

## Avis de suivi sur la situation des migrants<sup>1</sup> à Calais et dans le Calaisis

(Assemblée plénière - 7 juillet 2016 - Adoption : unanimité, une abstention )

1. Au début du printemps 2015, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) avait été alertée par plusieurs de ses membres (notamment *Médecins du Monde*, *France Terre d'Asile*, le *Secours Catholique* et *La Cimade*) de la situation humanitaire extrêmement préoccupante des migrants présents à Calais et dans le Calaisis. Elle avait immédiatement décidé de s'en saisir et souhaité disposer d'un constat objectif. A cette fin, elle avait procédé à de nombreuses auditions et rencontres puis réalisé, le 4 juin 2015, un déplacement à Calais. Lors de celui-ci, la délégation de la CNCDH avait été profondément choquée par les conditions inhumaines dans lesquelles les migrants tentaient de survivre et par l'impasse dans laquelle se trouvaient non seulement ces exilés, mais aussi les autorités publiques confrontées à des problèmes d'une particulière complexité, notamment du fait d'une inaction prolongée de l'Etat depuis 2002<sup>2</sup>. En conséquence, dans un avis adopté le 2 juillet 2015, la Commission a formulé 24 recommandations avec le souci constant d'une amélioration de la garantie effective des

---

<sup>1</sup> Le terme « migrant » est en principe neutre : il désigne une personne qui part s'installer dans un autre pays que le sien. Cela n'indique ni d'où elle vient, ni où elle va, ni pourquoi elle est partie. Il ne s'agit au demeurant pas d'une catégorie juridique.

Quand la personne séjourne durablement dans un pays autre que le sien, elle devient « immigrée » et peut se voir attribuer différents statuts définis par des lois nationales (demandeur d'asile, travailleur, membre de la famille,...), ou aucun statut si elle est « sans papier », c'est à dire sans titre de séjour. Dans la situation calaisienne, le terme de « migrant » désigne bien des personnes en mouvement, sans installation durable.

Le terme « réfugié » désigne le statut d'une personne qui a sollicité une protection internationale et à qui le droit d'asile est reconnu lorsqu'elle peut justifier qu'elle a subi, ou craint de subir, des persécutions dans son pays d'origine en raison de ses opinions politiques, de son appartenance ethnique ou religieuse ou à certains groupes, en référence à la Convention de Genève sur les Réfugiés de 1951. Ce statut ouvre des droits définis par le droit international.

Malheureusement, la façon dont sont employés les termes « migrants » ou « réfugiés » en ce moment n'est pas neutre : elle conduit à établir une opposition entre des « bons réfugiés » (sous-entendu : venant de pays en guerre) et tous les autres, qualifiés de « faux réfugiés » ou de « migrants économiques » soupçonnés de poursuivre un objectif utilitariste, et donc perçus comme moins légitimes. Les conséquences sont particulièrement néfastes pour le respect des droits humains des personnes qui n'entrent pas dans les critères fixés par la Convention de Genève.

Sous le terme « exilés », dans le contexte de l'exode actuel, se retrouvent des personnes qui ont suivi les mêmes parcours périlleux, ont en commun de fuir des situations de violences (guerres, exactions mais aussi misère et chaos économique et social), et qui sont toutes portées par la même force vitale pour trouver un endroit où vivre dignement et assurer un avenir à leur famille.

Pour une référence récente sur ces notions, voir l'ouvrage de Claire Rodier (avec la collaboration de Catherine Portevin) *Migrants & réfugiés. Réponse aux indécis, aux inquiets et aux réticents*, La découverte 2016.

<sup>2</sup> Dans ce sens J.-M. Delarue, *Audition du 15 juin 2016*.

droits et libertés fondamentaux des migrants<sup>3</sup>. Depuis cet avis, la situation a beaucoup évolué sur le terrain et ce, pour plusieurs raisons.

2. Les années 2015 et 2016 sont marquées par une augmentation du nombre de migrants présents à Calais, nombre au demeurant fluctuant. Les auditions conduites à la CNCDH ne permettent malheureusement qu'une évaluation approximative de ces mouvements. Selon les sources disponibles<sup>4</sup>, le nombre de ces personnes oscillerait :

- entre 2500 et 3000 en juillet 2015 ;
- entre 6000 et 6500 à l'automne 2015 ;
- entre 3500 et 5000 à la fin du mois de février 2016 ;
- entre 3500 et 5200 à la fin du mois de mai 2016.

Peu d'informations récentes sont disponibles sur leur profil<sup>5</sup>, qui est lui aussi fluctuant<sup>6</sup>. Il s'agit, pour la plupart, de personnes en transit - Calais étant pour elles le « moment d'une trajectoire »<sup>7</sup> - parlant anglais et désirant gagner le Royaume-Uni soit par la voie ferroviaire, soit par la voie maritime<sup>8</sup>. Entre 30% et 50% de celles-ci seraient des hommes seuls (célibataires ou veufs) originaires d'Afghanistan. La proportion restante est composée de ressortissants, très majoritairement de sexe masculin, provenant principalement du Soudan, d'Erythrée, d'Éthiopie, de Syrie et d'Irak. Toutefois, le nombre de familles et de femmes présentes à Calais aurait augmenté ces derniers mois<sup>9</sup>. Il en est de même du nombre de mineurs isolés étrangers (ou mineurs non accompagnés selon l'appellation européenne) qui seraient entre 300 et 400 à ce jour. Ces évolutions montrent la persistance d'une situation de crise humanitaire dénoncée avec vigueur par l'ensemble des associations présentes sur le terrain et par plusieurs institutions de la République.

3. A la suite de l'avis de la CNCDH, le Défenseur des droits a publié en octobre 2015 un rapport intitulé *Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais*, dans lequel il émet un très grand nombre de préconisations et déplore que « les politiques publiques guidées par le risque d'appel d'air ont des effets délétères sur l'accès aux droits fondamentaux des exilés »<sup>10</sup>, constat dressé par la CNCDH depuis de nombreuses années.
4. De son côté, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL) constatait, dans des *Recommandations prises en urgence*<sup>11</sup>, que la procédure utilisée par les pouvoirs publics à partir du 21 octobre 2015, en instaurant des déplacements collectifs sur l'ensemble du territoire national aux fins de placements dans 7 centres de rétention administrative ((Metz, Marseille, Rouen-Oissel, Paris-Vincennes, Toulouse-Cornebarrieu, Nîmes et le Mesnil-Amelot), privait les personnes concernées de l'accès à leurs droits et les soumettait à des conditions matérielles d'existence portant atteinte à leur dignité. En outre et surtout, la CGLPL déplorait que cette pratique administrative soit utilisée aux

---

<sup>3</sup> CNCDH 2 juillet 2015, *Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis*, JORF n° 0157 du 9 juillet 2015, texte n° 102.

<sup>4</sup> Il a été procédé à une comparaison des données chiffrées émanant de la préfecture et de diverses associations (notamment : *Help Refugees UK*, *L'Auberge des Migrants*).

<sup>5</sup> Voir toutefois Secours Catholique (Caritas France), « *Je ne savais pas où allait notre barque* ». *Paroles d'exilés à Calais*, Paris 2015 ; Refugee Rights Data Project, *Comblant les lacunes relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées dans le camp de Calais*, 2016.

<sup>6</sup> Sur cette question, voir C. Rodier et C. Portevin, *op. cit.*

<sup>7</sup> J.-M. Delarue, *Audition du 15 juin 2016*.

<sup>8</sup> Pour des témoignages, voir E. Chabauty, P. Freyburger et L. Georges, *Sept jours à Calais*, Mediapop Editions 2015, pp. 63-75 ; Secours Catholique (Caritas France), « *Je ne savais pas où allait notre barque* ». *Paroles d'exilés à Calais*, *op. cit.*

<sup>9</sup> Selon le recensement réalisé par *Help Refugees* en février 2016, il y avait dans le camp 4640 hommes et 205 femmes.

<sup>10</sup> DDD, *Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais*, octobre 2015, p. 82.

<sup>11</sup> CGLPL, *Recommandations en urgence du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 13 novembre 2015 relatives aux déplacements collectifs de personnes étrangères interpellées à Calais*, JORF n° 0279 du 2 décembre 2015, texte n° 91.

fins, non pas d'organiser le retour dans les pays d'origine, mais de déplacer plusieurs centaines de personnes interpellées à Calais puis réparties sur l'ensemble du territoire français, avec pour unique but de « désengorger » la ville. La CGLPL a vu dans ladite pratique une utilisation détournée de la procédure d'éloignement portant gravement atteinte aux droits et libertés fondamentaux des personnes ainsi privées de liberté.

5. Au même moment, la mission d'évaluation EPRUS<sup>12</sup> du dispositif de prise en charge sanitaire des migrants à Calais a remis au Ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, ainsi qu'au Ministre de l'intérieur un rapport déclinant 8 propositions ambitieuses, à savoir notamment :
- renforcer l'offre de soins extrahospitalière et ambulatoire ;
  - renforcer la veille sanitaire du territoire de Calais ;
  - développer sur l'ensemble du territoire de Calais une offre de prévention en priorisant deux domaines : la vaccination et la santé sexuelle ;
  - animer et coordonner les intervenants ;
  - confier le pilotage du dispositif sanitaire et la mise en œuvre de la feuille de route sanitaire à l'ARS ;
  - anticiper une éventuelle montée en charge du dispositif dans des conditions instables et évolutives<sup>13</sup>.

A la suite du dépôt de ce rapport, un service de consultation médicale a été installé, le 30 octobre 2015, au centre Jules Ferry qui ne disposait jusque-là que d'une infirmerie. Le 30 novembre 2015, *Médecins sans Frontières (MSF)* procédait à l'ouverture d'une clinique adossée à ce même centre.

6. Le 26 octobre 2015, deux ONG (*Médecins du Monde* et le *Secours Catholique/Caritas France*) présentes dans le bidonville ont déposé une requête en référé liberté, de concert avec six migrants et soutenue par plusieurs autres associations (*La Cimade*, la *Ligue des Droits de l'Homme*, *Amnesty International France*, *ACAT-France*, etc.). Dans une ordonnance en date du 2 novembre 2015, le juge des référés du tribunal administratif de Lille a enjoint au préfet :
- « de recenser les mineurs isolés étrangers en situation de détresse et de se rapprocher du Président du Département en vue de leur placement ;
  - de créer 10 points d'eau supplémentaires comportant chacun cinq robinets ;
  - de mettre en place cinquante latrines à fosse ou cuve étanche compte-tenu de la nature sablonneuse du terrain d'assiette du camp ;
  - de mettre en place un dispositif de collecte des ordures avec l'installation de conteneurs-poubelles mobiles de grande capacité et/ou de bennes supplémentaires ;
  - de procéder à un nettoyage du site ;
  - de créer un ou plusieurs accès à l'intérieur du camp pour permettre l'accès des services d'urgence et le cas échéant le déplacement des conteneurs poubelles »<sup>14</sup>.

Sur appel du ministère de l'Intérieur, le juge des référés du Conseil d'État a rendu, le 23 novembre 2015, une ordonnance confirmant en tous points celle du tribunal administratif de Lille<sup>15</sup> et donc les injonctions visant à améliorer concrètement les conditions de vie, la sécurité ou la salubrité du bidonville, ainsi que la protection effective des mineurs isolés.

7. A partir de novembre 2015, les exilés ont été encouragés par les pouvoirs publics à intégrer des centres d'accueil et d'orientation (CAO), « lieux de répit » temporaires

---

<sup>12</sup> Etablissement de préparation et de réponses aux urgences sanitaires.

<sup>13</sup> Voir EPRUS, *Rapport définitif. Mission d'évaluation du dispositif de prise en charge sanitaire des migrants à Calais*, 22 octobre 2015.

<sup>14</sup> TA Lille, Ord., 2 novembre 2015, *Médecins du Monde & autres*, req. n° 1508747, AJDA 2015, p. 2063.

<sup>15</sup> CE, Ord., 23 novembre 2015, req. n° 394540 et 394568, RDSS n° 1, janvier/février 2016, note S. Slama et D. Roman.

implantés sur l'ensemble du territoire français. Ces nouvelles structures sont destinées à permettre aux intéressés d'être pleinement informés de leurs droits et de bénéficier d'un accompagnement administratif et juridique dans le cadre du dépôt d'une demande d'asile avant d'intégrer un dispositif d'hébergement adapté (CADA, ATSA, HUDA<sup>16</sup>).

Une note conjointe du ministre de l'intérieur et de la ministre du logement *relative à la mise en œuvre du programme européen de relocalisation*, en date du 9 novembre 2015<sup>17</sup>, a enjoint aux préfets de trouver des locaux disponibles pouvant héberger des CAO et de mener à terme les procédures de transfert en application du règlement Dublin III. Une seconde note conjointe du 7 décembre 2015 limitait la durée du séjour en CAO à la période hivernale tout en demandant aux préfets :

- d'anticiper les sorties vers d'autres dispositifs (CADA, ATSA ou HUDA) ;
- de poursuivre la mise en œuvre du règlement Dublin III. en garantissant aux intéressés une information complète de leurs droits et en interdisant toute mesure de coercition à leur encontre (notamment les assignations à résidence) ;
- d'envisager l'application des clauses discrétionnaires du règlement Dublin III. « pour les personnes qui justifient d'attaches particulières au Royaume-Uni permettant leur transfert légal vers ce pays ».

8. Le 11 janvier 2016, l'Etat a procédé à l'ouverture d'un centre d'accueil provisoire (CAP), dont la gestion est depuis lors confiée à l'association *La Vie Active* qui gère déjà le centre Jules Ferry dédié à l'accueil de jour et à l'hébergement des femmes seules ou avec enfant(s). Les nouvelles installations sont calibrées pour héberger 1500 personnes dans des containers chauffés. Une « zone tampon » a été parallèlement installée pour accueillir 500 autres personnes sous des tentes de la sécurité civile.
9. Par un arrêté du 19 février 2016, la Préfète du Pas-de-Calais, matérialisant sa décision verbale du 12 février 2016, a fait commandement aux occupants « sans droit ni titre » du site de la lande de Calais de quitter et de libérer de toutes personnes et de tous biens l'emprise située dans la zone dite sud du bidonville. Le 29 février 2016, cette zone a été évacuée en occasionnant des tensions importantes, après le prononcé d'une ordonnance par le juge des référés du tribunal administratif de Lille ne suspendant la décision préfectorale qu'en tant qu'elle porte sur les lieux de vie (lieux de culte, écoles, etc.)<sup>18</sup>.
10. Le 1<sup>er</sup> mars 2016, la Permanence d'Accès aux Soins de Santé (PASS) du centre hospitalier de Calais (CHC) a repris la gestion de la « clinique MSF », étant précisé que cette dernière ONG et *Médecins du Monde (MDM)* assurent toujours dans le bidonville deux points d'entrée dans le système sanitaire.
11. Le constat de la présence de mineurs isolés étrangers (MIE) dans la zone tampon (on en aurait dénombré 77 en février 2016) et dans plusieurs CAO a suscité les plus vives inquiétudes du Défenseur des droits qui, aux termes d'une décision du 20 avril 2016, a formulé 18 recommandations pour garantir, de manière effective les droits et libertés fondamentaux de ces enfants et adolescents non accompagnés<sup>19</sup>.
12. Informée par plusieurs de ses membres de l'évolution récente de la situation, la CNCDH a décidé de préparer un avis de suivi. A cette fin, elle a procédé à de nombreuses auditions puis réalisé, les 18 et 19 avril 2016, un nouveau déplacement à Calais et dans sa proche région pour y rencontrer<sup>20</sup> :

---

<sup>16</sup> CADA : centre d'accueil pour demandeurs d'asile ; ATSA : accueil temporaire service de l'asile ; HUDA : hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile.

<sup>17</sup> NOR : INTV1524992J.

<sup>18</sup> TA Lille, Ord., 25 février 2016, *Sharifi & autres*, req. n° 1601386.

<sup>19</sup> DDD 20 avril 2016, *Décision n° MDE 2016-113*.

<sup>20</sup> Voir la liste des personnes auditionnées et rencontrées en annexe.

- les pouvoirs publics (préfet, sous-préfet, directeur de l'Office français de l'immigration et de l'intégration) ;
- les chefs de juridiction (procureurs de la République et présidents des tribunaux de grande instance de Boulogne-sur-Mer et de Saint-Omer) ;
- la Maire de Calais ;
- la direction de l'Enfance et de la Famille du Conseil départemental du Pas-de-Calais ;
- une équipe de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ;
- les associations prestataires (*La Vie Active, France Terre d'Asile*) ;
- les associations non prestataires œuvrant dans le bidonville (*L'Auberge des Migrants, Secours Catholique, Plateforme de Services aux Migrants, MDM, Salam, legal shelter, Care 4 Calais, etc.*) ;
- des personnes vivant dans le bidonville et des personnes hébergées dans le CAP.

13. Plusieurs délégations de la CNCDH ont également procédé à la visite des centres d'accueil et d'orientation de Montpellier, Strasbourg et du Mans.

14. Pour la Commission, la défense des droits de l'homme doit être au cœur de toutes les questions relatives à la gestion des migrations, celles-ci concernant au premier chef des êtres humains en situation de grande vulnérabilité<sup>21</sup> et soumis dans la plupart des cas à des discriminations et à des conditions de vie contraires à la dignité humaine<sup>22</sup>. C'est donc avec le souci de mettre au cœur de l'action étatique et des politiques européennes, le respect des libertés et droits fondamentaux des migrants et des demandeurs d'asile que la CNCDH formulera une série de recommandations portant, d'une part, sur la cause fondamentale de « l'impasse de Calais », à savoir le blocage de la frontière franco-britannique (I.) et, d'autre part, sur le respect effectif des droits fondamentaux des personnes présentes à Calais (II.).

## **I. AU PLAN INTERNATIONAL : ENGAGER UNE ACTION POLITIQUE FERME A L'EGARD DU ROYAUME-UNI**

15. A titre liminaire, il doit être précisé qu'il est à ce jour impossible de savoir si la sortie du Royaume-Uni de l'UE aura à court ou moyen terme des conséquences sur la situation des migrants présents à Calais et dans sa proche région<sup>23</sup>. Cela étant, le « Brexit » n'aura pas pour conséquence de libérer le Royaume-Uni de ses autres engagements internationaux, notamment ceux découlant tant des accords bilatéraux avec la France, que de la Convention européenne des droits de l'homme.

### **A. DENONCER LES TRAITES ET ACCORDS BILATERAUX PASSES AVEC LE ROYAUME-UNI**

#### **1. Reconsidérer objectivement la politique migratoire entre le Royaume-Uni et la France, sans omettre ses composantes humanitaires et sociales**

16. La présence de nombreux migrants en transit à Calais et dans sa proche région découle, il faut le rappeler avec force, du statut dérogatoire dont bénéficie le Royaume-Uni au sein de l'Union-Européenne (UE), ainsi que de la mise en œuvre de plusieurs traités et accords

<sup>21</sup> Voir P. Mbongo (dir.), *Migrants vulnérables et droits fondamentaux*, Berger Levrault 2015.

<sup>22</sup> Dans ce sens voir CESE, *Migrations internationales : un enjeu planétaire. Avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par Monsieur Olivier Kirsch, rapporteur, JORF 2015-31 du 12 novembre 2015*, p. 27.

<sup>23</sup> Voir *Le Monde* des 26 et 27 juin 2016, p. 10.

administratifs bilatéraux<sup>24</sup>. Si ces derniers ont eu pour objectif initial d'endiguer les migrations économiques vers le Royaume-Uni<sup>25</sup>, leur mise en œuvre aboutit, par un déplacement de la frontière britannique sur le sol français, à interdire aux migrants de quitter la France et à faire du littoral une « zone d'attente »<sup>26</sup>. Ces personnes s'y concentrent, avec les risques humanitaires et les enjeux sécuritaires que cela implique, dans la recherche et l'attente de passages clandestins qui n'ont jamais cessé.

17. La CNCDH demande une nouvelle fois aux autorités concernées de reconsidérer de façon globale la politique migratoire entre le Royaume-Uni et la France, sans omettre ses composantes humanitaires et sociales. En effet, la politique commune de l'UE en matière d'asile et de migration doit reposer sur la solidarité entre les Etats membres et suppose des mécanismes destinés à assurer un équilibre dans les efforts consentis par les différents Etats membres pour accueillir des réfugiés et supporter les conséquences de cet accueil<sup>27</sup>. Au vu de l'arrivée importante de migrants dans le Calais et le littoral du

---

<sup>24</sup> Protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni (...) *relatif aux contrôles frontaliers et à la police, à la coopération judiciaire en matière pénale, à la sécurité civile et à l'assistance mutuelle, concernant la liaison fixe transmanche*, signé à Sangatte le 25 novembre 1991 ; Protocole additionnel au Protocole de Sangatte entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni (...), *relatif à la création de bureaux chargés du contrôle des personnes empruntant la liaison ferroviaire reliant la France et le Royaume-Uni*, signé à Bruxelles le 29 mai 2000 ; Traité entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni (...) *relatif à la mise en œuvre de contrôles frontaliers dans les ports maritimes de la Manche et de la mer du Nord des deux pays*, signé au Touquet le 4 février 2003.

Voir également Arrangement administratif entre le ministère de l'Intérieur de la République française et le secrétaire d'Etat à l'Intérieur du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord *sur la lutte contre le terrorisme, le crime organisé, le trafic de drogue et l'immigration clandestine*, signé le 19 mai 1989 ; Arrangement franco-britannique *pour l'application du protocole du 25 novembre 1991 relatif aux contrôles frontaliers et à la police, à la coopération judiciaire en matière pénale, à la sécurité civile et à l'assistance mutuelle, en ce qui concerne les contrôles frontaliers dans les trains directs empruntant la liaison fixe transmanche*, signé le 29 juin 1994 ; Arrangement franco-britannique *pour l'application du protocole additionnel au protocole de Sangatte relatif à la création de bureaux chargés du contrôle des personnes empruntant la liaison ferroviaire reliant la France et le Royaume-Uni*, signé le 6 juin 2001 ; Arrangement *pour la mise en place de zones de contrôle en application du traité signé au Touquet le 4 février 2003 relatif à la mise en œuvre de contrôles frontaliers dans les ports maritimes de la Manche et de la mer du Nord des deux pays*, signé le 16 octobre 2003 ; Arrangement administratif entre le ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des libertés locales de la République française et le ministre de l'Intérieur du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord *relatif au port de l'arme de service par les agents français sur le territoire britannique en application du traité relatif à la mise en œuvre de contrôles frontaliers dans les ports maritimes de la Manche et de la mer du Nord des deux pays*, signé le 24 novembre 2003 ; Arrangement administratif *pris en application du traité signé au Touquet le 4 février 2003 et concernant les contrôles juxtaposés mis en œuvre sur les ports de Douvres et de Calais*, signé le 19 février 2004 ; Initiative conjointe de coopération de proximité entre le préfet du Pas-de-Calais et the Chief Constable of Kent Police, signée le 24 juin 2004 ; Arrangement administratif franco-britannique *de renforcement de la lutte contre l'immigration*, signé à Evian le 6 juillet 2009 ; Arrangement administratif *relatif au renforcement de la frontière commune*, signé à Londres le 2 novembre 2010 ; Accord du 20 août 2015 signé par Monsieur Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, et par Madame Theresa May, Secrétaire à l'Intérieur du Royaume-Uni ; Protocole de coopération judiciaire et policière du 7 septembre 2015 ; accord bilatéral du 3 mars 2016 consécutif au sommet d'Amiens.

<sup>25</sup> Voir notamment P. Masson, *Rapport n° 240 fait au nom de la Commission des affaires étrangères du Sénat (...) sur le projet de loi autorisant l'approbation du Protocole additionnel au Protocole de Sangatte (...)*, 29 mars 2001 ; G. Lengagne, *Rapport n° 2985 fait au nom de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale (...) sur le projet de loi adopté par le Sénat autorisant l'approbation du Protocole additionnel au Protocole de Sangatte (...)*, 18 avril 2001 ; L. Guédon, *Rapport n° 1292 fait au nom de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur le projet de loi adopté par le Sénat autorisant l'approbation du traité entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni (...) relatif à la mise en œuvre de contrôles frontaliers dans les ports maritimes de la Manche et de la mer du Nord des deux pays*.

<sup>26</sup> Comme l'a relevé J.-M. Delarue, lors de son audition du 15 juin 2016, si la frontière est imperméable aux personnes, elle est perméable aux marchandises...

<sup>27</sup> Voir notamment Conseil Européen de Tampere, *Conclusions de la Présidence*, 15 et 16 octobre 1999, point n° 4 ; Programme de La Haye « *Renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne* ». Conclusions de la Présidence, Bruxelles 4 et 5 novembre 2004, 14292/04 REV1, Annexe 1, p. 17 ; Décision n° 573/2007/CE du 23 mai 2007 du Parlement européen et du Conseil *portant création du fonds européen pour les*

Pas-de-Calais, et du désastre humanitaire qu'il engendre, la CNCDH ne peut que souhaiter un effort de solidarité et un partage équilibré des charges entre la France et le Royaume-Uni conformément au droit primaire de l'UE (articles, 67.2 et 78 à 80 du Traité sur le fonctionnement de l'UE)<sup>28</sup>.

18. Par ailleurs et surtout, si la France se doit de traiter les conséquences de la pression migratoire s'exerçant sur la zone frontalière de la Manche et de la mer du Nord, elle ne tire aucun avantage des solutions censées être apportées par les traités et accords administratifs bilatéraux. Au contraire, elle subit seule, depuis plus de 20 ans, les coûts moral, matériel et politique d'une situation humanitaire catastrophique. L'augmentation de la contribution financière du Royaume-Uni apparaît tout à fait dérisoire au regard de ces coûts, et ce d'autant plus que les financements alloués sont essentiellement dédiés à des dispositifs sécuritaires.

## 2. Mettre fin à l'existence d'une zone de non droit

19. Les traités et accords administratifs bilatéraux évoqués plus haut organisent un enchevêtrement touffu de quatre régimes juridiques de police aux frontières, les règles applicables étant différentes suivant qu'une même infraction est perpétrée dans un train circulant entre Paris et Londres, dans un train circulant entre Bruxelles et Londres, dans le port de Calais, dans le centre-ville de Calais, voire dans les emprises ferroviaires de Calais et Calais-Frethun. Du fait de cette juxtaposition de régimes juridiques, le droit applicable est extrêmement complexe et difficilement accessible notamment pour ceux qui doivent quotidiennement le mettre en œuvre<sup>29</sup>. En outre, ces textes bilatéraux sont, pour la plupart, élaborés sans transparence, de sorte qu'aucun contrôle politique effectif ne peut être exercé sur eux, et que, non publiés, ils échappent au contrôle juridictionnel et aboutissent *de facto* à créer une zone de non droit.

## 3. Mettre fin à une atteinte disproportionnée portée au droit de quitter n'importe quel pays

20. L'application des traités et arrangements administratifs bilatéraux a pour conséquence de maintenir sur le sol français des personnes en transit dépourvues de visa. Celles-ci essayent, bien souvent au péril de leur vie, de gagner coûte que coûte le Royaume-Uni en recourant à l'aide de passeurs peu scrupuleux et ce, alors même que quitter le territoire français est un droit. Pour toutes ces raisons, la CNCDH voit dans l'application des accords bilatéraux une atteinte disproportionnée au droit fondamental de « quitter n'importe quel pays »<sup>30</sup> énoncé à l'article 2-2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme (CESDH)<sup>31</sup>.

---

*réfugiés (...)*, considérant n° 6 ; Commission des communautés européennes, *Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun*, Bruxelles le 6 juin 2007, COM(2007) 301, pp. 11-13 ; Règlement (UE) n° 516/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création du fonds asile migration et intégration (...), considérants n° 1 et 2.

<sup>28</sup> Dans ce sens CESE, *Avis précité*, pp. 37-39.

<sup>29</sup> Voir O. Cahn, *La coopération policière franco-britannique dans la zone frontalière transmanche*, Thèse de doctorat en droit pénal, Université de Poitiers 2006, pp. 244, 336, 578-579.

<sup>30</sup> Voir Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Le droit de quitter un pays. Document thématique*, Editions du Conseil de l'Europe 2013 ; C. Wihtol de Wenden, *Le droit d'émigrer*, CNRS-éditions 2013.

<sup>31</sup> Article 2 - « Liberté de circulation.

1. *Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.*

2. *Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.*

3. *L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté*

21. Plus généralement, il convient de rappeler que les mouvements migratoires sont, depuis plus de trente ans, trop souvent considérés comme une « menace », de nombreux discours officiels martelant que la fermeture des frontières et la répression sont la seule politique possible<sup>32</sup>. Cette pensée unique est si prégnante, du fait notamment des enjeux électoraux et de la progression des extrémismes<sup>33</sup>, que toute autre approche du phénomène migratoire est considérée comme irréaliste, utopique, voire irresponsable. Pour la CNCDH, le débat démocratique s'enrichirait à prendre en compte la valorisation de la mobilité comme un facteur essentiel du développement humain<sup>34</sup>, ou encore à consacrer la liberté de circulation<sup>35</sup>. Cette prise en compte s'impose d'autant plus que les mouvements de population sont appelés à perdurer et même à s'accroître.

#### 4. Mettre fin à une atteinte portée à la substance même du droit d'asile

22. Certaines stipulations contenues dans ces accords bilatéraux sont relatives à la détermination de l'Etat responsable du traitement de la demande d'asile. C'est le cas de l'article 4 du protocole additionnel de Sangatte<sup>36</sup> et de l'article 9 du Traité du Touquet<sup>37</sup>. Pour la CNCDH l'application de ces textes aboutit en pratique et en droit à écarter les dispositions du règlement Dublin III.<sup>38</sup> (voir *infra*), alors pourtant que la France et le Royaume-Uni sont tenus par le droit dérivé de l'UE et que, dès 1997, le service juridique du Conseil de l'UE avait souligné la contrariété de ces deux articles à l'ancienne Convention de Dublin<sup>39</sup>.

23. De plus et surtout, l'externalisation des contrôles frontaliers britanniques sur le sol français garantit au Royaume-Uni de n'être quasiment jamais saisi de demandes d'asile, les conditions fixées par les stipulations précitées ne pouvant en pratique que très

---

*publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.*

4. *Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique ».*

<sup>32</sup> Dans ce sens D. Lochak, *Face aux migrants : Etat de droit ou état de siège ?*, Textuel 2007, pp. 108-109 ; Amnesty International, *Rapport annuel 2013*, mai 2013, *Avant-propos*. Voir également E. Aubin, *Droit des étrangers*, Gualino 2014, n° 20-22, pp. 38-41 qui, à propos du droit des étrangers, évoque « *un droit inconstant prisonnier de ses obsessions sécuritaires* ».

Sur l'impulsion européenne de cette politique sécuritaire, voir F. Jault-Seseke, S. Corneloup et S. Barbou des Places, *Droit de la nationalité et des étrangers*, PUF 2015, n° 293 à 295, pp. 242-244.

<sup>33</sup> Voir P. Muzny (dir.), *Les démocraties face à l'extrémisme*, Institut Universitaire Varenne 2014.

<sup>34</sup> Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), *Lever les barrières : mobilité et développement humain*, 2009.

<sup>35</sup> Voir GISTI (dir.), *Liberté de circulation*, *op. cit.*

<sup>36</sup> Article 4 : « (...) lorsqu'une personne présente une demande tendant à bénéficier de la qualité de réfugié ou de toute autre protection prévue par le droit international ou par le droit interne de l'Etat de départ lors du contrôle effectué dans la gare de l'Etat de départ par les agents de l'Etat d'arrivée, cette demande est examinée par les autorités de l'Etat de départ conformément à ses règles et procédures de droit interne.

*Les mêmes dispositions sont applicables lorsque la demande est présentée après que la personne a franchi ce contrôle et avant la fermeture des portes au dernier arrêt prévu dans une gare située sur le territoire de l'Etat de départ. Dans le cas où une demande est effectuée postérieurement à la fermeture des portes, elle est traitée par l'Etat d'arrivée, selon ses procédures et règles de droit interne ».*

<sup>37</sup> Article 9 : « Lorsqu'une personne émet une demande d'asile ou sollicite toute autre forme de protection prévue par le droit international ou le droit national de l'Etat de départ au cours d'un contrôle effectué dans l'Etat de départ par les agents en poste de l'Etat d'arrivée, la demande est examinée par les autorités de l'Etat de départ conformément à la procédure nationale de cet Etat.

*Les mêmes dispositions sont applicables lorsque la demande est faite après l'accomplissement des formalités d'un tel contrôle et avant le départ du navire. Lorsque la demande est faite après le départ du navire, celle-ci est examinée par l'Etat d'arrivée conformément à son droit national ».*

<sup>38</sup> Dans ce sens O. Cahn (Université de Cergy-Pontoise/CESDIP), *Audition du 12 avril 2016*.

<sup>39</sup> Avis du service juridique du Conseil de l'UE n° 13532/97 du 23 décembre 1997, non publié. Pour plus de détails, voir O. Cahn, *La coopération policière franco-britannique dans la zone frontalière transmanche*, *op. cit.*, pp. 112-113, 118-119.

difficilement être réunies. Ainsi les accords et arrangements administratifs bilatéraux empêchent-ils le dépôt des demandes d'asile au Royaume-Uni. La CNCDH y voit une atteinte à la substance même du droit d'asile. Elle s'étonne d'ailleurs que la France n'ait pas encore supprimé les stipulations des arrangements administratifs incompatibles avec les dispositions du règlement Dublin III. et que la Commission européenne n'ait pas davantage relevé ces incompatibilités conformément à l'article 36 de ce règlement.

**Recommandation n° 1 :** La CNCDH recommande instamment la dénonciation des traités et accords dits du Touquet et de Sangatte, ainsi que la dénonciation du protocole additionnel de Sangatte.

## B. POURSUIVRE LES EFFORTS POUR REGROUPER LES FAMILLES AU ROYAUME-UNI

24. La CNCDH considère que le Royaume-Uni se doit d'assumer ses responsabilités au regard des obligations découlant d'une garantie effective du droit à la vie privée et familiale (articles 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE). En effet, de nombreux migrants désirant gagner le Royaume-Uni :

- relèvent des dispositions du règlement Dublin III.<sup>40</sup> ;
- parlent anglais ;
- déclarent avoir de la famille ou des proches au Royaume-Uni.

25. A cet égard, la CNCDH tient à rappeler une nouvelle fois que le règlement Dublin III. ne doit pas être exclusivement interprété comme un instrument de répartition des demandes d'asile entre les Etats membres<sup>41</sup>.

D'une part, le considérant n° 17 énonce : « *Il importe que tout Etat membre puisse déroger aux critères de responsabilité, notamment pour des motifs humanitaires et de compassion, afin de permettre le rapprochement de membres de la famille, de proches ou de tout autre parent et examiner une demande de protection internationale introduite sur son territoire ou sur le territoire d'un autre Etat membre, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères obligatoires fixés par le présent règlement* ». Dès lors que des migrants présents à Calais relèvent de ce texte, celui-ci doit être prioritairement mis en œuvre pour activer la solidarité entre la France et le Royaume-Uni et ce, tant au bénéfice des mineurs que des majeurs.

D'autre part, le considérant n° 14 pose le principe selon lequel « *le respect de la vie familiale devrait être une considération primordiale pour les Etats membres lors de l'application du règlement* », tandis que le considérant n° 16 insiste sur la nécessaire garantie du principe de l'unité familiale, notamment dans l'intérêt supérieur de l'enfant. A cet égard, l'article 6-1 du règlement dispose de manière générale que « *L'intérêt supérieur de l'enfant est une considération primordiale pour les États membres dans toutes les procédures prévues par le présent règlement* ». Puis l'article 6-3 précise que « *Lorsqu'ils évaluent l'intérêt supérieur de l'enfant, les États membres coopèrent étroitement entre eux et tiennent dûment compte, en particulier, des facteurs suivants : a) les possibilités de regroupement familial ; b) le bien-être et le développement social du mineur ; c) les considérations tenant à la sûreté et à la sécurité, en particulier lorsque le mineur est susceptible d'être une victime de la traite des êtres humains ; d) l'avis du mineur, en fonction de son âge et de sa maturité* ».

26. La CNCDH relève avec satisfaction que, selon la note précitée du 7 décembre 2015, « *les CAO doivent permettre d'identifier ceux des migrants qui justifient d'attaches particulières au Royaume-Uni permettant leur transfert légal vers ce pays au titre des*

<sup>40</sup> Pour un constat identique, DDD, *Exilés et droits fondamentaux*, op. cit., p. 41.

<sup>41</sup> Dans ce sens, voir également CESE, *Avis précité*, pp. 40-42.

clauses discrétionnaires prévues par le règlement Dublin III. Il est essentiel qu'un nombre significatif de situations soient remontées à la direction générale des étrangers en France, service de l'asile, afin que celle-ci puisse solliciter leur examen bienveillant par les autorités britanniques ». Une cellule spécialisée dans le regroupement familial a été mise en place dans certains CAO. Il s'agit là d'une évolution positive confirmée lors du sommet franco-britannique qui s'est tenu le 3 mars 2016 à Amiens et dont une partie des négociations a porté sur le principe et les modalités du rapprochement familial, notamment au bénéfice des mineurs isolés. A cette fin, l'administration britannique a détaché un officier de sa direction de l'asile au sein du ministère de l'Intérieur français pour mettre en place une procédure simplifiée et accélérée. C'est ainsi qu'un peu plus d'une vingtaine de personnes ont déjà pu rejoindre le Royaume-Uni, 46 autres dossiers étant à ce jour en cours de traitement<sup>42</sup>. Pour la CNCDH, si ces premiers départs constituent un progrès, leur nombre est bien trop faible par rapport à celui des personnes présentes à Calais qui pourraient objectivement prétendre au regroupement familial<sup>43</sup>. Aussi, l'association *France Terre d'Asile (FTDA)* a-t-elle été missionnée par les services de l'Etat pour une période de deux mois (mai et juin 2016) afin d'expérimenter un dispositif d'identification, d'information et d'accompagnement des mineurs isolés étrangers présents sur le site et déclarant avoir un membre de leur famille au Royaume-Uni. Cela étant, l'exigence du dépôt d'une demande d'asile pour pouvoir prétendre à une procédure de regroupement familial est très contraignante et suppose la désignation d'un administrateur *ad hoc* spécialement formé<sup>44</sup>. Il pourrait donc être envisagé d'appliquer également l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme garantissant le droit au respect de la vie familiale des étrangers.

**Recommandation n° 2 :** La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de poursuivre leurs efforts dans le sens d'une application systématique de l'article 8 du règlement Dublin III. relatif aux mineurs non accompagnés<sup>45</sup>, étant rappelé que l'Etat dans

---

<sup>42</sup> M. Derain, Conseillère droits de l'enfant auprès de la Ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes, *Audition du 15 juin 2016*.

<sup>43</sup> Monsieur Stéphane Duval, Directeur du Service d'Accueil et d'Aide aux Personnes Migrantes, a, le 18 avril 2016, précisé à la délégation de la CNCDH que 90 mineurs isolés étrangers présents sur le site pourraient potentiellement faire l'objet d'un regroupement familial sur le fondement du règlement Dublin III.

<sup>44</sup> M. Derain, Conseillère droits de l'enfant auprès de la Ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes, *Audition du 15 juin 2016*.

Voir également Trajectoires/UNICEF, *Ni sains, ni saufs. Enquête sur les enfants non accompagnés dans le Nord de la France*, juin 2016, p. 67.

<sup>45</sup> Article 8 : « 1. Si le demandeur est un mineur non accompagné, l'État membre responsable est celui dans lequel un membre de la famille ou les frères ou sœurs du mineur non accompagné se trouvent légalement, pour autant que ce soit dans l'intérêt supérieur du mineur. Lorsque le demandeur est un mineur marié dont le conjoint ne se trouve pas légalement sur le territoire des États membres, l'État membre responsable est l'État membre où le père, la mère, ou un autre adulte responsable du mineur de par le droit ou la pratique de l'État membre concerné, ou l'un de ses frères ou sœurs se trouve légalement.

2. Si le demandeur est un mineur non accompagné dont un proche se trouve légalement dans un autre État membre et s'il est établi, sur la base d'un examen individuel, que ce proche peut s'occuper de lui, cet État membre réunit le mineur et son proche et est l'État membre responsable, à condition que ce soit dans l'intérêt supérieur du mineur.

3. Lorsque des membres de la famille, des frères ou des sœurs ou des proches visés aux paragraphes 1 et 2 résident dans plusieurs États membres, l'État membre responsable est déterminé en fonction de l'intérêt supérieur du mineur non accompagné.

4. En l'absence de membres de la famille, de frères ou sœurs ou de proches visés aux paragraphes 1 et 2, l'État membre responsable est celui dans lequel le mineur non accompagné a introduit sa demande de protection internationale, à condition que ce soit dans l'intérêt supérieur du mineur.

La Commission est habilitée à adopter des actes délégués en conformité avec l'article 45 en ce qui concerne l'identification des membres de la famille, des frères ou sœurs ou des proches du mineur non accompagné; les critères permettant d'établir l'existence de liens familiaux avérés; les critères permettant d'évaluer la capacité d'un proche de s'occuper du mineur non accompagné, y compris lorsque les membres de la famille, les frères ou sœurs ou les proches du mineur non accompagné résident dans plus d'un État membre. Lorsqu'elle exerce son pouvoir d'adopter des actes délégués, la Commission ne va pas au-delà de la portée de l'intérêt supérieur de l'enfant, tel que prévu à l'article 6, paragraphe 3.

lequel ledit mineur a introduit une demande de protection internationale a l'obligation d'identifier les membres de sa famille, notion à entendre au sens large, et ses proches (articles 6-4 alinéa 1<sup>er</sup> et L. 741-4 du CESEDA). À cette fin, cet État membre peut faire appel à l'assistance d'une organisation internationale ou de toute autre organisation pertinente et peut faciliter l'accès du mineur aux services de recherche de personnes de ces organisations (article 6-4 alinéa 2).

**Recommandation n° 3 :** La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de poursuivre leurs efforts dans le sens d'une application systématique des autres clauses dites familiales du règlement Dublin III. (articles 9, 10, 11 et 16), lorsqu'une personne - mineure ou majeure - a des parents ou des proches au Royaume-Uni.

27. Dans le même sens, la CNCDH s'est, à plusieurs reprises, prononcée en faveur de l'application systématique par la France des clauses discrétionnaires de l'article 17 du règlement Dublin III. en cas de risque manifeste d'atteinte aux droits de l'homme dans le pays de renvoi<sup>46</sup>. A ce propos, elle a été informée que les intéressés attendent de nombreux mois (6 mois) avant de pouvoir déposer leur demande d'asile en France après que le premier Etat d'accueil a donné son accord. Aussi, ce fonctionnement bureaucratique contraint-il ces personnes à vivre dans la jungle.

**Recommandation n° 4 :** La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de poursuivre leurs efforts dans le sens d'une application systématique de la clause humanitaire de l'article 17-2 du règlement Dublin III. en vertu de laquelle la France peut demander au Royaume-Uni « *de prendre un demandeur en charge pour rapprocher tout parent pour des raisons humanitaires fondées, notamment sur des motifs familiaux ou culturels* », même si le Royaume-Uni n'est pas compétent pour traiter de la demande d'asile, au regard des critères fixés par le règlement.

28. Enfin, si le Royaume-Uni devait sortir de l'UE, cela aurait pour conséquence d'entraîner l'inapplicabilité du règlement Dublin III. Dans un tel cas de figure, le Royaume-Uni ne sera pas libéré du respect des obligations découlant de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

**Recommandation n° 5 :** La CNCDH recommande que les autorités britanniques soient priées d'assumer les engagements pris au titre de l'article 8 de la CESDH garantissant le droit au regroupement familial.

---

6. La Commission établit, par voie d'actes d'exécution, les conditions uniformes pour la consultation et l'échange d'informations entre les États membres. Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 44, paragraphe 2 ».

<sup>46</sup> Voir Avis sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile, JORF n° 0005 du 7 janvier 2015, texte n° 57, § 26.

## II. AU PLAN NATIONAL : ENGAGER UNE ACTION POLITIQUE PROACTIVE EN FAVEUR DES DROITS FONDAMENTAUX DES PERSONNES MIGRANTES

### A. MIEUX COORDONNER LES ACTIONS DE L'ETAT, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DES ASSOCIATIONS

29. La société civile est impliquée depuis de nombreuses années dans l'aide apportée aux migrants à Calais. Les associations locales « historiques », telles que *l'Auberge des Migrants* et *Salam*, ont joué un rôle essentiel dès l'arrivée des premières personnes en transit. Quant aux associations nationales, telles que le *Secours Catholique* ou *MDM*, elles mobilisent leurs délégations régionales pour dispenser des aides spécifiques. A ce jour, une trentaine d'associations, dont certaines britanniques, œuvrent sur le site.
30. Lors de son déplacement à Calais, la CNCDH a constaté un manque flagrant de communication et de coordination entre les associations non prestataires et les pouvoirs publics. Contrairement à la situation de 2015, la délégation de la Commission a eu l'impression négative d'une détérioration des relations. Cela provoque une dispersion des initiatives dont certaines, rares mais avérées, confinant parfois à l'amateurisme, ont pour conséquence désastreuse de manquer le but qu'elles poursuivent : améliorer la situation des migrants.
31. Cela étant, il convient de saluer le travail réalisé par la *Plateforme de Services aux Migrants (PSM)*<sup>47</sup> constituée pour coordonner les initiatives de la société civile. Cette structure est animée d'une réelle volonté de faire progresser les relations avec les autorités politiques et administratives. Pourtant le dialogue avec celles-ci reste encore souvent difficile, alors même que l'abstention des pouvoirs publics a contraint les associations à remplir, à leur initiative, des missions relevant normalement de la compétence de l'Etat ou des collectivités territoriales.
32. La CNCDH salue le travail considérable et l'engagement exemplaire des associations impliquées au premier chef dans l'aide aux personnes migrantes présentes à Calais et dans le Calaisis. Il convient de relever leurs actions en matière :
- d'assainissement (latrines, collectes des déchets, vidage des bennes, etc.) : *ACTED, Green Light, Médecins sans Frontières* ;
  - d'accès aux soins médicaux et à la médecine de prévention (vaccination, etc.) : *Médecins du Monde, Médecins sans Frontières, Gynécologie sans Frontières, Hummingbirds, Hands International* ;
  - de distribution de nourriture et de repas : *Ashram Kitchen, Auberge des Migrants, La Cuisine des Belges, Flandre Terre Solidaire, Kitchen in Calais, Salam* ;
  - de distribution de vêtements et de couvertures : *Auberge des Migrants, Care 4 Calais, Flandre Terre Solidaire, Salam, Secours Catholique, Women and Children Center (Liz)* ;
  - d'hébergement : *ECNOU* (hébergement de femmes par des bénévoles) ;
  - de distribution de matériel de camping : *Care 4 Calais, Salam, First Aid Caravans* ;
  - d'aide spécifique aux mineurs : *Baloos Youth Center, France Terre d'Asile* ;
  - d'accès au droit : *La Cabane Juridique, Ecole laïque du Chemin des Dunes* ;
  - d'accès à la procédure d'asile : *France Terre d'Asile, Secours Catholique* ;
  - d'accès à la procédure de regroupement familial : *Citizen UK, la cabane juridique* ;
  - d'enseignement des langues : *Ecole « d'Art et Métiers », Ecole laïque du Chemin des Dunes, Secours Catholique* ;

---

<sup>47</sup> Voir [www.psmigrants.org](http://www.psmigrants.org).

- d'activités culturelles et artistiques : *Ecole « d'Art et Métiers »*, *Ecole laïque du Chemin des Dunes*, *Jungle Books*, *SOAS*<sup>48</sup>.

33. Parfois, l'aide apportée aux migrants est aussi le fruit d'actions individuelles spontanées, telles que le « Bus de Liz » destiné à l'accueil et à l'orientation des femmes.
34. La richesse et la multiplicité de ces initiatives témoignent de la prégnance et de l'intensité de l'engagement citoyen, et ce d'autant plus que ces associations travaillent fréquemment dans des conditions difficiles et sont contraintes en permanence de « gérer la pénurie ».

**Recommandation n° 6 :** La CNCDH recommande une nouvelle fois que les actions de l'Etat, des collectivités territoriales concernées et des associations soient coordonnées dans l'objectif d'assurer la satisfaction des besoins fondamentaux des personnes présentes et la recherche de solutions à long terme. Cette coordination doit s'inscrire dans une stratégie établie et transparente, et doit permettre aux services publics impliqués de bénéficier de l'expertise et de l'expérience des associations.

## B. POURSUIVRE LES EFFORTS POUR AMELIORER LES CONDITIONS D'EXISTENCE

### 1. S'agissant de l'accès aux conditions minimales d'existence dans le bidonville

35. A partir de l'été 2014, les migrants ont été incités à s'installer, dans des conditions extrêmement précaires, sur une lande mise à leur disposition par la commune et le conseil régional. Le terrain, d'une superficie de 18 hectares, situé à l'extérieur de Calais (à environ 4 kilomètres du centre) en contrebas de la route nationale 126, est accidenté, sablonneux, exposé au vent et aux intempéries. Lors de son déplacement du 4 juin 2015, la CNCDH avait relevé qu'il ne comprenait aucune installation permettant une vie digne. Il n'y avait ni électricité ni éclairage ni toilettes ni points d'eau ni drainage et assainissement. Une seule benne à déchets était mise à disposition de l'ensemble des migrants, si bien que les ordures et excréments jonchaient le sol. L'appellation « *jungle* »<sup>49</sup> est couramment utilisée, y compris par les pouvoirs publics, en référence aux conditions de vie infra-humaines dans lesquelles sont maintenues ces personnes en exil, en violation du droit à la dignité humaine (article 1<sup>er</sup> de la Charte des droits fondamentaux de l'UE).
36. La Commission relève avec satisfaction les changements intervenus depuis sa précédente mission avec l'installation de 123 latrines (nettoyées et vidangées quotidiennement), de 15 points d'eau, de cinq bennes à déchets et de 30 points de collecte de déchets (avec ramassage quotidien). Elle note cependant qu'il aura fallu recourir à la procédure de référé-liberté évoquée plus haut pour en arriver là. De plus, les nouveaux aménagements restent sous-dimensionnés au regard du nombre de migrants présents à Calais, à savoir 3500 personnes selon les pouvoirs publics, autour de 5200 selon le recensement réalisé conjointement par *Help Refugees UK* et *l'Auberge des*

<sup>48</sup> Cette liste ne saurait être exhaustive.

<sup>49</sup> « *Dzangâl, forêt : le mot est d'abord utilisé par les Afghans pour désigner les campements de cabanes dans lequel les exilés sont amenés à vivre auprès des frontières auxquelles ils sont bloqués, de la Grèce à Calais. Sous la forme anglaise de jungle, il est repris par les exilés des autres pays. La forêt comme espace de l'animalité, alors que les humains vivent dans les maisons et les villes* » (P. Wannesson, « Une Europe des jungles », *Plein droit* n° 104, mars 2015, p. 18).

*Migrants*. Il est donc impératif que ces installations répondent aux standards humanitaires minima<sup>50</sup>.

**Recommandation n° 7 :** La CNCDH recommande, conformément aux standards humanitaires minima, l'installation en nombre suffisant de points d'eau potable<sup>51</sup>, de toilettes publiques<sup>52</sup>, de bennes de récupération des déchets avec ramassage quotidien et d'un système d'éclairage réparti dans toutes les zones d'occupation.

37. Par ailleurs, la délégation de la CNCDH a, lors de son déplacement des 18 et 19 avril 2016, fait le constat :

- qu'entre 2000 et 3500 personnes continuent à vivre dans le bidonville sous des abris de fortune dangereux et insalubres dans un état de dénuement total<sup>53</sup> ;
- que nombre de ces installations de fortune se pérennisent, à défaut de relogement par l'Etat ;
- que, depuis le démantèlement de la zone sud de la lande, les personnes restées à Calais sont contraintes de vivre sur le reste du terrain dans des conditions de promiscuité aggravée - avec tous les risques que cela implique (incendie, conflits, propagation d'épidémies,...) - et sans avoir un accès facile aux points d'eau et autres lieux de vie (école, église, etc.) pourtant maintenus dans la zone évacuée.

38. Au regard de ce qui précède, la CNCDH considère que les migrants vivant dans le bidonville, tous potentiellement admissibles au statut de réfugié, sont intrinsèquement vulnérables<sup>54</sup>. Par conséquent, la Commission estime<sup>55</sup> que ces personnes doivent

---

<sup>50</sup> Ces standards ont notamment été définis dans le cadre du *Manuel Sphère* rédigé par des ONG (en ligne sur : [www.spherehandbook.org](http://www.spherehandbook.org)) et du *Manuel d'urgence* du HCR (UNHCR, *Handbook of Emergencies*, 3<sup>ème</sup> éd. 2007, en ligne sur : <http://www.unhcr.org/472af2972.html>).

<sup>51</sup> Aux termes du *Manuel Sphère* précité, il convient d'installer au minimum un robinet à haut débit pour 250 personnes.

<sup>52</sup> Notons que le *Manuel Sphère* précité prévoit l'installation d'au minimum une latrine pour 50 personnes.

<sup>53</sup> Pour des témoignages, voir E. Chabauty, P. Freyburger et L. Georges, *op. cit.*, pp. 21-52 ; M.-F. Colombani et D. Roudeau, *Bienvenue à Calais. Les raisons de la colère*, Actes Sud 2016.

<sup>54</sup> Cour EDH, Gde chbre, 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, req. n° 30696/09, § 251, qui énonce à propos des demandeurs d'asile qu'ils constituent « un groupe de la population particulièrement défavorisé et vulnérable qui a besoin d'une protection spéciale ».

Pour sa part, le Conseil d'Etat apprécie l'atteinte au droit à des conditions matérielles d'accueil en fonction de la situation personnelle de l'intéressé et de sa vulnérabilité (CE 13 août 2010, *Ministre de l'immigration c. M.*, req. n° 342330). Un demandeur d'asile considéré comme plus vulnérable serait prioritaire pour accéder à des conditions d'hébergement dignes. Le raisonnement du Conseil d'Etat revient en définitive à admettre qu'un demandeur d'asile ne présentant aucune vulnérabilité particulière (de sexe masculin, seul, en bonne santé, etc.), dans une région où les moyens manquent, peut être hébergé en tente, à même le sol, dans des conditions d'hygiène et de sécurité extrêmement précaires (CE 19 novembre 2010, *Ministre de l'immigration c. Panokheel*, req. n° 344286 ; voir également S. Slama, « Des demandeurs d'asile sous tentes en plein hiver : la protection de l'effectivité du droit d'asile par le juge administratif ne va pas toujours de soi », *Rec. Dalloz* 2010, p. 2918). Une catégorisation des demandeurs d'asile selon leur situation personnelle entraîne l'exclusion du dispositif national d'accueil de ceux qui ne sont pas considérés comme particulièrement vulnérables (CE 27 octobre 2010, req. n° 343898 ; CE 22 novembre 2010, req. n° 344373). La restriction croissante du droit à des conditions matérielles d'accueil, par le biais de l'instauration de priorités dans l'accès à ce droit, a donc pour conséquence de réduire considérablement les obligations pesant sur l'administration. Le Conseil d'Etat a en effet rejeté en référé la demande de désignation d'un centre d'hébergement formée par un couple de ressortissants albanais demandeurs d'asile, dont la femme se trouvait dans un état de santé délicat. Aux termes de l'ordonnance, l'état de santé de la requérante « n'apparaît pas d'une telle gravité qu'il nécessiterait un hébergement d'urgence immédiat ». Elle ajoute que son état de santé est « suffisamment préoccupant pour ne pas laisser Mme D. vivre dans la rue sans bénéficier d'une prise en charge médicale », sans pour autant enjoindre l'administration de lui indiquer un lieu d'hébergement (CE 5 avril 2013, req. n° 367232 ; voir également K. Michelet, « Le droit des demandeurs d'asile à des conditions matérielles d'accueil décentes : un droit en perte d'effectivité ? », *AJDA* 2013, p. 1633).

<sup>55</sup> Dans le même sens, DDD, *Exilés et droits fondamentaux*, *op. cit.*, pp. 15-20.

bénéficiaire du droit inconditionnel à un hébergement d'urgence, conformément à l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles<sup>56</sup> et au droit dérivé de l'UE<sup>57</sup>.

**Recommandation n° 8 :** La CNCDH recommande que toute personne vivant dans le bidonville de Calais, et de ce fait intrinsèquement vulnérable, bénéficie d'un accès immédiat à un hébergement lui assurant des conditions de vie dignes et décentes.

39. Enfin, la concentration de plusieurs milliers de personnes dans le bidonville - où vivent près de 10 communautés - est de nature à engendrer la survenance régulière de violences<sup>58</sup>. Une étude a récemment mis en évidence un important sentiment d'insécurité chez les migrants<sup>59</sup> et les auditions conduites à la CNCDH ont établi que ces derniers sont demandeurs d'une présence policière pour assurer leur sécurité.

**Recommandation n° 9 :** La CNCDH recommande que soit assurée une présence policière sous forme d'îlotage.

## 2. S'agissant de l'accès aux conditions minimales d'existence dans les installations jouxtant le bidonville

40. A ce jour l'association *La Vie Active* gère, en recourant aux services de 169 salariés, un ensemble d'installations complémentaires comprenant le Centre d'accueil provisoire (CAP) destiné à la mise à l'abri, ainsi que le centre d'accueil Jules Ferry destiné à répondre aux besoins élémentaires des migrants et à l'hébergement des femmes isolées. Le coût de fonctionnement de ces structures est estimé à 16 millions d'euros annuels.

41. Le CAP, installé sur le terrain du bidonville depuis le 15 janvier 2016, est un ensemble clôturé comprenant :

- 125 containers chauffés permettant d'héberger chacun 12 personnes, soit 1500 places au total, étant précisé que deux espaces de 6 containers sont réservés aux familles (soit 144 places au total). Chaque container est doté de 6 lits superposés, de deux radiateurs électriques et d'une prise électrique par personne ;

---

<sup>56</sup> Article L. 345-2-2 du CASF : « 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 ».

<sup>57</sup> Voir la directive n° 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte).

Sur le fondement de ses dispositions, la CJUE a énoncé dans un arrêt du 27 février 2014 que « l'économie générale et la finalité de la directive (...) ainsi que le respect des droits fondamentaux, notamment les exigences de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit être respectée et protégée, s'opposent à ce qu'un demandeur d'asile soit privé, fût-ce pendant une période temporaire, après l'introduction d'une demande d'asile, de la protection des normes minimales établies par cette directive » (CJUE 27 février 2014, C-79/13, § 35). Ces conditions matérielles d'accueil doivent au demeurant bénéficier à tous les demandeurs d'asile, même à ceux placés en « procédure Dublin » (CJUE 27 septembre 2012, C-179/11 ; CE 14 février 2013, req. n° 365637, 365638).

<sup>58</sup> Le jeudi 26 mai en fin d'après-midi, une trentaine de migrants, deux policiers et cinq bénévoles ont été blessés dans la « jungle » de Calais lors d'une rixe opposant environ deux cents migrants afghans et soudanais (source : *Le Monde* du 26 mai 2016).

<sup>59</sup> Refugee Rights Data Project, *The Long Wait. Filling Data Gaps Relating to Refugees and Displaced People in the Calais Camp. Report*, février 2016, pp. 9-14. 61,6% des migrants rencontrés dans le cadre de cette étude déclarent ne jamais se sentir en sécurité.

- 6 espaces de convivialité : 3 préaux dotés de prises électriques et trois salles (la première étant destinée aux familles, la deuxième aux adolescents et la troisième aux adultes) ;
- 50 points de collecte de déchets ;
- 32 points d'eau ;
- 80 toilettes sèches.

42. Il s'agit d'un centre semi-ouvert. L'accès aux installations est contrôlé pour des raisons de sécurité. Pour y entrer le migrant déclare une identité (qui n'est pas vérifiée) et se soumet à une prise de la biométrie de sa main. Précisons qu'il ne s'agit pas d'une prise d'empreintes digitales, mais de l'enregistrement de la forme et de la taille de la main dans un calibre.

43. La CNCDH salue la mise en place de ces installations dans la mesure où elles offrent des conditions de vie plus décentes qu'auparavant<sup>60</sup>. Lors de son dernier déplacement sur les lieux, elle a néanmoins constaté la sous-capacité de ce dispositif, entre 2000 et 3500 personnes dormant encore à ce jour dans des conditions indignes au sein du bidonville attenant. Les évolutions géopolitiques à court et moyen terme laissent penser que la situation va perdurer, voire s'aggraver. En outre, la CNCDH regrette, à l'instar de nombreux observateurs et intervenants, l'aspect peu avenant et froid des nouvelles installations. A cela s'ajoute le peu d'attrait et le manque de convivialité des espaces de vie.

**Recommandation n° 10** : La CNCDH recommande l'augmentation des moyens humains et matériels afin d'augmenter les capacités d'accueil dignes, selon des modalités à débattre avec tous les acteurs impliqués.

**Recommandation n° 11** : La CNCDH recommande de confier la gestion des espaces de convivialité et de vie à des associations répondant aux exigences définies dans un cahier des charges. Il est urgent de développer dans lesdits espaces de vie des activités culturelles, éducatives, etc.

44. Quant au centre d'accueil « Jules Ferry », il permet aux migrants d'accéder :

- à l'eau potable (60 points d'eau) ;
- à des toilettes (40 WC) ;
- à des douches (60 douches une douche durant 6 minutes accessibles de 9 h 30 à 13 h 30). 10 douches supplémentaires devraient être prochainement installées ;
- à une laverie ;
- à des prises électriques (pour la recharge des téléphones portables) ;
- à des distributions de thé et de café ;
- à un petit déjeuner (distribution de 9 h à 12 h de 1500 à 2000 petits déjeuners) et à un repas (distribution de 15 h à 18 h de 2200 à 2500 repas). Deux files d'attente sont organisées et un toit les protège des intempéries ;
- à trois préaux dotés de systèmes de chauffage d'appoint, mais dépourvus de tables et de chaises ;
- à un espace comprenant outre 400 places d'hébergement destinées aux femmes et aux enfants (200 dans des modulaires et 200 sous des tentes chauffées), 30 douches, une laverie, une cuisine et un espace de convivialité (salle polyvalente).

45. Ici encore la CNCDH ne peut que saluer l'évolution positive de la situation, dès lors que plusieurs de ses recommandations ont été prises en compte - notamment en ce qui

---

<sup>60</sup> L'installation du CAP a coûté environ 20 millions d'euros.

concerne l'accès à l'eau et l'assainissement. Les installations sont cependant manifestement sous-dimensionnées au regard du nombre de migrants présents sur le site.

**Recommandation n° 12** : La CNCDH recommande que l'ensemble des installations gérées par l'association *La Vie Active* sur le site de Calais réponde aux standards humanitaires internationaux, en particulier ceux fixés par le HCR.

46. Enfin, la CNCDH note également qu'il a été satisfait à ses préconisations relatives aux conditions de distribution des repas. Elle estime néanmoins que la distribution de deux repas journaliers est indispensable. A défaut, l'installation de cuisines collectives est souhaitable.

**Recommandation n° 13** : La CNCDH recommande la distribution de deux repas par jour en plus du petit-déjeuner, ainsi que l'installation de cuisines collectives. A cette fin, il est indispensable d'augmenter les moyens alloués à l'association *La Vie Active*.

### C. MIEUX GARANTIR LA PROTECTION DE LA SANTE ET L'ACCES AUX SOINS

47. Dans son avis du 2 juillet 2015, la CNCDH avait alerté les pouvoirs publics de la situation sanitaire alarmante et du déficit flagrant de l'offre de soins de santé primaires proposés aux migrants présents à Calais. Elle rappelait que les conditions déplorables et dangereuses dans lesquelles étaient maintenus ces derniers généraient de lourdes conséquences pour leur santé physique et psychique. En effet, l'offre de soins de premier recours proposée à l'infirmerie du centre Jules Ferry ne pouvait aucunement répondre aux besoins des nombreux patients nécessitant une prise en charge médicale avec un traitement adéquat. Le transfert de ces patients vers la PASS du centre hospitalier de Calais (située à 7 km) révélait la fragilité du dispositif et son inadéquation au regard des besoins identifiés. La CNCDH avait alors recommandé le renforcement des moyens humains, matériels et financiers alloués à la PASS, ainsi que la médicalisation de l'antenne présente dans le centre Jules Ferry<sup>61</sup>.

48. L'importance des mouvements migratoires de l'été 2015 à Calais et dans le Calaisis a été à l'origine d'une crise sanitaire et humanitaire d'une ampleur exceptionnelle. *Médecins du Monde (MDM)* et *Médecins sans Frontières (MSF)* ont été contraints de réagir en urgence, palliant ainsi les carences des pouvoirs publics, qui ont certes assumé leurs responsabilités, mais bien tardivement (voir *supra*). Afin de bien appréhender l'évolution de la situation, la CNCDH dressera des constats (1.), avant de formuler un certain nombre de recommandations (2.).

#### 1. Les constats de la CNCDH

49. La concentration des personnes migrantes sur un même site dans des conditions de vie aussi précaires peut être à l'origine de maladies infectieuses et de facteurs aggravants de certaines autres pathologies<sup>62</sup>. A cela s'ajoute le constat :

- de multiples pathologies traumatiques (ecchymoses, brûlures, blessures, etc.) consécutives notamment à des violences, aux risques pris par les personnes lors du parcours migratoire et/ou des tentatives de passages vers le Royaume-Uni<sup>63</sup> ;
- de troubles psychiques liés au passé traumatique vécu dans le pays d'origine et lors du parcours migratoire, ainsi qu'aux conditions d'accueil ;

<sup>61</sup> CNCDH 2 juillet 2015, *Avis précité sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis*, §§ 14-16.

<sup>62</sup> Dans ce sens EPRUS, *op. cit.*, p. 28.

<sup>63</sup> *Ibid.* Le rapport fait état du recensement de 16 décès en 2015, dont 11 sous le tunnel de la Manche.

- du recours tardif aux soins lié à l'instabilité du parcours migratoire et aux impératifs de survie. Cette situation est préoccupante pour les enfants en bas âge et pour les femmes enceintes dont le suivi médical a pu être interrompu ;
- d'affections respiratoires ou du système digestif ;
- d'affections dermatologiques plus ou moins contagieuses.

50. L'augmentation significative de la densité de population dans la zone nord du camp provoquée par le démantèlement de la zone sud aggrave le risque de contagiosité des maladies infectieuses, notamment celles propagées par les voies respiratoires, par contacts directs ou encore celles liées au péril fécal. Pour faire face à cette situation, plusieurs initiatives ont vu le jour durant cette dernière année.

#### a. La mise en place salutaire d'une antenne PASS

51. Un an après son premier déplacement, la CNCDH se félicite des avancées qui ont été obtenues par les acteurs associatifs et institutionnels pour garantir la protection de la santé et l'accès aux soins. A ce jour, et tel que cela a été préconisé dans le rapport d'évaluation de l'EPRUS, une antenne PASS, adossée au centre Jules Ferry, est gérée par le centre hospitalier de Calais<sup>64</sup>.

52. Cette antenne PASS est composée :

- d'une salle de « tri », où un(e) infirmier(e) diplômé(e) d'Etat (IDE), assisté(e) par des agents hospitaliers (ASH), accueille les personnes et établit un dossier de suivi pour chacune d'entre elles. Les patients sont enregistrés dans le respect du système d'identitovigilance hospitalier (création d'un numéro personnel et édition d'un bracelet qui permettent d'éviter la déclinaison de l'identité de la personne tout en assurant le bon suivi des soins) ;
- de deux salles de consultations médicales dispensées par deux médecins afghans. Sont également assurées deux consultations gynécologiques hebdomadaires (par *Gynécologie sans Frontières*) et une consultation pédiatrique une fois toutes les deux semaines ;
- d'un service de soutien en santé mentale assuré par un psychiatre et un psychologue MSF. Une psychologue de la PASS est également présente ;
- d'une pharmacie, où un(e) IDE assure la délivrance des médicaments prescrits ;
- d'une salle de soins infirmiers.

53. Au sein de cette antenne PASS, entre 100 et 120 consultations sont délivrées chaque jour, de 10h à 17h, du lundi au samedi.

54. Pour les patients nécessitant une prise en charge spécifique, un transfert à la PASS du centre hospitalier de Calais est organisé par *La vie active* tous les jours de 13 heures à 17 heures. En cas d'accident ou de situation d'urgence en dehors des heures de consultation, une structure mobile d'urgence et de réanimation (SMUR) intervient pour transporter la personne au service des urgences du centre hospitalier.

55. Environ 40 lits du centre hospitalier de Calais sont occupés de manière constante par des migrants. Afin de réduire cette occupation et l'extension du temps d'hospitalisation, l'antenne PASS dispose de 16 lits « halte soins santé », dont le financement est assuré par l'ARS à hauteur de 635 000€ en année pleine. Opérationnels depuis le 13 avril 2016, ces lits accueillent des patients dont les soins spécialisés sont terminés, mais dont la convalescence nécessite un suivi médical ou une aide à la vie courante.

---

<sup>64</sup> L'organisation et le fonctionnement de cette antenne PASS ont été présentés à la CNCDH, le 23 mai 2016, par Monsieur Martin Trelcat, Directeur du centre hospitalier de Calais.

56. Enfin, des permanences de soins dentaires sont également organisées à la PASS locale du centre hospitalier de Calais : deux dentistes sont présents deux demi-journées par semaine et effectuent en moyenne 15 consultations par séance.

#### **b. La ténacité exemplaire du secteur associatif**

57. En dépit de conditions de travail difficiles et du manque de soutien financier des pouvoirs publics, les associations professionnelles du soin continuent à se mobiliser. *MDM* et *MSF* ont réorienté leurs activités à la suite de la mise en place de l'antenne PASS. *MDM* effectue des maraudes 5 jours sur 7, afin d'identifier les besoins en soins et les personnes souffrant de troubles psychiques. Quant à *MSF*, elle se consacre au volet santé mentale au sein de l'antenne PASS et envisage la création d'un centre d'accueil de jour destiné aux mineurs.

58. Pour sa part, *Gynécologie sans Frontières (GSF)* réalise des maraudes dans le bidonville et assure, outre les deux consultations hebdomadaires évoquées plus haut<sup>65</sup>, une consultation au centre d'hébergement réservé aux femmes. Celles-ci couvrent le champ de la santé sexuelle et reproductive incluant le suivi des grossesses, l'accès à la contraception, l'accès aux interruptions volontaires de grossesse, ainsi que la vigilance sur les violences faites aux femmes.

59. Enfin, au plus fort de la crise sanitaire, le centre hospitalier de Calais, en liaison avec l'ARS et les associations professionnelles de santé (*MSF*, *MDM*), a assuré, de manière ponctuelle, une veille sanitaire populationnelle accompagnée notamment d'une campagne de vaccination grippale<sup>66</sup>. A cela s'ajoute qu'une épidémie de gale a été maîtrisée, des cas de tuberculose dépistés, et des cas de rougeole surveillés.

## **2. Les recommandations de la CNCDH**

60. En premier lieu, les auditions menées à la CNCDH et sur le terrain révèlent une prévalence significative de troubles psychologiques<sup>67</sup>. De nombreux facteurs peuvent en être à l'origine : violences subies et traumatismes vécus dans le pays d'origine ou au cours du parcours migratoire, désillusion et incertitude sur l'avenir ressenties après l'arrivée en France, etc. Si la Commission salue le travail de *MSF* et *MDM* en la matière, elle entend rappeler que les acteurs associatifs n'ont pas vocation à se substituer au système de santé de droit commun, même si cela est fréquent dans ce domaine particulier. La prise en charge des troubles psychiques des personnes exilées exige des compétences et une approche psychothérapeutique adaptée tant pour les majeurs que pour les mineurs. A ce jour, il ne semble pas que le personnel hospitalier de la PASS soit formé à ce savoir-faire spécifique.

**Recommandation n° 14 :** La CNCDH recommande le renforcement des moyens humains alloués à l'antenne PASS en matière de soins en santé mentale destinés aux majeurs et aux mineurs. Du fait de la barrière linguistique et culturelle entre le patient et le praticien, il est indispensable que les médecins psychiatres et les psychologues soient, d'une part, systématiquement accompagnés par des traducteurs ou des médiateurs culturels et, d'autre part, bénéficient d'une formation adaptée à ce type de prise en charge.

---

<sup>65</sup> Les activités de *GSF* ont été présentées à la CNCDH par Monsieur Richard Matis, lors de son audition du 23 mai 2016.

<sup>66</sup> O. Marteau (*MSF*), A. Lerolle (*MSF*) et A. Jincq (*MSF*), *Auditions des 18 avril et 31 mai 2016* ; L. Einhorn (*MDM*) et A. Trouve-Baghdouche (*MDM*), *Audition du 18 avril 2016*.

<sup>67</sup> Sur 307 patients traités par la PASS, environ 17% déclarent être en attente d'une réponse à un problème psychologique. Voir en ce sens, M. Abt, *Recours à la médecine générale des patients migrants en Nord-Pas-de-Calais : attentes, déterminants et résultats de consultation somatiques et psychologiques*, thèse Lille 2, 2015.

61. En deuxième lieu, si la Commission a constaté que les moyens alloués à l'antenne PASS ont été considérablement renforcés, elle estime néanmoins que la prise en charge des femmes migrantes présentes à Calais n'est pas suffisamment effective et adaptée à cette population particulièrement vulnérable et exposée à divers risques. Si l'engagement associatif de GSF est à saluer, la CNCDH déplore qu'aucun soutien financier ne lui soit alloué, alors même qu'une convention de partenariat existe entre cette association et le centre hospitalier de Calais.

**Recommandation n° 15 :** La CNCDH recommande qu'un soutien particulier soit accordé au projet porté par *Gynécologie Sans Frontières* et que l'association puisse bénéficier d'un financement public lui permettant de couvrir en partie ses coûts de fonctionnement.

62. En troisième lieu, la CNCDH a été informée de la qualité très relative de l'accueil dispensé aux patients dès leur arrivée à la consultation PASS du centre Jules Ferry. Il convient de remédier à cette situation, notamment en formant le personnel à une approche empathique.

63. En quatrième lieu, étant donné la situation de la population migrante à Calais (voir *supra*), les personnes vivant dans le camp ne bénéficient que rarement d'une couverture maladie. Quand bien même certaines pourraient accéder à l'aide médicale d'Etat (AME), peu d'entre elles entament des démarches à cette fin. De plus, la CNCDH a constaté que les dossiers d'AME des migrants hospitalisés déposés par le centre hospitalier de Calais sont majoritairement rejetés. Le dispositif d'accompagnement existant doit donc être renforcé. En effet, à défaut d'une couverture maladie, les migrants n'ont pas accès aux structures de santé de droit commun et ne sont éligibles qu'aux seuls soins urgents, ce qui ne permet pas le traitement systématique de toute affection de longue durée<sup>68</sup>.

**Recommandation n° 16 :** La CNCDH recommande le renforcement de l'information et de l'accompagnement des migrants pour l'ouverture des droits à une couverture des frais médicaux. Il convient que l'Agence régionale de santé mette à disposition des services compétents les moyens nécessaires pour faire face à ces besoins.

64. En cinquième et dernier lieu, la CNCDH note que la situation sanitaire des migrants présents à Calais ne s'inscrit pas dans une stratégie globale de santé. Les moyens mis en place « tardivement » résultent plus d'une réaction que d'une anticipation. Une politique nationale adaptée aux conséquences des mouvements migratoires doit être élaborée au plus haut niveau dans le respect des droits fondamentaux avec comme finalité la santé publique de toutes les populations.

#### D. PERMETTRE UN ACCES EFFECTIF AU DROIT

65. Pour la CNCDH, toutes les personnes migrantes doivent être mises en mesure de connaître et de comprendre leurs droits, afin de pouvoir, le cas échéant, les faire valoir en justice<sup>69</sup>. La garantie effective de l'accès au droit est d'autant plus souhaitable en matière d'asile et de droit des étrangers, que le CESEDA devient, au gré des réformes, de plus en plus complexe<sup>70</sup>. En effet, ce code est extrêmement touffu et peu lisible ; à

<sup>68</sup> DDD, *Exilés et droits fondamentaux*, op. cit., p. 34 ; M. Abt, op. cit.

<sup>69</sup> Sur l'accès au droit, voir M. Mekki, « L'accès au droit et l'accès à la justice », R. Cabrillac (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, Dalloz 2015, pp. 587-612.

<sup>70</sup> Voir CNCDH 20 novembre 2014, *Avis précité sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile*, § 11 ; CNCDH 21 mai 2015, *Avis sur la réforme du droit des étrangers*, JORF n° 0159 du 11 juillet 2015, texte n° 94, § 6.

l'exception de spécialistes, seules quelques personnes, et en aucun cas les principaux intéressés, ont la possibilité d'y accéder.

66. De plus, les migrants ne se rendent pas dans les structures classiques d'accès au droit (comme par exemple les maisons de justice et du droit ou les points d'accès au droit). Cet accès est en pratique impossible, notamment en raison de l'obstacle de la langue. Dans ces conditions, la CNCDH ne peut que saluer les efforts du secteur associatif qui, pour pallier ces carences, délivre des informations juridiques aux migrants présents à Calais (voir *supra*). A titre d'exemple, *Avocats sans Frontières* a mis en place à Toulouse, une permanence composée d'avocats retraités pouvant être joints téléphoniquement.
67. Surtout, il convient de mentionner que, le 24 mai 2016, a été signée une convention<sup>71</sup> par la cour d'appel de Douai (Premier Président et Procureure Générale), deux CDAD (Nord et Pas-de-Calais), la Conférence nationale des bâtonniers, la Conférence régionale des bâtonniers, trois ordres des avocats (Boulogne-sur-Mer, Lille, Dunkerque), *La Cimade*, *Avocats sans Frontière*, *Le Secours Catholique*, *La Fondation Abbé Pierre* et l'Ecole des avocats de Lille. Il est prévu :
- d'affecter des élèves avocats spécifiquement à l'accès au droit des migrants dans le cadre de projets pédagogiques individuels (PPI) ;
  - de former des avocats au droit des étrangers et de l'asile et de créer un « label compétences minimales » en ces matières ;
  - de permettre à ces professionnels de dispenser des consultations de première ligne et des consultations spécialisées, ces dernières étant effectuées avec le soutien d'une coordination téléphonique assurée par la commission droit des étrangers du barreau de Lille ;
  - d'octroyer des moyens conséquents à l'interprétariat<sup>72</sup>.

## **E. POURSUIVRE LES EFFORTS PERMETTANT UN ACCES EFFECTIF A LA DEMANDE D'ASILE EN FRANCE POUR CEUX QUI LE SOUHAITENT**

### **1. Poursuivre les efforts pour développer la « culture de l'asile » à Calais**

68. Le déplacement effectué et les auditions conduites à la CNCDH ont amplement confirmé que Calais est un lieu de transit. Les migrants qui y arrivent désirent *a priori* gagner le Royaume-Uni. Ce choix est dicté par des considérations liées :
- soit à leur situation personnelle (présence de proches au Royaume-Uni) ou à leurs conditions générales de vie (notamment leur connaissance de la langue anglaise) ;
  - soit à la procédure d'asile britannique (rapidité de la procédure et de l'accès à l'hébergement).
69. Le fait que des passages continuent à être possibles vers le Royaume-Uni<sup>73</sup> et la crainte de ne pas pouvoir être accueillies dans ce pays, en raison de la possible mise en œuvre du Règlement Dublin III. (si elles s'enregistrent en France)<sup>74</sup> expliquent que beaucoup de personnes n'envisagent pas spontanément de déposer une demande d'asile en France<sup>75</sup>. A

<sup>71</sup> Il s'agit de la *Convention de partenariat relative à l'accès au droit et à l'accompagnement juridique des exilés sur le territoire des départements du Nord et du Pas-de-Calais*.

<sup>72</sup> Monsieur Xavier Puel, Président du TGI de Boulogne-sur-Mer, a, le 19 avril 2016, précisé, à la délégation de la CNCDH que les frais d'interprète ont déjà augmenté de 35000 euros pour l'année 2016, le coût annuel s'élevant à 1,2 millions d'euros.

<sup>73</sup> Chaque semaine, entre 150 et 200 personnes parviendraient à gagner le Royaume-Uni.

<sup>74</sup> F. Gueguen (DG Fnars) et J. Delaplace (chargée de mission Fnars), *Audition du 23 mars 2016*, qui indiquent avoir constaté la mise en œuvre du règlement Dublin III., aux fins de renvois contraints vers l'Italie de personnes prises en charge dans des CAO.

<sup>75</sup> Dans ce sens DDD, *Exilés et droits fondamentaux*, *op. cit.*, p. 42.

cela s'ajoute bien évidemment le travail d'emprise et de désinformation exercé par les membres des réseaux de passeurs sur les migrants, les premiers entretenant une image idyllique du Royaume-Uni (facilité d'accès au marché du travail au Royaume-Uni, tolérance par les autorités britannique à l'égard du travail illégal, etc.).

70. La CNCDH note avec satisfaction que l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) réalise des maraudes sociales dans le bidonville, au CAP et au centre Jules Ferry. Il dispense également des informations relatives à la demande d'asile par l'intermédiaire du bureau installé dans l'enceinte du centre Jules Ferry et du mobil-home sis au même endroit<sup>76</sup>. De son côté, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) effectue des missions d'information, de conseil et d'orientation à Calais et sur le site<sup>77</sup>, en étroite collaboration avec les acteurs institutionnels et associatifs, afin d'installer durablement une « culture de l'asile » à Calais<sup>78</sup>.

Il s'agit là d'actions positives destinées à :

- sensibiliser les migrants à l'intérêt qu'ils pourraient avoir à déposer une demande d'asile en France (environ 2800 demandes d'asile ont été déposées en 2015<sup>79</sup>) ;
- informer les intéressés des modalités du dépôt d'une demande d'asile, ainsi que de l'accompagnement dont ils peuvent bénéficier pour accomplir les démarches administratives ;
- permettre une orientation rapide et efficace vers un CAO.

71. La CNCDH se doit également de relever deux autres évolutions positives. D'une part, le guichet unique a été mis en place le 4 janvier 2016 à la sous-préfecture de Calais et les délais relatifs à l'enregistrement des demandes d'asile seraient respectés (article L.741-1 du CESEDA)<sup>80</sup>. D'autre part, s'agissant des personnes hébergées en CAO, l'OFPRA s'est engagé à traiter leur demande d'asile dans un délai de 3 mois. Cependant, ce dispositif ne peut s'avérer en pratique efficace que si les intéressés sont rapidement orientés en CADA, ce qui leur permet de bénéficier d'un accompagnement administratif et juridique (voir *infra*).

72. Enfin, le HCR a constaté que, bien souvent, les migrants présents à Calais regrettent de ne pas se voir délivrer des informations suffisamment individualisées sur la procédure d'asile et sur la procédure « Dublin III. »<sup>81</sup>. Il en est de même s'agissant du regroupement familial<sup>82</sup>. Cela s'explique en grande partie par le manque de moyens et d'effectifs dont disposent actuellement l'OFPRA et l'OFII et par le fait que l'anticipation des départs en

---

<sup>76</sup> Le 19 avril 2016, une délégation de la CNCDH a rencontré Madame Sophie Kapusciak Directrice territoriale de l'OFII à Lille et Monsieur Larbi Belmir, Directeur de l'antenne de l'OFII à Calais.

<sup>77</sup> Le 19 avril 2016 une délégation de la CNCDH a pu assister à une mission d'information de l'OFPRA. A cette occasion, elle rencontré Madame Sylvie Bergier-Diallo, Madame Cécile Malassigne, Monsieur Abass Othman et Madame Sophie Pegliasco,

<sup>78</sup> Voir OFPRA, *Rapport d'activité 2015*, p. 12.

<sup>79</sup> 400 demandes ont été déposées en 2013, puis 885 en 2014.

<sup>80</sup> Voir la circulaire du ministre de l'intérieur NOR : INTK1517035J du 13 juillet 2015 *relative à la mise en œuvre de la réforme de l'asile*.

<sup>81</sup> R. Gruenert, Représentant HCR France, F. Boreil, Associée à la Protection, R. Buhagiar, Administratrice associée à la Protection, *Audition du 23 juin 2016*.

Voir déjà, Fnars, *Enquête. Etat des lieux des centres d'accueil et d'orientation (CAO) au 22 janvier 2016. 27 structures analysées*, mars 2016. 39. Cette enquête réalisée en janvier 2016 avait établi que la très grande majorité des personnes placées dans 27 CAO (sur 102 au total) étaient, à leur arrivée, mal informées de leurs droits et des modalités de leur prise en charge.

<sup>82</sup> M<sup>o</sup> Marie-Charlotte Fabié, *Audition du 24 mai 2016*.

Voir également TA Lille, Ord., 11 février 2016, req. n° 1600877, qui déplore incidemment que les associations habilitées par le département du Pas-de-Calais au titre de l'aide sociale à l'enfance n'aient pas été mis en mesure de dispenser au requérant, dès lors qu'il a été pris en charge par le dispositif de mise à l'abri d'urgence, l'information relative à la procédure dite « Dublin III. » compte-tenu du lien familial qu'il entretient avec le Royaume-Uni.

CAO est rendue difficile, l'enregistrement des volontaires ne s'effectuant que tardivement (voir *infra*).

**Recommandation n° 17 :** La CNCDH recommande de délivrer une information complète et claire aux personnes susceptibles de faire l'objet d'une procédure Dublin et à celles souhaitant demander l'asile en France, notamment au moyen de supports simples et faciles d'accès. Des panneaux d'information rédigés en plusieurs langues doivent être installés au centre Jules Ferry, au CAP et dans le bidonville. Il est également nécessaire de renforcer les moyens matériels et humains consacrés à l'information et à l'accompagnement juridique des personnes désirant entamer une procédure de regroupement familial sur le fondement du règlement Dublin III. ou de l'article 8 de la CESDH.

**Recommandation n° 18 :** La CNCDH recommande un renforcement des moyens humains et matériels alloués à l'OFII et à l'OFPPA.

**Recommandation n° 19 :** La CNCDH recommande à nouveau la création d'une maison de l'asile, c'est-à-dire un lieu dédié à l'accompagnement individuel des exilés qui souhaitent rester en France, afin de leur délivrer les informations utiles et de les aider à accomplir les premières démarches relatives à la demande d'asile ou encore à préparer un départ vers un CAO. A ce dernier propos, il est absolument nécessaire que les volontaires pour un départ en CAO se voient délivrer beaucoup plus tôt des informations précises sur les lieux de destination. De plus, la création d'un point d'accès au droit - réunissant notamment des associations spécialisées et des avocats - doit être soutenue. Le recours à des médiateurs culturels est également une piste à explorer<sup>83</sup>.

## 2. Renforcer le dispositif des centres d'accueil et d'orientation (CAO)

73. Environ 130 personnes sont orientées chaque semaine vers des CAO à partir de Calais (source : ministère de l'intérieur). Trois départs hebdomadaires en bus sont organisés, dont l'un est réservé aux familles. Néanmoins, les migrants volontaires ne sont informés de leur destination qu'au tout dernier moment avant le départ.
74. L'objet de ces CAO<sup>84</sup>, comme le rappelle la note précitée du 7 décembre 2015, est « *d'offrir un temps de répit aux migrants, loin des réseaux de passeurs et des difficultés humanitaires existant à Calais, afin de leur permettre de reconsidérer leur projet migratoire* ». Pour la CNCDH, il s'agit d'un dispositif intéressant, dès lors que le fait de pouvoir « se poser » dans des conditions humainement supportables en bénéficiant d'informations et d'un accompagnement adapté est de nature à permettre à ces personnes exilées de réfléchir à la suite qu'elles souhaitent donner à leur parcours migratoire, celle-ci pouvant consister, le cas échéant, en un dépôt d'une demande d'asile en France.
75. Les difficultés relatives à l'anticipation des départs conduisent à une absence d'évaluation sanitaire et sociale des personnes avant leur départ, ou, quand une telle évaluation a néanmoins lieu, à des défauts de transmission des informations aux services compétents du CAO à leur arrivée<sup>85</sup>. Pour y remédier, l'intervention d'un référent

<sup>83</sup> Dans ce sens, J. Aribaud et J. Vignon, *Rapport précité*, p. 76.

<sup>84</sup> Ils sont une centaine sur le territoire métropolitain.

<sup>85</sup> F. Gueguen (Directeur général de la Fnars) et J. Delaplace (chargée de mission réfugiés/migrants à la Fnars), *Audition du 23 mars 2016*.

médico-psychologique a été organisée dans certains CAO, afin de repérer les personnes nécessitant des soins<sup>86</sup>.

**Recommandation n° 20** : La CNCDH recommande qu'il soit, autant que possible, procédé à une évaluation sanitaire et sociale des personnes<sup>87</sup> avant tout départ vers un CAO, afin de permettre une prise en charge adaptée.

**Recommandation n° 21** : La CNCDH recommande la mise en œuvre d'une stratégie portant sur l'identification des personnes particulièrement vulnérables. Celles-ci doivent être orientées au plus vite en CAO puis en CADA, afin que soient pris en charge leurs besoins spécifiques conformément aux exigences du droit dérivé de l'UE<sup>88</sup>.

76. A ce propos, la CNCDH a relevé, dans son avis précité du 2 juillet 2015, les efforts considérables consentis par le ministère de l'intérieur pour augmenter la capacité d'accueil des CADA et HUDA<sup>89</sup>. Pour autant, elle a constaté que de nombreux exilés demeurent hébergés en CAO pendant une grande partie, voire l'intégralité de la durée du traitement de leur demande d'asile, notamment en raison de la saturation des dispositifs de droit commun, celle-ci s'expliquant, entre autres choses, par l'augmentation du nombre des demandes d'asile<sup>90</sup>. Pour la Commission, il ne faudrait pas qu'une gestion à court terme de l'hébergement aboutisse à pérenniser des solutions à vocation temporaire. Il est donc urgent de dimensionner les dispositifs d'hébergement dédiés à l'asile afin de permettre d'assurer la fluidité des orientations des personnes placées en CAO vers les CADA et HUDA<sup>91</sup>. Il est en effet impératif que ces dernières bénéficient, dans les meilleurs délais, d'un accompagnement social, administratif et juridique adapté.

**Recommandation n° 22** : La CNCDH recommande instamment aux pouvoirs publics de prévoir des financements pour renforcer les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile dans le cadre des CADA et HUDA, afin de permettre la fluidité des orientations réalisées à partir des CAO.

---

<sup>86</sup> R. Gruenert, Représentant HCR France, F. Boreil, Associée à la Protection, R. Buhagiar, Administratrice associée à la Protection, *Audition du 23 juin 2016*.

<sup>87</sup> Voir la circulaire interministérielle NOR INTK1233053C du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, p. 3 : « Vous veillerez à faire établir aussi rapidement que possible un diagnostic de la situation de chacune des familles ou personnes isolées. Il devra être global pour prendre en compte l'ensemble des problématiques (situation administrative, état de santé, logement, emploi, scolarisation,...) et individualisé afin de prendre en compte les spécificités de chacune des familles et de leur projet.

*Une attention particulière devra être apportée au repérage des personnes les plus fragiles (personnes malades, jeunes enfants, ...).*

*Pour établir ce diagnostic, vous vous appuyerez sur les services de l'Etat et de ses opérateurs et rechercherez, en fonction des besoins et du contexte local, le concours des services de collectivités territoriales (conseil général, centre communal d'action social -CCAS-, aide sociale à l'enfance -ASE...). Ce diagnostic pourra également être confié à une association.*

*Lorsque ce diagnostic permettra d'envisager pour certains étrangers une aide au retour volontaire, vous vous appuyerez sur l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), ainsi que sur les projets d'insertion existants dans le pays d'origine ».*

<sup>88</sup> Cf. article 22 de la directive n° 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

<sup>89</sup> Selon le ministère de l'intérieur, 5000 places en CADA ont été validées et créées en 2015. Pour l'année 2016, sur les 8630 à ouvrir, 7394 ont été validées à la date du 4 juillet et les 1200 restantes le seront d'ici le 14 juillet. Les ouvertures des places d'ores et déjà validées sont en cours.

<sup>90</sup> Pour des données chiffrées, voir OFPRA, *Rapport d'activité 2015*, op. cit., pp. 36-47.

<sup>91</sup> Selon le ministère de l'intérieur, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et le 31 mai 2016, 1141 personnes hébergées en CAO ont été orientées vers des CADA, ATSA ou HUDA.

Lors de son déplacement au CAO de Strasbourg (Haute-pierre) le 10 juin 2016, la délégation de la CNCDH a été informée que les orientations à partir des CAO de la région strasbourgeoise vers les dispositifs CADA/HUDA/ADOMA gagnent peu à peu en fluidité.

La CNCDH recommande également de réviser les moyens attribués à la PADA de Calais, qui a été dimensionnée sur la base de mouvements estimés au premier trimestre 2015.

77. A la suite de plusieurs visites de CAO, certes en nombre limité, la CNCDH a constaté que la qualité de l'accueil varie d'un établissement à l'autre. C'est ainsi que certains CAO proposent des conditions assez rudimentaires d'hébergement (par exemple dans le CAO de la Mariette au Mans, les cabines de douche sont installées dans la cour). La disparité dans la qualité de l'accueil s'explique vraisemblablement par la diversité des missions assumées par les associations prestataires. A titre d'exemple, certains CAO, comme celui de Pessat-Villeuneuve administré par *Forum réfugiés*, bénéficient d'un taux d'encadrement CADA, ce qui va au-delà de ce qui est préconisé par le ministère de l'intérieur<sup>92</sup>. Quant au CAO de Metz, il est installé dans les locaux d'un HUDA. D'autres CAO, à l'instar de celui de Strasbourg HautePierre sont en capacité de proposer un accompagnement administratif et juridique pour la demande d'asile et diverses autres activités (culturelles, sportives, etc.). En effet dès lors que l'association prestataire (*Horizon Amitié*) gère par ailleurs un CADA, des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, ainsi que des lieux d'accueil de jour<sup>93</sup>, elle est en mesure, grâce à une mutualisation des moyens, de mobiliser au profit des migrants ses autres services<sup>94</sup>. En revanche, certains prestataires se voient dans l'impossibilité, faute de moyens hormis l'appel au bénévolat, de dispenser aux demandeurs d'asile un accompagnement juridique et administratif (dans certains CAO lyonnais, les demandeurs d'asile sont renvoyés à la PADA<sup>95</sup>) et d'organiser un minimum d'activités (comme notamment le CAO Massena de Montpellier). Plus particulièrement il est regrettable que :
- la présence d'interprètes ne soit pas toujours systématiquement assurée dans tous les CAO<sup>96</sup> ;
  - l'accès à l'internet des résidents ne soit pas toujours rendu possible (par exemple au CAO de Strasbourg HautePierre), alors même que cela leur permettrait d'accéder à des documents utiles pour élaborer le récit à l'appui de leur demande d'asile<sup>97</sup> ;
  - pour certains établissements, le ministère des affaires sociales n'ait pas encore procédé à la délégation de crédits ;
  - la transmission administrative des dossiers relatifs à l'aide aux demandeurs d'asile (ADA) soit si lente entre l'OFII de Calais et les autres antennes de l'OFII (notamment Strasbourg) que les associations prestataires sont obligées d'avancer une partie des sommes dues<sup>98</sup>.

78. Lors de leurs déplacements en CAO, les délégations de la CNCDH ont, à l'instar du HCR<sup>99</sup>, constaté à regret que l'apprentissage de la langue française y était très peu développé (au CAO Massena de Montpellier et dans les CAO du Mans, les cours de français dispensés

<sup>92</sup> J.-F. Ploquin, Directeur général de *Forum réfugiés*, *Audition du 15 juin 2016*. Voir également *Forum réfugiés/Cosi, Rapport d'activité 2015*, p. 32.

<sup>93</sup> Voir *Horizon Amitié, Rapport d'activités 2015*, en ligne sur : <http://www.horizonamitie.fr/download/Rapport-activite-horizon-amitie-2015.pdf>.

<sup>94</sup> Le HCR a, à l'issue de la visite de 11 CAO, dressé un constat similaire : R. Gruenert, Représentant HCR France, F. Boreil, Associée à la Protection, R. Buhagiar, Administratrice associée à la Protection, *Audition du 23 juin 2016*.

<sup>95</sup> J.-F. Ploquin, Directeur général de *Forum réfugiés*, *Audition du 15 juin 2016*.

<sup>96</sup> R. Gruenert, Représentant HCR France, F. Boreil, Associée à la Protection, R. Buhagiar, Administratrice associée à la Protection, *Audition du 23 juin 2016*.

<sup>97</sup> R. Gruenert, Représentant HCR France, F. Boreil, Associée à la Protection, R. Buhagiar, Administratrice associée à la Protection, *Audition du 23 juin 2016*.

<sup>98</sup> Par exemple l'association *Horizon Amitié* verse chaque mois 150 euros aux migrants qu'elle héberge au sein du CAO de Strasbourg HautePierre.

<sup>99</sup> R. Gruenert, Représentant HCR France, F. Boreil, Associée à la Protection, R. Buhagiar, Administratrice associée à la Protection, *Audition du 23 juin 2016*.

par des bénévoles associatifs), voire carrément absent (CAO de Strasbourg HautePierre). Or les migrants sont très demandeurs de cet enseignement qui aide à leur intégration. Cette situation s'explique par le fait que les crédits publics sont affectés aux seules personnes bénéficiant d'une protection internationale.

**Recommandation n° 23** : La CNCDH recommande instamment aux pouvoirs publics de prévoir des financements destinés à l'enseignement de la langue française au profit de tous les migrants accueillis en CAO.

79. Enfin, certaines collectivités territoriales refusent toute participation pouvant favoriser l'insertion ou l'intégration des personnes résidant en CAO (par exemple, la TAM, dépendante de l'agglomération de Montpellier, a rejeté la demande de carte de transport urbain pour les quelques 20 personnes hébergées<sup>100</sup>, alors qu'au contraire la commune de Strasbourg offre aux migrants notamment la gratuité des transports et la liberté d'accès à la médiathèque). De même, la CNCDH a pu vérifier que l'information des habitants par le maire de la commune où un CAO est installé, anticipant ainsi la venue des migrants, minimise les phénomènes de rejet et de peur, au profit de la solidarité<sup>101</sup>.

**Recommandation n° 24** : La CNCDH recommande aux collectivités territoriales de participer plus activement à l'organisation d'activités (culturelles et autres) au profit des personnes hébergées en CAO et de coordonner les personnes volontaires pour s'engager auprès des migrants (associations, initiatives individuelles).

## F. METTRE FIN AUX PRATIQUES CONTESTABLES, VOIRE ILLEGALES

### 1. S'agissant des violences qui seraient commises par les forces de l'ordre

80. Sur cette question, la situation ne semble pas avoir considérablement évolué depuis l'avis de la CNCDH en date du 2 juillet 2015. Le Défenseur des droits reçoit un grand nombre de réclamations invoquant des manquements à la déontologie de la part des membres des forces de l'ordre à l'égard des migrants (violences, harcèlement, etc.)<sup>102</sup>. De même, plusieurs auditions conduites à la CNCDH font état de pratiques illégales, voire de la suspicion de commission d'actes de violences par des policiers et CRS (tabassage, utilisation intempestives de gaz lacrymogènes, etc.). A ce propos, le parquet du tribunal de grande instance de Boulogne-sur-Mer est saisi d'une dizaine d'affaires par an, dont seules deux ou trois sont exploitables juridiquement, notamment en raison des difficultés de preuve et d'accès aux informations sur les droits. Ces chiffres très faibles peuvent s'expliquer par un déficit des dépôts de plainte.

81. L'IGPN a mis en place une plateforme de signalement<sup>103</sup> destinée aux personnes victimes ou témoins de comportements des agents des forces de police susceptibles d'être contraires à la déontologie ou à loi. Cependant, cet outil n'étant utilisable qu'en langue française, les migrants présents à Calais et dans sa proche région ne peuvent pas facilement saisir ce service.

<sup>100</sup> Voir *Le Midi Libre* du 1<sup>er</sup> juin 2016.

<sup>101</sup> J.-F. Ploquin, Directeur général de *Forum réfugiés*, *Audition du 15 juin 2016*, qui évoque la campagne d'information du maire de Pessat-Villeneuve, au moment de l'installation du CAO dans la commune.

<sup>102</sup> DDD, *Exilés et droits fondamentaux*, op. cit., pp. 68-81.

<sup>103</sup> <http://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Inspection-Generale-de-la-Police-Nationale/Signalement-IGPN>

**Recommandation n° 25** : La CNCDH recommande une amélioration de la plateforme de signalement de l'IGPN avec la possibilité de saisir ce service en ligne en langue étrangère.

82. Par ailleurs, si la CNCDH peut, sans naïveté aucune, comprendre les impératifs gouvernant la mise en œuvre d'opérations destinées au maintien de l'ordre<sup>104</sup>, et leurs incidences, elle rappelle néanmoins que ces opérations doivent se dérouler dans un total respect de la légalité, ainsi que des libertés et droits fondamentaux des personnes migrantes. En effet, les principes les plus élémentaires de l'Etat de droit imposent une stricte proportionnalité de la contrainte étatique aux objectifs qu'elle poursuit.

**Recommandation n° 26** : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de ne pas minimiser, voire dénier, les atteintes qui pourraient être portées aux libertés et droits fondamentaux des personnes migrantes, celles-ci ne devant en aucun cas subir une contrainte étatique disproportionnée. Une extrême attention doit être accordée aux avis et recommandations du Défenseur des droits. Des poursuites pénales et disciplinaires doivent être systématiquement engagées en cas de suspicion avérée de commission d'infractions pénales par les agents des forces de l'ordre.

## 2. S'agissant des détournements de procédure

83. Un arrêté du Préfet du Pas-de-Calais, en date du 1<sup>er</sup> décembre 2015, institue une zone de protection sur l'emprise de la RN 216 dite « rocade portuaire de Calais », en application de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955<sup>105</sup>. Concrètement, il s'agit d'interdire aux migrants vivant dans le bidonville de pénétrer et de circuler sur les voies routières, afin qu'ils ne puissent s'introduire dans des véhicules en partance pour le Royaume-Uni. Pour la CNCDH, le lien avec les circonstances justifiant la déclaration de l'état d'urgence n'est pas perceptible. Il s'agit donc d'une pratique constitutive d'un détournement de l'état d'urgence<sup>106</sup>.

84. En outre, comme cela a déjà été souligné, le CGLPL a relevé une utilisation détournée de la procédure de placement en rétention administrative au cours de l'automne 2015. En effet, celle-ci a été mise en œuvre à l'encontre de personnes déplacées collectivement en divers endroits du territoire français pour désengorger le bidonville, sans aucune volonté de procéder à leur éloignement<sup>107</sup> (les obligations de quitter le territoire français - ci-après OQTF - soit ne mentionnaient aucun pays de destination, soit mentionnaient un pays de destination imaginaire<sup>108</sup>) et ce, alors même qu'aux termes de l'article L. 554-1 du CESEDA : « *Un étranger ne peut être placé ou maintenu en rétention que pour le temps strictement nécessaire à son départ. L'administration doit exercer toute diligence à cet effet* »<sup>109</sup>. Il n'est donc pas surprenant que certains juges des libertés et de la détention aient mis fin à ces privations illégales de libertés<sup>110</sup> et que des tribunaux

<sup>104</sup> A cet égard, il convient de préciser que les missions de maintien de l'ordre concernent les lieux de franchissement (zone portuaire et eurotunnel), le centre-ville de Calais et le centre Jules Ferry.

<sup>105</sup> Préfecture du Pas-de-Calais, *Recueil des actes administratifs* n° 80 du 1<sup>er</sup> décembre 2015.

<sup>106</sup> CNCDH 18 février 2016, *Avis sur le suivi de l'état d'urgence*, JORF n° 0048 du 26 février 2016, texte n° 102, § 15.

<sup>107</sup> Pour davantage de détails sur le déroulement concret des opérations conduites par le ministère de l'Intérieur, voir ASSFAM, Forum réfugiés/Cosi, FTDA, La Cimade, Odre de Malte France, *Centres et locaux de rétention administrative. Rapport 2015*, pp. 14-16.

<sup>108</sup> Pourtant de telles pratiques sont sanctionnées par les juridictions administratives sur le fondement de l'article L. 513-2 du CESEDA (voir CAA Douai 6 novembre 2014, *M. B.*, req. n° 14DA00096, annulation d'une décision aux termes de laquelle le préfet du Nord a éloigné l'intéressé à destination du pays dans lequel il établit être légalement admissible, à l'exception de la Syrie, pays dont il aurait la nationalité).

<sup>109</sup> Voir TA Lille 24 novembre 2015, *X.*, req. n° 1509545, qui a annulé une décision de placement en rétention administrative pour méconnaissance de l'article L. 554-1 du CESEDA.

<sup>110</sup> JLD Nîmes, Ordonnance du 23 octobre 2015, req. n° 15/01281.

administratifs aient annulé des OQTF ainsi que les décisions subséquentes (placement en rétention administrative, fixation d'un pays de destination, refus d'un délai de départ volontaire, etc.) sur le fondement du détournement de pouvoir<sup>111</sup> ou en relevant l'absence d'examen par l'administration de la situation personnelle du requérant<sup>112</sup>. Cette pratique illégale n'aurait pas été réitérée en 2016.

**Recommandation n° 27 :** La CNCDH recommande le plus strict respect des dispositions du CESEDA dans la mise en œuvre des procédures d'éloignement et ce, en toutes circonstances. A défaut, le principe d'Etat de droit et les libertés et droits fondamentaux des étrangers seraient réduits à néant.

### 3. S'agissant de l'utilisation dévoyée du droit pénal

85. En première observation, dans le contexte actuel marqué par la multiplication des discours racistes et haineux et par l'omniprésence de la parole publique dite « décomplexée »<sup>113</sup>, il n'est pas surprenant que l'opinion publique voie trop souvent dans les migrations « *une concurrence potentielle sur le marché du travail, une difficulté à vivre ensemble, voire une atteinte à son identité et une mise en péril de l'Etat providence et des objectifs sécuritaires* »<sup>114</sup>. Pour autant, et afin de lutter contre les amalgames et préjugés, la CNCDH entend rappeler avec force qu'il n'y a aucune corrélation vérifiée entre les courbes de la délinquance et la présence d'une forte population d'origine étrangère, ni entre ouverture du marché, taux important d'activités transfrontalières et délinquance, ni entre pauvreté, chômage et criminalité<sup>115</sup>. A cet égard, dans le ressort du TGI de Boulogne-sur-Mer, la proportion de la délinquance mettant en cause des personnes migrantes en tant qu'auteurs présumés d'infractions est extrêmement faible, avoisinant les 3%<sup>116</sup>.
86. Seconde observation, la CNCDH regrette que le droit pénal soit mis en œuvre, non pas aux seules fins de protection de la société, mais également pour décourager les personnes migrantes de rester à Calais et dans le Calaisis<sup>117</sup>. En effet, la circulaire précitée du 24 novembre 2015 organise la réponse pénale à apporter aux tentatives d'intrusion dans les zones portuaires de Calais et Dunkerque et sur le site Eurotunnel, les poursuites pouvant être engagées soit du chef de pénétration, circulation ou stationnement dans une partie de la voie ferrée ou de ses dépendances non affectée à la circulation publique (cf. article

<sup>111</sup> Voir par exemple TA Marseille 29 décembre 2015, *M. H.*, req. n° 1508778.

<sup>112</sup> Voir TA Marseille 17 décembre 2015, *M. B. C.*, req. n° 1508564.

<sup>113</sup> Voir CNCDH, *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Rapport. Année 2015*, La documentation française 2016.

<sup>114</sup> C. Wihtol de Wenden, *Le droit d'émigrer*, op. cit., p. 43.

<sup>115</sup> C. Adam, J.-F. Cauchie, M.-S. Devresse, F. Digneffe, D. Kaminski, *Crime, justice et lieux communs. Une introduction à la criminologie*, Larcier 2014, pp. 103-115 ; B. Bell, S. Machin et F. Fasani, « Crime ans Immigration : Evidence from Large Immigrant Waves », *IZA Discussions Papers* n° 4996, juin 2010 ; D. Bigo, « Sécurité et immigration : vers une gouvernementalité par l'inquiétude ? », *Cultures & Conflits* n° 31-32 (1998), § 4 ; F. Brion (dir.), *Mon délit ? Mon origine : criminalité et criminalisation de l'immigration (politique & histoire)*, De Boeck 2000 ; La Cimade, *Rapport d'observation. Etrangers en prison. A l'ombre du droit. Analyses et propositions pour mettre fin aux discriminations*, 2012, pp. 5-7 ; L. Mucchielli (dir.), « Délinquance et immigration : le sociologue face au sens commun », *Revue Hommes et migrations* n° 1241, janvier-février 2003 (mis à jour le : 05/03/2008, <http://www.hommes-et-migrations.fr/index.php?numeros/incrimines-discrimines/1618-Delinquance-et-immigration-le-sociologue-face-au-sens-commun>) ; L. Mucchielli, « Immigration et délinquance : réalités, amalgames et racismes », in : GISTI (dir.), *Immigration : un régime pénal d'exception*, Paris 2012 ; L. Mucchielli, « Délinquance et immigration : des préjugés à l'analyse », *L'Essor* n° 457, mai 2013, pp. 16-17 ; E. Savona, *Migration and crime*, University of Trente 1997 ; C. Wihtol de Wenden, *La question migratoire au XXI<sup>ème</sup> siècle. Migrants, réfugiés et relations internationales*, Les presses de SciencesPo. 2013, pp. 64-75.

<sup>116</sup> Monsieur Jean-Pierre Valensi, Procureur de la République près le TGI de Boulogne-sur-Mer a communiqué cette estimation à la délégation de la CNCDH le 19 avril 2016.

<sup>117</sup> Dans ce sens Dans ce sens O. Cahn (Université de Cergy-Pontoise/CESDIP), *Audition du 12 avril 2016*.

L.2242-4 du code des transports<sup>118</sup>), soit du chef de circulation non-autorisée dans un tunnel (cf. article 80-2 al.1 du décret n° 42-730 du 22 mars 1942<sup>119</sup>). La CNCDH consciente des enjeux de sécurité que constituent les intrusions dans les zones portuaires et ferroviaires (14000 intrusions par mois au cours de l'été 2015) admet volontiers que, en droit, les faits tombent sous le coup des dispositions mentionnées plus haut. En revanche, du point de vue de l'opportunité des poursuites, vu la situation de totale contrainte subie par les personnes migrantes, elle s'interroge sérieusement sur l'adéquation, la nécessité et la proportionnalité de la réponse pénale ici apportée à ce type de comportement.

## G. GARANTIR LE DROIT A L'EDUCATION DE TOUS LES MINEURS

87. L'accès à l'éducation est un droit fondamental. L'article 13 du Pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels et l'article 28 de la Convention internationale des droits de l'enfant reprennent l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme en énonçant que « *toute personne a droit à l'éducation* ». Quant à l'article 2 du Protocole n° 1 additionnel à la CESDH, il stipule que « *nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction* ». Insistant sur l'éminence de ce droit, « *indispensable à la réalisation des droits de l'homme* », la Cour européenne des droits de l'homme proclame qu'il occupe dans une société démocratique « *une place si fondamentale, qu'une interprétation restrictive de la première phrase de l'article 2 ne correspondrait pas au but et à l'objet de cette disposition* »<sup>120</sup>. Pèse ainsi sur l'Etat la double obligation de garantir à tous et sans discrimination un droit d'accès effectif aux établissements scolaires existants (primaires, secondaires et supérieurs) et d'assurer la reconnaissance officielle des études accomplies afin de permettre l'utilisation des diplômes sur le plan professionnel<sup>121</sup>. L'article 2 du protocole n° 1 précité ne comprend aucune clause d'ordre public autorisant des restrictions au droit garanti, qui n'en est pas pour autant absolu : le juge européen laisse l'Etat libre d'exercer un droit de réglementation en la matière, sous réserve de ne pas porter atteinte à la substance même du droit à l'instruction<sup>122</sup>.
88. Aux termes de l'article L. 131-1 du code de l'éducation : « *L'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six ans et seize ans* ». En application de ces dispositions, la circulaire n° 2014-088 du 9 juillet 2014 énonce 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* ».
89. Il ressort de plusieurs auditions conduites à la CNCDH que les enfants vivant dans le bidonville n'ont pas accès à la scolarité. Cette situation a pour conséquence fâcheuse de faire peser sur la seule société civile la tâche extrêmement difficile de développer des solutions de remplacement (notamment, *l'Ecole laïque du chemin des Dunes*)<sup>123</sup>.
90. Dans ces conditions, la CNCDH se réjouit de l'affectation de deux enseignants spécialisés relevant du ministère de l'éducation nationale pour assurer l'instruction des enfants vivant dans le bidonville, au centre Jules Ferry ou au CAP<sup>124</sup>. Cela doit permettre

<sup>118</sup> La peine encourue pour ce délit est de 6 mois d'emprisonnement et de 3750 euros d'amende.

<sup>119</sup> Il s'agit d'une contravention de la 4<sup>ème</sup> classe punie de 750 euros d'amende.

<sup>120</sup> Cour EDH Gde. Chbre. 10 novembre 2005, *Leyla Sahin c. Turquie*, req. n° 44774/98, § 137.

<sup>121</sup> F. Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 11<sup>ème</sup> éd. PUF 2012, n° 330, p. 598.

<sup>122</sup> *Ibid.*, n° 330, p. 598 et 599.

<sup>123</sup> Voir V. Tiberghien, *Audition du 24 mai 2016*. Dans l'Ecole du Chemin des Dunes, une trentaine de bénévoles se relaient tous les jours de 11 heures à 19 heures pour dispenser divers enseignements au sein de deux classes accueillant enfants (de 4 ans à 15 ans) et adultes.

<sup>124</sup> Cela a été exposé à la délégation de la CNCDH par Monsieur Stéphane Duval, Directeur du Service d'Accueil et d'Aide aux Personnes Migrantes, lors de son déplacement à Calais le 18 avril 2016.

d'installer deux classes pouvant accueillir jusqu'à 60 enfants âgés de 6 à 16 ans. La Commission regrette néanmoins :

- le sous-dimensionnement de ces classes au regard du nombre de mineurs présents à Calais ;
- que l'accès aux dispositifs de droit commun ne soit pas pleinement garanti, dès lors que la scolarisation de ces enfants devrait normalement avoir lieu au sein des écoles de la République<sup>125</sup>.

**Recommandation n° 28** : La CNCDH recommande que tous les mineurs présents à Calais se voient, autant que possible, garantir un accès effectif aux cursus de formation de droit commun et non simplement à une éducation au rabais.

## H. GARANTIR LA PROTECTION DES MINEURS ISOLES ETRANGERS (MIE)

91. A titre liminaire, la CNCDH est favorable à l'emploi de l'expression de « mineurs isolés étrangers », afin d'insister sur l'isolement de ces mineurs plutôt que sur leur statut d'étranger. Qu'ils soient étrangers ou non est indifférent, dès lors que tous les mineurs présents sur le sol français bénéficient des mêmes droits. De plus, il convient de la préférer à l'appellation « mineurs non accompagnés » qui provient du droit dérivé de l'UE<sup>126</sup>.

D'une part, cette dernière dénomination ne tient pas assez compte de la diversité des parcours de ces jeunes étrangers, ni n'accorde une place suffisante à leur situation d'isolement et donc de danger, censée pourtant être au cœur des dispositifs de protection de droit commun<sup>127</sup>.

D'autre part, une conception trop extensive de « l'accompagnement » pourrait avoir pour conséquence fâcheuse d'exclure en pratique un grand nombre de mineurs du bénéfice de toute mesure de protection (l'accompagnateur pourrait certes être un proche, un ami, mais aussi un « passeur d'occasion » portant assistance au jeune avec des mobiles plus ou moins altruistes)<sup>128</sup>. En bref, la CNCDH craint qu'une part trop importante de mineurs ne soit ainsi considérée comme accompagnée, au mépris de leur droit fondamental le plus élémentaire d'obtenir une protection de la part des autorités (article 20 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant).

92. Au dernier recensement officiel ayant eu lieu du 30 avril au 9 mai, il y avait entre 336 et 350 MIE présents à Calais<sup>129</sup>, ce qui représenterait environ 10% des personnes migrantes. Ces MIE ont pour la plupart de 15 à 18 ans, étant précisé que 55 d'entre eux sont âgés de 15 ans ou moins. A ce dernier propos, la délégation de la CNCDH a appris, lors de son

<sup>125</sup> DDD 20 avril 2016, *Décision précitée* n° MDE 2016-113, p. 6.

<sup>126</sup> Voir notamment : article 6 du 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 (refonte) ; article 24 de la directive n° 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte) ; article 25 de la directive n° 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 (refonte).

<sup>127</sup> Voir CNCDH 26 juin 2014, *Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national. Etat des lieux un an après la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers (dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation)*, JORF n° 0156 du 8 juillet 2014, texte n° 92, § 2.

<sup>128</sup> M. Derain, Conseillère droits de l'enfant auprès de la Ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes, *Audition du 15 juin 2016*.

<sup>129</sup> Dont 96 Afghans, 32 Ethiopiens, 27 Soudanais, 4 Pakistanais, 1 Iranien et 1 Syrien.

déplacement, que l'âge de ces jeunes a tendance à se réduire, ce qui est un constat particulièrement inquiétant<sup>130</sup>.

Quant à leur profil, les MIE présents à Calais sont très majoritairement des garçons (90%), âgés de 15 à 17 ans, d'origines géographiques diverses (surtout des Afghans, des Soudanais et des Erythréens), rarement mis en cause - il faut le relever pour mettre fin à certaines idées reçues - en tant qu'auteurs présumés d'infractions<sup>131</sup>. Si la proportion des filles serait de 10%, il y a néanmoins lieu de craindre qu'elles ne soient moins visibles que les garçons, pour des raisons le plus souvent culturelles<sup>132</sup>.

## 1. Garantir le droit pour le jeune isolé étranger à un établissement loyal de sa minorité

93. A l'occasion de la récente modification de l'article 388 du code civil par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 *relative à la protection de l'enfant*<sup>133</sup>, la CNCDH entend rappeler que, dès 2005, le Comité consultatif national d'éthique a mis en garde contre l'utilisation de l'expertise osseuse aux fins de détermination de l'âge<sup>134</sup>. En 2009, le Comité des droits de l'enfant des Nations-unies a, dans ses observations concernant l'examen périodique de la France en matière de droits de l'enfant, noté « *avec préoccupation que malgré l'avis négatif du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, l'Etat (...) continue de recourir à l'examen osseux pour déterminer l'âge des enfants* »<sup>135</sup>. L'Académie nationale de médecine<sup>136</sup>, le Haut conseil de la santé publique<sup>137</sup> et la communauté médicale<sup>138</sup> ont plus précisément relevé que le test osseux comporte des possibilités d'erreur en ne permettant pas de poser une distinction nette entre 16 et 18 ans. Constat d'autant plus problématique que la plupart des MIE présents à Calais et plus généralement sur le territoire français est âgée de 16 ans ou plus.

94. La récente modification législative - qui autorise à titre subsidiaire le recours aux examens radiologiques osseux de détermination de l'âge - est intervenue alors même qu'aucun élément scientifique nouveau ne lève les critiques exposées plus haut. Dans ces conditions, la CNCDH entend rappeler ses constats et recommandations concernant la détermination de l'âge de ces jeunes<sup>139</sup> et visant à exclure le recours à ces tests.

---

<sup>130</sup> Monsieur Stéphane Duval, Directeur du Service d'Accueil et d'Aide aux Personnes Migrantes, a informé la délégation de la CNCDH que le MIE le plus jeune hébergé au CAP n'est âgé que de 10 ans.

<sup>131</sup> C. Sultan (Directrice de la PJJ) et S. Vella (Cheffe de la Mission Mineurs Non Accompagnés au ministère de la Justice), *Audition du 18 mai 2016*. 15 adolescents seulement ont fait l'objet de poursuites pénales depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

<sup>132</sup> M. Derain, Conseillère droits de l'enfant auprès de la Ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes, *Audition du 15 juin 2016*.

<sup>133</sup> En effet, la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant a complété l'article 388 du code civil par trois alinéas ainsi rédigés :

« *Les examens radiologiques osseux aux fins de détermination de l'âge, en l'absence de documents d'identité valables et lorsque l'âge allégué n'est pas vraisemblable, ne peuvent être réalisés que sur décision de l'autorité judiciaire et après recueil de l'accord de l'intéressé.*

*Les conclusions de ces examens, qui doivent préciser la marge d'erreur, ne peuvent à elles seules permettre de déterminer si l'intéressé est mineur. Le doute profite à l'intéressé.*

*En cas de doute sur la minorité de l'intéressé, il ne peut être procédé à une évaluation de son âge à partir d'un examen du développement pubertaire des caractères sexuels primaires et secondaires ».*

<sup>134</sup> Comité consultatif national d'éthique 23 juin 2005, *Avis n° 88 sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridiques*.

<sup>135</sup> Nations unies, Comité des droits de l'enfant 22 juin 2009, 51<sup>ème</sup> session, *Observations finales : France*, CRC/C/FRA/CO/4, § 87.

<sup>136</sup> Académie nationale de médecine, *Rapport du 16 janvier 2007*, [www.academie-medecine.fr](http://www.academie-medecine.fr).

<sup>137</sup> HCSP 23 janvier 2014, *Avis relatif à l'évaluation de la minorité d'un jeune étranger isolé*.

<sup>138</sup> Voir par exemple C. Adamsbaum, K. Chaumoitre et M. Panuel, *La détermination de l'âge osseux à des fins médicale, que faire ? J. Radiol* 2008, 89 : 1.

<sup>139</sup> Voir CNCDH 26 juin 2014, *Avis précité sur la situation des mineurs isolés étrangers*, §§ 10-21.

**Recommandation n° 29** : La CNCDH recommande à nouveau que, compte tenu des incertitudes scientifiques en la matière, l'évaluation de l'âge ne soit pas réalisée par le biais d'expertises médico-légales de détermination de l'âge reposant sur des examens physiques du jeune isolé étranger (examen osseux et/ou de la dentition).

**Recommandation n° 30** : La CNCDH recommande aux autorités françaises d'accomplir loyalement toutes les diligences et démarches nécessaires pour récupérer les éléments de l'état civil du jeune isolé étranger auprès des autorités de son Etat d'origine (consulat, etc.).

**Recommandation n° 31** : La CNCDH recommande que l'expertise relative à détermination de l'âge :

- soit réalisée, de manière pluridisciplinaire, par des professionnels expérimentés, spécialement formés, indépendants, impartiaux et sans préjugés sur la personne du jeune ;
- prenne en compte les facteurs psychologiques, environnementaux, culturels et de développement de l'enfant, ainsi que son parcours éducatif et, plus généralement, ses situations personnelle et sociale.

Pour la CNCDH, un délai raisonnable doit être consacré à l'évaluation de l'âge, qui ne peut en aucun cas être réalisée dans la précipitation. Le délai de 5 jours prévu par le code de l'action sociale et des familles pour le recueil provisoire d'urgence est destiné à la protection des enfants et non à la détermination de l'âge. En pratique, une telle durée s'avère, dans la majorité des situations, insuffisante pour une évaluation rigoureuse de l'âge et des besoins du mineur permettant une prise en charge appropriée.

## 2. Garantir aux MIE présents à Calais l'accès effectif aux dispositifs de protection de droit commun

95. Lors du dernier recensement, 160 MIE étaient hébergés au CAP (ils étaient 104 le jour du déplacement de la CNCDH), étant observé que le centre d'accueil de Saint-Omer ne contient que 45 places d'hébergement d'urgence et 38 places de stabilisation. Il s'induit de ces chiffres que la majorité de ces mineurs vit dans le bidonville, constat très inquiétant. Les conditions désastreuses de vie, voire de survie, imposées à ces enfants, la précarité et l'insécurité inhérentes au bidonville caractérisent une situation de danger avéré justifiant le prononcé d'une mesure de protection<sup>140</sup>. Ces MIE présenteraient-ils une spécificité marquée (grande mobilité, fugues à répétition notamment pour tenter un passage vers le Royaume-Uni et refus réitérés de prise en charge), cela ne doit aucunement justifier :

- que les personnes concourant à la protection de l'enfance (policiers, gendarmes, personnels de l'éducation nationale, professionnels de santé, de la Protection judiciaire de la jeunesse, de l'Aide sociale à l'enfance, acteurs associatifs, etc.) s'abstiennent de signaler au Président du Conseil départemental ou au responsable désigné par lui toute information préoccupante relative à un MIE, en violation des obligations découlant de l'article L. 226-2-1 du code de l'action sociale et des familles ;
- l'inertie des pouvoirs publics<sup>141</sup> et donc l'exclusion des MIE des dispositifs protecteurs de droit commun (assistance éducative<sup>142</sup> et tutelle), alors que le droit

<sup>140</sup> Dans ce sens TA Lille, Ord., 2 novembre 2015, *Association MDM & autres, décision précitée*.

<sup>141</sup> DDD 20 avril 2016, *Décision précitée n° MDE 2016-113*, p. 8.

<sup>142</sup> Au 12 avril 2016, dans le ressort du TGI de Saint-Omer, 53 MIE (17 Afghans, 4 Albanais, 1 Polonais, 1 Pakistanais, 1 Indien, 1 Bangladais, 5 Egyptiens, 1 Camerounais, 7 Soudanais, 7 Congolais, 1 Angolais, 1 Ivoirien, 7 Guinéens, 3 Maliens, 1 Ghanéen) étaient suivis par le Juge des enfants en assistance éducative sur un total de 770 mineurs environ.

fondamental le plus élémentaire de ces jeunes est celui d'obtenir une protection de la part des autorités (article 20 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant).

**Recommandation n° 32** : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de considérer que le fait pour un mineur d'être isolé et étranger, donc particulièrement vulnérable, emporte une présomption de danger, qui fonde, à son tour, le droit d'accéder aux dispositifs de protection de droit commun prévus dans le code de l'action sociale et des familles et dans le code civil.

### **3. Mettre en place un dispositif de stabilisation avant le recueil provisoire d'urgence**

96. En premier lieu, il est important d'observer que pour remédier au constat du refus par les MIE de toute prise en charge, il s'impose de mettre en œuvre un dispositif efficace destiné à les mettre en confiance et à les stabiliser le plus tôt possible, en amont du recueil provisoire d'urgence organisé par le code de l'action sociale et des familles, en recourant si possible au service d'éducateurs spécialisés et de médiateurs culturels.

**Recommandation n° 33** : La CNCDH recommande de renforcer les moyens humains et matériels consacrés aux maraudes, afin que celles-ci remplissent aux mieux leurs finalités socio-éducatives<sup>143</sup>. A cette fin, les personnels concernés doivent être spécialement formés et les traducteurs en nombre suffisant. Les équipes, qui pourraient être constituées d'éducateurs spécialisés et de médiateurs culturels, devraient assurer une présence permanente auprès des MIE.

97. En deuxième lieu, la CNCDH estime que ces maraudes doivent être le premier point d'accès à l'information juridique, avant la mise en œuvre d'autres dispositifs. A ce propos, la Commission a été informée du projet d'ouverture par MSF d'une « maison d'information » destinée aux MIE. Si une telle initiative ne peut être que saluée, il convient néanmoins de veiller à ne pas multiplier les points d'information. En effet, cela pourrait avoir pour conséquence de nuire à l'efficacité de l'accès au droit.

**Recommandation n° 34** : La CNCDH recommande que tout jeune isolé étranger soit informé de l'intégralité de ses droits dès son premier contact avec les personnes en charge des maraudes. Une attention toute particulière doit être accordée à l'information relative à la possibilité de saisir le juge des enfants et à celle relative aux différentes voies de recours offertes aux MIE pour contester les décisions administratives et judiciaires dont ils peuvent faire l'objet. Enfin, une information complète sur leur droit au regroupement familial et l'accès à la procédure d'asile doit également leur être délivrée.

**Recommandation n° 35** : La CNCDH recommande la mise en place d'un lieu unique spécifiquement dédié à l'information des MIE, celui-ci devant être facilement identifiable et accessible. La présence de traducteurs, d'éducateurs et de médiateurs culturels est indispensable.

98. En troisième lieu, la CNCDH estime que le dispositif de stabilisation des MIE doit leur permettre de « se poser », afin de réfléchir à leur projet de vie, y compris se demander si un départ vers le Royaume-Uni est toujours conforme à leur intérêt. A cet égard, la Commission a été informée du projet de création d'un lieu de mise à l'abri dans l'enceinte du CAP avec surveillance de nuit et intervention d'une équipe éducative de

---

<sup>143</sup> Dans ce sens DDD 20 avril 2016, *Décision précitée n° MDE 2016-113*, pp. 10-12.

jour<sup>144</sup>. Si une telle initiative doit être soutenue, la localisation du lieu de mise à l'abri doit être bien pensée afin que le mineur accepte facilement de s'y rendre. En effet, ne serait-il pas plus judicieux d'éloigner, en cas de besoin, certains mineurs du bidonville, afin de mettre un terme à l'emprise des passeurs ou d'adultes de mauvais conseil, et d'aider ces jeunes à une réflexion plus libre et distanciée ?<sup>145</sup>

**Recommandation n° 36** : La CNCDH recommande la mise en place d'une structure intermédiaire destinée :

- à permettre aux MIE de réfléchir à leur avenir (prise en charge par l'ASE en France ou départ vers le Royaume-Uni dans le cadre d'un regroupement familial) ;
- à faire prendre conscience aux MIE que, dans tous les cas de figure, une prise en charge ne peut leur être que bénéfique, ce qui suppose en amont un travail considérable de mise en confiance assuré par un personnel, si possible permanent.

A cette fin, il est indispensable d'organiser une surveillance de nuit, ainsi qu'un accompagnement de jour (repas, éducation, animations culturelles, etc.) réalisé par des éducateurs spécialisés et des médiateurs culturels. De plus, la localisation de la structure intermédiaire doit être bien pensée afin que le mineur accepte facilement de s'y rendre, échappant à la possible emprise de ceux qui, pour différentes raisons, lui vantent, voire lui imposent, un départ vers le Royaume-Uni. Enfin, la capacité d'accueil doit être adaptée, tout MIE devant obligatoirement être mis à l'abri.

**Recommandation n° 37** : La CNCDH recommande que cette structure intermédiaire soit un lieu clairement identifié, relais avec les associations, la PASS et les structures chargées du recueil provisoire d'urgence et des placements (notamment la maison des réfugiés de Saint-Omer gérée par FTDA). Pour la Commission, cette structure intermédiaire doit être placée sous l'égide du Conseil départemental compétent pour la protection de l'enfance, avec une implication de l'Etat.

#### 4. Prévoir des administrateurs *ad hoc* formés et en nombre suffisant

99. La CNCDH a été informée du manque d'effectifs s'agissant des administrateurs *ad hoc*<sup>146</sup>, dont on rappellera le rôle essentiel. Par définition, un enfant, dont la minorité est établie ou simplement présumée, est juridiquement incapable d'exercer ses droits. Sa représentation, normalement assurée par les titulaires de l'autorité parentale, est nécessairement vacante lorsqu'il est isolé<sup>147</sup>, du fait de leur l'absence ou de leur éloignement<sup>148</sup>. Ainsi, les MIE relèvent, en qualité de mineurs, des dispositifs de protection et de représentation définis par le droit commun, leur incapacité juridique trouvant une réponse dans l'institution de la tutelle (articles 373 et 390 du code civil). Pour autant les délais nécessaires à la mise en place d'une telle mesure s'avérant

---

<sup>144</sup> Monsieur Stéphane Duval, Directeur du Service d'Accueil et d'Aide aux Personnes Migrantes, en a informé la délégation de la CNCDH lors de son déplacement, le 18 avril 2016.

<sup>145</sup> Monsieur Pierre Hilaire (Directeur de l'enfance et de la famille, Pôle solidarités, Département du Pas-de-Calais) et Madame Fanny Bertrand (Chargée de mission « mineurs isolés étrangers », direction de l'enfance et de la Famille, Pôle solidarités, Département du Pas-de-Calais) estiment qu'un « sas humanitaire » devrait être mis en place dans un lieu éloigné du CAP (rencontre du 19 avril 2016).

<sup>146</sup> Cela a été précisé le 19 avril 2016 à la délégation de la CNCDH par Messieurs Bertrand Duez (Président du TGI de Saint-Omer) et Sébastien Piève (Procureur de la République du TGI de Saint-Omer).

<sup>147</sup> M. Bruggeman, *L'enfant isolé étranger*, in : C. Neirinck (dir.), *Droits de l'enfant et pauvreté*, Dalloz 2010, p. 149.

<sup>148</sup> Voir l'article 31 de la directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 *concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection* ; l'article 25 de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 *relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte)* ; l'article 24 de la directive 2013/33/UE *établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale*.

souvent trop longs, il est indispensable de prévoir l'intervention de cet administrateur *ad hoc*, doté d'une mission de représentation, d'assistance juridique et d'information pour tous les mineurs mis dans l'incapacité de faire valoir et d'exercer leurs droits. Cet administrateur *ad hoc* devrait être obligatoirement et immédiatement désigné par le procureur de la République pour tout jeune isolé étranger entrant en contact avec les autorités françaises antérieurement ou concomitamment au recueil provisoire d'urgence (par l'ASE ou le prestataire de celle-ci). Cela permettrait au MIE d'être parfaitement informé de ses droits et ainsi d'être mis en mesure de saisir le juge aux affaires familiales (juge des tutelles relatives aux mineurs), le juge administratif, ou encore le juge des enfants, même dans l'éventualité où il ne posséderait aucun discernement pour exercer lui-même cette dernière prérogative<sup>149</sup>. La mission de l'administrateur *ad hoc* se poursuivrait jusqu'à ce que la situation du jeune soit fixée par une décision définitive du juge administratif ou judiciaire. Enfin, eu égard aux particularités de la situation calaisienne, les administrateurs *ad hoc* doivent être spécialement formés sur les procédures de demande d'asile et de regroupement familial<sup>150</sup>.

**Recommandation n° 38** : La CNCDH recommande que tout jeune isolé étranger soit mis en mesure d'exprimer son opinion avant toute décision administrative ou judiciaire le concernant, ce qui implique obligatoirement son assistance et sa représentation par un administrateur *ad hoc* spécialement formé. En ce sens, il convient de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour que de tels administrateurs *ad hoc* soient disponibles en nombre suffisant.

## 5. Renforcer les moyens humains et matériels dédiés au recueil provisoire d'urgence

100. La CNCDH se doit de saluer l'engagement du Conseil départemental du Pas-de-Calais, qui a affecté 7 millions d'euros à la politique relative aux MIE, les dépenses étant supérieures à 10 millions. A ce propos, le recueil provisoire d'urgence (article L. 223-2 du code de l'action sociale et des familles) est opéré par *La Vie Active* au centre Georges Brassens de Calais destiné à l'accueil des adolescentes âgées de 14 à 18 ans (5 places). A cela s'ajoutent quatre places réservées aux garçons de la même tranche d'âge au sein du centre Yvonne de Gaulle, géré par le même prestataire. Le recueil provisoire d'urgence est également réalisé par *France Terre d'Asile* à Saint-Omer pour les MIE de plus de 15 ans (45 places), Arras (30 places) et Liévin (30 places)<sup>151</sup>. Il doit être noté que, si près de 1400 mineurs ont été pris en charge à Saint-Omer en 2015, 85% sont retournés à Calais. En effet, l'équipe de *FTDA* déplore les difficultés de prise en charge de ces jeunes par des moyens traditionnels, alors que leur profil, souvent déstructuré, appellerait des moyens renforcés<sup>152</sup>.

**Recommandation n° 39** : La CNCDH recommande instamment aux pouvoirs publics de garantir aux MIE un hébergement, ainsi qu'un accompagnement et un suivi de qualité dispensés par du personnel formé aux spécificités de leurs problématiques. Une réflexion portant sur une éventuelle extension de la participation financière de l'Etat doit être impérativement engagée dans les plus brefs délais. A cet effet, il convient d'envisager la création d'un fonds spécifique abondé par les départements ministériels concernés (principalement : justice, affaires sociales, logement). Seule

<sup>149</sup> Cass. 1<sup>ère</sup> civ. 21 novembre 1995, n° 94-05.102, qui précise qu'un « mineur ne peut valablement saisir le juge des enfants que s'il « possède un discernement suffisant pour exercer [cette] prérogative ».

<sup>150</sup> M. Derain, Conseillère droits de l'enfant auprès de la Ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes, *Audition du 15 juin 2016*.

<sup>151</sup> Cela a été précisé le 19 avril 2016 à la délégation de la CNCDH par Messieurs Pierre Henry (Directeur général, France terre d'Asile) et Jean-François Roger (directeur d'établissement, France Terre d'Asile).

<sup>152</sup> *Ibid.*

une politique ambitieuse relative à l'accueil de ces jeunes sera de nature à leur garantir un accès à leurs droits et un exercice effectif de ceux-ci.

## 6. Garantir un accès effectif à la demande d'asile

101. Un rapport conjoint du HCR et du Conseil de l'Europe soulignait en 2014 à propos de la France, qu'un accueil défaillant ou insuffisant affecte l'accès effectif des MIE à une procédure d'asile équitable, en entravant la possibilité de préparer puis de déposer une demande<sup>153</sup>. Estimant qu'une telle situation est de nature à caractériser un manquement patent de la France à ses engagements internationaux résultant de l'article 22-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant<sup>154</sup>, la CNCDH ne peut que saluer la mise en place à l'OFPRA :
- d'un « groupe MIE » qui a élaboré une procédure interne spécifique pour la gestion des dossiers relatifs aux MIE ;
  - d'un *Guide de l'asile pour les mineurs isolés étrangers*<sup>155</sup>, élaboré et diffusé par leurs soins.
102. Pour autant, les difficultés exposées plus haut (notamment celles relatives à la prise en charge et à l'accompagnement des MIE) laissent craindre que ces derniers ne se voient privés d'un accès effectif à la demande d'asile. Dans ces conditions, la CNCDH rappelle que seule une politique généreuse et ambitieuse relative à l'accueil de ces jeunes sera de nature à leur garantir un accès à leurs droits et un exercice effectif de ceux-ci, au premier rang desquels le droit fondamental d'asile.
103. Enfin, comme il en a été fait état devant la CNCDH, l'accompagnement des jeunes demandeurs d'asile s'avère très insuffisant<sup>156</sup>. Il convient de remédier à cette situation, afin de garantir l'effectivité du droit fondamental d'asile à ceux pour qui l'obtention de ce statut est souhaitable.

**Recommandation n° 40** : La CNCDH recommande de renforcer les moyens consacrés à l'information, ainsi qu'à l'accompagnement juridique et administratif des MIE déposant une demande d'asile en France.

## 7. Poursuivre les efforts dans le cadre de la politique de prise en charge des jeunes majeurs

104. L'entrée dans la majorité ne doit pas signifier la fin systématique de la prise en charge, dès lors qu'aux termes de l'article L. 222-5 du CASF, « *peuvent être également pris en charge à titre temporaire par le service chargé de l'aide sociale à l'enfance les mineurs émancipés et les majeurs âgés de moins de vingt et un ans qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants* ». Pour la CNCDH, les MIE devraient, du fait de leur isolement, relever de ces dispositions. Il est donc impératif d'anticiper la majorité par un accompagnement spécifique, de

<sup>153</sup> UNHCR / Conseil de l'Europe, *Unaccompanied and separated asylum-seeking and refugee children turning eighteen : what to celebrate ? UNHCR / Concil of Europe field research on European State practice regarding transition to adulthood of unaccompanied and separated asylum-seeking and refugee children*, Strasbourg Mars 2014, p. 28.

<sup>154</sup> Article 22 -1 de la CIDE : « *Les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié ou qui est considéré comme réfugié en vertu des règles et procédures du droit international ou national applicable, qu'il soit seul ou accompagné de ses père et mère ou de toute autre personne, bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire voulues pour lui permettre de jouir des droits que lui reconnaissent la présente convention et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de caractère humanitaire auxquels lesdits États sont parties* ».

<sup>155</sup> OFPRA, *Rapport d'activité 2015*, p. 31.

<sup>156</sup> M. Derain, Conseillère droits de l'enfant auprès de la Ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes, *Audition du 15 juin 2016*.

renforcer les dispositifs de soutien aux jeunes majeurs, possibles jusqu'à l'âge de 21 ans, et de les systématiser aussi longtemps que le jeune n'est pas autonome. A ce propos, il convient de saluer l'effort des services du département du Pas-de-Calais qui, au 31 décembre 2015, avaient en charge non seulement 238 MIE, mais aussi 130 jeunes majeurs<sup>157</sup>.

105. Par ailleurs, la CNCDH a été informée que de nombreux mineurs éprouvent parfois des difficultés dans l'accomplissement des démarches destinées à leur permettre de demeurer légalement sur le territoire français lors du passage à la majorité, en raison d'exigences parfois tatillonnes des services de la préfecture.

**Recommandation n° 41** : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de faciliter au maximum l'accès des jeunes majeurs à l'obtention d'un titre de séjour.

## I. POURSUIVRE LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE PENALE INTRANSIGEANTE DE LUTTE CONTRE LES RESEAUX DE PASSEURS

106. Pour la CNCDH, l'impossibilité de franchir légalement la frontière franco-britannique découlant de la mise en œuvre des traités et accords bilatéraux évoqués précédemment, a pour conséquence fâcheuse de multiplier les passages (ou tentatives de passages) illégaux vers le Royaume-Uni, avec tous les dangers qu'ils peuvent entraîner<sup>158</sup>. Certes, l'assistance aux migrants désireux de franchir la Manche peut prendre plusieurs formes et il faut immédiatement mettre à part celles qui s'inscrivent dans une démarche altruiste et humanitaire. En revanche, l'étanchéité de la frontière génère une activité extrêmement lucrative pour les réseaux de passeurs (entre 5000 et 10000 euros/personne le passage) que la CNCDH entend dénoncer avec force. A ce propos, en juillet 2015 la CNCDH constatait, à l'instar du rapport Aribaud-Vignon, 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* »<sup>159</sup>. Dans la circulaire du 24 novembre 2015 relative à la situation du Calais, à la lutte contre l'immigration irrégulière organisée et à la

---

<sup>157</sup> Monsieur Pierre Hilaire (Directeur de l'enfance et de la famille, Pôle solidarités, Département du Pas-de-Calais) et Madame Fanny Bertrand (Chargée de mission « mineurs isolés étrangers », direction de l'enfance et de la Famille, Pôle solidarités, Département du Pas-de-Calais) ont, le 19 avril 2016, communiqué ces chiffres à la délégation de la CNCDH.

<sup>158</sup> Remarquons que dans son *Rapport annuel 2013*, l'Office des étrangers du ministère de l'intérieur belge constate : « *Il en est de même pour les interceptions d'illégaux appréhendés à la Côte et qui ont voulu faire la traversée en empruntant la méthode dangereuse des conteneurs et des camions. Ostende et Zeebrugge sont les villes les plus touchées par cette problématique. En 2013, la police maritime a transmis 420 rapports au Bureau C ou à la Permanence. 331 de ces rapports concernaient le port de Zeebruges, où sont principalement interceptés des Iraniens, et 89 concernaient le port d'Ostende, où les Algériens restent en tête des nationalités interceptées. La baisse observée au port d'Ostende s'explique par la suppression, fin avril 2013, de la liaison en ferry entre Ostende et la Grande-Bretagne. Cette suppression a entraîné une hausse du nombre d'illégaux en transit au port de Zeebruges* » (p. 161).

Par ailleurs, la CNCDH a été informée par MYRIA que depuis le 22 septembre 2015, un plan d'action intitulé « Medusa » a été mis en place par le Ministre de l'Intérieur, en collaboration avec le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration. Cette initiative a pour objectif d'identifier la migration de transit en Belgique par la mise en place de contrôles de police spécifiques et ciblés. Les opérations de contrôle sont réalisées aux abords des autoroutes (notamment en direction de la côte), ainsi que dans les trains internationaux, les ports et les aéroports. D'après les données communiquées à la CNCDH : du 22 septembre au 29 novembre 2015, ce sont près de 950 migrants en séjour irrégulier qui ont été interceptés, la plupart lors de contrôle dans les chemins de fer (418) et dans des véhicules (385). Ils étaient en majorité Syriens (360), Irakiens (177), Afghans (130) et Iraniens (56). A la suite du démantèlement de la partie sud de la jungle de Calais en février 2016, des contrôles de police systématiques ont été mis en place à la frontière franco-belge, également dans le cadre de l'action « Medusa ». Il s'agit d'une dérogation temporaire prévue dans le Code Schengen (articles 23 et 24).

<sup>159</sup> Dans ce sens J. Aribaud et J. Vignon, *Le pas d'après. Rapport à Monsieur le Ministre de l'Intérieur sur la situation des migrants dans le Calais*, juin 2015, pp. 10, 59-64, 85-88.

*délinquance connexe*, le ministre de la Justice consacre de longs développements à la consolidation de la lutte contre les filières d'immigration irrégulières<sup>160</sup>. Le renforcement d'une approche judiciaire globale des filières est notamment préconisé, à savoir :

- la réalisation d'investigations financières et patrimoniales avec une meilleure coordination des services d'enquête ;
- le traitement de la délinquance en lien avec l'activité des filières ;
- l'entraide pénale internationale.

107. Lors de son dernier déplacement, la CNCDH a appris que les moyens consacrés à la lutte contre les réseaux de passeurs par l'autorité judiciaire et la police de l'air et des frontières avaient permis le démantèlement de 24 réseaux depuis le début de l'année 2016, la juridiction interrégionale spécialisée de Lille étant saisie de deux à trois dossiers. C'est pourquoi, pour faire face à ce contentieux spécifique dont a à connaître le tribunal de grande instance de Boulogne-sur-Mer, il a été décidé :

- d'affecter un magistrat spécialement dédié au jugement de ce type d'affaires ;
- de créer un poste d'assistant de justice à plein temps ayant en charge les questions posées par le contentieux relatif aux migrants ;
- d'orienter les affaires vers la procédure de comparution immédiate lorsque l'infraction d'aide à l'entrée et au séjour irrégulier est accompagnée de la circonstance aggravante d'atteinte à la dignité humaine. Ainsi, alors que 228 personnes ont été jugées en comparution immédiate en 2014, elles étaient 335 en 2015.

108. Toutefois, le procureur de la République et le Président du tribunal de grande instance de Boulogne-sur-Mer regrettent les difficultés dans la mise en œuvre des demandes d'entraide internationale, notamment du fait d'exigences tatillonnes de la part des autorités britanniques souvent peu enclines à coopérer. Il faut espérer que l'arrivée prochaine d'un magistrat de liaison britannique à Lille facilitera les échanges d'informations et la mise en œuvre des procédures.

**Recommandation n° 42** : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de poursuivre leurs efforts dans le sens de la mise en œuvre d'une politique pénale intransigeante et ambitieuse de lutte contre tout ce qui relève du trafic organisé de personnes migrantes. La coopération avec le Royaume-Uni et la coopération européenne doivent également être davantage renforcées pour démanteler efficacement les filières<sup>161</sup>. La constitution d'équipes communes d'enquête doit être encouragée.

## **J. MIEUX IDENTIFIER ET PRENDRE EN CHARGE LES VICTIMES POTENTIELLES DE TRAITE DES ETRES HUMAINS (TEH)**

109. En tant que *Rapporteur national sur la traite et l'exploitation*, la CNCDH doit être extrêmement vigilante, partant du constat de l'insuffisante efficacité des mécanismes d'identification des victimes de traite<sup>162</sup>, y compris et surtout lorsqu'il s'agit de demandeurs d'asile, de migrants en situation irrégulière<sup>163</sup> ou de MIE<sup>164</sup>.

<sup>160</sup> Circulaire NOR : JUSD1528583 C du 24 novembre 2015 *relative à la situation du Calais, à la lutte contre l'immigration irrégulière organisée et à la délinquance connexe*, BOMJ n° 2015-12 du 31 décembre 2015, pp. 2-4.

<sup>161</sup> J. Aribaud et J. Vignon, *Rapport précité*, pp. 76, 87-88.

<sup>162</sup> CNCDH, *La lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains, Rapport 2015*, La documentation française 2016, pp. 133-147.

<sup>163</sup> Voir GRETA, *5<sup>ème</sup> rapport général sur les activités du GRETA couvrant la période du 1<sup>er</sup> octobre 2014 au 31 décembre 2015*, CoE 2015, pp. 34-36.

<sup>164</sup> *Ibid.*, pp. 37-40. Voir également Collectif contre la Traite des Etres Humains, *Rapport alternatif au cinquième rapport périodique de la France sur l'application de la Convention internationale relative aux*

110. Un rapport parlementaire de mars 2016 met en évidence que « *la question de la traite des êtres humains au sein des camps de migrants est malheureusement une réalité déjà tangible* »<sup>165</sup>. Ainsi la CNCDH a-t-elle été informée à plusieurs reprises de soupçons de commission de faits de traite et d'exploitation (prostitution, mendicité forcée,...), notamment à l'encontre de femmes et d'enfants vivant dans la jungle de Calais. S'agissant plus spécifiquement des MIE, la récente étude *Trajectoires/UNICEF* conclut à l'existence « d'un risque potentiel de traite »<sup>166</sup> après avoir constaté des cas d'exploitation sexuelle (masculine et féminine), d'incitation de mineurs à commettre des délits et d'exploitation économique<sup>167</sup>. Ces différentes hypothèses d'exploitation sont, entre autres, liées à des situations de « servitude pour dettes »<sup>168</sup>, les jeunes victimes devant soit payer à l'avance leur passage vers le Royaume-Uni, soit rembourser aux passeurs des sommes déjà dues.

De plus et surtout, cette même étude relève l'absence d'enquêtes et de poursuites pénales en France, avant de mentionner que, sur les 750 MIE arrivés à Douvres en 2015, 62 (soit environ 8%) ont été orientés vers un dispositif de protection spécialisé, en raison de l'existence potentielle de faits de traite (source : *Home Affairs*, ministère de l'intérieur britannique)<sup>169</sup>.

Dans ces conditions, la CNCDH ne peut que regretter le silence presque total de la circulaire précitée du 24 novembre 2015 sur cette question et déplorer les défaillances flagrantes dans l'identification des victimes de traite. Les pouvoirs publics semblent néanmoins avoir récemment pris en compte ce problème en confiant à une association prestataire (FTDA) les missions suivantes :

- élaborer une procédure opérationnelle d'identification et d'orientation des victimes de TEH à Calais ;
- mettre en place des maraudes d'information et d'identification des victimes de TEH;
- orienter les victimes vers les dispositifs existants de mise à l'abri et d'accompagnement ;
- élaborer et diffuser des supports d'information ;
- concevoir et diffuser un module de formation sur l'identification des victimes de TEH à destination des acteurs locaux ;
- développer un réseau d'acteurs clés et élaborer un schéma local d'aide des victimes de TEH à Calais ;
- mettre en place un comité de pilotage et *reporting*.

111. La CNCDH ne peut que saluer cette initiative qui, si elle pouvait être menée à terme, permettrait une meilleure identification et une meilleure prise en charge des victimes potentielles de traite.

**Recommandation n° 43** : La CNCDH recommande qu'un travail d'identification des victimes potentielles de traite ou d'exploitation soit réalisé à partir de critères clairement définis et adaptés aux spécificités des parcours migratoires des exilés

---

*droits de l'enfant et de ses protocoles additionnels. La traite des enfants dans le contexte français. Pour un accès de tous les enfants au droit commun*, 28 février 2015, en ligne sur : [www.contrelatraite.org](http://www.contrelatraite.org)

<sup>165</sup> Sénat, *Rapport d'information n° 448 fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur les femmes et les mineur-e-s victimes de la traite des êtres humains* Paris, le 9 mars 2016, p. 84.

<sup>166</sup> O. Peyroux, *Audition du 15 juin 2016*.

<sup>167</sup> *Trajectoires/UNICEF, op. cit.*, pp. 83-85.

<sup>168</sup> Pour plus de détails sur cette question, voir L. Guinamard et G. Colas, *Les nouveaux visages de l'esclavage*, Les éditions de l'atelier 2015, pp. 93-96

<sup>169</sup> *Trajectoires/UNICEF, op. cit.*, p. 87.

présents à Calais, en particulier les mineurs<sup>170</sup>. Ce travail d'identification suppose une coordination entre les services de l'Etat (police, justice, etc.), ceux des collectivités territoriales (protection de l'enfance) et le secteur associatif, notamment les associations membres du Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains ».

**Recommandation n° 44** : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de prévoir des financements suffisants pour permettre à l'association prestataire de mener à bien ses missions. Un tel soutien devrait également être apporté à des associations spécialisées dans la lutte contre la traite des êtres humains, afin qu'elles puissent développer des actions de formations destinées à tous les professionnels pouvant être en contact avec des victimes potentielles de traite (police, justice, santé, éducation, etc.).

112. Surtout, la CNCDH, à l'instar du GRETA, appelle les pouvoirs publics à veiller tout particulièrement à ce que la mise en œuvre de la politique migratoire ne mette pas en péril la vie et la sécurité des victimes de traite et n'entrave pas l'application des mesures de protection et d'assistance prévues par la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains<sup>171</sup>.

**Recommandation n° 45** : La CNCDH recommande, s'agissant des MIE, la mise en œuvre de mesures de protection spécifiques, conformément aux stipulations de l'article 10-4 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains<sup>172</sup> et aux recommandations figurant dans l'Observation générale n° 6 (2005) du Comité des droits de l'enfant de l'ONU. Plus particulièrement, une réflexion sur le renforcement du régime de tutelle doit être engagée<sup>173</sup>.

**Recommandation n° 46** : La CNCDH recommande de s'assurer que les enquêtes concernant des faits de traite ou d'exploitation sont immédiatement et systématiquement ouvertes, sans dépendre de la déclaration ou de la dénonciation émanant d'une victime, en particulier lorsqu'elle est mineure<sup>174</sup>.

**Recommandation n° 47** : La CNCDH recommande que toute victime potentielle de traite identifiée comme telle bénéficie d'une information complète, dans une langue qu'elle maîtrise, sur ses droits relatifs à l'accès au séjour.

---

<sup>170</sup> Voir UNICEF, *Chaque enfant compte partout, tout le temps. Rapport alternatif de l'UNICEF France et de ses partenaires dans le cadre de l'audition de la France par le Comité des droits de l'enfant des Nations-Unies*, juin 2015, p. 32. Ce rapport relève, à propos des mineurs isolés étrangers, l'absence d'un mécanisme d'identification des victimes de traite des êtres humains.

<sup>171</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>172</sup> Article 10-4 : « Dès qu'un enfant est identifié en tant que victime et qu'il est non accompagné, chaque Partie :

- a. prévoit sa représentation par le biais de la tutelle légale, d'une organisation ou d'une autorité chargée d'agir conformément à son intérêt supérieur ;
- b. prend les mesures nécessaires pour établir son identité et sa nationalité ;
- c. déploie tous les efforts pour retrouver sa famille lorsque cela est dans son intérêt supérieur ».

<sup>173</sup> Voir Agence des Droits Fondamentaux de l'Union-Européenne, *La tutelle des enfants privés de soins parentaux. Manuel destiné à renforcer les régimes de tutelle afin qu'ils répondent aux besoins spécifiques des enfants victimes de la traite des êtres humains*, Office des publications de l'UE 2015.

<sup>174</sup> Conf. CNCDH 22 mai 2014, *Avis sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel*, JORF n° 136 du 14 juin 2014, texte n° 70, §§ 8-17.

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES ET RENCONTREES PAR LA CNCDH

Monsieur Daniel Baumgartner, Directeur général de l'association *Horizon Amitié* (10 juin 2016)

Monsieur Larbi Belmir, Directeur de l'antenne de l'Office français de l'immigration et de l'intégration à Calais (19 avril 2016)

Madame Sylvie Bergier-Diallo, Office français de protection des réfugiés et apatrides (19 avril 2016)

Monsieur Vincent Berton, Sous-Préfet de Calais (19 avril 2016)

Madame Fanny Bertrand, Chargée de mission « mineurs isolés étrangers », direction de l'enfance et de la Famille, Pôle solidarités, Département du Pas-de-Calais (19 avril 2016)

Monsieur François Bordas, Directeur départemental de la cohésion sociale de l'Hérault (26 avril 2016)

Madame Florence Boreil, Associée à la Protection, HCR (23 juin 2016)

Madame Natacha Bouchart, Maire de Calais (19 avril 2016)

Madame Amina Bouchra, Directrice adjointe de l'association *Horizon Amitié* (10 juin 2016)

Madame Delphine Brard, Chargée de mission droit des étrangers, sous-préfecture de Calais (19 avril 2016)

Madame Isabelle Bromboszcz, Bureau de l'asile, du contentieux et de l'éloignement à la préfecture de l'Hérault (26 avril 2016)

Madame Fabienne Buccio, Préfète du Pas-de-Calais (19 avril 2016)

Madame Roberta Buhagiar, Administratrice associée à la Protection, HCR (23 juin 2016)

Madame Julie Burguburu, Directrice adjointe du cabinet du ministre de l'Intérieur (14 avril 2016)

Monsieur Olivier Cahn, Maître de conférences à l'Université de Cergy-Pontoise / CESDIP (12 avril 2016)

Monsieur Nathanaël Caillaux, *Plateforme de Services aux Migrants* de Calais (18 avril 2016)

Monsieur Eric Chabauty, journaliste (23 mars 2016)

Madame Magali Charbonneau, Conseillère asile et immigration au cabinet du ministre de l'Intérieur (14 avril 2016) ;

Monsieur Ahmed Dahmani, Travailleur social, *Horizon Amitié* (10 juin 2016)

Monsieur Didier Degrémont, *Secours Catholique* (18 avril 2016)

Madame Juliette Delaplace, Chargée de mission Réfugiés/Migrants à la FNARS (23 mars 2016)

Monsieur Jean-Marie Delarue, ancien Contrôleur général des lieux de privation de liberté, dernier Président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, membre du Comité consultatif national d'éthique (15 juin 2016)

Monsieur Achille Denis, *La vie active* (27 juin 2016)

Madame Marie Derain, Conseillère droits de l'enfant auprès de la Ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes (15 juin 2016)

Monsieur Antoine Diers, Directeur de Cabinet de la Maire de Calais (19 avril 2016)

Monsieur Mehdi Dimpres, *Réveil Voyageur* (18 avril 2016)

Madame Martine Devries, *Plateforme de Services aux Migrants* de Calais (18 avril 2016)

Madame Faustine Douillard, *France Terre d'Asile* (18 avril 2016)

Monsieur Bernard Dray, *Emmaüs France* (18 avril 2016)

Monsieur Bertrand Duez, Président du Tribunal de grande instance de Saint-Omer (19 avril 2016)

Monsieur Stéphane Duval, *La Vie Active*, Directeur du service d'Accueil et d'Aide aux Personnes Migrantes (18 avril 2016)

Madame Lou Einhorn, *Médecins du Monde* (18 avril 2016)

Maître Marie Charlotte Fabié, avocate (24 mai 2016)

Madame Laëtizia Fontaine, calaisienne militante (18 avril 2016)

Monsieur Pierre Freyburger, ancien Conseiller général, Président de la FNARS Alsace (23 mars 2016)

Monsieur Florent Gueguen, Directeur général de la FNARS (23 mars 2016)

Monsieur Ralf H.W. Gruenert, Représentant HCR France (12 avril et 23 juin 2016)

Monsieur Pierre Henry, Directeur général, *France Terre d'Asile* (19 avril 2016)

Monsieur Pierre Hilaire, Directeur de l'enfance et de la famille, Pôle solidarités, Département du Pas-de-Calais (19 avril 2016)

Madame Marianne Humpersot, *legal shelter* (18 avril 2016)

Monsieur André Jincq, Responsable des programmes, adjoint chez *Médecins Sans Frontières* (31 mai 2016)

Madame Sophie Kapusciak Directrice territoriale de l'Office français de l'immigration et de l'intégration à Lille (19 avril 2016)

Madame Maya Konforti, *Auberge des Migrants* (18 avril 2016)

Monsieur Thierry Kuhn, Président d'*Emmaüs France* (12 avril 2016)

Madame Iona Lawrence, *Save the Children UK* (18 avril 2016)

Monsieur Etienne Le Goff, *Salam* (18 avril 2016)

Madame Agnès Lerolle, *Médecins sans Frontières* (18 avril 2016)

Monsieur Laurent Maameri, sympathisant *no border* (18 avril 2016)

Madame Cécile Malassigne, Office français de protection des réfugiés et apatrides (19 avril 2016)

Monsieur Olivier Marteau, Coordinateur Calais, *Médecins sans Frontières* (18 avril 2016)

Madame Nathalie Masse-Provin, Directrice départementale adjointe déléguée DRDJSCS d'Alsace-Champagne Ardenne-Lorraine (10 juin 2016)

Monsieur Richard Matis, Vice-président de *Gynécologie sans Frontières* (23 mai 2016)

Madame Zoé Morel, *Auberge des Migrants* (18 avril 2016)

Madame Clare Moseley, *Care 4 Calais* (18 avril 2016)

Madame Catherine Muller, association « *2 Choses Lune* » (26 avril 2016)

Monsieur Philippe Nucho, Sous-préfet, Secrétaire général adjoint de la préfecture de l'Hérault (26 avril 2016)

Monsieur Abass Othman, Office français de protection des réfugiés et apatrides (19 avril 2016)

Madame Sophie Pegliasco, Directrice de cabinet du Directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (19 avril 2016)

Monsieur Olivier Peyroux, Sociologue et chercheur sur les questions de migrations en matière de traite des êtres humains (15 juin 2016) ;

Monsieur Sébastien Piève, Procureur de la République du Tribunal de grande instance de Saint-Omer (19 avril 2016)

Monsieur Jean-François Ploquin, Directeur général de l'association *Forum réfugiés* (15 juin 2016)

Monsieur Xavier Puel, Président du Tribunal de grande instance de Boulogne-sur-Mer (19 avril 2016)

Monsieur Kaïs Rezai, traducteur afghan pour *Médecins sans Frontières* (18 avril 2016)

Madame Chrystelle Rivalland, juge des enfants au Tribunal de grande instance de Saint-Omer (19 avril 2016)

Monsieur Jean-François Roger, Directeur d'établissement, *France Terre d'Asile* (19 avril 2016)

Madame Frédérique Scaccia, *Réveil Voyageur* (18 avril 2016)

Madame Mariette Sénihji, Directrice adjointe de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, Montpellier (26 avril 2016)

Madame Camille Six, *Plateforme de Services aux Migrants* de Calais (18 avril 2016)

Madame Catherine Sultan, Directrice de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (18 mai 2016)

Monsieur Jérôme Thérond, Direction départementale de la cohésion sociale (26 avril 2016)

Madame Virginie Tiberghien, enseignante bénévole à *l'Ecole du chemin des dunes* (24 mai 2016)

Monsieur Martin Trelcat, Directeur du Centre hospitalier de Calais (23 mai 2016)

Monsieur Amin Trouve-Baghdouche, Coordinateur général, *Médecins du Monde* (18 avril 2016)

Monsieur Jean-Pierre Valensi, Procureur de la République du Tribunal de grande instance de Boulogne-sur-Mer (19 avril 2016)

Madame Sylvie Vella, Cheffe de la Mission Mineurs Non Accompagnés au ministère de la Justice (18 mai 2016)