explicative d'accès aux droits. À cette occasion il est indispensable que le jeune reçoive une information, dans une langue qu'il comprend, sur la possibilité de se faire accompagner par un avocat dans les procédures qu'il pourrait souhaiter engager contre cette décision (saisine du juge des enfants, saisine du tribunal administratif). »*

5. Une qualité de prise en charge éducative pérenne à souligner

FTDA est directement, et intégralement, en charge de la situation des mineurs isolés étrangers, ceux-là ne disposant d'aucun référent au sein de l'aide sociale à l'enfance dans le Pas-de-Calais, le conseil départemental n'intervenant qu'au titre du financement du dispositif.

À cet égard, le Défenseur des droits souligne la qualité de l'accompagnement éducatif dont bénéficient les mineurs isolés étrangers faisant l'objet d'une mesure de protection de l'enfance.

Il ressort des divers entretiens réalisés par les services du Défenseur des droits qu'un important travail relationnel et de sensibilisation est effectué par l'association France Terre d'Asile, tant auprès des habitants de Saint-Omer que des différentes instances administratives du secteur. Ce travail contribue à faciliter les démarches et l'intégration des jeunes. L'association relève ainsi que, grâce à ces interventions, les demandes d'autorisation provisoire de travail présentées en vue d'intégrer une formation professionnelle ainsi que celles formulées, lors du passage à la majorité, en vue de la délivrance d'un titre de séjour « vie privée et familiale » ou encore de l'accès à un accompagnement au titre de l'accueil jeune majeur, aboutissent quasi-systématiquement.

Toutefois, le Défenseur des droits regrette que le juge des tutelles ne soit jamais saisi pour ces mineurs isolés étrangers, cela ayant pour effet de les priver d'un statut juridique adapté.

En effet, aux termes de l'article 390 du code civil, *« La tutelle s'ouvre lorsque le père et la mère sont tous deux décédés ou se trouvent privés de l'exercice de l'autorité parentale. Elle s'ouvre, aussi, à l'égard d'un enfant dont la filiation n'est pas légalement établie. Il n'est pas dérogé aux lois particulières qui régissent le service de l'aide sociale à l'enfance »*. L'article 373 du code civil précise que *« Sont privés de l'autorité parentale le père ou la mère qui sont hors d'état de manifester leur volonté, en raison de leur incapacité, de leur absence ou de tout autre cause »*.

Or, en l'absence de décision du juge des tutelles, le service auquel le mineur isolé étranger est confié ne peut, sauf à être ponctuellement autorisé par le juge des enfants interpellé à cet effet, prendre aucune décision relevant des attributs de l'autorité parentale (signature d'un contrat d'apprentissage, autorisation d'une intervention chirurgicale etc.). La prise en charge

du mineur au quotidien s'en trouve dès lors complexifiée et, de fait, moins conforme à son intérêt.

Aussi, le Défenseur des droits recommande la saisine systématique du juge des tutelles pour tous les mineurs isolés étrangers faisant l'objet d'une prise en charge sur le territoire français.

VII. Le droit, en tant que femme, à une protection spécifique de la santé et à ne pas subir de violences sexuelles

La présence des femmes dans les squats et « jungles » de Calais est, elle aussi, de moins en moins marginale. Outre la centaine de femmes hébergée au centre Jules Ferry, environ deux cent femmes vivraient actuellement dans le bidonville, certaines par choix, pour rester avec les personnes qu'elles accompagnent, d'autres faute de place au sein du centre Jules Ferry. Quelques-unes sont accompagnées d'enfants.

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.

A. Les entraves au droit à ne pas subir des violences sexuelles ou être victime de la traite

Toutefois, selon les informations rapportées par Médecins du Monde aux services du Défenseur des droits, les femmes présentes sur le campement sont très souvent isolées, rarement accompagnées de leur mari, compagnon ou compagne de voyage, ou d'autres membres de leur famille. Elles sont, du fait de cet isolement, particulièrement vulnérables, cibles notamment, d'agressions sexuelles ou en situation de prostitution contrainte. Les bénévoles de la « clinique » de Médecins du Monde témoignent de l'état de terreur dans lequel vivent ces femmes seules, errantes dans le bidonville. Ils évoquent par exemple le cas de cette jeune érythréenne de 25 ans arrivée la veille dans le bidonville, seule. La jeune femme souffrait de plusieurs traumatismes anciens mais, expliquent-ils, la véritable raison de sa venue à la consultation était « *qu'elle avait passé la nuit dehors et était paniquée à l'idée d'une autre nuit. En effet, elle avait été harcelée par des hommes qui voulaient l'emmener de force dans leur tente* ». Une médiatrice a accompagné la jeune femme au centre Jules Ferry, où elle a été inscrite sur la liste d'attente (56^{ème}), les capacités du centre étant très insuffisantes au regard du nombre croissant de femmes présentes sur le campement¹⁰⁴. En attendant qu'une place se libère pour la jeune femme érythréenne, Médecins du Monde lui a fourni un duvet et la médiatrice a trouvé une tente où une autre femme érythréenne a accepté de lui faire une place pour la nuit. Le lendemain, explique Médecins du Monde, la jeune femme est revenue en larmes à la « clinique » : « *le mari de celle qui avait accepté de lui faire une place dans la tente, était revenu ivre dans la nuit. Elle pleurait et n'a pas voulu nous raconter ce qui s'était passé* »¹⁰⁵.

¹⁰⁴ L'association gestionnaire du centre Jules Ferry, La vie active indique ainsi que plus de 60 femmes se trouvent actuellement sur la liste d'attente du centre.

¹⁰⁵ Mady DENANTES, « Le bidonville de Calais est-il en France ? » : <http://blogs.mediapart.fr/blog/mady-denantes/030915/le-bidonville-de-calais-est-il-en-france>

Le Défenseur des droits recommande que soit organisée une mise à l'abri immédiate de toutes les femmes isolées présentes sur le campement. Il demande que des moyens soient alloués de façon à ce que les capacités du centre d'hébergement réservé aux femmes et aux enfants puissent être triplées (passage de 100 à 300 places).

Les services du Défenseur des droits ont été informés de rumeurs faisant état de l'existence de prostitution sur le campement. Or, aux termes de l'article L.316-1 du CESEDA, l'étranger qui dépose plainte contre une personne qu'il accuse d'avoir commis à son encontre des infractions de proxénétisme ou de traite des êtres humains, ou qui témoigne dans une procédure pénale concernant une personne poursuivie pour ces mêmes infraction, peut se voir délivrer une carte de séjour portant la mention « vie privée et familiale ». Cette carte de séjour temporaire ouvre droit à l'exercice d'une activité professionnelle. Elle est renouvelée pendant toute la durée de la procédure pénale, sous réserve que les conditions prévues pour sa délivrance continuent d'être satisfaites. En cas de condamnation définitive de la personne mise en cause, une carte de résident est délivrée de plein droit à l'étranger ayant déposé plainte ou témoigné.

À cet égard, le Défenseur des droits recommande que des dispositifs soient mis en place afin qu'une information claire et précise sur leur droit au séjour puisse être délivrée aux femmes victimes de traite ou de proxénétisme.

Par ailleurs, il convient de prendre toute la mesure du danger auquel s'expose ces femmes qui décident, parfois au péril de leur vie, de s'engager dans une démarche de dénonciation de leur proxénète ou de la personne les exploitant. Au regard de la difficulté inhérente à de telles démarches, il importe que ces femmes puissent compter sur une protection certaine, et non pas simplement hypothétique. Sur ce dernier point, le GRETA (Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains) a exhorté les autorités à veiller à ce que, dans la pratique, l'accès des victimes de la traite à une assistance ne soit pas subordonné à la coopération de ces dernières aux enquêtes et aux poursuites pénales, forcément longues, éprouvantes et incertaines. À cet égard, le fait que les États puissent, comme en France, conditionner la délivrance d'un titre de séjour à la coopération de la victime peut entraver l'accès inconditionnel des victimes à cette assistance, ainsi que l'a d'ailleurs rappelé le Commissaire européen M. Nils Muižnieks dans son communiqué précité¹⁰⁶.

Aussi, le Défenseur des droits recommande, parallèlement, qu'une évolution législative soit envisagée afin que, dans l'hypothèse où un étranger dénonce l'auteur d'une infraction de proxénétisme ou de traite, ou témoigne contre lui dans le cadre d'une procédure pénale, le préfet n'ait plus la simple *possibilité* de délivrer un titre de séjour mais que sa *compétence* soit liée. L'article L.316-1 CESEDA pourra ainsi être modifié de façon à disposer qu'une carte de séjour temporaire est – et non peut être – délivrée à l'étranger qui dépose plainte contre une personne qu'il accuse d'avoir commis à son encontre les infractions visées aux articles 225-4-1 à 225-4-6 et 225-5 à 225-10 du code pénal ou témoigne dans une procédure pénale concernant une personne poursuivie pour ces mêmes infractions, comme cela avait d'ailleurs été proposé en première lecture par le Sénat lors des débats sur le projet de loi pour

¹⁰⁶ Nils MUIZNIELS, « Sans papiers mais pas sans droits : les droits sociaux minimaux des migrants en situation irrégulière », Communiqué, Strasbourg, 20 août 2015.

l'égalité entre les femmes et les hommes (article 14 bis nouveau du projet adopté en première lecture par le Sénat le 17 septembre 2013).

B. Les entraves à l'accès des femmes migrantes à l'IVG

Au-delà des atteintes globales et patentes au droit fondamental d'accès à la santé qui ont pu être décrites en partie IV, le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation du planning familial du Pas-de-Calais relative aux conditions de prise en charge, par le centre hospitalier de Calais, des demandes d'interruption volontaire de grossesse (IVG) formulées par les patientes migrantes.

Le Défenseur des droits a alors procédé, conformément aux articles 18 et 20 de la loi organique n°2011-333, à une instruction approfondie du dossier et sollicité du centre hospitalier, à deux reprises, des éléments d'information. Dans le cadre de cette instruction, la note de service n°4 « *Particularités de la prise en charge des patientes précaires en orthogénie et notamment des patientes étrangères en situation irrégulière* » a été portée à sa connaissance. Cette note soulève plusieurs interrogations dont certaines restent encore aujourd'hui posées.

En premier lieu, cette note dispose que « *toute patiente [en situation précaire et notamment étrangère en situation irrégulière] est obligatoirement orientée vers la PASS qui se chargera de coordonner les rendez-vous* ». Aux termes des réponses données aux services du Défenseur des droits par le centre hospitalier le 17 septembre 2015, cela signifierait que, sauf urgence, le test de grossesse qui pourrait être rendu nécessaire à l'issue d'une consultation laissant supposer l'existence d'une grossesse, n'est pas réalisé au centre hospitalier mais nécessite la prise de rendez-vous à la PASS. Cette décision de ne pas procéder à un tel examen alors que la personne est déjà présente au centre hospitalier est, selon l'hôpital, applicable à toutes les femmes en situation précaire et non pas réservée aux femmes migrantes au motif qu'elles auraient besoin d'un interprète, lequel se trouve justement à la PASS.

Dans la mesure où, dans certains cas, cette prise en charge se fait directement à l'hôpital, le Directeur du centre hospitalier indiquait aux services du Défenseur des droits qu'il modifierait cette note pour ôter le mot « obligatoirement ». Cette modification, permettant d'éviter qu'une lecture trop restrictive de cette note ne conduise à refuser de prodiguer des soins urgents, est certes une amélioration mais ne paraît pas suffisante. En effet, cette note de service pose une autre difficulté à cet égard : en ne distinguant pas les patientes étrangères en situation irrégulière selon qu'elles bénéficient ou pas d'une couverture maladie (AME), la note peut être interprétée comme contraignant toutes les patientes en situation irrégulière – même celles bénéficiant de l'AME – à un rendez-vous à la PASS, ce qui n'est pas nécessaire pour elles, l'IVG faisant partie du « panier » de soin de cette couverture médicale.

En second lieu, dans cette même note il est indiqué que « *la secrétaire s'assurera que la patiente bénéficiera obligatoirement d'une consultation au centre de planification pour un accès favorisé à la contraception* ». Le Défenseur des droits a interrogé le centre hospitalier sur le fondement réglementaire de cette obligation, estimant que cette contrainte était de nature à constituer un obstacle à une prise en charge conforme au délai légal, notamment en raison des difficultés de mobilité que ces patientes rencontrent et des distances entre les lieux de vie et l'établissement concerné. Au vu des textes applicables, il s'avère que s'il existe bien une obligation pour le soignant d'assurer, après l'intervention IVG, une

information des femmes concernées en matière de contraception, en aucun cas un passage au centre de planning familial – aussi pertinent et préconisé soit-il – ne peut être un préalable nécessaire à la prise en charge d'une IVG. Le Directeur du centre hospitalier indiquait, dans son courrier du 17 septembre 2015, partager cette analyse et indiquait que la note de service serait modifiée en ce sens.

Par ailleurs, le Défenseur s'est également interrogé sur la signification concrète de la possibilité pour le médecin de « *récusar la patiente à tout moment s'il juge que les conditions réglementaires ou de sécurité ne sont pas réunies* », dont il est fait mention dans cette note interne. La réponse du centre hospitalier peine à convaincre le Défenseur : si, comme indiqué dans son courrier du 17 septembre précité, cette indication n'a qu'un but, celui de respecter les contraintes réglementaires concernant le respect des délais et le recueil du consentement, on ne comprend pas pourquoi ce rappel est indiqué dans une note de service ne concernant que les patientes en situation précaire.

Enfin, le sujet principal de préoccupation du Défenseur concernant cette note de service porte sur l'accompagnement par un interprète des patientes non-francophones, la note interne indiquant que la présence de ce dernier est « *obligatoire pour l'ensemble des consultations* ». En effet, sans contester la nécessité pour la patiente de donner un consentement éclairé, l'interruption volontaire de grossesse reste néanmoins soumise au respect d'un délai légal de prise en charge qui pourrait être, dans certaines circonstances, difficilement conciliable avec l'exigence d'un traducteur pour l'ensemble des rendez-vous. A la question de savoir si l'obligation de présence d'un interprète à chaque rendez-vous est de nature à retarder les consultations lorsque l'interprète n'est pas disponible, le centre hospitalier a répondu aux services du Défenseur des droits qu'il n'a jamais été dans son *intention* d'imposer une telle contrainte pour retarder la consultation. Il convient de préciser que le Défenseur des droits ne considère en aucun cas que l'éventualité d'une incompatibilité entre l'exigence d'un interprète pour tous les rendez-vous et la préservation des délais revête un caractère intentionnel. Il relève simplement que bien que la présence d'un interprète constitue une préconisation de bonne pratique émise par la Haute autorité de santé, il ne s'agit en aucun cas d'une obligation légale. Dès lors, si ce recours est *a priori* un avantage pour la patiente concernée, il ne saurait se retourner contre elle en lui ôtant la possibilité de bénéficier d'un accès plein et effectif au droit d'interrompre volontairement une grossesse non désirée, ce droit ayant été qualifié de « *liberté* » par le Conseil constitutionnel en 2001¹⁰⁷.

Il en résulte que le caractère obligatoire de cette présence, prévu par la note de service du centre hospitalier, est excessif car il ne repose sur aucune obligation légale et susceptible d'entraver l'accès au soin demandé même s'il est vrai que le recrutement d'un second interprète, en janvier 2015, est de nature à limiter ces risques.

À ce titre, dans le but de permettre de recueillir au mieux le consentement éclairé des patientes, les services du Défenseur des droits ont interrogé le centre hospitalier sur l'opportunité d'ouvrir la qualité d'interprète à toute personne choisie par la patiente (membre de la famille, ami, accompagnateur social et/ou associatif), d'autant que le Défenseur prend acte des efforts déjà entrepris pour la traduction de l'ensemble des documents relatifs à l'IVG au sein de l'hôpital. Dans sa réponse du 17 septembre précitée, le Directeur du centre

¹⁰⁷ Conseil constitutionnel, 27 juin 2001, DC n°2001-446, loi n°2001-588 du 4 juillet 2001 relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception.

hospitalier s'est prononcé en défaveur d'une telle ouverture, estimant que « *certaines de ces patientes peuvent subir des pressions de leur entourage et des passeurs* ». Le Directeur s'est toutefois dit favorable à la présence d'un tiers interprète à la condition que l'interprète du centre hospitalier confirme la véracité des propos tenus par ce tiers. Or, les éléments d'informations portés à la connaissance du Défenseur attestent plutôt que, dans un souci de confidentialité, certaines patientes ne préféreraient pas – si elles peuvent être accompagnées d'un membre associatif ou familial susceptible de traduire les propos du médecin – être accompagnées par une personne supplémentaire, particulièrement s'il s'agit d'un homme non personnel soignant.

Les services du Défenseur des droits ont enfin interrogé le centre hospitalier sur l'existence d'une même obligation de présence d'un interprète pour les autres actes de soins nécessitant le recueil du consentement du patient. En d'autres termes, il se demande si les secrétariats des services du centre hospitalier autres que le service d'orthogénie procèdent également au repérage des patients non francophones pour attribuer, en cas de besoin, un interprète aux consultations, notamment d'ordre chirurgical. Le Directeur du centre hospitalier a répondu aux services du Défenseur des droits que cette obligation existait pour l'ensemble des services de l'établissement mais ne lui a pas, à ce jour, communiqué des notes émanant d'autres services mentionnant une telle exigence. Par ailleurs, aucune précision n'a été donnée aux services du Défenseur des droits sur l'existence d'une telle obligation à l'égard des patientes non francophones mais non précaires.

Au-delà des termes de cette note interne, l'association réclamante alléguait qu'à la suite du départ à la retraite du médecin qui pratiquait alors les IVG au sein de la structure hospitalière, ces interventions auraient été renvoyées à d'autres centres hospitaliers, notamment celui de Dunkerque, pendant au moins un mois, fin 2014, information confirmée par le médecin coordinateur de la PASS lors de la rencontre de juillet 2015. Le Directeur du centre hospitalier, dans sa réponse du 17 septembre 2015, précisait qu'un contexte conjoncturel (le départ à la retraite du praticien en charge de l'IVG) et la clause de conscience opposée par plusieurs praticiens, avaient été à l'origine d'une réorientation des patientes dans d'autres villes dont Dunkerque, dans l'attente d'une réorganisation du service.

Un seul point reste non éclairci : le centre hospitalier ne s'est à ce jour pas expliqué sur les allégations du planning familial aux termes desquelles le médecin, ayant temporairement repris la prise en charge des IVG avant la véritable réorganisation du service, aurait exigé la preuve d'une domiciliation comme préalable à la prise en charge d'une patiente, précisant qu'il s'agissait de nouvelles directives de la direction du centre hospitalier. Sauf éléments d'informations complémentaires portés à la connaissance du Défenseur des droits, il y a lieu de penser que ces demandes s'expliquent davantage par une méconnaissance de la législation française de la part de ce praticien ayant assuré la reprise des IVG après le départ à la retraite du praticien présent dans le centre hospitalier depuis de longues années. En tout état de cause, le Défenseur des droits rappelle qu'aucune condition liée à la domiciliation ou à la situation administrative de la patiente ne saurait être opposée et entraver le droit à l'accès à l'IVG. Si la réclamante a finalement pu procéder à cette IVG à Grande-Synthe, c'est au prix de contraintes et d'angoisses supplémentaires, et uniquement grâce à l'accompagnement privilégié du planning familial dont toutes les femmes migrantes ne peuvent pas bénéficier à Calais.

Le Défenseur des droits demande que :

- **soit supprimé le caractère obligatoire de la présence d'un interprète à tous les rendez-vous liés à l'IVG si la patiente ne souhaite pas la présence de ce tiers, une telle exigence ne relevant pas d'une prescription légale mais d'une simple bonne pratique ;**
- **soit ouverte la possibilité pour les patientes du service d'orthogénie de se faire accompagner par un membre d'une association soutenant localement les migrants et/ou l'interprète de leur choix ;**
- **soit rappelée l'interdiction de soumettre à toute condition de domiciliation l'accès à l'IVG des femmes et, plus généralement, la suppression des conditions spécifiques d'accès des femmes étrangères à l'IVG, ces dernières pouvant recourir à une interruption de grossesse sans qu'aucune condition de durée et de régularité du séjour en France ne puisse leur être opposée.**

Le Défenseur des droits prend acte avec satisfaction du fait que son intervention « a obligé [le centre hospitalier] à améliorer [ses] pratiques », selon les propres termes de son directeur, et demande à être tenu informé des modifications opérées à cette occasion en vue de rendre les pratiques du service d'orthogénie pleinement conformes au droit en vigueur.

Enfin, le Défenseur des droits sait que l'insuffisance des moyens et les négligences dans la mise en œuvre du droit à l'IVG sont de nature à le vider de son contenu ou, à tout le moins, à en amoindrir sa portée. Ces obstacles rendent « parfois problématique »¹⁰⁸ l'accès à ce droit à plusieurs endroits du territoire, raison pour laquelle le Défenseur des droits restera particulièrement vigilant à ce qu'un accès effectif de ce droit soit assuré à l'égard des femmes les plus démunies et vulnérables, susceptibles de faire l'objet de violences sexuelles, dont font indubitablement partie les migrantes vivant dans le bidonville de Calais. À ce titre, notons que si la Cour européenne des droits de l'Homme maintient son souhait de laisser aux États la liberté de reconnaître ou non un droit à l'avortement, elle manifeste la volonté croissante d'assurer une pleine effectivité à ce droit dès lors qu'il est protégé au plan interne¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Rapport relatif à l'accès à l'IVG du Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh), remis le 7 novembre 2013 à la Ministre des droits des femmes.

¹⁰⁹ CEDH, 26 mai 2011, *R.R. c. Pologne*, req. n°27617/04.

Deuxième partie

Des atteintes aux droits fondamentaux favorisées par une politique de fermeture étanche de la frontière

Le renforcement sans précédent du dispositif sécuritaire (I), s'il n'a aucun impact dissuasif sur la détermination des exilés à poursuivre leur parcours migratoire, emporte en revanche des violations multiples de leurs droits les plus essentiels, notamment du droit à la vie et à ne pas subir de traitement inhumain ou dégradant (II).

I. Un renforcement sans précédent du dispositif sécuritaire

Entre avril 2014 et juin 2015, le nombre de migrants présents à Calais est passé, selon les sources de la Préfecture du Pas-de-Calais, de 400 à près de 4000. Cette situation est source de tensions, avec les forces de l'ordre mais également entre les migrants. Surtout, elle emporte des conséquences sanitaires et humanitaires très préoccupantes (cf. *supra*). Or, si la réponse des autorités politiques à cette augmentation du nombre des personnes comporte indéniablement un versant humanitaire – qui s'est traduit notamment par la création du centre d'accueil de jour Jules Ferry – force est néanmoins de constater l'insuffisance de ces réponses, particulièrement au regard de l'accent mis par les autorités sur le volet sécuritaire de leurs interventions. En effet, l'augmentation du nombre de migrants à Calais a donné lieu au déploiement d'un dispositif sécuritaire impressionnant, financé de concert par les autorités françaises et britanniques et matérialisé, d'une part, par une présence policière exceptionnelle (A) et, d'autre part, par un renforcement toujours accru de la frontière physique (B).

A. Une présence policière exceptionnelle

Le 13 novembre 2012, faisant suite à la réclamation de plusieurs associations, le Défenseur des droits a rendu un rapport¹¹⁰ concernant des faits de harcèlement commis entre 2009 et 2011 à l'encontre de migrants dans le Calaisis mettant en cause des forces de l'ordre.

Dans ce rapport, le Défenseur évoquait déjà la singularité de la situation calaisienne, la frontière franco-britannique étant une frontière extérieure à l'espace Schengen et nécessitant en cela un contrôle spécifique. Ce contrôle a pu être renforcé par plusieurs accords conclus entre les deux gouvernements, dont le traité du Touquet signé le 4 février 2003, quelques mois après la fermeture de Sangatte : ce traité a en effet ouvert les possibilités de contrôles frontaliers bilatéraux à l'ensemble des ports maritimes de la Manche et de la mer du Nord situés sur le territoire de l'autre partie. « L'Arrangement administratif » du 6 juillet 2009 est venu renforcer le traité du Touquet et « prévoit la mise en place des dernières technologies de détection financée par les Britanniques, qui en assureront la maintenance, en échange de la diminution par la France du nombre d'étrangers en situation irrégulière à la frontière commune et à ses alentours »¹¹¹.

¹¹⁰ Décision du Défenseur des droits n° MDS 2011-113 en date du 13 novembre 2012.

¹¹¹ V. le rapport de Migreurop, *Les frontières assassines*, Hors collection, octobre 2009, p.69. Une deuxième phase de l'arrangement administratif prévoyait également la participation de la France à des « activités conjointes en matière de retour, notamment les retours conjoints par voie aérienne » avec mise en œuvre, au niveau national, « de façon régulière », du « retour forcé vers leur pays d'origine d'un nombre significatif d'étrangers en

En application de ces accords, il a été mis en place un important dispositif policier à Calais, visant à faire baisser la « pression migratoire » sur cette frontière. Dans son rapport publié en 2012, le Défenseur des droits décrivait l'organisation de ce dispositif, et notamment le rôle dévolu à la police aux frontières (PAF), qui exerce des missions de contrôle frontalier aux points de passage et de lutte contre l'immigration clandestine (très spécifique à ce département et induite par la prétendue attractivité de la Grande-Bretagne et l'importance du flux migratoire), avec l'appui des compagnies républicaines de sécurité (CRS). Jusqu'en décembre 2013, la mission principale des CRS était Vigipirate (sur le port et le tunnel), puis la lutte contre l'immigration clandestine, ainsi que des missions traditionnellement dévolues aux CRS (maintien de l'ordre, sécurité publique, voyages officiels) en fonction des besoins de la PAF.

Toutefois, à compter du 12 décembre 2013, « la mission pérenne Vigipirate et lutte contre l'immigration clandestine » des CRS au profit de la PAF a été suspendue, sur décision du ministre de l'Intérieur, au profit d'une mission de « sécurisation générale sur le ressort de la circonscription de sécurité publique de Calais » (sous l'autorité d'emploi du directeur départemental de la sécurité publique du Pas-de-Calais – DDSP)¹¹². Dans ce cadre, entre juillet 2014 et septembre 2014, les effectifs de CRS ont été renforcés et, en octobre 2014, « face à des invasions de plus en plus fréquentes, et au caractère de plus en plus déterminé des migrants »¹¹³, un escadron de gendarmerie mobile est venu renforcer le dispositif de lutte contre l'immigration clandestine. « Jusqu'à nouvel ordre [« à compter du 23 octobre 2014 » selon les termes de la note de la direction zonale des CRS Nord du 17 décembre 2014], les CRS agissent dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine, tout en restant placées sous l'autorité d'emploi de Monsieur le directeur départemental de la sécurité publique du Pas-de-Calais »¹¹⁴. À compter du 23 octobre 2014, la DDSP a par ailleurs obtenu un renfort d'une demi-unité de CRS dans le cadre de la sécurisation du centre-ville de Calais, des zones commerciales et du lieu de distribution des repas existant alors.

Depuis le 11 décembre 2014, alors que la population des migrants à Calais était estimée à deux-mille-trois-cent migrants, un plan de lutte contre l'immigration irrégulière et la traite des êtres humains dans le Calaisis a été arrêté par le Directeur général de la police nationale (DGPN), concernant l'ensemble des Directions actives de la police nationale (DDSP, DZCRS, DDPAF)¹¹⁵. Celui-ci vise trois objectifs, énoncés comme tels : « garantir la sécurité et l'ordre public dans le Calaisis ; déstabiliser les filières d'immigration illégale et de traite des êtres humains ; favoriser la coordination locale des forces de sécurité et les échanges opérationnels avec les pays riverains ».

La coordination et l'animation de l'ensemble des forces sur place concourant à ces missions ont été confiées à un inspecteur général de l'IGPN, lui-même placé sous l'autorité du Préfet du Pas-de-Calais.

situation irrégulière de nationalités clés », notamment ceux qui « ne demandent pas l'asile ou ne sont éligibles à l'asile sur le territoire respectif de la France et du Royaume-Uni où ils se trouvent », et ceux qui « refusent une offre de retour volontaire ».

¹¹² Note n° 5081/2014D/53 de la direction zonale des CRS Nord du 17 décembre 2014, relative à l'articulation du dispositif CRS sur Calais.

¹¹³ Note n° 5081/2014D/53 de la direction zonale des CRS Nord du 17 décembre 2014, relative à l'articulation du dispositif CRS sur Calais.

¹¹⁴ Note n° 5081/2014D/53 de la direction zonale des CRS Nord du 17 décembre 2014, relative à l'articulation du dispositif CRS sur Calais.

¹¹⁵ Note n° 5081/2014D/53 de la direction zonale des CRS Nord du 17 décembre 2014, relative à l'articulation du dispositif CRS sur Calais.

L'action des forces de sécurité présentes à Calais peut se résumer ainsi : « *les services de la DDSP et du groupement de gendarmerie assurent leurs missions traditionnelles de sécurité publique et sont donc impliqués dans la constatation du séjour irrégulier, de la délinquance de voie publique et des violences inter ou intra-communautaires. Des unités de forces mobiles (principalement des CRS) renforcent l'action des services territoriaux (principalement la DDSP). Elles assurent la sécurisation des abords des points de contrôle du port et du tunnel lorsque l'ampleur des flux conduit à une accumulation de poids lourds [...] La police municipale, dont la vocation n'est pas de lutter contre l'immigration irrégulière, est néanmoins en contact avec les problématiques qui y sont liées* ». S'agissant de la PAF, ses services « *assurent l'application du code des étrangers, notamment la mise en œuvre des mesures d'éloignement, ainsi que la lutte contre les filières et les réseaux de passage* »¹¹⁶. Sur ce dernier point, il a été indiqué aux agents du Défenseur des droits que six filières avaient été démantelées par la PAF depuis le début de l'année 2015, et qu'un travail était également mené en collaboration avec les autorités britanniques concernant les filières internationales¹¹⁷.

Parmi les forces de l'ordre en présence, il apparaît que les forces mobiles (et plus particulièrement les CRS) ont un rôle central, dans la mesure où il leur est demandé d'assurer la sécurité routière ainsi que le fonctionnement régulier du service public des transports et, dans ce cadre, d'éloigner les migrants des poids-lourds destinés au transport de marchandises à destination de la Grande-Bretagne (dans la mesure où les migrants tentent de s'y introduire pour se rendre outre-Manche)¹¹⁸.

En définitive, deux missions principales sont dévolues aux CRS¹¹⁹. Premièrement, une mission de « *lutte contre l'immigration clandestine* », qui consiste notamment à assurer, à différents points précis, une surveillance fixe – dont l'une des finalités est de détecter « *tout ralentissement du trafic routier (propice aux tentatives de montée dans les poids lourds par les migrants)* » - ainsi qu'une surveillance dynamique. Deuxièmement, une mission de « *sécurisation* » visant notamment à garantir une présence permanente sur le terrain pour prévenir les actes de délinquance, avec des renforts extérieurs de la brigade anti-criminalité depuis décembre 2014 - principalement dans le centre-ville et les zones commerciales -, mais aussi afin de « *sécuriser* » le lieu de distribution des repas au centre Jules Ferry¹²⁰.

Dans le cadre de leurs missions, les effectifs CRS peuvent notamment être confrontés à des migrants ne disposant pas de droit au séjour en France. Dans ce cas, « *il convient de procéder à leur interpellation et d'apporter une réponse procédurale sans lever pour autant le dispositif mis en place. La réponse procédurale incombera à la DDPAF du Pas-de-Calais* »¹²¹. Pour ce faire, la salle d'information et de commandement de DDSP sollicite celle de la DDPAF. Le cas échéant, la DDPAF prend en charge le transfert des individus

¹¹⁶ Rapport remis par Jean ARIBAUD et Jérôme VIGNON, *op. cit.*

¹¹⁷ Éléments issus des déclarations de la Préfète du Pas-de-Calais lors de sa rencontre avec les agents du Défenseur des droits à Calais en juin 2015.

¹¹⁸ Éléments issus des déclarations des autorités de police lors de leur rencontre avec les agents du Défenseur des droits à Calais en juin 2015.

¹¹⁹ Note n° 5081/2014D/53 du 17 décembre 2014 relative à l'articulation du dispositif CRS sur Calais.

¹²⁰ Note n° 5081/2014D/53 du 17 décembre 2014 relative à l'articulation du dispositif CRS sur Calais.

¹²¹ Note de la DDPAF 62 n° 244/2014 du 9 décembre 2014 relative aux « opérations coordonnées de lutte contre l'immigration irrégulière mises en œuvre à compter du 10 septembre 2014 en périmétrie et aux abords de la zone portuaire de Calais ». En lien avec la Note de la DDSP n°36955 du 8 septembre 2014 relative à « l'organisation locale en matière de lutte contre l'immigration irrégulière – Consignes applicables sur la C.S.P de Calais ». Ces deux notes précisent les modalités de coopération entre la PAF, la DDSP et les CRS mis à sa disposition.

concernés et les « *procédures de vérifications de leur droit de circuler ou de séjourner sur le territoire français* »¹²².

En ce qui concerne les gendarmes mobiles, ceux-ci apportent un renforcement périodique aux forces en présence, principalement la nuit, au niveau des zones portuaire et ferroviaire. Ils ont pour mission d'assurer un contrôle visuel des véhicules et des personnes qui pénètrent dans les terminaux d'embarquement, d'assurer la fluidité des axes routiers, de sécuriser les zones de travaux durant la nuit, et d'assurer la surveillance de la distribution des repas au centre Jules Ferry lorsque les CRS ne sont pas présents¹²³.

On note ainsi une multiplicité des forces de sécurité en présence à Calais : sécurité publique, compagnies républicaines de sécurité, police aux frontières, gendarmerie départementale, gendarmerie mobile, sans oublier la police municipale. À celles-ci s'ajoutent les agents de sécurité privée, assurant la surveillance des parkings dans la zone portuaire.

Cet été, en réponse aux « intrusions massives »¹²⁴ signalées sur le site, le ministre de l'Intérieur a décidé de renforcer ces effectifs en ajoutant aux cinq unités et demie de forces mobiles d'ores et déjà présentes sur Calais de manière permanente, deux unités supplémentaires. Plus de 500 CRS et gendarmes mobiles s'ajoutent ainsi aux effectifs locaux, portant à 1300 le nombre de policiers et gendarmes déployés. Cela constitue, pour une ville de 75 000 habitants, un dispositif tout à fait exceptionnel, Calais étant devenue la ville où le ratio de policiers par habitant est le plus élevé en France¹²⁵. Le ministre de l'Intérieur en avait lui-même convenu lorsqu'il avait décidé, en octobre 2014, d'envoyer 100 policiers et gendarmes supplémentaires à Calais, précisant néanmoins que ce dispositif apparaissait « *totalemment justifié compte tenu de la situation* »¹²⁶.

B. Le renforcement de la frontière physique

À côté de cette présence policière exceptionnelle, de nombreux moyens ont été dévolus au renforcement de la frontière physique, *via* la sécurisation accrue du port d'abord (2), puis du site géré par le groupe Eurotunnel dans un deuxième temps (2).

1. Une sécurisation du port matérialisée par la construction d'un mur

Dans une déclaration en date du 20 septembre 2014, les ministres de l'Intérieur britannique et français annonçaient leur accord sur la création d'un fonds d'intervention conjoint incluant une contribution britannique de quinze millions d'euros sur trois ans, et devant notamment

¹²² Note de la DDPAF 62 n° 244/2014 du 9 décembre 2014 relative aux « opérations coordonnées de lutte contre l'immigration irrégulière mises en œuvre à compter du 10 septembre 2014 en périmétrie et aux abords de la zone portuaire de Calais ».

¹²³ Selon les informations communiquées par la gendarmerie mobile aux agents du Défenseur des droits lors de leur déplacement à Calais en juin 2015.

¹²⁴ La décision de renforcer la présence policière sur le site Eurotunnel est intervenue en réaction à des chiffres publiés dans la presse et confirmés par le groupe Eurotunnel et le ministre de l'Intérieur, faisant état de plus de 2000 tentatives d'intrusions par nuit sur le site Eurotunnel. Ces chiffres avaient conduit le président du groupe Eurotunnel à parler d'« *invasions systématiques, massives et peut-être même organisées, à vocation médiatique* ». Or, ces chiffres sont à manier avec précaution. En effet, ils suggèrent que chaque nuit, ce serait presque la totalité des migrants présents à Calais qui tenteraient de s'introduire sur le site Eurotunnel, ce qui semble très peu probable compte tenu des 8 kilomètres qui séparent le campement du site Eurotunnel, et que les migrants sont loin de tous parcourir quotidiennement. En réalité, ces chiffres ne tiennent pas compte de ce qu'une même personne présente sur le site peut-être repérée à de multiples reprises par les dispositifs de sécurité.

¹²⁵ Rapport « *Le pas d'après* » sur la situation des migrants dans le Calaisis, remis par Jean ARIBAUD et Jérôme VIGNON, au ministre de l'Intérieur en juin 2015.

¹²⁶ La Voix du Nord, 23 octobre 2014, *Migrants : Bernard Cazeneuve déploie 100 hommes de plus à Calais*

servir à renforcer la sécurité du port et de la zone portuaire de Calais afin, précise l'accord, d'assurer « *une plus grande protection contre les incursions de migrants* ». Ce renforcement impliquait « *la construction de barrières solides le long de la rocade donnant accès à la zone portuaire, conformément au programme d'investissement établi par les gestionnaires du port* ». C'est sur cette base qu'a débutée, en avril dernier, la construction d'un mur à la frontière calaisienne, le long de la rocade menant aux embarcadères du port de Calais. Ce « *corridor sécurisé* », qui s'étend sur près de trois kilomètres, consiste en une double clôture, l'une de quatre mètres de haut et l'autre de plus de deux mètres, surmontée de barbelés. Le dispositif est par ailleurs pourvu d'un système de détection infrarouge.

La construction de cette immense clôture, surnommée « *mur de la honte* » par certaines associations¹²⁷, ne va pas sans faire écho à celle d'autres murs, aux frontières de l'Europe, à Melilla, enclave espagnole au Maroc, en Grèce, en Bulgarie, et plus récemment en Hongrie, murs qui apparaissent comme autant de symboles de l'« *Europe forteresse* ». Pourtant le mur de Calais, ainsi que le relève l'anthropologue Claude CALAME¹²⁸, revêt une dimension particulière : s'il s'inscrit dans la politique d'externalisation des frontières menée plus généralement au niveau de l'Union européenne, c'est à ceci près qu'en l'espèce, ce n'est plus hors de l'Europe mais au sein même de celle-ci que la frontière se trouve déplacée (externalisation de la frontière britannique sur le sol français). En outre, le mur ne vise plus à empêcher les personnes d'entrer sur le territoire de l'espace Schengen mais bien à les contraindre de ne plus en sortir. On assiste donc ici à une sorte de « *logique Schengen* » inversée qui ne manque d'interroger sur la profonde entrave portée au droit, protégé par la Convention européenne des droits de l'homme, de quitter n'importe quel pays y compris le sien.

2. Une sécurisation du site Eurotunnel impliquant la délégation du contrôle de la frontière à des acteurs privés

Parallèlement à la construction de cette barrière physique, des moyens exceptionnels ont été alloués par la France et la Grande-Bretagne au renforcement de la sécurité du site Eurotunnel. Ainsi, au premier semestre de l'année 2014, le groupe a reçu treize millions d'euros des gouvernements français et britanniques en compensation des dépenses de sécurité engagées tandis que le gouvernement britannique s'engageait à verser au groupe près de cinq millions d'euros pour l'année 2015. En juillet 2015, le groupe sollicitait en outre une indemnisation de 9,7 millions d'euros.

Ces moyens ont permis le déploiement d'un dispositif sécuritaire d'envergure : plus de quatre-cent caméras surveillent le site et filment des images analysées en temps réel par une salle de « *contrôle sécurité* » où s'effectue aussi la coordination entre les différents acteurs. Le service de gardiennage compte deux-cents employés, lesquels s'ajoutent aux forces de l'ordre françaises présentes sur le site. Ainsi, près d'un millier de personnes travaillent par roulement à la surveillance et la sécurisation du terminal d'Eurotunnel.

L'accord de coopération conclu entre la France et la Grande-Bretagne le 20 août 2015 vient encore renforcer ce dispositif. En effet, il comporte un volet sécuritaire particulièrement étoffé, prévoyant notamment la création d'une nouvelle salle de contrôle, au sein de laquelle

¹²⁷ « Non au mur de la honte » est le mot d'ordre du rassemblement qui a réuni le 18 décembre 2014, à l'appel notamment d'Emmaüs, plusieurs centaines de personnes pour dénoncer la construction d'un mur autour du port, dans le cadre de la Journée internationale des migrants.

¹²⁸ Claude CALAME, *Calais : des murs contre l'immigration*, 24 septembre 2014, blog hébergé par Médiapart

seront déployées des équipes supplémentaires de fouille du fret 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 pour réduire le nombre de passagers en situation irrégulière et le déploiement de policiers britanniques à Calais pour aider les autorités françaises à lutter contre les filières de passeurs. L'accord prévoit en outre le versement d'une contribution britannique de 10 millions d'euros, qui sera allouée au renforcement de la coopération policière et à la dotation de moyens supplémentaires pour la sécurité du site Eurotunnel (barrières, caméras, personnels de sécurité), confirmant une logique d'ores et déjà engagée de délégation au secteur privé du domaine hautement régalien que constitue le contrôle de la frontière¹²⁹.

II. Des violences subies par les exilés, notamment liées à l'action des forces de l'ordre

Si les violences subies par les exilés à Calais résultent avant tout des risques physiques que favorisent les tentatives de franchissement de la frontière (cf. *infra*), la forme la plus emblématique de celles-ci - et la plus dénoncée - reste celle liée aux missions paradoxales confiées aux forces de l'ordre visant à contenir les migrants et les empêcher de sortir du territoire.

Au vu de l'ensemble des informations qui sont portées à la connaissance du Défenseur des droits, il semble que la nature hybride des missions des forces de l'ordre, tout comme l'inadaptation du cadre juridique d'intervention, soient propices aux débordements (D). Toutefois, qu'il s'agisse de harcèlement (B) ou d'autres types de manquements à la déontologie (C), l'instruction des réclamations soumises à l'examen du Défenseur est freinée par différents obstacles (A).

A. Une instruction des réclamations freinée par des obstacles spécifiques

Dans le cadre de l'instruction des nombreuses réclamations qu'il reçoit et faisant état de manquements à la déontologie à l'égard des migrants du Calais, le Défenseur des droits se trouve confronté à plusieurs difficultés, tenant tant au caractère très atypique de la situation calaisienne (1) qu'à l'encadrement légal de la mise en œuvre de ses prérogatives (2).

1. Difficultés liées à la situation calaisienne.

Tout d'abord, les migrants s'estimant victimes de faits de harcèlement de la part des forces de l'ordre sont rarement identifiés dans les saisines, ceux-ci préférant généralement ne pas divulguer leur identité, par crainte de représailles, étant très souvent en contact avec les forces de l'ordre lors de leurs tentatives de passage, mais aussi par crainte que cela puisse constituer un obstacle à leur départ.

En outre, dans les rares cas où les migrants sont identifiés, leur forte mobilité conduit à ce qu'ils aient souvent quitté Calais lors de la saisine du Défenseur des droits, empêchant ainsi le recueil de précisions complémentaires. Il convient cependant de préciser que, dans les

¹²⁹ Jacques GOUNON, le PDG d'Eurotunnel, le confirmait dans ces termes : « Nous continuons à assurer une forme d'étanchéité du tunnel sous la Manche par rapport au passage des migrants en Grande-Bretagne, puisque le nombre de migrants interceptés par les forces britanniques se compte sur les doigts de la main. L'essentiel est intercepté en France. Ça a un coût. », Le Monde, 22 juillet 2015.

cas suffisamment étayés ou d'une importante gravité, le départ du migrant ou l'impossibilité de l'identifier ne font pas obstacle à la poursuite des investigations.

S'agissant de la preuve des faits dénoncés, il est souvent difficile pour les migrants de réunir des éléments probants venant au soutien de leurs allégations. Notamment, en matière de violences, les victimes ont des possibilités limitées de faire constater leurs blessures par un certificat médical, compte-tenu de leurs conditions de vie, qui s'apparentent souvent à la survie, mais aussi aux difficultés d'accès à un médecin. En effet, la permanence d'accès aux soins (PASS) et le centre hospitalier sont éloignés à pieds du bidonville où sont installés les migrants (huit kilomètres à pied), et donc difficiles d'accès pour les personnes blessées qui n'auraient pas la possibilité d'y être conduits en véhicule. Certes, des infirmiers de la PASS assurent quotidiennement des vacations au centre Jules Ferry et assurent ainsi des soins primaires, voire orientent les migrants dans les cas d'urgence. Toutefois, en cas de blessures graves, aucun médecin n'est présent sur place. Seules les associations telles que Médecins du Monde interviennent directement auprès des migrants. S'agissant de ceux qui parviennent à se rendre à la PASS, le médecin coordinateur de cette permanence a indiqué au Défenseur des droits que le premier motif de consultation était la traumatologie et que, lorsqu'il interrogeait ses patients sur l'origine de leurs blessures, ceux-ci expliquaient très souvent qu'elles étaient liées aux tentatives de passages (chute des camions, des murs, des trains) mais aussi, dans une moindre mesure mais régulièrement néanmoins, à des violences commises par les forces de l'ordre. Dans ces cas, le médecin propose aux patients de leur délivrer un certificat médical attestant de ces blessures et les informe de la possibilité de porter plainte.

La méconnaissance de leurs droits par les migrants ou la banalisation des faits qu'ils subissent sont d'autres freins dans le recueil d'éléments qui permettraient de prouver leurs allégations.

Or, l'absence d'éléments précis, mais aussi la diversité des forces de sécurité sur place, ainsi que leur grande mobilité, rendent souvent difficile, voire impossible, l'identification des fonctionnaires mis en cause.

2. Difficultés d'ordre juridique

D'autres difficultés, d'ordre procédural, peuvent également se poser dans l'instruction des réclamations par le Défenseur des droits. Tout d'abord, ses investigations peuvent être rendues très difficiles par l'ancienneté des faits. En effet, certaines associations ayant saisi le Défenseur des droits ont fourni un travail considérable de collecte d'informations et de témoignages, concernant des faits survenus entre 2012 et 2014. Toutefois, saisi en 2015, le Défenseur des droits peut difficilement mener des investigations utiles s'agissant de faits survenus en 2012 et en 2013, du fait notamment de l'impossibilité de retrouver les personnes concernées ou susceptibles d'apporter des informations, et de la déperdition des preuves.

Par ailleurs, la procédure d'instruction du Défenseur des droits peut être soumise aux délais imposés par d'autres procédures. Ainsi, dans l'hypothèse où les faits allégués ont donné lieu à l'ouverture d'une enquête par le procureur de la République, le Défenseur des droits doit solliciter l'autorité judiciaire pour avoir accès à la procédure, conformément à l'article 23 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 selon lequel « *lorsque le Défenseur des droits est saisi, ou se saisit d'office, de faits donnant lieu à une enquête préliminaire ou de*

flagrance ou pour lesquels une information judiciaire est ouverte ou des poursuites judiciaires sont en cours, il doit recueillir l'accord préalable des juridictions saisies ou du procureur de la République, selon le cas, pour la mise en œuvre de l'article 18, à l'exception du dernier alinéa, des articles 20 et 22 [...]». Le Défenseur des droits se retrouve ainsi soumis aux délais incompressibles liés au déroulement de la procédure judiciaire. Dans les autres cas, il est soumis aux délais liés aux demandes qu'il effectue auprès des autorités hiérarchiques des fonctionnaires mis en cause.

À ce jour, le Défenseur des droits poursuit ses investigations concernant les nombreuses allégations de harcèlement de la part des forces de l'ordre qui lui sont parvenues, en s'efforçant de concilier au mieux la nécessité de faire toute la lumière dans ces affaires, avec les difficultés susmentionnées. Ainsi, dans les cas où il avait eu connaissance de l'ouverture d'une enquête sur les faits dont il avait été saisi, le Défenseur des droits a sollicité du procureur de la République la communication des procédures y afférant, comme indiqué ultérieurement, et reste dans l'attente de certaines d'entre elles.

Précisément, une première procédure relative à un migrant se plaignant de violences policières, le 16 juillet 2014, lui a été demandée le 27 août 2014, concernant une réclamation parvenue avant la saisine d'ensemble du 29 janvier 2015 (Cf. *infra* point C). En l'absence de réponse, deux relances ont été adressées au procureur de la République, les 6 mars et 4 mai 2015. Le Défenseur des droits a finalement obtenu la procédure le 26 mai 2015, laquelle avait fait l'objet d'un classement sans suite le 22 avril 2015. Des investigations sont en cours sur la base des pièces reçues.

En parallèle, le 2 avril 2015, une seconde procédure a été demandée au procureur de la République concernant un migrant se plaignant de violences lors de son interpellation par les forces de l'ordre le 23 mai 2014¹³⁰ et, en l'absence de réponse, une relance a également été effectuée le 4 mai 2015. Cette procédure a fait l'objet d'un refus de communication par le procureur de la République, au motif qu'une instruction était en cours concernant cette affaire, et qu'aucun élément ne pouvait être divulgué en raison du fond de celle-ci.

Par ailleurs, dans sa demande du 4 mai 2015, le Défenseur des droits a sollicité du procureur de la République la communication de trois autres procédures, concernant des saisines relatives à des faits survenus les 20, 29 janvier et 14 mars 2015. Toutefois, en l'absence de réponse de sa part, les agents du Défenseur des droits l'ont rencontré le 17 juin 2015, afin de lui faire part de la nécessité d'obtenir les éléments sollicités, pour mener à bien les investigations utiles dans ces affaires. Suite à cet entretien, une relance lui a été adressée le 17 juillet 2015, doublée d'une nouvelle demande concernant trois autres procédures dont le Défenseur des droits a eu connaissance, relatives à des faits survenus les 1^{er} décembre 2014, 22 avril et 5 mai 2015. Cette demande, ainsi que la précédente, étant restées sans réponses, une relance a été adressée au procureur de la République, par courriel du 8 septembre 2015. Les tentatives de joindre le procureur par téléphone, effectuées à chaque relance par écrit sont restées vaines. En résumé, six procédures sont toujours dans l'attente d'une transmission.

Notons à cet égard que de tels refus de communication ou absences de réponses, malgré les démarches de relances des services du Défenseur des droits, sont exceptionnelles -

¹³⁰ Saisine transmise par la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté.

voire inexistantes - dans les dossiers que l'institution a l'occasion de traiter en matière de déontologie de la sécurité.

Dans le cadre des affaires dont il a été saisi et qui sont décrites ci-après, le Défenseur des droits rendra ses conclusions à l'issue de ses investigations. Il se réserve la possibilité, en cas de constat de manquements individuels à la déontologie de la part des forces de l'ordre, de transmettre toute recommandation individuelle au ministère de l'Intérieur ; à savoir, notamment, une demande de rappel de ses obligations déontologiques à l'agent de sécurité concerné, une demande de sanctions disciplinaires à son encontre, ou encore une transmission au procureur de la République dans le cas où il aurait été constaté qu'une infraction pénale a été commise par l'agent de sécurité concerné.

B. La persistance des faits de harcèlement depuis la publication du rapport de 2012

A l'occasion de la publication de son rapport en 2012, le Défenseur des droits avait dénoncé les comportements individuels qui avaient été constatés - et dont certains ont été reconnus par les forces de l'ordre - consistant à provoquer ou humilier les migrants. Son enquête avait notamment permis de mettre en lumière l'existence d'une stratégie de « non-implantation » des migrants (surveiller leur lieu d'installation et leurs déplacements ; éviter l'implantation de tentes ; multiplier les unités de police, etc.). Le Défenseur avait alors recommandé une extrême vigilance de la part de la hiérarchie policière quant à certaines pratiques quotidiennes relevées, en particulier celles consistant à amener à plusieurs kilomètres de leur lieu de vie les migrants, puis à les relâcher, parfois sur le bord de l'autoroute ; celles consistant à multiplier les contrôles d'identité sur la voie publique sans motif sérieux, et les visites sur les lieux de vie de migrants, à pratiquer des expulsions déguisées et à faire pression sur les militants associatifs. Dans ce but, le Défenseur des droits avait demandé que des consignes précises, écrites et générales interdisant ces pratiques soient diffusées et rappelées régulièrement aux personnels qui interviennent sur le terrain.

En réponse, le ministre de l'Intérieur avait indiqué, le 6 mars 2013, que l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) avait réalisé une étude sur les rapports police-population dans le Calais. Un rapport d'étape de cette mission contenait des observations et propositions, qui ont été intégrées aux éléments de réponse que le ministre de l'Intérieur a communiqués au Défenseur des droits. En l'occurrence, le ministre réfutait la réalité des pratiques dénoncées, considérant qu'elles reposaient essentiellement « *sur des déclarations de responsables d'associations rapportant des propos non vérifiables et concernant des faits anciens* » qu'aucun élément ne permettait de soutenir. En outre, il indiquait au Défenseur des droits que certains faits mentionnés avaient déjà été portés à sa connaissance, que des enquêtes avaient été diligentées et qu'elles n'avaient pas permis d'établir des comportements constitutifs de manquements aux règles disciplinaires et déontologiques de la part des fonctionnaires de police.

Il convient toutefois de rappeler que les recommandations émises par le Défenseur des droits dans son rapport en 2012 résultaient de nombreuses investigations, notamment l'audition de nombreux fonctionnaires de police (police aux frontières, compagnies républicaines de sécurité, sécurité publique), qu'ils soient exécutants ou dirigeants, ainsi que

l'exploitation de nombreux supports vidéo¹³¹. Notons à ce titre que les recommandations du Défenseur des droits sont toujours précédées d'une instruction approfondie et loyale, respectueuse du respect du principe du contradictoire.

Par ailleurs, plusieurs autorités européennes et internationales, ainsi que plusieurs organisations non gouvernementales (ONG), ont depuis reconnu la fiabilité des conclusions du Défenseur des droits pour se rallier à ses constats et formuler à leur tour des recommandations, estimant que la situation ne s'était pas améliorée.

En premier lieu, le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, dans son rapport du 17 février 2015, évoquait la décision du Défenseur des droits qui « *constatait des pratiques policières humiliantes, des destructions de dons humanitaires et d'effets personnels et des expulsions de migrants de leurs abris réalisés hors de tout cadre juridique* » pour en conclure que « *la décision [qui] recommandait qu'il soit mis fin à ces pratiques (...) ne sembl[ait] pas d'avantage avoir été suivie d'effet. L'évacuation, le 2 juillet 2014, de 610 migrants d'un campement à Calais situé aux abords d'un site de distribution de repas fournit une illustration récente de cette absence d'amélioration* ».

Le Commissaire poursuivait en déclarant qu'il « *regrettait profondément la persistance de cette situation depuis plusieurs années à Calais et dans sa région [...]* » et estimait qu'il était « *urgent que les autorités françaises mettent pleinement en œuvre la circulaire du 26 août 2012 ainsi que les recommandations du Défenseur des droits relatives aux évacuations de terrains, et proposent des solutions durables d'accueil et d'hébergement dignes pour les migrants à Calais et dans sa région. Tous les actes de haine ciblant des migrants doivent faire l'objet d'enquêtes effectives et être sévèrement sanctionnés par la justice* ».

En second lieu, les constats de violences établis par le Défenseur ont également été réitérés par le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies le 21 juillet 2015¹³². En effet, dans son rapport : « *le Comité s'inquiète des allégations faisant état de mauvais traitements, d'usage excessif de la force et d'utilisation disproportionnée d'armes de force intermédiaires, en particulier lors d'interpellations, d'évacuations forcées et d'opérations de maintien de l'ordre. Il s'inquiète également de la persistance de "contrôles au faciès" et d'allégations de harcèlement policier, de violences verbales et d'abus de la force contre des migrants et des demandeurs d'asile dans la ville de Calais [...]* ».

Au-delà des instances européennes et internationales, les ONG ont une nouvelle fois souligné les problèmes que les migrants vivant à Calais rencontraient avec la police. Ainsi,

¹³¹ Auditions de Mmes L. H. d'Amnesty International et A. C. de Médecins du Monde, MM. M. Q., sympathisant du collectif No Border, C. S. de l'Auberge des Migrants, V. D. C. du Secours Catholique, M. QN. de Médecins du Monde, Mme S. M., journaliste, MM. E. H., directeur adjoint des services techniques de la mairie de Calais et D. S., directeur de l'environnement à la mairie de Calais. Auditions de MM. H. D., commissaire de police, adjoint au Directeur départemental de la Police aux frontières du Pas-de-Calais (DDPAF), T. C., commandant de police, coordinateur du littoral, adjoint au DDPAF, Mme L. M., lieutenant de police, M. A. D., sous-brigadier en fonction à la direction départementale de la police aux frontières ; ainsi que MM. P. P., ancien commissaire divisionnaire et ancien Directeur zonal des Compagnies Républicaines de Sécurité (CRS) du Nord, V. R., brigadier-chef de police, en fonction à la CRS de Sainte-Adresse, H. N., brigadier-chef de police, en fonction à la CRS de Lambersart, E. C., brigadier major, en fonction à la CRS de Béthune. Auditions de MM. A. K., R. A., H. A., A. M. (migrants). Auditions réalisées à Calais les 22 et 23 mai 2012 par ses agents qui ont recueilli les témoignages de nombreux migrants, anonymes ou non, qu'ils ont faites dans différents lieux de vie et aux services techniques de la mairie.

¹³² Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a rendu, le 21 juillet 2015, ses observations finales, après avoir examiné le cinquième rapport périodique de la France (CCPR/C/FRA/5) le 10 juillet 2015, p.5.

par exemple le rapport de Human Rights Watch publié le 20 janvier 2015 relatant les abus décrits par les migrants, qui « [...] comprennent des passages à tabac et des attaques au gaz lacrymogène (...) ». Ainsi, « En novembre et décembre 2014, Human Rights Watch s'est entretenu avec 44 demandeurs d'asile et migrants à Calais, dont trois enfants. La plupart des entretiens ont été menés en groupes. Les migrants et les demandeurs d'asile ont décrit ce qui semble être des exactions de routine par des policiers alors qu'ils tentaient de se cacher dans des camions ou alors qu'ils marchaient dans la ville. Dix-neuf personnes, dont deux des enfants, ont déclaré que la police les avait maltraitées au moins une fois, notamment par le biais de passages à tabac. Huit ont eu des membres fracturés ou d'autres blessures visibles, qui, selon leurs dires, ont été causées par la police à Calais et dans les environs. Vingt et un, dont deux enfants, ont confié que la police les avait aspergés de gaz lacrymogène. [...] En novembre 2014, le directeur départemental de la sécurité publique, s'adressant aux journalistes, a nié les allégations de mauvais traitements. Dans une réunion avec Human Rights Watch le 16 décembre 2014, des conseillers membres du cabinet du ministre de l'Intérieur ont assuré qu'ils n'étaient pas au courant de cas de violences policières contre les migrants et demandeurs d'asile à Calais, mais qu'ils mèneraient des enquêtes si les allégations étaient fondées sur des "faits précis". Le 14 janvier 2015, le préfet du département du Pas-de-Calais a nié tout usage injustifié de la force par la police à l'encontre des migrants à Calais [...] ».

Le gouvernement français actuel, s'il ne contredit plus les conclusions du Défenseur des droits, comme le précédent gouvernement, n'y a toutefois jamais donné suite. Il a en revanche présenté ses observations¹³³ sur le rapport du Commissaire aux Droits de l'Homme susvisé. Ainsi, il a notamment indiqué que « les pouvoirs publics sont fortement mobilisés pour apporter des solutions aux graves problèmes que soulève la situation dans le Calaisis. Cette action s'organise autour des priorités suivantes : assurer l'ordre public et la sécurité, lutter contre les réseaux de passeurs, apporter une réponse humanitaire aux situations d'extrême précarité dans lesquelles se trouvent les migrants, respecter les exigences du droit d'asile s'agissant de personnes ayant vocation à une protection. Ces actions sont menées par les institutions de l'État, dans un dialogue constant avec les collectivités territoriales concernées, les associations qui œuvrent auprès des migrants et le HCR ».

Plus récemment, le 24 novembre 2014, le Défenseur des droits s'est prononcé sur la mise en place d'un dispositif de filtrage de l'accès au site de distribution des repas aux migrants entre le 7 et le 15 juillet 2013¹³⁴. Ce dispositif consistait en la mise en œuvre de palpations de sécurité sur toutes les personnes se présentant à l'intérieur du point de distribution, d'un comptage exhaustif avec distinction des nationalités présentes, ainsi que du filtrage et de la canalisation des personnes entrant sur le site. La direction centrale de la police aux frontières avait expliqué que ce dispositif était nécessaire afin d'assurer la sécurité des membres associatifs et des migrants, dont certains sont susceptibles d'être armés. Le Défenseur des droits, s'il a admis la légitimité d'un dispositif de sécurité renforcé dans un contexte de tensions accrues entre migrants, a considéré que ses modalités de mise en œuvre étaient disproportionnées en l'espèce. Il porte non seulement atteinte à la dignité des

¹³³ Observations du gouvernement français sur le rapport du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, M. Nils Muižnieks, suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, pp.16-17.

¹³⁴ Décision du Défenseur des droits n° MDS-2014-150 du 24 novembre 2014.

migrants, qui sont des personnes vulnérables, mais aussi à leur liberté d'aller et venir, et surtout à leur droit d'accéder au seul lieu de distribution de nourriture à Calais.

Le Défenseur des droits a recommandé au ministre de l'Intérieur de rappeler aux autorités locales, et en particulier à la Direction départementale de la police aux frontières à Calais, ainsi qu'aux fonctionnaires des compagnies républicaines de sécurité qui interviennent à Calais, de veiller à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à la dignité des migrants, à leur liberté d'aller et venir et à l'exercice de l'action humanitaire, quand bien même des risques de débordements sont réels sur un site de rassemblement de personnes exilées, tel que le site de distribution des repas à Calais.

En réponse à ces demandes, par courrier du 14 septembre 2015, le ministre de l'Intérieur a indiqué que les modalités du dispositif mis en place par les forces de l'ordre étaient, selon lui, adaptées. À cet égard, il a indiqué que « *ce filtrage, nécessaire, temporaire (sept jours consécutifs) et exceptionnel, visait à ce que les distributions de nourriture puissent se dérouler en toute sérénité et aucunement à intimider ou dissuader les migrants* ». Il a ajouté que ce dispositif s'était révélé efficace, et que les bénévoles des associations avaient apprécié cette présence policière, qui leur a facilité la distribution de la nourriture. Enfin, le ministre a précisé que, « *dans un contexte difficile, les policiers ont à cœur de mener à bien leur mission dans le respect de la dignité des personnes et de leur liberté d'aller et de venir* », ajoutant que « *c'est dans cet esprit qu'ils ont veillé à ce que les migrants puissent avoir accès en toute sécurité aux lieux de prise de repas sans craindre des débordements ou des incidents* ».

Toutefois, le Défenseur des droits ne partage pas l'avis du ministre et considère qu'une simple présence des forces de l'ordre sur les lieux était suffisante pour assurer la sécurité de tous et faire que la distribution de nourriture se déroule en toute sérénité, sans qu'il soit procédé à des palpations et des contrôles de nationalité de toutes les personnes se présentant. Ces mesures systématiques dépassent en effet le cadre légal et portent une atteinte disproportionnée aux droits des migrants.

Par ailleurs, une autre forme de harcèlement est régulièrement portée à la connaissance du Défenseur et intimement liée aux choix qui ont été opérés de faire disparaître, sans recours à la force publique, les lieux de vie des migrants du centre-ville pour les cantonner au terrain jouxtant le centre Jules Ferry. Il s'agit, pour les forces de l'ordre, d'empêcher toute tentative d'installation de campements, squats ou autres abris de fortune.

À cet égard, concernant l'occupation de terrains occupés de façon illicite, il convient de rappeler que, conformément à l'article L.411-1 du code des procédures civiles d'exécution, « *Sauf disposition spéciale, l'expulsion d'un immeuble ou d'un lieu habité ne peut être poursuivie qu'en vertu d'une décision de justice ou d'un procès-verbal de conciliation exécutoire et après signification d'un commandement d'avoir à libérer les locaux.* »

Toutefois, en cas de flagrant délit, les forces de l'ordre disposent de possibilités d'intervention et d'enquête renforcées, permettant notamment d'interdire l'accès aux lieux et de placer les personnes en garde en vue. Les articles 53 et suivants du code de procédure pénale considèrent comme « *flagrant* » la constatation des faits dans « *un temps très voisin de l'action* », qu'il est communément admis de définir comme étant de 48 heures maximum, bien que ce délai n'ait aucune valeur légale.

Cet arsenal juridique conduit à ce que les associations d'aide aux migrants s'efforcent de rapporter la preuve d'une occupation plus ancienne des lieux afin d'empêcher l'expulsion dans le cadre de la procédure de flagrant délit. Mais celles-ci se heurtent parfois au refus des huissiers de venir constater leur présence dans les lieux, ou à celui des forces de l'ordre de prendre en compte leurs attestations, considérées comme partiales.

Dans ce contexte, les autorités cherchent quant à elles à expulser systématiquement les migrants avant l'expiration du délai de 48 heures, pour éviter d'avoir à faire appel au juge et à engager une procédure longue avant de pouvoir légalement procéder à l'expulsion. Cette logique d'action, répétée à bref délai, est vécue comme un « harcèlement » par les migrants et les associations et, symétriquement, mobilise les forces de l'ordre sur une tâche qui s'avère, pour le moins, répétitive.

C. De nombreuses atteintes à l'intégrité physique des migrants portées à la connaissance du Défenseur des droits

Le 29 janvier 2015, soit près de trois ans après la publication du rapport du Défenseur des droits en 2012, des membres d'associations ont de nouveau saisi le Défenseur des droits. Les faits dénoncés sont compris entre janvier 2012 et janvier 2014, et sont principalement de même nature que ceux qui étaient dénoncés dans la première saisine du Défenseur des droits (contrôles d'identité dits « *au faciès* », surveillance des lieux de vie, expulsions des lieux de vie, propos déplacés, intimidations, violences physiques, pressions sur les militants associatifs humanitaires et autres formes de harcèlement). Les auteurs de la saisine ont expliqué que « *les exactions que subissent les exilés n'ont pas cessé suite à la décision 2011-113 du Défenseur des droits. Tout au plus leurs formes plus spectaculaires ont-elles disparu ou ne sont plus attestées que dans des endroits isolés, à la périphérie de la ville* ».

À côté de cette saisine d'ensemble, le Défenseur des droits a ponctuellement été saisi de faits survenus durant le reste de l'année 2014, et l'année 2015. Si ces saisines ponctuelles ont en grande partie été introduites par les représentants d'associations étant à l'origine de la saisine d'ensemble du 29 janvier 2015, elles ont également parfois été soumises par la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (une saisine transmise concernant un migrant incarcéré au centre pénitentiaire de Longuenesse, se plaignant de violences policières survenues à la suite de son interpellation à Calais, au sein des locaux d'un commissariat de police), par un avocat, voire par des migrants eux-mêmes – certes très rarement.

Il est à noter que les griefs les plus récents (pour l'année 2015) concernent essentiellement des allégations de violences, bien plus que les types de faits qui étaient jusqu'alors dénoncés. Selon les associations rencontrées à Calais par les agents du Défenseur des droits en juin 2015, ce constat ne signifie pas pour autant la disparition des autres formes de harcèlement dénoncées, lesquelles seraient toujours d'actualité. Le fait que le Défenseur ne soit plus saisi que des formes les plus graves d'atteintes aux personnes révèle plutôt la banalisation des violences, voire leur intériorisation par les associations qui viennent en aide aux migrants et par les migrants eux-mêmes. C'est au contraire la multiplication et l'intensification de ces violences qui expliqueraient que les autres faits, jugés moins graves ou plus quotidiens, ne seraient dès lors même plus relevés.

À cet égard, le Défenseur des droits a été destinataire de nombreux témoignages de migrants disant avoir été violentés par des forces de l'ordre, le plus souvent sur le bord des autoroutes, à proximité ou à l'intérieur des camions poids-lourds. Dans certains cas, les faits ont été filmés, et le Défenseur des droits a eu transmission de supports vidéo. D'ailleurs, une vidéo, sur laquelle apparaissent des fonctionnaires de police faisant usage de la force à l'encontre de plusieurs migrants sur le bord d'une autoroute, a fait l'objet d'une forte médiatisation dans le courant du mois de mai 2015, et a donné lieu à la saisine d'office du Défenseur des droits¹³⁵. Ces faits ont également donné lieu à l'ouverture d'une enquête judiciaire¹³⁶. Le Défenseur des droits reste dans l'attente de l'issue de l'enquête et de la transmission des pièces de procédure par le parquet pour poursuivre l'instruction de cette affaire, en application de l'article 23 de la loi organique précitée.

D'autres vidéos transmises au Défenseur des droits, notamment dans le cadre d'une saisine en date du 22 mai 2015 par Calais Migrant Solidarity, concernent notamment l'usage de gaz lacrymogène par les forces de l'ordre à l'encontre de migrants. A ces enregistrements vidéos viennent s'ajouter de nombreux témoignages - issus de l'ensemble des saisines - faisant état d'un usage disproportionné et/ou injustifié de gaz lacrymogène sur les migrants, parfois à bout portant, le plus souvent alors qu'ils longent les autoroutes. Notamment, le Défenseur des droits a eu communication de témoignages de personnels soignants de Médecins du Monde, attestant avoir reçu en consultation plusieurs personnes ayant déclaré avoir été victimes de gaz lacrymogène projetés à proximité des yeux ou du visage. Des investigations sont en cours auprès du Directeur général de la police nationale sur les faits les plus étayés, pour identifier les fonctionnaires mis en cause et déterminer les circonstances, de cet usage de gaz lacrymogène¹³⁷. Dans le cadre de ces investigations, le Défenseur des droits a également demandé à la direction générale de la police nationale (DGPN) de lui communiquer les données chiffrées à sa disposition sur la quantité de gaz lacrymogène utilisée par les fonctionnaires de police en mission à Calais, en 2014 et en 2015, ainsi que les chiffres concernant la région Ile-de-France et le territoire national, pour la même période. Il reste dans l'attente de ces éléments, qui pourraient lui permettre de comparer le volume de gaz lacrymogène utilisé par les forces de l'ordre à Calais et dans le reste de la France ; cette consommation étant évidemment à mettre en relief avec les circonstances de son utilisation.

Particulièrement significative est l'expulsion du 2 juillet 2014, qui a visé le principal camp de migrants de Calais, installé sur un lieu de distribution de repas gérée par l'association « Salam », dans la zone portuaire. Ce lieu de vie s'était formé après l'évacuation par la police, le 28 mai, de trois autres camps abritant quelque 650 personnes. Au total, 320 personnes, dont une soixantaine de mineurs, ont été expulsées, selon les informations données par la préfecture elle-même. Cette expulsion s'est déroulée le matin, peu après 6h30, pendant que les occupants dormaient encore. Elle a requis l'intervention d'un nombre important de forces de l'ordre. Les faits rapportés à la connaissance des services du Défenseur des droits en 2015 font état du blocage par les forces de l'ordre de tous les accès du squat (y compris l'accès à la mer, bloqué à l'aide de zodiacs) afin que les migrants ne puissent pas fuir, blocage qui aurait été assorti de l'utilisation de gaz lacrymogène. Les éléments de preuve des conditions dans lesquelles cette évacuation s'est déroulée sont très

¹³⁵ Peu après sa saisine d'office, le Défenseur des droits a été saisi de ces faits – parmi d'autres - par « Calais Migrant Solidarity ».

¹³⁶ V. *infra* II. A Les difficultés se posant dans l'instruction des réclamations (*Difficultés d'ordre juridique*).

¹³⁷ La demande d'explications adressée au DGPN porte sur l'usage de gaz lacrymogène, mais également sur d'autres griefs (notamment allégations de violences physiques, d'expulsion violente, de vol).

difficiles à rapporter dans la mesure où l'intervention des forces de l'ordre a été conduite à l'abri des regards des associations et des journalistes, les personnels de sécurité ayant encerclé au préalable le campement. Toutefois, il est rapporté qu'une quinzaine de cars auraient ensuite pénétré dans l'enceinte du lieu pour interpeller les migrants, causant ainsi un sentiment très fort de stress auprès de personnes qui avaient déjà vécu, un mois plus tôt, la destruction d'un autre lieu de vie.

Il y a quelques jours encore, le 23 septembre 2015, le Défenseur des droits était saisi d'une réclamation relative aux conditions de violence dans lesquelles se seraient déroulées, deux jours plus tôt, des évacuations par les forces de l'ordre des quatre derniers lieux de vie d'exilés syriens dans le centre-ville de Calais. L'usage important de gaz lacrymogènes était une nouvelle fois dénoncé. Des investigations sont actuellement en cours auprès de l'association auteure de la saisine, afin de recueillir auprès d'elle les éléments venant au soutien de sa réclamation. Les services du Défenseur des droits ont pu visionner une vidéo, publiée par le journal britannique The Guardian qui relaterait les événements liés à cette intervention et de laquelle il ressort un climat de grande violence.

En tout état de cause, quels que soient les résultats communiqués au Défenseur concernant l'ensemble de ces affaires, la note du 17 décembre 2014 relative à l'articulation du dispositif CRS sur Calais atteste d'ores et déjà qu'« *il a été fréquent de recourir à des moyens lacrymogènes [...] pour tenter de repousser [les migrants], la peur de l'uniforme ne suffisant plus* » et que ce recours doit même être « *privilegié* » pour « *refouler les migrants qui viennent sur la rocade ou qui viennent trop au contact* »¹³⁸.

D'autres formes de violences ont également été portées à la connaissance du Défenseur des droits, notamment plusieurs cas de migrants qui auraient été percutés sur l'autoroute par des véhicules de police, leur occasionnant de graves blessures. Parmi ces affaires, deux d'entre elles ont donné lieu à l'ouverture d'enquêtes judiciaires. Le Défenseur des droits reste dans l'attente de la transmission des procédures par le procureur de la République¹³⁹.

À cela s'ajoutent plusieurs allégations, formulées par des bénévoles venant en aide aux migrants, d'actes d'intimidation perpétrés à leur encontre par les forces de l'ordre. Ont notamment été rapportés au Défenseur des droits des actes de destruction par les forces de l'ordre, d'appareils numériques ayant servi aux bénévoles à filmer les interventions de police, ou d'effacement des données enregistrées. L'une des saisines a donné lieu à l'ouverture d'une enquête judiciaire, à la suite de la plainte d'un bénévole. Les investigations du Défenseur des droits se poursuivront après transmission de cette enquête par le procureur de la République¹⁴⁰.

¹³⁸ Note n° 5081/2014D/53 de la direction zonale des CRS Nord du 17 décembre 2014, relative à l'articulation du dispositif CRS sur Calais.

Ont également été communiquées au Défenseur des droits : une Note n° 36955/2014 de la direction départementale de la sécurité publique du Pas de Calais du 8 septembre 2014 relative à l'« organisation locale en matière de lutte contre l'immigration irrégulière. Consignes applicables sur la CSP de Calais » ; une Note n° 244/2014 de la direction départementale de la police aux frontières du Pas-de-Calais du 9 septembre 2014 relative aux « opérations coordonnées de lutte contre l'immigration irrégulière mises en œuvre à compter du 10 septembre 2014 en périmétrie et aux abords de la zone portuaire de Calais » ; ainsi qu'une Note de la direction zonale des CRS Nord du 12 décembre 2014, qui a fait l'objet d'une application limitée dans le temps et qui ne sera donc pas mentionnée dans le présent rapport.

¹³⁹ V. infra : I. 2) Les difficultés se posant dans l'instruction des réclamations (*Difficultés d'ordre juridique*).

¹⁴⁰ V. infra : I. 2) Les difficultés se posant dans l'instruction des réclamations (*Difficultés d'ordre juridique*).

Si l'ensemble des saisines donnant lieu à des investigations concernent les forces de l'ordre, le Défenseur des droits a également eu à connaître d'allégations de violences perpétrées par des individus isolés. Ainsi, plusieurs migrants entendus par les agents du Défenseur des droits à Calais ont fait état fait état d'agressions récentes de la part d'individus ; aux abords du bidonville jouxtant le centre Jules Ferry, ou dans le centre-ville de Calais. Certains ont indiqué avoir déposé plainte concernant ces faits. Les migrants dénoncent toutefois la passivité des services de police face à ces agressions. Pour leur part, les services de police et le procureur de la République de Boulogne-sur-Mer, que les agents du Défenseur des droits ont également rencontré à Calais le 17 juin 2015, ont indiqué avoir effectivement reçu des plaintes concernant ces faits et que des enquêtes étaient en cours.

Le Défenseur des droits a enfin été saisi d'une affaire concernant plusieurs migrants qui auraient été victimes de violences de la part de chauffeurs-routiers ayant découvert leur présence à l'intérieur de leur camion, sur un parking, en présence d'un agent de surveillance qui ne serait pas intervenu pour faire cesser les violences commises à leur rencontre. Ces faits ont été filmés et l'enregistrement avait largement été diffusé sur Internet à l'époque des faits, au mois de mars 2015. Une enquête judiciaire a été ouverte. Le Défenseur des droits reste dans l'attente de la transmission des pièces de procédure par le parquet¹⁴¹.

D. La nature hybride des missions dévolues aux forces de l'ordre et l'inadaptation du cadre juridique d'intervention propices aux débordements

1. Des missions délicates confiées aux forces de l'ordre

Les missions confiées aux forces de l'ordre sont délicates. Dans le cadre de ces missions, les CRS doivent notamment éloigner les migrants des poids-lourds. En raison du profil particulier des individus que les forces de l'ordre doivent repousser, cette tâche n'entre pas dans leurs schémas traditionnels d'intervention. En effet, les migrants auxquels font face les forces de l'ordre ne correspondent pas à l'archétype de la population que les CRS sont traditionnellement amenés à contenir en opération de maintien de l'ordre. Sont ainsi mis en présence des acteurs dont les objectifs se trouvent aux antipodes : d'un côté des policiers chargés d'éloigner des individus d'un passage frontalier et, de l'autre, des personnes en situation d'extrême vulnérabilité, souvent fortement traumatisées et déterminées à poursuivre un parcours migratoire, quels qu'en soient les risques, pour se rapprocher de ce qu'ils considèrent comme un « Eldorado ». De plus, cette « chasse » aux migrants s'avère vaine, ces derniers étant toujours présents. Face à cette situation, les autorités de police et de gendarmerie rencontrés à Calais ont tous fait état du sentiment d'usure, voire d'impuissance des personnels. En juin 2015, plus d'une vingtaine de policiers ont d'ailleurs eu des arrêts de travail¹⁴². Au-delà de ce sentiment d'usure, domine également un défaut de sens donné à leur action : il peut paraître en effet pour le moins paradoxal d'avoir comme principale mission de faire fuir et disperser les migrants afin de les empêcher de sortir du territoire français quand d'autres forces de l'ordre – peut-être les mêmes agents – sont tenues de

¹⁴¹ V. *infra* : I. 2) Les difficultés se posant dans l'instruction des réclamations (*Difficultés d'ordre juridique*).

¹⁴² Nord Littoral, 11 juin 2015, *Arrêts de travail dans la police : la hiérarchie comprend et prend acte*.

surveiller, à Vintimille par exemple, que d'autres migrants désireux de poursuivre un trajet vers le Nord de l'Europe ne pénètrent pas sur ce même territoire français¹⁴³.

En outre, les autorités de police ont indiqué avoir constaté un déclin de la force dissuasive des policiers, dont l'unique présence ne suffirait plus à éloigner les migrants tentant de monter à bord des poids-lourds, ce qui était le cas auparavant. C'est d'ailleurs face à ce constat explicite que le gaz lacrymogène est devenu une réponse privilégiée par les CRS, ainsi que le précise la note du 17 décembre 2014 précitée¹⁴⁴ et ainsi que le révèle d'ailleurs les réclamations dont est saisi le Défenseur des droits au sein desquelles l'usage injustifié et/ou disproportionné de gaz lacrymogène tient une part importante.

De façon plus générale, le Défenseur des droits constate qu'il est demandé aux forces de l'ordre de gérer une situation par la force, alors que celle-ci devrait être organisée et pensée plus globalement, à un niveau au moins européen. Résumer la situation des migrants dans le Calais à une dimension exclusivement sécuritaire et policière est faire fausse route, sa résolution ne pouvant passer que par une réflexion politique, non seulement entre la France et le Royaume-Uni, mais également à un niveau supérieur, sur les mouvements migratoires.

2. Des cadres juridiques d'intervention qui pourraient être précisés

Certes, la note précitée de la direction zonale des CRS Nord du 17 décembre 2014 relative à l'articulation du dispositif CRS dans le Calais rappelle sommairement le cadre juridique de l'emploi de la force par les représentants de la force publique, ainsi que leurs obligations déontologiques. Certains éléments mériteraient toutefois d'être encore précisés.

En l'occurrence, sont notamment visées les dispositions de l'article R.431-3 du code pénal relatives au maintien de l'ordre public, aux termes duquel : « *l'emploi de la force par les représentants de la force publique n'est possible que si les circonstances le rendent absolument nécessaire au maintien de l'ordre public dans les conditions définies par l'article 431-3. La force déployée doit être proportionnée au trouble à faire cesser et doit prendre fin lorsque celle-ci a cessé* »¹⁴⁵.

S'agissant du maintien de l'ordre, il convient de rappeler les dispositions de l'article 431-3 du code pénal, aux termes desquelles : « [...] *Un attroupement*¹⁴⁶ *peut être dissipé par la force après deux sommations de se disperser restées sans effet adressées dans les conditions et selon les modalités prévues par l'article L. 211-9 du code de la sécurité intérieure* ».

Aux termes de l'article L.211-9 du code de la sécurité intérieure : « [...] *Il est procédé à ces sommations suivant des modalités propres à informer les personnes participant à l'attroupement de l'obligation de se disperser sans délai. Toutefois, les représentants de la force publique appelés en vue de dissiper un attroupement peuvent faire directement usage de la force si des violences ou voies de fait sont exercées contre eux ou s'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent* ».

¹⁴³ Le Premier ministre a ainsi admis que des contrôles temporaires à la frontière avaient été mis en place dès le mois de juin - Le Figaro, 16 septembre 2015.

¹⁴⁴ Note n° 5081/2014D/53 du 17 décembre 2014 relative à l'articulation du dispositif CRS sur Calais.

¹⁴⁵ Cet article a été abrogé par un décret n° 2013-1113 du 4 décembre 2013. Ces dispositions ont été reprises à l'article R.211-13 du code de la sécurité intérieure.

¹⁴⁶ Aux termes de l'article 431-3 du code pénal, la notion d'attroupement est définie comme « [...] *tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public* [...] ».

Or, les cas dans lesquels les représentants de la force publique « *ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent* », tels que mentionnés dans l'article précité, ne sont pas définis. Cette formulation, qui reste floue, est donc malléable ; celle-ci pouvant permettre de justifier le recours à la force publique sans sommation pour dissiper un attroupement dans bien des cas. Ce constat semble être partagé par les forces de l'ordre ainsi que l'atteste une phrase de la note relative à l'articulation du dispositif CRS à Calais : « *la défense du terrain que nous devons occuper pour des raisons stratégiques ne peut pas éternellement servir de palliatif juridique, d'autant que les agissements des migrants sont connus et répétitifs. Le cadre de la réaction perd là de son sens premier »¹⁴⁷. Il conviendrait ainsi de définir clairement les hypothèses couvertes par cette formulation.*

En tout état de cause, qu'ils agissent à l'encontre des migrants dans le cadre d'une opération de maintien de l'ordre ou dans un autre cadre (légitime défense, appréhension de l'auteur d'un crime ou d'un délit flagrant etc.), il convient de rappeler que le policier ou le gendarme « *emploie la force dans le cadre fixé par la loi, seulement lorsque c'est nécessaire, et de façon proportionnée au but à atteindre ou à la gravité de la menace, selon le cas. Il ne fait usage des armes qu'en cas d'absolue nécessité et dans le cadre des dispositions législatives applicables à son propre statut* » (article R.434-18 du code de la sécurité intérieure – code de déontologie de la police et la gendarmerie nationales).

Il convient également de rappeler l'instruction d'emploi du 14 juin 2004 du DGPN relative à l'utilisation des produits incapacitants notamment en milieu fermé¹⁴⁸, qui mentionne les cas dans lesquels les bombes lacrymogènes, armes de sixième catégorie, peuvent être utilisées. En l'occurrence, l'emploi de gaz lacrymogène peut être envisagé, notamment, en situation de maintien de l'ordre ; ou lorsque le policier se trouve dans une situation de légitime défense ; ou en cas de crime ou délit flagrant pour appréhender leur auteur ; ou encore pour réduire une résistance manifeste à l'intervention légale du policier et ainsi éviter l'utilisation de l'armement ou d'autres moyens de neutralisation.

En outre, l'instruction d'emploi prévoit plusieurs précautions en cas d'utilisation des bombes lacrymogènes, mention étant faite de la « *nécessité d'employer ces aérosols dans le cadre d'une riposte proportionnée, réalisée avec discernement, notamment en milieu fermé, où leur utilisation doit rester très exceptionnelle* ». Notamment, la bombe de gaz lacrymogène doit « *dans toute la mesure du possible, ne pas être actionnée à une distance de moins d'un mètre d'une personne* », une utilisation à bout portant risquant de « *provoquer un choc oculaire dangereux pour la personne visée* ». Est également mentionnée la nécessité, pour le fonctionnaire faisant usage d'une bombe incapacitante, de « *tenir compte des éléments qu'il pourrait détenir, obtenir ou présumer concernant l'état des personnes visées* ». À cet égard, il est recommandé d'être très prudent dans l'usage de ce produit à l'égard des personnes dont « *l'état de santé peut se révéler fragile (femmes enceintes, jeunes mineurs, personnes âgées [...])* ». Enfin, l'utilisation du gaz lacrymogène doit être mentionnée en procédure, comme tout usage de la force¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Note n° 5081/2014D/53 du 17 décembre 2014 relative à l'articulation du dispositif CRS sur Calais.

¹⁴⁸ Instruction d'emploi du 14 juin 2004 relative à l'utilisation des produits incapacitants notamment en milieu fermé (DAPN/LOG/CREL/N°2004/40).

¹⁴⁹ En ce qui concerne la Gendarmerie nationale, une Note-express n°88170 du 15 novembre 2013 relative à l'emploi du diffuseur lacrymogène de grande capacité par les unités de gendarmerie rappelle également, notamment, les impératifs de nécessité et de proportionnalité dans l'utilisation de cette arme.

Par conséquent, et avant que le Défenseur des droits ne se prononce sur les cas individuels dont il a été saisi, il convient d'ores et déjà de mentionner qu'une vigilance particulière doit être de mise lors de l'utilisation de ces armes, et le cadre juridique de ce moyen de défense rappelé aux fonctionnaires de l'ordre intervenant sur le terrain.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le Défenseur des droits rejoint la recommandation émise par le comité des droits de l'homme des Nations Unies en date du 21 juillet 2015¹⁵⁰, formulée comme suit : « *L'État partie devrait prendre des mesures efficaces, notamment en matière de formation, pour empêcher que les membres des forces de l'ordre et des forces de sécurité ne fassent un usage excessif de la force ou n'utilisent des armes de force intermédiaire dans les situations où le recours à plus de force ou à la force létale n'aurait pas été justifié* ».

Les investigations sont toujours en cours afin de faire la lumière sur les affaires portées à la connaissance du Défenseur des droits. Toutefois, au regard de l'important volume d'allégations en ce sens – portées par les migrants eux-mêmes, par les médecins de Médecins du Monde¹⁵¹, par les associations locales et par Human Rights Watch¹⁵² – ainsi que de l'exploitation de certains supports vidéos transmis au Défenseur des droits, nul ne peut occulter l'existence de violences commises à l'encontre des migrants présents dans à Calais, et plus particulièrement à l'aide de gaz lacrymogène.

Pour cette raison, le Défenseur des droits, déplorant l'incohérence de la succession des ordres reçus par les forces de l'ordre, recommande :

- **que le cadre d'emploi des moyens lacrymogènes soit rappelé aux forces de l'ordre amenées à intervenir dans le Calais, afin qu'elles fassent un usage nécessaire et proportionné de ces armes - dont l'utilisation ne saurait être banalisée à raison du caractère répétitif de leurs missions - et qu'elles en rendent systématiquement compte ;**
- **que soient clairement définis, dans le cadre du maintien de l'ordre public, les cas dans lesquels les représentants de la force publique « ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent » (article L.211-9 du code de la sécurité intérieure), dans la mesure où cette formulation – qui permet de recourir à la force publique sans sommation pour dissiper un attroupement – reste particulièrement floue ;**
- **que l'ensemble des fonctionnaires de police et les militaires de la gendarmerie intervenant dans le Calais soient équipés de caméras-piétons, qui seraient actionnées dès le début de leurs interventions et ce, pour prévenir tout comportement déviant et ôter toute suspicion sur les circonstances de l'intervention ;**
- **qu'il soit procédé à un traitement diligent des procédures judiciaires pour éviter toute crispation de la situation. Il demande à cet égard la transmission à ses services, dans des délais plus raisonnables, des éléments qui lui permettent de mener à bien sa mission.**

¹⁵⁰ Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a rendu, le 21 juillet 2015, ses observations finales, après avoir examiné le cinquième rapport périodique de la France (CCPR/C/FRA/5) le 10 juillet 2015, p.5.

¹⁵¹ Mady DENANTES, « Le bidonville de Calais est-il en France ? », *Op.Cit.*

¹⁵² Rapport du 20 janvier 2015, *Op. Cit.*

Conclusion générale

Il ressort de l'ensemble de ce rapport que les politiques publiques guidées par le risque d'appel d'air ont des effets délétères sur l'accès aux droits fondamentaux des exilés. Indépendamment des violences liées aux conditions de vie, de celles liées au caractère peu cohérent des missions confiées aux forces de l'ordre, le fil conducteur des différentes étapes du parcours des migrants est marqué par **le primat du contrôle sur le respect des droits fondamentaux**, qu'il s'agisse d'entrer sur le continent européen ou de traverser ensuite les différentes frontières, la frontière calaisienne n'en étant qu'une parmi d'autres. Les personnes se trouvant à Calais ont déjà derrière elles un parcours migratoire dense. Le contrôle qu'elles subissent est bien antérieur à ce lieu et contribue à les mettre dans l'état de dénuement qui est le leur.

Par exemple, alors que la traversée de la méditerranée sur des embarcations de fortune est extrêmement périlleuse et nécessite fréquemment des interventions, la priorité donnée au contrôle des frontières peut néanmoins se faire au détriment même de ce sauvetage. Cela ressort d'abord des pressions exercées par les États européens sur l'Italie pour arrêter l'opération de sauvetage humain *Mare Nostrum* (opération italienne décidée après un naufrage particulièrement meurtrier) et privilégier l'existence d'opérations de surveillance orchestrées par Frontex¹⁵³. Le ministre de l'Intérieur français avait lui-même montré sa réticence au développement d'une telle opération de sauvetage qui comportait un risque, encore une fois, d'appel d'air : « *si l'opération de sauvetage de la marine militaire italienne [Mare Nostrum] a permis le sauvetage de nombreux migrants en mer, [elle] a aussi eu pour conséquence de créer des points de fixation des migrants dans le nord de la France* »¹⁵⁴. Ces revendications se sont ensuite accentuées lorsque l'Italie, dans un souci de faire pression sur le reste de l'Europe pour ne plus financer seule *Mare Nostrum*, a décidé de laisser les migrants entrer sur le territoire européen sans collecter leurs empreintes dans le fichier Eurodac, empêchant ainsi les autres États de faire réadmettre sur son territoire les demandeurs d'asile. C'est alors que l'Union européenne a mis en place une opération sous l'égide de Frontex au lieu et place de *Mare Nostrum*.

Or, ces deux types d'opérations ne poursuivent pas les mêmes objectifs, Frontex ayant une mission de contrôle des flux migratoires et non de sauvetage en mer. L'agence ne peut donc, à ce titre, intervenir aussi largement dans les eaux territoriales que *Mare Nostrum*. M. Jean-Claude JUNCKER¹⁵⁵, alors Commissaire, tout comme M. Fabrice LEGGERI¹⁵⁶, directeur exécutif de Frontex, l'ont exprimé explicitement. Bien plus, le mandat de Frontex - en lui permettant d'intercepter des navires avant qu'ils n'atteignent les eaux territoriales de l'Union européenne, de débarquer des migrants dans des pays tiers et de repousser une embarcation qui aurait atteint les eaux territoriales d'un État membre - n'offre aucune garantie quant à la vérification des besoins de protection internationale des personnes

¹⁵³ Il s'agit de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne

¹⁵⁴ Conseil des ministres, septembre 2014

¹⁵⁵ Revenant sur la création de Frontex, il expliquait que cette agence trouvait sa raison d'être dans l'idée que la réussite de la libre-circulation à l'intérieur de l'espace Schengen dépendait de la capacité de l'Europe à sécuriser ses frontières extérieures.

¹⁵⁶ M. LEGGERI affirmait, le 22 avril 2015, à la veille du sommet européen, que sauver des vies en méditerranée ne faisait pas partie du mandat de l'Agence

concernées ou au respect du principe de non refoulement d'un réfugié tel que garanti par l'article 33 de la Convention de Genève de 1951¹⁵⁷.

Ainsi, même si le budget de l'Agence Frontex a fortement augmenté¹⁵⁸, l'incompatibilité persistant entre son mandat et les objectifs poursuivis par le sauvetage en mer reste pointée par certaines instances dont le HCR, lequel estime qu'il faudrait « *une opération "Mare Nostrum" européenne* »¹⁵⁹. Dans le même temps, pour parer ce qu'elle considère comme des défaillances de la politique européenne, c'est l'ONG Médecins sans frontières qui organise depuis le mois de mai 2015 des opérations de sauvetage en mer avec un navire, le Dignity-I.

Le contrôle et les entraves au droit d'émigrer, le cas échéant pour demander l'asile, se déploient ensuite par une **pénalisation croissante du franchissement illégal de la frontière tout comme une plus grande difficulté à traverser concrètement celle-ci**.

Dans le cadre du projet de loi relatif au droit des étrangers actuellement en discussion au parlement¹⁶⁰, deux amendements sont révélateurs de la volonté de criminaliser tout franchissement ou tentative de franchissement. Le gouvernement avait projeté de renforcer les sanctions pénales en cas d'intrusion dans les zones portuaires interdites au public. Il était difficile de ne pas anticiper que cette nouvelle disposition, visait à pénaliser les intrusions des migrants vivant à Calais et tentant de rejoindre la Grande-Bretagne.

Si cet amendement a finalement été retiré avant la séance, une autre disposition modifiant le code pénal a quant à elle été adoptée. L'article 28 bis A du projet de loi, non prévu par le texte initial, crée en effet une nouvelle infraction en cas d'usurpation d'un document d'identité ou de voyage. Cette infraction sera commise si l'usurpation se fait dans le but d'« *obtenir indûment un titre, une qualité, un statut ou un avantage* », lesquelles, formellement, peuvent concerner tant les Français que les étrangers. Toutefois, dans la mesure où cette disposition est créée dans le cadre d'un projet de loi relatif au droit des étrangers et que l'une des hypothèses de commission de l'infraction est l'usurpation aux fins d'entrer ou de se maintenir sur le territoire Schengen, il ne fait pas de doute que le projet de loi crée une infraction visant en réalité les seuls étrangers. Au-delà de la réflexion sur l'opportunité de la création d'un tel délit, c'est la lourdeur même de la peine qui paraît excessive : 5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende¹⁶¹.

Dans son avis n°15-20 adressé à la Commission des lois du Sénat, le Défenseur des droits a demandé la suppression de cette disposition. Il serait effectivement particulièrement paradoxal de poursuivre des exilés vivant dans le Calaisis et désireux de rejoindre la Grande-Bretagne pour la commission d'un tel délit puisque s'ils ont pu en effet rejoindre l'espace Schengen en usurpant une autre identité, ils ne cherchent en revanche pas à s'y maintenir mais bien à le quitter.

¹⁵⁷ Sabine LLEWELLYN *Recherches et Secours en Méditerranée*, Mission Echanges et Partenariats – Migreurop - Watch the Med – Arci, juin 2015.

¹⁵⁸ Ce budget reste toutefois égal à ce que coûtait *Mare Nostrum*, qui ne pesait pourtant que sur un seul Etat.

¹⁵⁹ Le Monde, 21 avril 2015, *Naufrages en Méditerranée : Frontex et sa mission « Triton » mises en cause*

¹⁶⁰ Projet de loi relatif au droit des étrangers adopté en première lecture par l'Assemblée nationale.

¹⁶¹ Pour mémoire, le code pénal prévoit à l'article 226-4-1 que le fait d'usurper l'identité d'un tiers en vue de troubler sa tranquillité ou celle d'autrui, ou de porter atteinte à son honneur ou à sa considération, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

La France est loin d'avoir le monopole de cette tendance à sanctionner plus lourdement le franchissement illégal de la frontière. A titre d'exemple, on pourrait évoquer le cas de ce ressortissant soudanais, arrêté cet été par la police britannique aux portes de la Grande-Bretagne alors qu'il avait franchi à pied la quasi-totalité des 50 kilomètres du tunnel sous la Manche. Poursuivi pour obstruction à la circulation des trains, sur le fondement d'une loi britannique de 1861¹⁶², il est aujourd'hui en détention préventive et attend que le Tribunal de Canterbury se prononce sur sa culpabilité, au début de l'année 2016¹⁶³. La Hongrie, État par lequel des migrants vivant à Calais sont susceptibles de passer, a quant à elle adopté une loi le 4 septembre dernier qui criminalise toute tentative de franchir la clôture installée à sa frontière et augmente pour ce faire les pouvoirs d'unités spéciales de l'armée.

Ces différents exemples semblent ignorer qu'au regard de l'article 31 de la Convention de 1951 de l'ONU sur les réfugiés, les États « *n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation* ».

Enfin, depuis le début de l'été 2015, les exilés ont eu tendance à tenter de passer davantage *via* le tunnel sous la Manche, le port de Calais étant devenu difficilement accessible en raison de l'installation de barbelés, de grilles et de caméras de vidéosurveillance. Ce dispositif, qui a parallèlement été renforcé par la société Eurotunnel pour tenter d'empêcher ces intrusions, a coûté la vie à plus d'une dizaine de migrants en quelques semaines, électrocutés, percutés par des trains et écrasés par des caténaires¹⁶⁴. La permanence d'accès aux soins de santé (PASS), les urgences du Centre hospitalier de Calais tout comme la « clinique » installée dans le bidonville se trouvent débordées face au nombre grandissant de fractures provoquées par les tentatives d'agripper les trains ou de blessures causées par les barbelés (mains déchirées notamment)¹⁶⁵.

Cet objectif de « sécurisation » (des biens, pas des personnes) n'est en rien dissuasif, les exilés ayant derrière eux un parcours migratoire déjà semé d'obstacles et de prises de risques, précédé souvent lui-même de persécutions dans le pays d'origine qu'ils ont fui. Mais en plus de porter atteinte à leur intégrité physique, il est aussi parfaitement inégalitaire : en faisant augmenter le prix des « passeurs » qui, eux, parviennent à emprunter des voies moins risquées, il conduit à ce que cette prise de risque soit plus importante encore pour les exilés les plus démunis. Le fait que les morts retrouvés électrocutés ou noyés dans le bassin de rétention d'Eurotunnel soient des mineurs ou de très jeunes migrants, des femmes, parfois accompagnées de bébés, en atteste particulièrement

Car, l'ultime violence faite aux exilés, celle de recourir aux trafiquants de migrants, est bien la conséquence directe choisie ainsi opérée. À cet égard, l'unanimité dont la lutte contre ces trafiquants fait l'objet, tant dans les discours politiques européens que nationaux, n'interdit pas de s'interroger.

La CNCDH préconisait que « *soit définie et mise en œuvre une politique pénale intransigeante et ambitieuse de lutte contre le trafic de migrants. La coopération avec le Royaume-Uni et la coopération européenne doivent également être renforcées pour le*

¹⁶² *Malicious Damage Act*.

¹⁶³ The Guardian, *Immigrant who 'walked almost entire Channel tunnel' appears in court*, 24 août 2015.

¹⁶⁴ Cf. références (article de presse faisant le décompte).

¹⁶⁵ L'Obs, *Migrants de Calais : des moyens pour la sécurité, pas pour l'humanitaire*, 21 août 2015.

démantèlement des filières »¹⁶⁶. Le rapport ARIBAUD-VIGNON pointait à son tour que « la région de Calais souffre d'une insuffisance d'ambition de la politique pénale concernant la détection et la poursuite des réseaux et filières »¹⁶⁷. Par ailleurs, les exemples rapportés par la presse (70 morts de suffocation dans un camion abandonné par les conducteurs¹⁶⁸ / violences, mainmise et racket dans certains campements du Calais¹⁶⁹) attestent, s'il en était besoin, que les exilés fuyant leur pays sans moyens légaux de se déplacer sont dans une situation de très grande faiblesse et en proie à toute forme de domination. Leur besoin de protection est indéniable et celle-ci devrait être immédiate.

Il convient néanmoins de s'interroger sur l'ambiguïté que peut revêtir l'injonction unanime à lutter contre les passeurs, les mettre hors d'état de nuire, voire les supprimer physiquement par des opérations militaires organisées par l'ONU, notamment en Lybie. Lutter contre les passeurs dans l'intérêt des migrants qui en sont victimes peut revenir à ce que ces migrants soient en réalité, plus encore, empêchés de fuir un pays comme la Syrie ou l'Érythrée qu'on leur interdit de quitter légalement. Il semble donc que la seule façon de protéger efficacement tout exilé contre le risque de faire l'objet d'un trafic d'être humain tient en l'ouverture de voies légales d'émigration *via* des dispositifs prévus par la législation européenne et précédemment énumérés, tels les visas humanitaires par exemple. Cette solution aurait le mérite d'aboutir à ce que le respect des droits fondamentaux prime enfin sur la logique de blocage.

¹⁶⁶ Avis de la CNCDH précité.

¹⁶⁷ Rapport ARIBAUD-VIGNON, précité.

¹⁶⁸ Le Monde, 27 août 2015, *En Autriche, une terrible odeur de mort autour du camion*.

¹⁶⁹ Le Figaro, 25 septembre 2015, *Migrants, les camps du Calais sous le joug des gangs criminels*.