

Rapport

Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais

Décembre 2018

Face au droit, nous sommes tous égaux

Défenseurdesdroits

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Sommaire

Liste des sigles et acronymes utilisés 6

Rappel des principaux rapports, avis, décisions et missions d'observation du Défenseur des droits relatifs à la situation des exilés dans les campements de fortune 7

Introduction 8

1. L'aggravation des atteintes aux droits fondamentaux des exilés vivant dans les campements 13

I. Une situation sanitaire et sociale qui ne cesse de se détériorer 14

A. Le droit à l'hébergement 14

1. Un principe de réalité mettant à mal l'inconditionnalité du droit à l'hébergement 14

2. Multiplication des dispositifs, disparités locales : le reflet d'une forme de violation du droit à l'hébergement 17

B. Le droit à des conditions matérielles de vie décentes 22

1. Des difficultés pour se nourrir 25

2. Des difficultés pour accéder à l'eau et l'hygiène 27

C. Le droit à la protection de la santé 30

1. La persistance de pathologies spécifiques 30

2. Le développement inquiétant des troubles psychiques 30

3. Une détérioration de la situation médicale globale 31

II. Une situation qui n'épargne aucun exilé, pas même les mineurs 33

A. Des maraudes à la mise à l'abri : des dispositifs insuffisants et sous-dimensionnés 34

B. De l'évaluation à la prise en charge pérenne : une approche peu adaptée aux mineurs en transit et des dispositifs fragilisés par la répartition nationale 37

C. Du dépôt de la demande d'asile à la réunification familiale : des procédures toujours trop longues et complexes 39

D. Mineurs en transit : une exposition permanente aux violences entraînant une dégradation de leur état de santé 40

2. Des atteintes aux droits fondamentaux favorisées par des choix politiques et des pratiques contestables 43

I. Un accueil qui n'est pas à la hauteur de la situation migratoire 44

A. La persistance des difficultés liées à l'externalisation des frontières britanniques en France 44

B. Une politique européenne de fermeture des frontières relayée par la France 45

C. Les conséquences délétères du Règlement Dublin 47

D. Les entraves à l'entrée dans la procédure d'asile en France 49

1. La saturation des dispositifs d'accueil 49

2. Une information sur le droit et la procédure d'asile toujours difficilement accessible 53

E. Demander l'asile en France, une alternative pas toujours crédible 54

II. Les stratégies de dissuasion et d'invisibilisation menées par les pouvoirs publics 55

A. Le traitement par la police des exilés dans les campements 55

1. Une présence policière renforcée 56

2. Des évacuations de campements réalisées dans un cadre juridique flou et sans accompagnement adapté 56

- Des évacuations organisées dans plusieurs villes selon des modus operandi variables 56

- Des évacuations organisées dans un cadre légal indéterminé à ce jour 58

3. Des évacuations de campements peu soucieuses du sort des effets personnels des exilés 59

4. L'usage du gaz lacrymogène à des fins répulsives 60

5. Des contrôles d'identité détournés de leur objet et utilisés aux fins de dissuader l'accès aux lieux d'aide 61

- Un faible nombre d'éloignements au regard du nombre d'interpellations 62

- Des placements irréguliers en centre de rétention administrative 62

- Des OQTF dressées sans perspectives d'éloignement 62

- Des contrôles déguisés de la régularité du séjour aboutissant à une évacuation du lieu de vie 62

- Des contrôles détournés de leur objet et parfois attentatoires à la dignité 64

B. Une pénalisation protéiforme de l'aide aux exilés 65

1. La prohibition de l'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers 65

2. Les formes moins directes de la pénalisation de l'aide aux exilés 68

Conclusion : Recommandations du Défenseur des droits 70

Liste des sigles et acronymes utilisés

AAH	Administrateur ad hoc
AFEJI	Association des Flandres pour l'éducation, la formation des jeunes et l'insertion sociale et professionnelle
ASE	Aide sociale à l'enfance
CADA	Centre d'accueil pour demandeurs d'asile
CAES	Centre d'accueil et d'examen des situations
CAMO	Comité pour l'accueil des migrants à Ouistreham
CAO	Centre d'accueil et d'orientation
CAP	Centre d'accueil provisoire (Calais)
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CESA	Centre d'examen de situation administrative
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CE	Conseil d'Etat
CPA	Centre de premier accueil (Paris)
CRS	Compagnie régionale de sécurité
CHUM	Centre d'hébergement d'urgence pour migrants
Convention EDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DEMIE	Dispositif d'évaluation des mineurs isolés
EMA	Espace de mise à l'abri inconditionnel
EPDSAE	Etablissement public départemental des services d'aide sociale à l'enfance
FTDA	France Terre d'asile
GSF	Gynécologues sans frontières
GUDA	Guichet unique pour demandeurs d'asile
HCR	Haut-commissariat pour les réfugiés
MNA	Mineurs non accompagnés
MSF	Médecins sans frontières
OFII	Office français de l'immigration et de l'insertion
OFPRA	Office français pour la protection des réfugiés et des apatrides
ONU	Organisation des nations unies
OIM	Organisation internationale pour les migrations
SPADA	Structure de premier accueil des demandeurs d'asile
PASS	Permanence d'accès aux soins
PSM	Plateforme de services aux migrants
SIAO	Service intégré d'accueil et d'orientation
SPRENE	Société de protection et de réinsertion du Nord
TA	Tribunal administratif
TEH	Traite des êtres humains
UE	Union européenne

Rappel des principaux rapports, avis, décisions et missions d'observation du Défenseur des droits relatifs à la situation des exilés dans les campements de fortune

Novembre 2012	Décision n°MDS-2011-113 : constat du harcèlement subi par les migrants de la part des forces de l'ordre à Calais (recommandations)
Novembre 2014	Décision n°MDS-2014-150 : recommandations suite à la décision de mise en place d'un dispositif de filtrage de l'accès au site de distribution des repas à Calais
Octobre 2015	Rapport « Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais » · CE, ordo du 23.11.2015, n°394540, 394568
Avril 2016	Décision n°MDE-2016-113 : situation des mineurs étrangers à Calais (recommandations)
Juillet 2016	Décision n°MSP-MDE-2016-198 : compte-rendu de visite des services à Calais (recommandations)
Octobre 2016	Décision n°2016-265 : présentation d'observations devant le TA de Lille dans le cadre du référé formé contre la décision d'évacuation de la zone nord de la lande de Calais · TA Lille, ordo 18.10.2016, n°26-05, 26-055, 49-03
Novembre 2016	Visite du centre de premier accueil situé Porte de la Chapelle à Paris
Décembre 2016	Rapport d'observation - Démantèlement des campements et prise en charge des exilés Calais – Stalingrad (Paris)
Mars 2017	Décision n°2017-119 : présentation d'observations devant le TA de Lille dans le cadre du référé formé contre la décision d'interdiction de distribution des repas prise par la maire de Calais · TA Lille, ordo 22.03.2017, n°1702397
Juin 2017	Décision n°2017-206 : compte-rendu de visite des services à Calais (recommandations)
Juillet 2017	Décision n°2017-227 : présentation d'observations devant le CE dans le cadre du référé formé par les associations pour améliorer le sort des exilés présents sur le territoire de la commune de Calais · CE, ordo 31.07.2017, n°412125, 412171
	Déplacement du Défenseur des droits au centre de premier accueil situé Porte de la Chapelle à Paris
Octobre 2017	Décision n°2017-291 : présentation d'observations devant le CE dans le cadre de la QPC sur la création d'une zone de protection à Calais · CE, ordo 6.10.2017, n°412407 (renvoi QPC au CC)
Février 2018	Déplacement d'une équipe du Défenseur des droits à Calais : rencontre avec les acteurs institutionnels (préfet, sous-préfet, maire, forces de l'ordre, DDCS, conseil départemental, responsable de la PASS, OFII, opérateurs – AUDASSE, la Vie active et FTDA, des associations et des exilés).
	Déplacement d'une équipe du Défenseur des droits à Ouistreham : rencontre avec les délégués du Défenseur des droits du Calvados et le CAMO
Avril 2018	Déplacement d'une équipe du Défenseur des droits sur le campement du Millénaire à Paris et à la PADA du boulevard de la Villette
Mai 2018	Déplacement d'une équipe du Défenseur des droits à Grande-Synthe : rencontre avec le préfet du Nord, le maire de Grande-Synthe et les associations intervenant sur la commune
	Mission d'observation du démantèlement du 30 mai du campement du Millénaire à Paris
Juillet 2018	Déplacement d'une équipe du Défenseur des droits à Calais

N.B. : Ce récapitulatif n'inclut pas l'ensemble des mesures d'enquête prises par les services du Défenseur des droits dans le cadre de l'instruction des réclamations dont il est saisi. Les courriers de demande d'observations adressés aux autorités et les échanges téléphoniques avec les différents acteurs intervenant dans les campements ne sont notamment pas mentionnés.

Introduction

Pour le Défenseur des droits, le respect des droits des étrangers constitue un marqueur essentiel du degré de protection et d'effectivité des droits et libertés dans un pays.

Dans ce cadre, il s'est attaché, depuis plusieurs années, à observer le traitement réservé aux exilés sur le territoire national, notamment dans les campements de fortune et à proximité, et à dénoncer les atteintes aux droits fondamentaux auxquelles il donne lieu. Ces constats, effectués à travers l'instruction contradictoire des réclamations adressées à l'institution mais aussi par le biais de visites sur place ou de missions d'observation, ont conduit le Défenseur des droits à intervenir à de multiples reprises par des décisions - observations devant les juridictions ou recommandations - et des prises de position, dont il convient de tirer un bilan.

Le Défenseur des droits publiait en effet, le 6 octobre 2015,un rapport, intitulé *Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais*, faisant état des atteintes préoccupantes aux droits fondamentaux des exilés à la frontière franco-britannique, contraints de vivre dans des conditions indignes au sein d'un bidonville. Or, depuis cette date, la situation a sensiblement évolué.

Si cette évolution a pu un temps être porteuse d'espoir à la suite notamment d'améliorations imposées par la juridiction administrative, la situation s'est en réalité nettement dégradée.

D'abord à Calais et dans la zone périphérique où les événements se sont enchaînés rapidement. Après l'introduction par des associations d'un référé-liberté, le tribunal administratif de Lille puis le Conseil d'État – s'appuyant sur les constats et les préconisations émises dans le rapport du Défenseur des droits – ont enjoint à l'État de procéder à certaines améliorations, notamment le recensement et le placement des mineurs isolés étrangers présents sur la Lande (CE, ordonnance du 23 novembre 2015, n°394540, 394568), tout en reconnaissant l'existence d'une carence de l'État susceptible de caractériser des traitements inhumains ou dégradants contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention EDH).

Pour faire suite à ces injonctions, le 11 janvier 2016, l'État a procédé à l'ouverture à Calais d'un centre d'accueil provisoire (CAP), dit centre Jules Ferry, comportant 1500 places sous forme de containers chauffés, dont la gestion a été confiée à l'association La Vie active. En parallèle, une zone tampon de 500 places sous tentes de la sécurité civile a été installée aux abords du centre. Par ailleurs, les personnes acceptant de renoncer à leurs projets migratoires vers le Royaume-Uni ont été encouragées à rejoindre les CAO (centre d'accueil et d'orientation) nouvellement créés, lieux de répit temporaires implantés sur l'ensemble du territoire français et destinés à permettre aux exilés d'envisager le dépôt d'une demande d'asile en France.

Dès que l'évacuation de la zone Sud du bidonville de la Lande a été évoquée par les autorités de l'État – en raison de l'accroissement rapide du nombre d'exilés s'y étant installés et ayant atteint près de 8000 personnes - la Défenseure des enfants, soucieuse du sort des mineurs présents sur le site, s'est rendue sur place le 22 février 2016.

Le 29 février suivant, l'évacuation de la zone Sud du bidonville, occupée certes illégalement mais tolérée par les pouvoirs publics, a été mise en œuvre. Cette décision, prise sans réelle solution alternative durable d'hébergement, a contribué à aggraver la situation des exilés, au premier rang desquels les enfants, les associations britanniques déplorant alors la disparition d'une centaine de mineurs non accompagnés ayant, semble-t-il, fuit le démantèlement.

Après une instruction approfondie de plusieurs mois, le Défenseur des droits a formulé plusieurs recommandations générales concernant la situation des mineurs étrangers présents à Calais, qu'ils vivent dans la zone Nord du bidonville ou bien au centre Jules Ferry (décision n°2016-113 du 20 avril 2016).

Puis, dans une décision n°2016-198 du 22 juillet 2016 faisant suite au déplacement du Défenseur des droits lui-même à Calais et à plusieurs rencontres avec les acteurs institutionnels et associatifs, il a constaté que, si certaines améliorations méritaient d'être relevées, les conditions de vie dans le bidonville demeuraient indignes et non respectueuses des droits humains.

Poursuivant sa mission d'observation du traitement réservé aux exilés sur le territoire calaisien et s'inquiétant des conséquences que pourrait avoir une nouvelle évacuation, le Défenseur des droits a par la suite formulé des observations devant le tribunal administratif de Lille dans le cadre du démantèlement de la seconde partie du bidonville installé sur la zone Nord de Calais (décision n°216-265 du 14 octobre 2016).

À cet égard, le Défenseur des droits tient à rappeler qu'il n'a eu de cesse de dénoncer les conditions de vie indignes des exilés résidant sur ce terrain et qu'il n'a jamais été favorable au maintien d'un tel bidonville. Mais il considère que le démantèlement d'un campement ne peut être réalisé avant que des solutions pérennes et respectueuses des droits fondamentaux des migrants ne soient entreprises en amont. À défaut, les campements se reforment, dans des conditions toujours plus précaires (cf. *infra*).

Force est de constater que le démantèlement intervenu fin octobre 2016 – qui a fait l'objet d'un nouveau rapport d'observation du Défenseur des droits intitulé *Démantèlement des campements et prise en charge des exilés Calais – Stalingrad (Paris)* - n'a effectivement pas empêché le retour des exilés sur la commune dès le mois de décembre 2016.

Pendant plusieurs mois, les pouvoirs publics – État et municipalité – ont toutefois fait le choix de ne prendre aucune mesure visant à répondre aux besoins les plus élémentaires de ces exilés, laissant bénévoles et associations pallier leur inaction et contribuant ainsi à une dégradation sans précédent de la situation « humanitaire » des étrangers venus sur la commune tenter le passage en Grande-Bretagne.

Les autorités ont en effet clairement affiché leur volonté de ne pas voir se reconstituer de campements tels que le bidonville jouxtant le centre Jules Ferry et ont tout mis en œuvre pour que les conditions d'accueil des migrants en ces lieux soient dissuasives.

La chasse aux points de fixation et la logique de dissuasion par tout moyen de tout ancrage sur le territoire calaisien sont devenues la priorité des pouvoirs publics. Le ministre de l'Intérieur déclarait ainsi, dans une interview accordée à La Voix du Nord le 24 octobre 2016, que le gouvernement avait *« une stratégie globale pour éviter qu'un point de fixation ne se reforme »*. De même, dans un communiqué de presse du 23 octobre 2017 relatif à l'action de l'État à Calais et dans le Dunkerquois, le gouvernement réaffirmait *« son attachement à l'objectif d'éviter la reconstitution de campements, qui ne seraient pas dignes et conduiraient à des points de fixation sur le littoral »*.

Ces choix ont été menés au prix d'atteintes inédites aux droits fondamentaux des exilés. L'interdiction des distributions de repas par les associations aux exilés prise par arrêté municipal en est une illustration prégnante tout comme ce qui a pu être qualifié par le Défenseur des droits de traque des migrants vivant sur le territoire de la commune, lesquels ne pouvaient plus se poser, dormir ou s'abriter. Témoin de ces atteintes aux droits

fondamentaux, le Défenseur des droits est à nouveau intervenu à plusieurs reprises au cours du premier semestre de l'année 2017 pour que cesse cette situation inacceptable (décision n°2017-119 du 16 mars 2017 portant observations devant le tribunal administratif de Lille dans le cadre du référé formé contre la décision municipale d'interdiction de distribution des repas ; décision n°2017-206 du 21 juin 2017 portant compte-rendu d'une visite des services à Calais ; décision n°2017-227 du 12 juillet 2017 portant observations devant le Conseil d'État dans le cadre du référé formé par diverses associations pour améliorer le sort des exilés présents sur le territoire de la commune de Calais).

Ce n'est qu'à la suite des injonctions prononcées par le tribunal administratif de Lille et confirmées par le Conseil d'État (TA Lille, ordo 26 juin 2017 ; CE, 31 juillet 2017, n°412125, 412171), que l'État a été contraint d'agir. Comme dans la décision du 23 novembre 2015 précitée, les juges administratifs ont une nouvelle fois considéré que les conditions de vie dans lesquelles se trouvaient les exilés sur le territoire de Calais révélaient de la part des autorités publiques des carences de nature à exposer les personnes concernées à des traitements inhumains ou dégradants prohibés par l'article 3 de la Convention EDH.

Il est en outre apparu que les mesures mises en œuvre à compter du mois d'août 2017 pour pallier ces carences ne l'ont été que par les services de l'État, la maire de Calais ayant déclaré dans un communiqué de presse du 31 juillet 2017 qu'elle ne se conformerait pas aux injonctions prononcées par la haute juridiction : *« La décision de justice du Conseil d'État est une injustice pour les Calaisiens, car elle les met de nouveau sous la menace de la recréation d'une énième Jungle. Aussi, en l'absence de politique nationale et européenne offrant une solution globale de maîtrise de l'immigration, la Ville de Calais ne donnera pas suite aux injonctions qui lui ont été faites »*.

Jugées insuffisantes par les acteurs associatifs de terrain, ces mesures n'ont pas permis de répondre de manière adéquate aux besoins des migrants présents sur le territoire calaisien et le sort des exilés a, dans ces conditions, continué à se dégrader tout au long de l'année 2018, sans que des solutions durables ne soient véritablement trouvées par les pouvoirs publics. Les équipes du Défenseur des droits se sont à nouveau rendues à deux reprises à Calais au cours de l'année écoulée, les 12 février et 30 juillet 2018.

Parallèlement, la situation a également évolué sur le reste du territoire national et notamment dans l'ensemble des régions où les exilés sont amenés à se concentrer et où, de ce fait, les campements de fortune se sont multipliés. Tel est le cas des lieux de passage vers la Grande-Bretagne localisés dans le nord de la France, comme Grande-Synthe ou Norrent-Fontes, ou plus éloignés comme Ouistreham en Normandie. Mais c'est aussi le cas de Paris et de la région parisienne (Stalingrad, La Villette, etc.).

Là encore, le Défenseur des droits a suivi continuellement l'évolution de la situation des exilés dans ces différents lieux, que ce soit par des demandes d'observations adressées aux pouvoirs publics et aux élus locaux, par des visites sur place ou des missions d'observation lors des opérations d'évacuation des campements. En 2018, des représentants du Défenseur des droits se sont notamment rendus à Ouistreham le 14 février, au campement dit du « Millénaire » situé porte de la Villette le 12 avril, à Grande-Synthe le 22 mai et ont effectué le 30 mai une mission d'observation lors de l'évacuation du campement parisien précité.

Ce suivi permanent de la situation préoccupante des exilés sur le territoire national montre qu'en dépit de la disparité des réponses apportées par les différentes entités locales concernées, sur laquelle ce rapport entend aussi faire le point, l'analyse développée par le Défenseur des droits dans son rapport d'octobre 2015 demeure d'actualité : les atteintes aux droits fondamentaux des exilés privés d'abris et vivant dans les campements de fortune ne se sont en aucun cas atténuées, bien au contraire, et sous de nombreux aspects, la situation s'est même considérablement dégradée depuis trois ans. Les quelques avancées - juridiques principalement - qui ont pu être enregistrées

n'ont guère modifié cet état de fait alarmant et n'ont pas même permis aux personnes les plus vulnérables, tels les mineurs non accompagnés et les demandeurs d'asile, d'être épargnées **(Partie I)**.

L'aggravation des atteintes aux droits fondamentaux des exilés apparaissent au Défenseur des droits comme un effet direct de la politique migratoire de l'Union européenne (accords de réadmission, externalisation des frontières) et du Règlement « Dublin III », pleinement relayés par la France. Fondée sur des logiques d'action définies il y a plusieurs décennies, cette politique apparaît manifestement de plus en plus inadaptée à la réalité des phénomènes migratoires passés et actuels.[1]

Si les mêmes causes produisent les mêmes effets, leur enchaînement répété dans une forme de cercle vicieux conduit à accentuer certains schémas d'action, en particulier répressifs et policiers. Convaincus qu'un traitement digne et respectueux des droits des exilés pourrait provoquer un risque d' « appel d'air », les pouvoirs publics cherchent à rendre le moins visible possible la présence de ces migrants et empêcher ainsi la constitution de nouveaux abris de fortune, considérés comme des « points de fixation ». Or, comme le reconnaît explicitement l'instruction ministérielle du 25 janvier 2018 visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles, *« malgré des évacuations répétées au cours de ces dernières années, le nombre de personnes occupant ces bidonvilles n'a pas sensiblement baissé ».*[2]

La récurrence des mesures visant à dissuader l'installation des occupants sans droits ni titre de terrains et des opérations d'évacuation de ces terrains reflète ainsi une approche certes non exclusive mais essentiellement répressive de l'accueil des exilés en France, génératrice de violences qui se sont accrues depuis trois ans. Elle engendre de surcroît des dérives, telles que la pénalisation croissante des actes de solidarité, qui aggravent encore davantage les atteintes portées aux droits fondamentaux des exilés **(Partie II)**.

[1] Pour connaître la position du Défenseur des droits sur ce point, se référer au rapport Droits fondamentaux des étrangers en France publié le 9 mai 2016, reprenant la teneur de différentes auditions parlementaires sur les politiques européennes d'accueil des migrants.
[2] Circulaire NOR TERL1736127J



1. L'aggravation des atteintes aux droits fondamentaux des exilés vivant dans les campements

En dépit de disparités locales importantes dans les réponses apportées par les autorités publiques confrontées au phénomène, la dégradation de la situation sanitaire et sociale des exilés observée par le Défenseur des droits au cours de ces trois dernières années reflète une généralisation et une aggravation des atteintes aux droits fondamentaux des personnes étrangères privées de tout abri **(I)**.

Si ces atteintes touchent l'ensemble des exilés, elles frappent plus durement encore les plus vulnérables d'entre eux, n'épargnant pas même les mineurs non accompagnés et les demandeurs d'asile **(II)**.

I. Une situation sanitaire et sociale qui ne cesse de se détériorer

La dégradation de la situation sanitaire et sociale observée par le Défenseur des droits depuis la publication de son rapport d'octobre 2015 se caractérise par des atteintes sans précédent aux droits fondamentaux des exilés. En dépit des solutions jurisprudentielles autorisant à déroger à la lettre de la loi, le Défenseur des droits entend rappeler le caractère inconditionnel du droit à l'hébergement (A). À défaut de remplir leurs obligations en la matière, les autorités publiques conservent d'autres types d'obligations, y compris à l'égard d'occupants sans droit ni titre, notamment au regard du droit à des conditions matérielles de vie décentes (B). En tout état de cause, la préservation de la santé des exilés doit demeurer une préoccupation constante à l'égard de tous (C).

Les difficultés à trouver des solutions durables aggravent le phénomène. À défaut d'une politique étatique assurant un véritable accueil des primo-arrivants et fondée sur des solutions pérennes de prise en charge, les collectivités locales, contraintes d'agir, tâtonnent, au prix de très grandes disparités sur le territoire.

Dans une tierce intervention du 24 juillet 2018 devant le tribunal administratif de Lille, les rapporteurs spéciaux de l'ONU sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme, sur les droits de l'Homme des migrants et sur les droits à l'eau potable et à l'assainissement relevaient que, malgré les efforts réalisés par le gouvernement français, les préoccupations demeuraient en 2018 quant à l'accès limité aux services d'eau, d'assainissement et d'abris d'urgence. Ils précisaient à cet égard que les collectivités locales ne pouvaient traiter seules ce problème : « Une solution durable à long-terme doit être planifiée et mise en œuvre sous la direction du gouvernement central afin de remédier à la situation des migrants »[3]

A. Le droit à l'hébergement

Les opérations d'évacuation sont présentées par les autorités publiques comme des opérations de mises à l'abri consistant à offrir aux personnes migrantes occupant des campements de fortune insalubres et soumis à la pression des filières de passeurs, des conditions dignes d'accueil dans des centres gérés par des professionnels de l'insertion et de l'accompagnement social.

Or, les mises à l'abri réalisées dans ce cadre sont loin d'être conformes aux exigences du droit à un hébergement inconditionnel et, par leur caractère non durable, contribuent à la constitution de nouveaux campements que ces opérations avaient pourtant comme objectif de faire disparaître.

1. Un principe de réalité mettant à mal l'inconditionnalité du droit à l'hébergement

Dans son rapport d'octobre 2015 sur la situation des exilés sur le territoire de Calais ainsi qu'à maintes reprises depuis, le Défenseur des droits a rappelé le caractère inconditionnel du droit à l'hébergement d'urgence consacré par la loi à l'article L.345-2-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF), lequel dispose que :

> *« Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence.*
> *Cet hébergement d'urgence doit lui*

[3] Tierce intervention du 24 juillet 2018 devant le tribunal administratif de Lille dans le cadre du référé-liberté initié par plusieurs associations (TA Lille, 31 juillet 2018, n°1806567) et courriers des rapporteurs de l'ONU à l'Ambassadeur de la France auprès de l'Office ces Nations unies à Genève des 12 octobre 2017 et 29 mars 2018.

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 ».

Cette disposition est complétée par l'article L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF) qui précise :

« *Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y* ***demeurer****, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation ».*

Ainsi, seule l'orientation vers une structure d'hébergement stable ou de soins ou un logement adaptés à la situation de la personne peut justifier la sortie du dispositif d'urgence.

Néanmoins, face à la saturation de l'ensemble des dispositifs d'hébergement invoquée par l'administration, le juge administratif a entendu restreindre l'accès à l'hébergement d'urgence aux personnes dépourvues de droit au séjour pour ne le réserver qu'à celles qui sont dans une situation de « *particulière vulnérabilité* » liée par exemple à la présence d'enfants en très bas âge ou très gravement malades (notamment CE, 4 juillet 2013, n°369750 et CE, 21 juillet 2017, 412666).

En dépit de l'existence d'une telle jurisprudence, le Défenseur des droits a demandé instamment, dans son rapport sur les *Droits fondamentaux des étrangers* en France publié en mai 2016, aux pouvoirs publics de tirer les conséquences de ce principe d'inconditionnalité en mettant tout en œuvre pour produire une offre d'hébergement adéquate, la sélection des personnes concernées en fonction de leur statut au regard du droit au séjour et partant, de leur nationalité ne pouvant, en tout état de cause, constituer la variable d'ajustement d'un dispositif inadapté à la demande. Il a rappelé également que, lorsqu'elles se trouvent confrontées à des situations d'extrême vulnérabilité, caractérisées notamment par la présence d'enfants en bas âge, de personnes âgées, malades ou encore handicapées, les autorités publiques auxquelles il incombe de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence se trouvent tenues à une obligation de moyens renforcée.

Dans son avis au Parlement n°17-09 du 25 septembre 2017 relatif aux crédits budgétaires de la mission « *Immigration, asile et intégration* » du projet de loi de finances pour 2018, le Défenseur des droits regrettait que les pouvoirs publics puissent tenter de justifier l'abaissement du degré d'exigence que la France entend se fixer en matière de respect des droits fondamentaux des étrangers, en invoquant les contraintes budgétaires dans lesquelles l'administration exerce ses missions. Le Défenseur des droits estime en effet que ces contraintes ne peuvent permettre de s'affranchir de l'application des engagements internationaux transposés en droit interne.

À l'occasion du contentieux portant sur la circulaire du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence, cosignée par le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Cohésion des territoires, le Défenseur des droits a rappelé que le choix qui est fait de lutter contre la saturation du dispositif par le contrôle de la régularité du séjour des hébergés n'était pas pertinent. Cette circulaire, qui visait à organiser un tri des personnes hébergées au sein du dispositif de droit commun, illustrait une nouvelle fois la primauté de la situation administrative sur l'état de vulnérabilité des personnes dépourvues de toute solution d'hébergement contrairement à ce que prévoient les textes rappelés ci-dessus.

C'est pourquoi, le Défenseur des droits a, par une décision n°2018-23 du 18 janvier 2018, recommandé au Premier ministre le retrait de ce texte avant de présenter ses observations dans le cadre du recours en référé-suspension introduit devant le Conseil d'État (décision n°2018-72 du 9 février 2018).

Au vu de la jurisprudence restrictive décrite ci-dessus, le Défenseur des droits s'est réjoui que par une ordonnance du 20 février 2018 suivie d'un arrêt du 11 avril 2018, la Haute assemblée ait décidé de neutraliser l'effet utile de cette circulaire, faisant ainsi obstacle aux atteintes aux droits fondamentaux que le dispositif créé allait occasionner (CE ordonnance, 20 février 2018, n°417207 et CE, 11 avril 2018, n°417206).

Le Défenseur des droits s'inquiète par ailleurs que ce principe dit « de réalité » consistant à moduler un droit inconditionnel en fonction d'un manque de moyens de l'administration soit désormais appliqué aux demandeurs d'asile eux-mêmes qui bénéficient pourtant d'une protection juridique renforcée par le droit interne comme par le droit supranational. Ainsi par exemple, dans deux ordonnances du 27 avril 2018, le juge des référés du Conseil d'État a considéré que la particulière vulnérabilité d'une demandeuse d'asile accompagnée d'un enfant de seize mois ou d'un couple de demandeurs d'asile accompagné d'enfants de 6 ans et 20 mois n'était pas caractérisée pour accéder à un hébergement alors même que l'allocation pour demandeur d'asile majorée dont ils bénéficiaient ne leur permettait pas de se loger par eux-mêmes eu égard au coût local de l'immobilier (CE, ordonnances, 27 avril 2018, n°419884 et n°419883).

Saisi de cette situation, le Défenseur des droits a recommandé que, conformément aux dispositions précitées du CASF, les autorités publiques fassent preuve de toutes les diligences nécessaires pour proposer, sans délai, des solutions d'hébergement à tous les migrants contraints de vivre dans un bidonville ou un campement.

Le non hébergement des personnes vulnérables n'est pas sans conséquences sur la constitution de campements.

Le gouvernement le reconnaît explicitement dans son instruction du 25 janvier 2018 visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles[4] selon laquelle « *malgré des évacuations répétées au cours de ces dernières années, le nombre de personnes occupant ces bidonvilles n'a pas sensiblement baissé* ». Le gouvernement, comme le Défenseur des droits, admet que des actions concertées mobilisant plusieurs acteurs aux côtés des services de l'État sont plus efficaces que les évacuations.

Il relève toutefois que, face aux nombreuses demandes de financement reçues par la DIHAL, il a été arbitré que les crédits dédiés à la résorption des bidonvilles accordés par celle-ci, seraient destinés à soutenir les actions locales concernant des bidonvilles habités depuis une vingtaine d'années par des ressortissants de l'Union européenne, qui ne relèvent pas de mesures relatives à l'accueil et à l'asile.

Dans ces conditions, toute velléité de résorber des campements de fortune s'avère difficilement réalisable.

Aussi, cette résorption ne pouvant se réaliser par l'hébergement inconditionnel des intéressés, l'État mobilise d'autres dispositifs tels que la mise à l'abri au sein de centres d'hébergement dédiés aux étrangers, fonctionnant comme des centres de transit appliquant des critères de tri essentiellement liés au droit au séjour et à la situation administrative des intéressés.

[4] Cette instruction vient compléter la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites

2. Multiplication des dispositifs, disparités locales : le reflet d'une forme de violation du droit à l'hébergement

Depuis 2015, le Défenseur des droits constate un foisonnement des structures d'hébergement spécialisées par catégorie : demandeurs d'asile, déboutés de l'asile, personnes en transit. Ces dispositifs, qui offrent un nombre de places limité, traduisent souvent une confusion entre l'hébergement et l'orientation des migrants selon leur situation administrative en vue, à terme, d'éloigner ceux qui n'ont pas de droit au séjour. La circulaire du 12 décembre 2017 précitée en est une parfaite illustration.

Parallèlement, et compte tenu de la difficulté à distinguer les exilés qui seraient des migrants « économiques » de ceux qui seraient susceptibles de bénéficier d'une protection au titre de l'asile, certains élus locaux ont mis en place, parfois contre la volonté de l'État, des structures humanitaires, rarement pérennisées, destinées à assurer un accueil inconditionnel ou d'urgence.

- À **Calais**, le Défenseur des droits a demandé à plusieurs reprises l'ouverture d'un dispositif pérenne de mise à l'abri inconditionnelle, dans un lieu sûr de la Lande, destiné aux enfants non accompagnés (rapport du 6 octobre 2015 susvisé, décision n°MDE-2016-113 du 20 avril 2016, décision n°MSP-MDE-2016-198 du 22 juillet 2016). Cette solution a toutefois été écartée par les pouvoirs publics qui ont maintenu leur position, quel que soit le nombre d'exilés ayant résidé sur la commune, y compris après le démantèlement d'octobre 2016 et la fermeture définitive du centre Jules Ferry.

Les acteurs institutionnels ont ainsi confirmé au Défenseur des droits, à l'occasion d'une visite sur place le 12 février 2018, le refus du gouvernement d'ouvrir un centre d'hébergement sur le territoire de la commune du fait de la présence de plusieurs centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) dans le Pas-de-Calais et de la mise en place d'un dispositif hivernal spécifique à Calais.

Les autorités préfectorales ont précisé que les trois CAES (Troisvaux – ouvert d'août 2017 à mars 2018, Croisilles – ouvert en septembre 2017 et Nédonchel – ouvert en décembre 2017), d'une capacité totale de 200 places et accessibles via des bus au départ de Calais fonctionnant 5 jours sur 7 vers lesquels les exilés sont orientés par des maraudes d'agents de l'OFII, de l'AUDASSE et de FTDA, avaient pu accueillir, depuis août 2017, 997 personnes. Ces CAES étant des lieux de mise à l'abri mais ayant surtout vocation à permettre un examen des situations administratives des exilés, ceux-ci n'y restent cependant pas toujours. En février 2018, le préfet a indiqué aux services du Défenseur des droits qu'un délai de 15 jours était laissé avant l'examen des situations. Le fait que les intéressés ne restent pas dans ces structures est essentiellement dû à l'absence d'évolution de leur situation en raison de la saturation de l'ensemble des dispositifs d'hébergement, vers les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) puis le logement. Ce départ précoce des CAES, c'est-à-dire avant même l'examen de la situation administrative, trouve également son origine dans le risque de voir la demande d'asile soumise à la procédure « Dublin » (voir *infra*).

Parallèlement, entre le 1er novembre 2017 et le 22 mars 2018, l'État a mis en place, sans aucune aide de la commune, un dispositif « grand froid » spécifique à Calais, dédié à la population migrante, déclenché par le préfet de manière plus souple que les plans « grand froid » de droit commun (9 fois pour un total de 49 nuits).

Ce dispositif, constitué de deux hangars dédiés à l'accueil des hommes (355 places) et de modulaires pour l'accueil des personnes les plus vulnérables, notamment mineures (85 places), non saturé pendant l'hiver 2017-2018, n'a été mis en œuvre qu'après une très importante mobilisation médiatique des associations.

Par ailleurs, les maraudes assurées par l'AUDASSE, ayant pour but d'orienter vers ce dispositif, n'ont pas permis de lever les difficultés d'information rencontrées par les associations, comme par les exilés (heures, lieu, fréquences).

Selon les chiffres fournis par la préfecture le 21 septembre 2018, du 11 décembre 2017

au 22 mars 2018, le plan grand froid aurait permis d'accueillir 14 117 migrants (en nombre de nuitées) dont 4 757 pour les mineurs. Ces chiffres ne permettent cependant pas une évaluation précise de la prise en charge des exilés, une même personne ayant pu être comptabilisée plusieurs fois.

Ce dispositif a été complété de la mi-janvier 2018 – et en raison d'une arrivée soudaine d'exilés mineurs à la suite des annonces conjointes du Président de la République et de la ministre de l'Intérieur britannique – au 28 février 2018, par l'ouverture d'un centre pour la mise à l'abri des mineurs à Merlimont. Toutefois, comme le déplorent les associations, faute d'avoir été informés en montant à bord des bus sur le lieu de destination et sur le fait qu'aucun examen des possibilités de départ en Angleterre n'était réalisé dans ce centre, les mineurs ne sont pas restés dans ce centre et sont retournés rapidement à Calais, située à près de 75 km.

Depuis la fin du dispositif hivernal et avant le déclenchement du prochain, plus rien n'est prévu à Calais en termes d'hébergement des exilés. Seuls des départs vers les CAES semblent encore régulièrement organisés. Les chiffres communiqués au Défenseur des droits en février et en septembre 2018 quant au nombre d'exilés conduits en CAES n'ayant pas sensiblement évolué, tout laisse à penser que le dispositif a peu fonctionné au cours du printemps et de l'été 2018.

- À **Grande-Synthe**, l'histoire de l'hébergement des exilés est bien singulière et illustre les solutions que peuvent tenter de mettre en œuvre les collectivités locales.

En 2006, plusieurs dizaines d'exilés se sont installés dans la zone marécageuse du Basroch à proximité de la commune de Grande-Synthe. Leur nombre a augmenté de manière exponentielle en janvier 2016 en raison de l'aggravation des conflits au Moyen-Orient et de la fermeture de camps voisins. Près de 3000 personnes, dont des familles et des mineurs non accompagnés (MNA), y vivaient dans des conditions déplorables.

En mars 2016, eu égard à l'urgence de la situation, le maire de la ville a décidé d'ouvrir sur la zone de la Linière un camp construit avec Médecins sans frontières (MSF) permettant de fournir aux exilés un accueil temporaire plus digne.

Un an plus tard, ce camp, qui comptait initialement 700 exilés, accueillait finalement plus de 1700 personnes, principalement des Kurdes irakiens, hébergés au sec dans des abris en dur. Il était équipé de sanitaires et de cuisines collectives. Les soins médicaux étaient assurés par MSF, Médecins du Monde et la Croix-Rouge.

En avril 2017, à la suite de l'incendie de ce camp consécutif à une rixe entre migrants, les exilés ont été mis à l'abri dans les CAO et dans des hébergements d'urgence, mais 400 d'entre eux ont préféré s'installer dans le bois du Puythouck, sans abris ni infrastructures sanitaires.

À compter de décembre 2017, le maire a pris l'initiative de mettre à disposition un gymnase pour accueillir les exilés présents sur le territoire de sa commune. Lors de la visite de l'équipe du Défenseur des droits le 22 mai 2018, environ 400 personnes vivaient dans et autour du gymnase, dont 172 hommes isolés et 94 familles à l'intérieur ainsi que 154 personnes à l'extérieur. Le maire souhaitait maintenir cette structure ouverte mais ramener progressivement à 100 le nombre de personnes accueillies.

1600 personnes auraient transité par le gymnase entre décembre 2017 et sa fermeture fin mai 2018. Dans un courrier du 11 septembre 2018, le préfet du Nord a quant à lui précisé que plus de 8000 personnes migrantes auraient été orientées vers des centres situés dans la région Hauts-de France.

Au-delà du gymnase mis à disposition par la commune et de ses alentours, de nombreux exilés ont continué à vivre cachés dans le bois du Puythouck. Leur nombre était évalué en mai 2018 entre 100 et 150.

Le 24 mai 2018, le gymnase de Grande-Synthe ainsi que les campements constitués aux abords et dans le bois du Puythouck ont été évacués. Dans son courrier du 11 septembre 2018 adressé au Défenseur des droits, le préfet du Nord a précisé que cette opération avait permis la mise à l'abri de 406 migrants kurdes dont 42 mineurs via des départs vers les CAES des Hauts-de-France.

Toutefois, contrairement aux préconisations que le Défenseur des droits avait émises dans son rapport sur le démantèlement des camps de Calais et Stalingrad publié en décembre 2016, les personnes exilées ne semblent pas avoir été informées du lieu où elles seraient emmenées. En effet, si par courrier du 11 septembre 2018, le préfet du Nord indiquait au Défenseur des droits que la préparation méticuleuse de l'opération de mise à l'abri du 24 mai 2018 avait permis *« d'en informer les personnes occupant les lieux »*, une information différente avait été donnée lors de sa rencontre avec les agents de l'institution, le 22 mai 2018. À cette occasion, il précisait en effet qu'une information officielle n'était pas nécessaire, *« les informations circulant autrement à Grande-Synthe »*.

Le 21 juin 2018, 250 personnes exilées étaient également évacuées du site de la SNCF où elles s'étaient installées malgré les opérations d'évacuation du 24 mai 2018 : 88 personnes sur les 250 présentes ont été « mises à l'abri », uniquement des hommes seuls, laissant les familles sans solutions.

Le 27 juin 2018, 400 à 450 personnes s'étaient déjà réinstallées sur le terrain de la gare, avec une très forte présence de familles, dont probablement 60 à 80 enfants de moins de 5 ans vivant dans des conditions très dégradées. Là encore, les maraudes de l'OFII, quotidiennes, ne proposaient que des places pour des hommes seuls, aucune place pour les familles. Une nouvelle opération de mise à l'abri partielle a été réalisée le 28 juin par la sous-préfecture, en commun accord avec la mairie.

À l'occasion de son courrier du 11 septembre 2018, le préfet du Nord a rappelé au Défenseur des droits l'objectif des opérations de mise à l'abri *« qui consiste à offrir aux personnes migrantes occupant des campements de fortune insalubres et soumis à la pression des filières mafieuses de passeurs, des conditions dignes d'accueil dans des centres gérés par des professionnels de l'insertion et de l'accompagnement social »*.

Si le Défenseur des droits ne peut que souscrire à l'utilité pour les exilés de bénéficier d'un toit et d'un accompagnement juridique et social, il constate que la rapidité à laquelle les regroupements puis campements de fortune se recréent atteste de solutions d'hébergement inadaptées.

Le fait que trois nouvelles évacuations de campements de fortune constitués sur la commune ont eu lieu depuis septembre 2018 le montre particulièrement. Malgré ces mises à l'abri successives, près de 1000 personnes vivraient toujours dans les bois du Puythouck.

Le maire s'est dans ces conditions exprimé à plusieurs reprises ces dernières semaines pour demander la création de lieux de répit ou de premier accueil à partir desquels les exilés pourront être orientés vers les CAO.

Dans une lettre adressée au Président de la République, il a déclaré que *« cette situation devient intolérable alors que le gouvernement refuse toute solution locale de premier accueil, condamnant ces exilés à une déambulation urbaine aux effets désastreux »*.

Il a précisé qu'en l'absence de solutions pérennes proposées par l'État, il serait prêt à rouvrir le camp de la Linière.

- À **Ouistreham**, les autorités municipales et étatiques s'accordent au contraire sur le fait qu'il n'est pas opportun de créer des structures d'hébergement pour les exilés, pérennes ou d'urgence. La ville, deuxième port de France en flux de passagers à destination des côtes britanniques (3 ferries quotidiens), constitue pourtant un point d'attraction pour les exilés souhaitant gagner le Royaume-Uni.

Lors de leur visite sur place, le 14 février 2018, les agents du Défenseur des droits ont constaté que des exilés vivaient sur le territoire de la commune dans des conditions particulièrement précaires. Leur nombre, de l'ordre de 100 à 150, a sensiblement évolué depuis le démantèlement du bidonville de Calais et, surtout, de l'incendie en septembre 2017 d'un squat situé à Caen dans lequel vivaient des ressortissants soudanais.

Dans un courrier du 11 mai 2018, le maire de Ouistreham a confirmé aux services du Défenseur des droits que la commune n'avait pas souhaité ouvrir de logements d'urgence, se conformant ainsi à la décision du tribunal administratif de Caen du 14 décembre 2017[5]

[5] TA, 14 décembre 2017, n°1702204

qui reconnaissait que des lieux d'hébergement existaient dans le département du Calvados et que leur capacité maximale n'était pas atteinte. Aucun plan « grand froid » spécifique n'a ainsi été mis en place pour les exilés à Ouistreham.

Dans un courrier du 7 mai 2018, le préfet a confirmé à son tour cette situation :

« Cette réponse, tant en termes d'hébergement, d'accompagnement et d'accès au droit, ne saurait être organisée sur la commune même de Ouistreham. Le but est au contraire d'éviter la sédentarisation des personnes migrantes sur la commune, avec toutes les conséquences attachées à cette sédentarisation, notamment en matière d'habitats insalubres, de développement de réseaux de criminalité organisée et de signal donné à ceux qui souhaitent, par des délits, rejoindre le Royaume-Uni.
La création d'un centre d'hébergement sur le territoire de la commune de Ouistreham risquerait ainsi de conduire à l'augmentation des troubles à l'ordre public déjà constatés ces derniers mois et ne serait pas opportune pour les personnes migrantes elles-mêmes, freinant d'autant leur entrée dans un parcours légal d'intégration en France. La réponse de l'État dans le Calvados s'organise donc à l'échelle du territoire et la très grande majorité des structures qui accompagnent, conseillent, hébergent et répondent aux besoins quotidiens des personnes migrantes sont installées à Caen, soit à 14 km de Ouistreham ».

Les structures d'accueil qui, selon la préfecture, ne sont pas saturées et qui justifient de ne pas avoir d'accueil sur le lieu de passage qu'est Ouistreham, sont constituées d'un accueil de jour et d'un centre d'hébergement d'urgence - ouvert entre décembre 2017 et 31 mars 2018 - à Caen, d'un CAES à Bréville et d'un centre pour mineurs à Courseulles-sur-Mer.

Toutefois, en dépit des dispositifs d'information mis en place pour orienter les migrants vers ces structures – comme les maraudes hebdomadaires de fonctionnaires de l'OFII dans le cadre desquelles est distribué un document d'information rédigé en trois langues, ainsi qu'une plaquette d'information de la préfecture sur le 115 - les exilés ne souhaitent pas, en général, s'éloigner du port ferry de Ouistreham, préférant retourner à Caen ou à Paris pour se reposer quelques jours avant de revenir tenter de nouveau une traversée vers l'Angleterre.

C'est ainsi que de nombreux exilés ont été hébergés chez des particuliers, par le biais du collectif d'aide aux migrants de Ouistreham (CAMO) ayant mis en place un dispositif d'hébergement solidaire regroupant une cinquantaine de familles volontaires pour accueillir des exilés.

Il est à noter qu'en février 2018, compte tenu des températures négatives observées, le maire de Colleville-Montgomery, une commune limitrophe de Ouistreham, a décidé d'ouvrir un gymnase pour abriter les jeunes exilés la nuit. La solidarité s'est donc organisée pour orienter les migrants vers cette structure.

La paroisse de Ouistreham a quant à elle mis un local à disposition lors de ces périodes de grand froid pouvant accueillir une dizaine de personnes.

- À **Paris**, bien que le phénomène migratoire ne soit pas récent, le démantèlement du bidonville de Calais en octobre 2016 en a amplifié les conséquences. Un nombre croissant d'exilés est venu s'installer dans les rues de la capitale qui a vu se multiplier les campements. La mairie de Paris, contrainte de pallier les carences de l'État, a décidé d'ouvrir le centre de premier accueil (CPA) de la Chapelle que le Défenseur des droits a eu l'occasion de visiter à son ouverture en novembre 2016 puis en juillet 2017. En dépit de cette initiative tout à fait louable, ce centre n'a pu se montrer à la hauteur des attentes.

Dans son avis n°17-09 du 25 septembre 2017, le Défenseur des droits a rappelé que l'existence d'un tel centre allait dans le sens de ses préconisations tendant à ce que se multiplient des structures dans lesquelles les exilés puissent trouver une forme de répit, aient la possibilité de se reposer et d'envisager plus sereinement leur parcours migratoire, voire d'être réorientés. Il a toutefois précisé que ce centre était sous-dimensionné (environ 50 possibilités de prises en charge par jour alors que 70 primo-arrivants entraient à Paris quotidiennement), générant des campements informels à ses abords, mais aussi des tensions et une fragilisation de personnes déjà très vulnérables. Le fonctionnement du

[5] TA, 14 décembre 2017, n°1702204

dispositif mis en place au sein du centre a en effet pâti du peu de places en CAO et en CHUM, eux-mêmes embolisés par le manque de places en CADA.

De surcroît, la création de ce centre s'est accompagnée pour la première fois de la mise en place de procédures ajoutant des strates administratives supplémentaires, peu compréhensibles et ne favorisant pas l'accès aux droits. Un centre d'examen de situation administrative (CESA) était ainsi chargé au sein même du CPA de la Chapelle de contrôler la situation administrative des personnes et de vérifier si leurs empreintes avaient été relevées dans un autre État. Toutefois, et ce pendant toute la première période de fonctionnement de ce centre, les agents de la préfecture en charge de ce contrôle ne procédaient pas à l'enregistrement de la demande d'asile. Les personnes non « dublinables » contrôlées à ce stade – et dont on savait que la France était en charge de l'instruction de leur demande d'asile – pouvaient ainsi se retrouver dans les files d'attentes ou dans les campements informels constitués devant les structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA) cherchant à se faire enregistrer en tant que demandeurs d'asile.

Dans un second temps, le passage par le centre de premier accueil a permis un accès prioritaire au guichet unique pour demandeurs d'asile (GUDA).

La constitution d'un immense camp aux abords du centre trouve ainsi son origine, d'une part, dans le fait qu'il était sous-dimensionné et, d'autre part, dans son caractère attractif pour les exilés souhaitant solliciter l'asile puisque synonyme d'hébergement, d'accès prioritaire au GUDA sans passer par la plateforme d'accueil des demandeurs d'asile (PADA).

En août 2017, le centre de la Chapelle a donc été démonté et les campements sauvages installés à proximité évacués, sans qu'aucun dispositif gouvernemental ou municipal n'en prenne le relais immédiat. L'absence d'anticipation et de solution durable a favorisé la constitution de nouveaux campements de fortune dont le principal était celui dit du « Millénaire » situé porte de la Villette.

Ce campement - qu'une équipe du Défenseur des droits a visité le 12 avril 2018 - a regroupé jusqu'à plus de 1000 personnes vivant sous tentes dans des conditions matérielles alarmantes. Il a donc été à son tour évacué le 30 mai 2018, sans toutefois que le dispositif d'accueil et d'orientation des exilés envisagé pour faire face à la situation ne soit véritablement opérationnel.

À ce jour, la mise à l'abri des exilés dans la capitale s'articule autour de trois centres d'accueil de jour ouverts du lundi au vendredi de 9h à 17h – deux pour les hommes seuls situés boulevard du Palais (4ème) et avenue Denfert-Rochereau (14ème) et un pour les femmes et les familles situé rue de Lesdiguières (4ème) – à partir desquels les exilés sont transférés vers l'un des 5 CAES de la région parisienne[6], ouverts en juin 2018, qui, à l'issue d'une séjour de 11 jours maximum et en fonction de leur situation administrative, les orientent vers un centre d'hébergement de longue-durée (CHUM, CADA, CAO, PRADHA).

Malgré ce dispositif qui rencontre des écueils comparables à ceux dénoncés pour le centre de premier accueil de la Chapelle s'agissant de la saturation des dispositifs d'hébergement durable « en fin de parcours d'orientation » et de la conditionnalité d'accès à ces structures (cf *supra*), des centaines d'exilés demeurent à la rue.

[6] Paris, Nanterre (92), Vaulx-le-Pénil (94), Cergy-Pontoise (95) et Ris-Orangis (91).

B. Le droit à des conditions matérielles de vie décentes

Lorsque l'État ne remplit pas ses missions en matière d'hébergement et qu'à défaut de solution pérenne, les campements se reforment, il lui incombe toujours de respecter les droits fondamentaux des exilés occupant illégalement des terrains.

Les sources juridiques internationales, européennes et nationales du droit à l'eau, à l'hygiène, à des conditions de vie décentes ont fait l'objet de longs développements dans le rapport Calais de 2015 et les décisions du Défenseur des droits précédemment citées.

Le Défenseur des droits entend cependant rappeler une nouvelle fois que la situation des exilés doit être évaluée à la lumière de deux normes juridiques essentielles.

D'une part, le **principe de dignité de la personne humaine**, qu'il appartient au maire de faire respecter dans le cadre de ses pouvoirs de police administrative, au même titre que les autres composantes de l'ordre public que sont la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques. Dans son ordonnance du 23 novembre 2015 précitée concernant les conditions de vie dans le bidonville jouxtant le centre Jules Ferry à Calais, le Conseil d'État, s'appuyant sur les constats dressés dans le rapport du Défenseur des droits d'octobre 2015, a souligné qu'en l'absence de texte particulier, « *les autorités titulaires du pouvoir de police générale [étaient] garantes du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine* » (n°394540).

D'autre part, le **droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants** qu'il incombe aux autorités de garantir. L'article 3 de la Convention EDH qui prohibe de tels traitements fait en effet naître des obligations positives pour les États dont la responsabilité peut être engagée dès lors que leur inaction laisse se pérenniser des situations de dénuement extrême.

C'est à la mesure de cette responsabilité que doit être apprécié l'accès réservé aux services et réseaux permettant de subvenir aux besoins de première nécessité des personnes vivant dans les campements de fortune et, notamment, l'accès à la nourriture, à l'eau et à l'enlèvement des ordures ménagères.

Outre son ordonnance du 23 novembre 2015 précitée dans laquelle elle constatait déjà une carence des pouvoirs publics faisant naître un risque pour les exilés de subir des traitements inhumains et dégradants, la Haute juridiction administrative a considéré que les étrangers présents à Calais, après le démantèlement du bidonville, demeuraient exposés à de tels risques, s'appuyant pour se faire sur les observations que le Défenseur des droits avait formulées, à la demande de la juridiction, dans sa décision n°2017-227 du 12 juillet 2017.

De plus, redoutant que l'évacuation des campements de fortune accentue l'état de vulnérabilité des exilés déjà éprouvés par un parcours migratoire très difficile, le Défenseur des droits a demandé à maintes reprises que les démantèlements de campements soient réalisés « *dans le cadre du maintien de l'accès aux autres droits fondamentaux, la scolarisation et le suivi médical* » et que soient proposées des solutions d'hébergement adaptées et durables, faute de quoi ces opérations ne feraient que « *déplacer le problème vers un autre site, imposant aux exilés un "nomadisme" forcé* » (Voir, par exemple, la décision n°2016-265 du 14 octobre 2016 relative au démantèlement du camp de la zone Nord de la Lande de Calais).

Or, dépourvus d'abri et sommés de ne pas s'ancrer sur le territoire, les exilés se retrouvent dans un état de dénuement extrême, avec comme première préoccupation celle de pouvoir boire, se nourrir, se laver.

- À **Calais**, à la suite du démantèlement de la zone Nord du bidonville jouxtant le centre Jules Ferry fin octobre 2016, sont rapidement réapparus sur le territoire de la commune des exilés dans un état de dénuement total.

Afin de pallier les carences des pouvoirs publics qui avaient supprimé tout dispositif d'accueil sur le territoire de la commune et faire face à ce qui s'apparentait pour le Défenseur des droits à un véritable déni

d'existence, des associations humanitaires françaises et britanniques ont mis en place des maraudes, délivrant des informations juridiques, des soins et distribuant de la nourriture (cf. *infra*).

À l'occasion d'une visite sur place le 12 juin 2017, les services du Défenseur des droits ont constaté le caractère exceptionnellement grave d'une situation qui leur est apparue inédite dans l'histoire calaisienne : plus aucun abri, aucune tente n'étaient tolérés, les personnes – dont des mineurs – dormaient à même le sol, quelles que soient les conditions climatiques, parfois avec un sac de couchage donné par les associations. Il résultait de cette sorte de traque que les migrants ne pouvaient plus dormir, ni même se poser ou se reposer et restaient constamment sur le qui-vive. Ils étaient visiblement dans un état d'épuisement physique et mental alarmant.

Les recommandations et observations en justice du Défenseur des droits, tout comme les injonctions prononcées par les juridictions administratives, toutes précitées, se sont en effet avérées insuffisantes pour améliorer durablement la situation concrète des exilés.

Inquiet de cette situation, et dans le cadre du suivi de ses différentes recommandations, le Défenseur des droits a envoyé de nouveau à Calais ses représentants, le 12 février 2018. Cette délégation a constaté les relations tendues entre les associations, d'une part, et la préfecture et la mairie d'autre part, cette dernière étant déterminée à refuser le moindre soutien à l'action pourtant purement caritative à l'égard des migrants. Dans ce contexte et faisant face en première ligne au dénuement des exilés, notamment des enfants, le Secours catholique a décidé d'investir un local dont il est propriétaire pour accueillir les exilés. D'une capacité d'accueil importante - 300 à 400 personnes –, cet accueil de jour a ouvert en décembre 2017 et comporte un espace réservé aux femmes.

L'extrême précarité des populations survivant à Calais, très sujettes à la pression des passeurs, a accru les tensions entre exilés, souvent selon leur nationalité. Le début de l'année 2018 a été marqué par de très violentes rixes, notamment le 1er février, rendant encore plus périlleuses les conditions de vie des exilés. Malgré un climat toujours tendu, la préfecture a toutefois relevé une nette amélioration précisant, dans son courrier du 21 septembre 2018 au Défenseur des droits, qu'elle avait comptabilisé seulement 12 bagarres en 2018 contre 845 en 2016. Cette diminution importante serait notamment due pour le préfet, à la lutte contre les réseaux de passeurs qui ont permis de démanteler de nombreuses filières depuis le début d'année 2018.

- À **Grande-Synthe**, si l'initiative communale d'ouverture d'un gymnase a eu l'immense mérite d'offrir un toit et un abri aux exilés, pendant un temps, (cf *supra*), la situation matérielle de ces derniers est continuellement demeurée inquiétante et indigne.

Les exilés présents à Grande-Synthe sont principalement des hommes isolés originaires du Kurdistan irakien et, dans une moindre mesure, du Kurdistan iranien, de la Syrie et du Pakistan. Il y a également de nombreuses familles avec des enfants en bas âge pour lesquelles aucune solution d'hébergement n'est trouvée. Ces exilés sont pour la plupart « dublinés » vers l'Allemagne, la Norvège ou la Suède, très peu d'entre eux demandent l'asile en France où ils ne sont qu'en transit. Avec l'arrivée de la période hivernale fin 2017, le maire avait décidé d'abriter les exilés demeurés dans la commune dans un gymnase. La capacité d'accueil de cet espace étant limitée à 200 places, de nombreux exilés s'étaient également installés à proximité immédiate de ce gymnase.

Les représentants du Défenseur des droits ont pu constater lors de leur déplacement du 22 mai 2018 qu'une dizaine d'agents communaux assurait la gestion du gymnase, l'intervention de l'État se cantonnant au gardiennage et à l'intervention de l'OFII. Des représentants du HCR et plusieurs associations - la Cimade, la Plateforme de services aux migrants (PSM), Safe passage - et d'autres collectifs de bénévoles y étaient également présents.

Malgré l'effort fait par la commune pour suppléer aux carences de l'État, les conditions d'accueil sont néanmoins apparues comme peu dignes et les locaux non adaptés à l'accueil de personnes et plus particulièrement des mineurs isolés et des familles. Le gymnase était un espace sommaire avec

des équipements rudimentaires. Dans la salle réservée aux familles, les lits de camps servaient à délimiter les espaces pour garantir un peu d'intimité. Dans la plus grande salle, les exilés dormaient aussi sur des couvertures à même le sol mais sans aucune séparation entre eux, les mineurs non accompagnés y compris.

Dans le bois, les exilés dormaient et dorment encore à même le sol dans des duvets ou des abris de fortune, parfois sous certaines tentes mais très fréquemment détruites ou confisquées (cf. *infra*).

À l'occasion de sa réunion de travail du 22 mai 2018 avec les représentants du Défenseur des droits, si le préfet a mis l'accent sur sa volonté de construire, en collaboration avec le maire, une action publique d'accueil des exilés plus digne, il a toutefois dans le même temps assumé la politique de « chasse aux points de fixation » menée en rappelant l'existence de départs quotidiens en bus vers les CAES de la région.

Aux mêmes causes, les mêmes effets : à vouloir chasser une population désireuse, quoi qu'il arrive, de poursuivre son parcours migratoire, sans lui offrir de solution alternative durable, ceux-ci reviennent sur les lieux, dans des conditions dégradées. Deux jours après la visite du Défenseur des droits à Grande-Synthe, une opération d'évacuation du gymnase et du bois du Puythouck était mise en œuvre visant à mettre fin, selon le préfet, à une solution proposée par le maire qui ne pouvait être que temporaire.

À la suite de cette opération de mise à l'abri du 24 mai 2018, des centaines d'exilés dont des familles sont revenus sur Grande-Synthe et ont connu, depuis le mois de septembre 2018, trois nouvelles évacuations visant à une mise à l'abri temporaire (cf *supra*).

- À **Ouistreham**, l'existence dans le département de structures d'accueil – de jour ou CAES – ne suffit malheureusement pas là non plus à améliorer la situation des exilés qui, refusant de s'éloigner du lieu de passage vers le Royaume-Uni, demeurent la plupart du temps sur le territoire de la commune. Les agents du Défenseur des droits présents le 14 février 2018, ont pu constater que malgré les conditions climatiques particulièrement difficiles (neige, vent), des exilés dormaient dans les bois situés près de la zone portuaire à même le sol, n'ayant que de simples couvertures de survie pour se protéger.

L'épuisement lié à cette situation de pauvreté extrême pousse parfois les exilés à se résoudre à faire des allers-retours vers Caen, voire Paris, pour se reposer.

- À **Paris**, en avril 2018, plus de 2 000 personnes exilées auraient été à la rue, dans une situation d'extrême dénuement et de grand désœuvrement.

Vivaient notamment sur le campement dit du Millénaire environ 1000 personnes - sous les ponts du périphérique, le long du canal, quai du Lot, protégés de simples tentes - des exilés de nationalités érythréenne et soudanaise pour la plupart. Plus de 700 tentes s'entassaient ainsi les unes contre les autres. Plus loin, deux autres lieux de vie, quai de Valmy et rue des Poissonniers, étaient peuplés essentiellement d'Afghans vivant dans des conditions similaires.

Le seul dispositif humanitaire offert par les pouvoirs publics l'était par les services de Paris - mairie et département - ainsi que par des associations non mandatées intervenant de manière purement caritative.

Par communiqué du 9 mai 2018, le HCR se disait préoccupé par les conditions de vie des réfugiés et des migrants dans les campements de fortune de la capitale, en particulier des enfants en bas-âge, des mineurs non accompagnés et des femmes.

Comme évoqué *supra*, le campement du Millénaire a été évacué le 30 mai 2018. Malgré les cinq CAES ouverts en région parisienne en juin 2018, nombre d'exilés sont demeurés à la rue, dans des conditions particulièrement précaires.

L'état de dénuement extrême et généralisé des exilés découle des nombreuses entraves à l'accès à la nourriture, à l'eau et à l'hygiène et de l'insuffisance des moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics pour faire face à la situation.

1. Des difficultés pour se nourrir

- À **Calais**, les distributions alimentaires ont été exclusivement gérées par les associations entre le démantèlement d'octobre 2016 et la fin du mois de février 2018.

Soucieuses que leur action soit respectueuse du droit, ces associations françaises et britanniques avaient demandé, dans un courrier à la maire de Calais en date du 6 février 2017, la désignation d'un lieu et éventuellement d'un local pour réaliser cette distribution dans des conditions dignes, c'est-à-dire à l'abri des intempéries et avec des sanitaires à proximité. Face au refus de la municipalité de donner une suite favorable à ces demandes, et confrontées à la présence de personnes dans une situation de très grand dénuement, certaines associations ont maintenu ces distributions de repas, à la fois fixes et itinérantes, en extérieur.

Souhaitant mettre un terme à ces pratiques, la maire de Calais a adopté un arrêté en date du 6 mars 2017 visant à interdire les distributions associatives de repas.

Par décision n°2017-119 du 16 mars 2017 portant observations devant le tribunal administratif de Lille saisi d'un recours en excès de pouvoir contre cette décision municipale, le Défenseur des droits a estimé que ledit arrêté était illégal et, en poursuivant en réalité un objectif étranger à la sauvegarde de l'ordre public, revêtait un caractère discriminatoire.

Pour lui, cette portée discriminatoire ressortait en premier lieu du ciblage des migrants à travers les termes de l'arrêté (*« distribution de repas aux migrants », « tensions permanentes entre ethnies »*) comme des échanges entre les associations et la mairie lesquels n'évoquaient que les exilés alors que nombre d'associations, historiquement implantées à Calais, ne distinguaient pas nécessairement l'aide qu'elles apportaient aux calaisiens déshérités et aux migrants (l'action du Secours catholique en est une illustration).

En second lieu, l'objectif poursuivi par la maire était d'éviter la présence non pas de toute personne qui, en raison de sa situation économique, ne pourrait pas se nourrir sans recours aux dons associatifs mais des seuls migrants dont elle ne souhaitait pas qu'ils puissent se fixer sur le territoire calaisien.

En privant les exilés de l'accès à un bien fondamental - la nourriture -, la mesure de police contestée constituait ainsi pour le Défenseur des droits une discrimination fondée sur la nationalité prohibée par les articles 1er et 2 (3°) de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

Dans le cas d'espèce, la maire de Calais ne pouvait faire abstraction de l'objectif poursuivi par la distribution des repas par les associations - la défense de la dignité humaine et l'intérêt supérieur des enfants concernés - et se focaliser uniquement sur les risques de trouble à l'ordre public matériel supposément générés par les regroupements de migrants.

Dans la mesure où l'autorité de police avait ici parfaitement connaissance de l'état d'extrême dénuement de la population concernée, l'arrêté constituait également une discrimination fondée sur la particulière vulnérabilité des personnes visées telle que prohibée par la loi du 27 mai 2008 précitée.

Pour conclure, le Défenseur des droits constatait qu'au regard tant des motivations qui sous-tendaient l'édiction d'un tel arrêté que des effets produits par celui-ci, la décision attaquée visait à rendre impossible l'installation de migrants sur le territoire de Calais.

Comme l'avait écrit le Défenseur des droits en octobre 2015, de tels leviers procèdent d'une volonté de dissuasion visant à « ne pas rendre Calais attractif », à « ne pas créer de nouveaux points de fixation » et à « ne pas provoquer d'appel d'air ». Si ces méthodes sont connues depuis plusieurs décennies, la pression atteignait alors selon lui un niveau inédit en mettant en cause, d'une part, le fonctionnement d'une association humanitaire s'occupant de mineurs non accompagnés et, d'autre part, le libre-accès à la distribution humanitaire de nourriture qui, depuis la fermeture de Sangatte en 2002 et avant l'ouverture du centre Jules Ferry en 2015, avait toujours été respecté.

Par décision du 22 mars 2017, le tribunal administratif de Lille a annulé l'arrêté

d'interdiction litigieux en considérant que, bien que la maire pouvait légitimement redouter la reconstitution d'un camp sur le territoire de Calais, les mesures prises dans le cadre de cet arrêté étaient inadaptées et avaient eu *« pour effet de priver une population migrante en très grande précarité d'une assistance alimentaire vitale »*. L'arrêté portait ainsi une *« atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir, à la liberté de réunion et au droit à ne pas subir des traitements inhumains et dégradants prévu à l'article 3 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales »*.

En mars 2018, à la suite de l'annonce du Président de la République, l'État a décidé de prendre en charge les distributions dans la commune en déléguant cette mission à l'association La Vie active.

Si les associations d'aide aux étrangers ont accueilli favorablement cette décision, elles ont immédiatement fait part de leurs préoccupations quant à la sécurisation des lieux de distribution, aux évacuations des campements et à la destruction des effets personnels des migrants qui pourraient intervenir durant les heures de repas (d'après les associations, ce fût le cas le 23 mars 2018 à 9h), tous éléments de nature à dissuader les exilés de se rendre aux distributions « officielles ».

Dans un courrier adressé au Défenseur des droits le 28 septembre 2018, le préfet du Pas-de-Calais a précisé que les distributions de repas étaient certes « sécurisées » mais « de manière discrète ». Il n'y aurait pas selon lui de policiers à l'entrée immédiate des sites, sauf tensions avérées entre exilés. Pour le préfet, *« cette présence adaptée est néanmoins nécessaire car il faut rappeler que plusieurs rixes avaient débuté en 2017 lors des distributions associatives de repas »*.

Au cours de l'année 2018, les services de l'État ont veillé à adapter le dispositif mis en place qui est devenu mobile. Le nombre de repas servis a considérablement augmenté, passant d'une dizaine à la mi-mars 2018 à 1450 petits-déjeuners et repas distribués en moyenne chaque jour, selon les derniers chiffres communiqués par la préfecture du Pas-de-Calais fin septembre 2018, au rythme de deux distributions alimentaires 7 jours sur 7.

Dans son courrier du 28 septembre 2018 susmentionné, le préfet a indiqué que les repas étaient distribués sur trois sites différents, situés près des lieux de vie des migrants et susceptibles d'être adaptés en fonction des évolutions constatées sur le terrain.

Plusieurs associations ont continué à assurer des distributions parallèles mais, selon le préfet, ces distributions *« sont devenues secondaires, l'essentiel des besoins de la population migrante étant couvert par les distributions réalisées par l'État »*. Très récemment, l'accès à des lieux de distributions de repas associatives a été rendu impossible à la suite des empierrements décidés par les services municipaux.

- À **Grande-Synthe**, les distributions de nourriture sont depuis plusieurs années organisées par différentes associations telles que Salam, Emmaüs et l'Auberge des migrants. Ces distributions sont financées indirectement par la commune, le budget dédié aux activités des associations servant notamment à financer les repas des personnes auprès desquelles elles interviennent.

Les associations ont fait état des difficultés à trouver un lieu fixe de distribution de repas.

Par courrier du 11 septembre 2018, le préfet du Nord a confirmé que les associations étrangères avaient été temporairement empêchées d'accéder aux lieux de distributions de repas et a indiqué que *« cette situation très ponctuelle était liée à la nécessité de renforcer le dispositif de contrôle pour l'accès au site »*.

- À **Ouistreham**, aucun dispositif alimentaire spécifique n'a été mis en place par la mairie ou les services de l'État. Les habitants, organisés en collectifs et quelques associations – ASTI 14 et Restos du cœur notamment – assurent l'accès à la nourriture des exilés.

Après de longs mois de relations tendues, toutes les distributions se déroulent sur le chemin de halage, près du bois où dorment les exilés, avec l'autorisation de la mairie qui a mis à disposition des containers et un éclairage adéquat.

Dans le courrier adressé au Défenseur des

droits le 7 mai 2018, le préfet a confirmé l'inexistence de dispositif spécifique pour les exilés de Ouistreham. Il a indiqué que le financement de l'aide alimentaire par l'État permettait le co-financement du restaurant social porté par le CCAS à Caen (55 places tous les midis sur orientation de la maraude sociale, de l'accueil de jour « La boussole » et des centres d'hébergement d'urgence) et un appui local au fonctionnement de la Banque alimentaire du Calvados qui approvisionne 43 associations sur tout le territoire calvadosien (73 points de distribution). Il a précisé enfin que la Croix rouge assurait deux types de maraude sociale à Caen avec distribution alimentaire : l'une fixe trois jours par semaine, l'autre itinérante trois autres jours.

Le préfet considère ainsi que les exilés de Ouistreham, qui réalisent de nombreux allers-retours entre Caen et Ouistreham, peuvent recevoir une aide alimentaire de l'État.

2. Des difficultés pour accéder à l'eau et l'hygiène

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

Pour le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, le droit à l'eau découle des articles 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et implique que soit assuré *« un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable pour les usages personnels et domestiques de chacun »* .

L'Assemblée générale des Nations Unies a, dans le même sens, considéré qu'il s'agit d'*« un droit fondamental, essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l'homme »*[7].

Au niveau européen, le droit d'accès à l'eau potable est également protégé. Ainsi, le 17 octobre 2001, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe réaffirmait le droit de toute personne de *« disposer d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire à ses besoins essentiels, [de] qualité satisfaisante aux points de vue de la santé et de l'hygiène »*.[8]

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

Par ailleurs, l'article L.210-1 du code de l'environnement, dispose que :

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

Le droit à l'eau consacré par ces dispositions n'est pas absolu et il se trouve limité par les règles fixées par le code de l'urbanisme en matière de raccordement. Le raccordement définitif aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone peut ainsi être refusé dans le cas d'une construction non autorisée ou en cas de méconnaissance des règles d'urbanisme. En revanche, ces dispositions ne donnent pas compétence au maire pour refuser le raccordement provisoire au réseau, ainsi que l'a rappelé le Conseil d'État dans une décision du 12 décembre 2003 relative à un refus de raccordement provisoire au réseau de distribution électrique.

[7] Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 15, U.N. Doc. E/C.12/2002/11 (2003), (§2 OG15).
[8] Communiqué de presse de l'Assemblée générale des Nations Unies, « L'Assemblée "reconnaît" le droit à l'eau potable comme un droit fondamental et nomme Carman Lapointe du Canada Secrétaire générale adjointe au contrôle interne », 28 juillet 2010.
[9] Le projet SPHERE est une initiative à but non lucratif rassemblant un vaste panorama d'agences humanitaires autour d'un objectif commun : améliorer la qualité de l'aide humanitaire ainsi que la recevabilité des acteurs humanitaires vis-à-vis de leurs mandants, de leurs bailleurs de fonds ou des populations sinistrées.

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

Enfin, de manière concrète, la Charte humanitaire et les standards minimums de l'intervention humanitaire, établis dans le cadre du projet SPHERE[9], préconisent un minimum d'un robinet pour 250 personnes et une distance séparant les lieux de vie des points d'eau qui n'excède pas 500 mètres. Dans le même sens, lors de la visite du Défenseur des droits à Calais le 12 février 2018, la Direction départementale de la cohésion sociale du Pas-de-Calais a rappelé quelques normes internationales fixées par le HCR s'agissant des camps de réfugiés (1 latrine pour 20 personnes, 1 douche pour 50 personnes et 200 à 250 personnes par point d'eau).

En octobre 2017, des experts des droits de l'homme de l'ONU (rapporteur spécial à l'eau potable et à l'assainissement, rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants et rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme) ont demandé à la France de mettre en œuvre des mesures de long terme afin de fournir de l'eau potable et des services d'assainissement aux exilés résidant à Calais et dans d'autres régions de la côte Nord française. Ces demandes ont été renouvelées lors d'une nouvelle visite (avril 2018) à la suite de laquelle Léo Heller, le Rapporteur spécial sur les droits à l'eau potable et à l'assainissement, a indiqué :

> *« Les migrants et les demandeurs d'asile situés le long de la côte du Nord de la France et ceux qui ne peuvent être accueillis dans le gymnase de Grande-Synthe vivent une situation inhumaine. Ils logent dans des tentes, sans toilettes, et se lavent dans les eaux polluées d'une rivière ou d'un lac. (...). Des efforts ont été faits, mais ils sont insuffisants. Je suis préoccupé que pour chaque pas en avant, nous en faisons deux en arrière ».*

Lors d'une tierce intervention dans le cadre du référé-liberté formé par plusieurs associations calaisiennes en juillet 2018 (cf. *supra*), Monsieur Heller a confirmé ses constats et inquiétudes :

> *« La France, en tant que pays développé économiquement, ne peut pas justifier la fourniture des services d'eau et d'assainissement de qualité inférieure aux personnes déplacées de force de manière à restreindre leur entrée ou leur séjour sur le territoire français ».*

- À **Calais**, à la suite de la visite sur place du Défenseur des droits le 12 juin 2017, de ses recommandations aux pouvoirs publics visant à améliorer les conditions de vie des exilés sur le territoire calaisien (décision n°2017-206 du 21 juin 2017), de ses observations au Conseil d'État (décision n°2017-227 du 12 juillet 2017) et des injonctions du tribunal confirmées par le Conseil d'État (CE, 31 juillet 2017, n°412125, 412171), l'État a adopté, dès l'été 2017, certaines mesures concernant essentiellement l'hygiène : mise en place de toilettes, de douches et de points d'eau.

Dans la mesure où, dès la fin de l'année 2017, entre 500 et 700 personnes étaient à nouveaux présentes sur le site de Calais - essentiellement de jeunes Érythréens, Éthiopiens, Soudanais - afin de tenter la traversée vers la Grande-Bretagne, ces mesures se sont rapidement avérées insuffisantes pour enrayer la dégradation des conditions de vie des exilés.

Pour les associations, le dispositif de douches a été sous-dimensionné. À la suite du dépôt d'une nouvelle requête en référé-liberté devant le tribunal administratif de Lille en juillet 2018, soutenue par le rapporteur de l'ONU, le préfet a pris la décision de rajouter deux points d'eau fixes accessibles en permanence et de distribuer, durant l'été 2018, 570 jerricans de cinq litres.

Par ordonnance du 31 juillet 2018 précitée, tout en jugeant qu'aucune carence de nature à faire subir des traitements inhumains et dégradants aux exilés présents à Calais n'était imputable à l'État, le tribunal administratif de Lille a enjoint le préfet de renforcer le dispositif de latrines.

- À **Grande-Synthe**, les points d'eau installés dans les bois du Puythouck ont été retirés lors de l'ouverture du gymnase en décembre 2017. En dehors du gymnase, les exilés n'avaient pas d'accès aux douches, certains se lavant dans le lac à proximité du bois.

L'accès à l'eau étant particulièrement préoccupant, et au vu des conclusions du rapporteur spécial de l'ONU décrites *supra*, le maire a mis à disposition des exilés après l'évacuation du gymnase une benne, un accès à l'eau, 6 toilettes chimiques installées le 26 juin 2018 sur le site de la gare SNCF et vidangées 2 fois par semaine.

Le site de la SNCF étant désormais fermé, les exilés restés à Grande-Synthe se sont réinstallés au Puythouck où ils n'ont pas accès aux douches ni aux toilettes. Après l'évacuation du 6 septembre 2018 et devant l'urgence de la situation, le maire de Grande-Synthe a fait installer un point d'eau et s'est prononcé, comme indiqué précédemment, en faveur de l'existence d'un centre d'hébergement sur place.

- À **Ouistreham**, dans un courrier adressé aux services du Défenseur des droits le 11 mai 2018, le maire a précisé que, s'agissant de l'accès à l'eau *« de nombreux sanitaires ou points de douches sont accessibles dans 7 sites différents de la commune depuis la Pointe du siège jusqu'aux plages et dans le bourg »* et que *« 2 nouveaux points sanitaires seront installés d'ici cet été, et auxquels tous pourront accéder »*. Selon lui, la fermeture des points d'eau pendant quelques semaines s'explique par des dégradations qui ont entraîné des opérations de remise en état et de maintenance hivernale.

Le préfet a rappelé quant à lui, dans un courrier du 7 mai 2018 adressé au Défenseur des droits, que l'organisation de l'accès à l'eau et à l'hygiène relevait de la compétence de police générale du maire et qu'il avait eu confirmation lors d'une réunion publique du 9 février 2018 que les sanitaires et douches publiques demeureraient ouverts. Il a toutefois précisé qu'à l'échelle de la communauté urbaine de Caen-la-mer, existait un accueil de jour pour les personnes migrantes dit « La boussole » financé par l'État, le département et la ville de Caen, géré par le CCAS de Caen. Ce lieu, bien identifié des exilés, pouvant accueillir 60 personnes (40 le samedi et dimanche) 7 jours sur 7, permet notamment un accès à l'hygiène à hauteur de 3 douches et une laverie.

Dans ce contexte, ce sont les habitants de Ouistreham, notamment via le CAMO, qui assurent l'accès régulier à l'eau et aux douches que les exilés peuvent prendre chez des familles volontaires.

C. Le droit à la protection de la santé

Les sources du droit à la protection de la santé, à la fois internationales issues de l'article 12-1 du pacte relatif aux droits sociaux, économiques et culturels, et européennes issues des articles 11 et 13 de la Charte sociale européenne et de l'article 35 de la Charte des droits fondamentaux, longuement développées dans le rapport Calais de 2015, imposent aux autorités des obligations positives, notamment en matière d'égal accès aux soins pour tous.

En droit interne, le droit à la protection de la santé, inscrit à l'alinéa 11 du préambule de la Constitution de 1946, est consacré au rang des principes à valeur constitutionnelle (Conseil constitutionnel, 22 Juillet 1980, DC n°80-117). La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions consacre ainsi un chapitre entier à l'accès aux soins. Son article 67 dispose notamment que :

> *« L'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies constitue un objectif prioritaire de la politique de santé. Les programmes de santé publique mis en œuvre par l'État ainsi que les collectivités territoriales et les organismes d'assurances maladie prennent en compte les difficultés spécifiques des personnes les plus démunies ».*

1. La persistance de pathologies spécifiques

Dans son rapport d'octobre 2015, le Défenseur des droits a constaté que la précarité des conditions de vie des exilés à Calais avait un impact direct sur leur état de santé, affecté par des pathologies infectieuses d'origine ORL (angines, otites, sinusites), respiratoires (bronchites, pneumonies, tuberculose), ophtalmologiques (conjonctivites), digestives (diarrhées), dermatologiques (dermatoses, épidémies de gale, abcès) et dentaires (abcès).

À ces pathologies s'ajoutent les nombreuses pathologies traumatiques (ecchymoses, hématomes, plaies, amputations, brûlures, entorses, fractures) consécutives aux tentatives de passage vers la Grande-Bretagne, souvent infructueuses, et aux violences qui marquent la vie quotidienne des migrants, que ce soit entre communautés ou encore en raison des violences policières.

Enfin, compte tenu de leur parcours de vie - l'exil est souvent dû à des persécutions commises dans les pays d'origine et les trajets de migration sont l'occasion d'autres actes de violence -, les migrants présentent un risque accru de troubles psychiques – comme des syndromes psycho-traumatiques et des dépressions - générant une intensification des conduites addictives (opiacés, alcool), notamment chez les jeunes.

L'ensemble de ces constats peuvent être aujourd'hui réitérés.

Ainsi, malgré la mise en place de certains dispositifs visant à améliorer la protection de l'état de santé des exilés, celui-ci apparaît de plus en plus précaire dans la mesure où la politique de lutte contre les points de fixation tend à dissuader les personnes d'y recourir et fait obstacle à tout suivi médical. Elle génère en outre une souffrance psychique particulière.

2. Le développement inquiétant des troubles psychiques

Les associations, qui pointent notamment les difficultés de suivi médical de ces populations extrêmement précaires et « traquées », soulignent de plus en plus le problème particulièrement prégnant de la santé mentale qualifiée aujourd'hui « d'urgence de santé publique » par Médecins du monde et le centre Primo Levi dans un rapport paru en 2018 sur la souffrance psychique des exilés.

La politique de lutte contre les points de fixation menée par les autorités implique des évacuations très régulières des campements de fortune. Compte tenu des destructions des effets des migrants qui ont souvent lieu dans ce cadre, les exilés sont astreints à un état de

vigilance constante, ce qui augmente le stress et les empêche de dormir plusieurs heures d'affilée.

Les conséquences sur la santé sont multiples : souffrances psychiques, troubles psycho-traumatiques, troubles du sommeil, syndrome de reviviscence. Le rapport précité met également en avant le fait que fatigue et sentiment d'insécurité ont par ailleurs des conséquences directes sur la capacité d'écoute et de compréhension des exilés, moins réceptifs aux informations relatives aux dispositifs d'accueil, aux procédures de demande d'asile, à la construction d'un projet d'avenir.

Le rapport alerte enfin sur le fait que la souffrance des exilés se répercute sur les aidants. Les médecins de l'association Médecins du Monde parlent d'un « effet radioactif » des troubles psycho-traumatiques.

3. Une détérioration de la situation médicale globale

- À **Calais**, lors du déplacement du Défenseur des droits du 12 février 2018, les acteurs institutionnels ont souligné les améliorations apportées dans les dispositifs d'accès aux soins. Le préfet a ainsi rappelé que la PASS de Calais était un dispositif unique en France du point de vue du personnel affecté, du budget et de l'offre de soins.

Depuis l'été 2017, les plages horaires de consultations ont augmenté, la permanence d'accès aux soins de santé (PASS) étant désormais ouverte toute la journée du lundi au vendredi. Les créneaux destinés aux douches thérapeutiques ont par ailleurs été étendus.

La fréquentation de la PASS est en très nette augmentation, la courbe d'activité en janvier 2018 correspondant à celle de 2015/2016, c'est-à-dire à l'époque du bidonville qui comptait près de 8000 personnes. Ainsi, la PASS reçoit entre 600 et 700 personnes mensuellement (30 et 40 personnes par jour). Dans son courrier du 28 septembre 2018 en réponse au Défenseur des droits, le préfet a indiqué que « *la fréquence soutenue de la PASS est certainement due à une grande disponibilité du service et à la diversité des prestations de santé ainsi qu'à une meilleure lisibilité de l'offre de soins grâce aux informations délivrées sur le terrain* ».

Cette corrélation - autant de besoin en consultation pour un public 10 fois plus restreint – peut cependant aussi s'interpréter comme le signe d'une forte dégradation de l'état de santé des exilés vivant à Calais, essentiellement due à la dureté des conditions de vie.

Concernant le suivi psychologique, les représentants de la PASS précisent qu'un psychologue assure des consultations mais n'a qu'une faible activité, les migrants n'honorant que très peu leurs rendez-vous.

Les associations continuent toutefois à relever un manque de moyens de la PASS, notamment de douches thérapeutiques destinées à soigner les pathologies dermatologiques telles que la gale, malgré l'augmentation des plages horaires dans lesquelles elles peuvent être utilisées. Elles déplorent aussi les difficultés de prise en charge liées à l'absence d'ouverture le week-end. Ainsi, Médecins du monde, à raison de 15 à 20 par jour, et la Croix-Rouge, deux fois par semaine sur le terrain, continuent à assurer des consultations médicales auprès des exilés.

Le centre hospitalier fait quant à lui état des difficultés concernant la prise en charge des mineurs que les praticiens ne sont en théorie pas autorisés à soigner en l'absence de représentant légal. Des procédures internes dérogatoires ont toutefois été mises en place pour prodiguer les soins et éviter que ces jeunes ne puissent pas être pris en charge.

S'agissant de la délivrance des certificats médicaux initiaux, le centre hospitalier de Calais a assuré au Défenseur des droits, dans un courrier du 6 août 2018, qu'il n'existait pas en son sein de « *politique institutionnelle interdisant la délivrance de Certificat Médical Initial (CMI) à un patient, quelle que soit l'origine ou la situation administrative de ce patient.* » Rappelant que « *l'égalité d'accès aux soins pour tous est un principe essentiel ardemment défendu dans [l'] établissement* », il reconnaît toutefois que certains patients ont pu rencontrer des difficultés à obtenir

un CMI. Des mesures ont été mises en place, notamment à la suite d'une réunion avec les associations le 12 mars 2018, pour rappeler les modalités d'établissement des CMI à l'ensemble des praticiens du centre hospitalier.

- À **Grande-Synthe**, les associations se sont substituées aux pouvoirs publics dans l'exercice de leurs missions. Des cliniques mobiles ont été mises en place par Médecins du monde, la Croix-Rouge ainsi que d'autres acteurs associatifs anglais pour les exilés installés dans les bois du Puythouck. Les premiers soins aux exilés y étaient prodigués deux demi-journées par semaine.

Ces associations dénoncent, au-delà du manque d'information sur l'accès aux soins, une réduction des journées de consultation de la PASS (trois demi-journées au lieu de cinq) dédiée aux sans domicile fixe le matin et aux exilés l'après-midi, l'absence de PASS dentaire et la suppression de la prise en charge psychologique à la PASS.

L'association Gynécologues sans frontières (GSF) effectue quant à elle des maraudes afin de prendre en charge les femmes ainsi que leurs enfants, tant au niveau médical que psycho-social, en assurant des soins d'hygiène, de dépistage, de suivi des femmes enceintes, de contraception et en donnant des informations sur l'accès à l'IVG et à la PASS.

- À **Ouistreham**, l'accès aux soins usuels est assuré par une équipe d'infirmières et de médecins bénévoles mise en place par le collectif d'aide aux migrants à Ouistreham (CAMO) et intervenant dans un camping-car ou à l'arrière de la voiture de l'un des bénévoles lors des distributions de repas à raison de 3 fois par semaine. Entre décembre 2017 et mi-février 2018, environ 250 consultations médicales ont été recensées par le CAMO depuis décembre 2017.

Pour les urgences plus graves, la PASS de l'hôpital de Caen est la structure la plus proche. Les assistantes sociales semblent y accueillir très rapidement les exilés adressés par le CAMO. L'accès aux soins dentaires de la PASS est également facilité avec des délais de rendez-vous très courts.

- À **Paris**, sur le campement dit du Millénaire situé porte de la Villette, Médecins du Monde avait mis en place une clinique mobile intervenant deux jours par semaine, une infirmière du Samu social intervenant par ailleurs dans les bus des solidarités FTDA-Ville de Paris. Pour les problèmes plus importants, les exilés sont orientés vers les PASS. Les associations poursuivent aujourd'hui leur mission de protection de la santé auprès des exilés à la rue.

II. Une situation qui n'épargne aucun exilé, pas même les mineurs

Si la généralisation et l'aggravation des atteintes aux droits fondamentaux frappent indistinctement tous les exilés, elles affectent de manière plus dure encore les plus vulnérables d'entre eux.

Ainsi, malgré un discours politique qui laisse à penser que tout est mis en œuvre pour rendre « effectif » le droit d'asile, ceux qui prétendent à une protection internationale ne sont plus épargnés.

Depuis le rapport Calais publié en octobre 2015, fort des constats réalisés lors de différentes missions d'observations, le Défenseur des droits n'a eu de cesse de dénoncer la situation préoccupante des demandeurs d'asile présents dans les campements notamment au regard des atteintes dont ils font l'objet (cf supra s'agissant de l'hébergement des demandeurs d'asile et infra s'agissant de la politique d'accueil des demandeurs d'asile).

Par ailleurs, et surtout, les enfants et les mineurs non accompagnés considérés comme « en transit » vers un autre pays sont particulièrement touchés.

Le Défenseur des droits, qui a pour mission de défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant, a souligné à de nombreuses reprises le caractère particulièrement préoccupant de la situation des mineurs non accompagnés (MNA) dits « en transit », à Calais, Grande-Synthe, Paris, Ouistreham, et ailleurs, qui pour la plupart cherchent à rejoindre la Grande-Bretagne.

Ces mineurs seraient de plus en plus nombreux, de plus en plus jeunes et fragilisés. À Calais par exemple, si le nombre de jeunes paraît difficile à déterminer précisément, en particulier pour les jeunes Afghans, très encadrés par leur communauté, il était néanmoins évalué, en février 2018, par les associations, à plus d'une centaine, de nationalité éthiopienne, érythréenne, soudanaise et afghane. Cependant les associations ont récemment constaté l'arrivée de mineurs d'autres pays, comme la Guinée, le Mali et la Côte d'Ivoire. Ces adolescents évoquent des parcours de plusieurs mois dans d'autres régions françaises. Enfin, beaucoup d'adolescents viennent d'Italie et de Suisse, où ils craignaient d'être éloignés du territoire à leur majorité, reprenant alors un parcours d'exil après plusieurs mois, parfois des années de vie en France, voire de prise en charge par les autorités.

Dans une décision du 20 avril 2016[10] consécutive à plusieurs visites sur place, notamment de la Défenseure des enfants, dans la Lande de Calais, le Défenseur des droits a formulé plusieurs recommandations afin que ces adolescents, considérés comme « non demandeurs de prise en charge », bénéficient de la protection à laquelle ils ont droit. Restées lettre morte, ces préconisations ont été réitérées par décision n°2017-144 du 26 juin 2017 après une nouvelle visite des équipes du Défenseur des droits. Le rapport qui a fait suite à l'évacuation du bidonville de la Lande à Calais et du campement de Stalingrad à Paris a mis en lumière les manquements aux droits de ces enfants dont l'intérêt supérieur est passé au second plan par rapport aux considérations de gestion des populations migrantes.

Or, le Défenseur des droits considère que les préconisations émises dans sa décision du 20 avril 2016 demeurent d'actualité et sont également valables pour tous les lieux où les mineurs réputés en transit vers d'autres États européens sont laissés à leur sort en raison du caractère largement inadapté et sous-dimensionné des dispositifs prévus en leur faveur, qu'il s'agisse de leur mise à l'abri (A) ou encore de leur évaluation et de leur prise en charge pérenne (B). Les procédure d'asile et de réunification familiale restent quant à elles bien trop complexes pour être effectives (C). Ces obstacles, auxquels ils convient d'ajouter un parcours migratoire particulièrement éprouvant, exposent les mineurs à des violences dégradant leur état de santé (D).

[10] Décision n°MDE- 2016-113 du 20 avril 2016

A. Des maraudes à la mise à l'abri : des dispositifs insuffisants et sous-dimensionnés

Le Défenseur des droits estime depuis plusieurs années qu'il est indispensable d'élaborer des dispositifs de prise en charge innovants permettant de tenir compte de la situation spécifique de ces adolescents. Parmi ces solutions devraient être envisagés a minima, en lien étroit avec des maraudes socio-éducatives, des centres d'accueil de jour proches de leur lieu de rassemblement et/ou de vie, leur offrant un accès à la sécurité, aux soins, à des informations claires sur leurs droits, notamment sur leurs droits d'accéder au dispositif de protection de l'enfance, à l'asile et à la réunification familiale, ainsi qu'à un accompagnement juridique de qualité permettant à ceux qui n'envisagent pas, à terme, une prise en charge en France, d'emprunter les voies légales de migration vers les pays où ils auraient des attaches familiales.

Or aujourd'hui, que ce soit à Calais, Grande-Synthe, Ouistreham ou ailleurs, ces adolescents ne bénéficient au mieux que de maraudes socio-éducatives tributaires de places en centres d'accueil de nuit, ces derniers s'avérant souvent saturés et éloignés des lieux de vie.

- À **Calais**, il n'existe toujours pas de dispositif d'accueil et de mise à l'abri des mineurs non accompagnés sur le territoire de la commune. Le seul dispositif de mise à l'abri, géré par l'association France Terre d'Asile (FTDA), se situe à Saint-Omer, et s'adresse aux mineurs de façon inconditionnelle, même lorsqu'ils refusent le principe de l'évaluation et de la prise en charge pérenne. Pour ceux qui souhaitent s'inscrire dans une prise en charge en France il est complété par un service d'évaluation de la minorité et de l'isolement et un établissement d'accueil.

France Terre d'Asile organise des maraudes quotidiennes, renforcées depuis la décision du Conseil d'État de juillet 2017 et le financement par la préfecture de deux personnels supplémentaires. Néanmoins ces maraudes ne sont pas assurées lorsqu'il n'y a pas de places disponibles au centre d'accueil de Saint-Omer. France Terre d'Asile considère en effet que, dans cette hypothèse, elle ne peut offrir de mise à l'abri aux adolescents rencontrés et que les maraudes sont dès lors inutiles. Or, selon les informations récentes, le dispositif de mise à l'abri est régulièrement saturé et le Défenseur des droits est informé par les associations de refus de mise à l'abri du fait de l'absence de places.

Le dispositif départemental comprenait en février 2018, outre la Maison du jeune réfugié à Saint-Omer, ouverte depuis plusieurs années, un gymnase situé à proximité (80 places) pour la mise à l'abri, ainsi qu'un centre situé à Condette (39 places), géré par FTDA, accueillant des mineurs engagés dans une procédure de réunification familiale et/ou bénéficiant de l'amendement « Dubs »[11]. Il convient de souligner que cet établissement constitue une véritable avancée pour le suivi des procédures en faveur de ces jeunes.

Pour faire face à la période hivernale, ce dispositif a été renforcé par un dispositif non spécifique créé par l'État et la direction de la cohésion sociale (DDCS) de 80 à 100 places réservées aux femmes, aux enfants et aux autres personnes vulnérables (60 à 70 places pour les MNA) et par le centre de Merlimont lui aussi mis à disposition du département par l'État.

Si les associations ont salué l'augmentation du nombre de places durant l'hiver, le Défenseur des droits, quant à lui, ne peut que déplorer le caractère largement insuffisant de ces dispositifs qui restent sous-dimensionnés et laissent sans protection des adolescents qui souhaitent être mis à l'abri.

- À **Grande-Synthe**, si la situation s'avère largement comparable dans la mesure où il n'existe aucun dispositif de mise à l'abri sur place, des différences sensibles apparaissent cependant quant à la manière dont les opérateurs et le département appréhendent la question de ces adolescents en transit.

Le conseil départemental du Nord, à l'instar

[11] Amendement à l'« Immigration Act » britannique adopté en mai 2016, tendant à permettre l'accueil par la Grande Bretagne de mineurs isolés particulièrement vulnérables qui ne disposent pas de familles sur le territoire britannique.

de nombreux autres conseils départementaux, a choisi de déléguer ses missions relatives à l'aide à l'enfance à un établissement public spécialisé, l'établissement public départemental des services d'aide à l'enfance (EPDSAE), associé pour le cas des MNA à deux acteurs associatifs, la société de protection et de réinsertion du Nord (Sprene) et l'association des Flandres pour l'éducation, la formation des jeunes et l'insertion sociale et professionnelle (AFEJI). Ces trois structures sont chargées de mener l'évaluation de minorité et d'isolement, la mise à l'abri et l'accueil pérenne des mineurs.

Trois sites de mise à l'abri d'urgence accueillaient les mineurs l'hiver dernier ; le site de Lille (60 jeunes) ouvert de décembre 2017 à juillet 2018, celui de Coudekerque - Village (36 places) et enfin Grande-Synthe, le gymnase ouvert par la mairie comprenant un « espace jeunes ».

Or ce dernier site est apparu nettement insuffisant et largement inadapté du point de vue des conditions de vie. Lors de leur visite sur place (mai 2018), les agents du Défenseur des droits ont pu constater l'absence de tout espace sécurisé, les MNA, identifiés par des bracelets numérotés, étant hébergés dans l'espace « hommes seuls », mélangés aux adultes. À la veille de l'évacuation (mai 2018), leur nombre était évalué entre 50 et 65 présents dans le gymnase. 39 adolescents ont été conduits à Lille dans le cadre de l'évacuation pour être mis à l'abri, dans l'attente de l'évaluation de leur minorité et de leur prise en charge par les services du département.

Aucune maraude socio-éducative n'est prévue à l'attention des mineurs non accompagnés en transit, pas plus qu'un dispositif d'accueil de jour ou une mise à l'abri inconditionnelle sur le site de Grande-Synthe. Le dispositif d'évaluation de minorité se trouvant à Lille, les jeunes gens souhaitant être mis à l'abri doivent emprunter le même circuit que ceux souhaitant bénéficier d'une prise en charge en protection de l'enfance. Ils doivent s'y rendre par leurs propres moyens pour obtenir des rendez-vous à une échéance parfois supérieure à trois semaines, sans qu'aucune mise à l'abri ne soit possible durant cette période du fait de la saturation du dispositif, au contraire de Calais où, même saturé, un dispositif d'accueil inconditionnel existe.

Ainsi, la situation de Grande-Synthe apparaît au Défenseur des droits plus préoccupante encore que ne l'est celle de Calais. Seules les associations tentent de dispenser aux mineurs de l'information et adressent au conseil départemental et au parquet de Dunkerque des signalements d'enfants en danger, sans suites pour nombre d'entre eux. La défiance entre les associations, les opérateurs et le département freine le dialogue et empêche toute réflexion approfondie et mise en perspective des interventions en faveur des mineurs. Le refus d'organiser des maraudes éducatives et des circuits facilités de mise à l'abri à destination de ces enfants particulièrement vulnérables et à la merci de réseaux décrits comme dangereux et violents, interroge sérieusement la volonté du département de les protéger. Ainsi, lors de l'évaluation de plusieurs mineurs mis à l'abri dans le gymnase de Grande-Synthe en février 2018, plusieurs signalements pour violences notamment sexuelles sur les adolescents ont été transmis au parquet de Lille par les évaluateurs.

- À **Ouistreham**, les mineurs non accompagnés représenteraient la moitié des exilés. Certains seraient âgés de 13 à 14 ans, ce que tendraient à corroborer les constats effectués par les agents du Défenseur des droits lors de leur visite sur place. Pourtant, là encore, le centre d'accueil et de mise à l'abri des MNA en attente d'évaluation se trouve à Courseulles-sur-Mer (20 km de Ouistreham). Comme à Grande-Synthe, aucune action spécifique de maraude socio-éducative d'informations sur leurs droits et d'invitation à rejoindre le dispositif de protection de l'enfance n'a été mise en place, que ce soit par le département ou par ses opérateurs.

À cet égard, le haut-commissariat aux réfugiés (HCR-France) a effectué, du 2 au 4 mai 2018, des maraudes journalières sur le port de Ouistreham et dans les alentours ainsi qu'à Caen avec un médiateur culturel/interprète en arabe soudanais, et en présence des agents du conseil départemental et de l'OFII. Lors de ces maraudes et avec l'aide du médiateur culturel, ils ont identifié et informé dix MNA déclarés. Au total, cinq MNA ont accepté d'être mis à l'abri.

Au-delà des réticences de certains mineurs de sortir de l'errance et de bénéficier d'une procédure légale vers le Royaume-Uni, les places de mise à l'abri dans le Calvados sont extrêmement limitées. En effet, le centre premier accueil de Missy, hébergement collectif d'une capacité de 76 places, a vocation à organiser cette mise à l'abri. Selon le département, il accueillait 60 jeunes au 15 mai 2018. D'après l'ASE, en 2017, sur 545 jeunes mis à l'abri, 367 ont refusé le processus d'évaluation ou ont fugué le lendemain de leur arrivée, principalement des jeunes en provenance d'Ouistreham, interpellés par la police.

Or le Défenseur des droits l'a déjà constaté, il est nécessaire d'accorder à ces enfants le temps de se laisser convaincre ce qui nécessite une mise en confiance qui n'existe pas aujourd'hui. Des centres d'accueil de nuit trop éloignés sont insuffisants pour faire ce travail de conviction auprès d'adolescents dont le parcours migratoire a été long et douloureux et qui sont tenus par un seul objectif : celui de passer en Grande-Bretagne, en Suède, aux Pays-Bas ou ailleurs, alors même qu'ils sont soumis de surcroît aux pressions des passeurs.

D'autres places de mise à l'abri sous forme de nuitées d'hôtel sont disponibles. Toutefois, au regard du profil des mineurs, sous l'influence d'adultes et potentiellement victimes de traite d'êtres humains, le Défenseur des droits considère que l'option de mise à l'abri en hôtel n'est absolument pas adaptée.

- À **Paris**, les jeunes présents sur les campements soit sont « en transit », soit ont été évalués majeurs par le dispositif d'évaluation des mineurs étrangers (DEMIE) de la Croix-Rouge et par l'aide sociale à l'enfance de Paris, et ont saisi les juges des enfants ou la cour d'appel de leur situation. Les jeunes dits en transit, particulièrement perméables aux discours des passeurs, ont des trajectoires peu compréhensibles, désirant souvent se rendre dans des pays où ils n'ont, semble-t-il, aucune attache. Réfractaires au processus d'évaluation, ils n'envisagent pas de prise en charge pérenne. Ainsi, lors de l'évacuation du campement de La Villette, peu de MNA ont été orientés sur le dispositif d'évaluation des mineurs étrangers (DEMIE), les agents du Défenseur des droits présents sur place ayant constaté que plusieurs adolescents préféraient partir dans les files réservées aux adultes. Cette situation particulière de jeunes présentant un profil similaire à celui des jeunes présents sur les sites de Calais ou de Grande-Synthe, vers lesquels d'ailleurs, ils font de nombreux aller-retours, appelle un travail d'approche et de déconstruction des discours spécifique que l'orientation vers le DEMIE n'est pas en mesure d'apporter.

Pour autant, des maraudes ont été organisées par FTDA - opérateur de la Ville de Paris - à l'attention des MNA sur le site de La Villette, et en lien avec l'unité d'aide aux sans-abris de la ville de Paris (UASA) pour détecter les publics vulnérables. Ceux qui souhaitaient être pris en charge en France étaient alors orientés vers le DEMIE (Croix-Rouge). Ceux qui désiraient au contraire poursuivre leur parcours migratoire hors de France pouvaient être accueillis par le dispositif EMA (espace de mise à l'abri inconditionnelle), hébergement inconditionnel hôtelier permettant aux jeunes de se reposer sans être astreints à une procédure d'évaluation de minorité.

Par ailleurs, compte tenu de la présence récurrente des jeunes qui n'étaient pas parvenus à se faire évaluer mineurs par le DEMIE, soit qu'ils n'aient pu y pénétrer, soit qu'ils aient échoué à l'entretien de pré-accueil, la ville a mis en place durant le plan grand froid un accueil dit « jeunes majeurs », en faveur des jeunes gens situés dans cette « zone grise », mais manifestement suffisamment vulnérables, pour qu'il soit inenvisageable de les laisser sans hébergement, dans la rue et les campements.

La situation exceptionnelle des mineurs non accompagnés en transit dans les campements implique des réponses à la hauteur de ces enjeux. Sans jamais soutenir la perspective d'un transfert de compétences des départements vers l'État, ce dernier pourrait, s'agissant de la protection due à ces enfants, participer davantage en mettant notamment à disposition des structures ou des bâtiments pouvant accueillir dans des conditions dignes et adéquates des jeunes en recueil provisoire d'urgence. Cela pourrait permettre de résoudre les difficultés tenant au manque de structures, souvent dénoncées par les départements et permettrait d'en finir avec l'accueil hôtelier ou

la saturation permanente des dispositifs de mise à l'abri existants.

- Dans les **Alpes-Maritimes**, la situation reste emblématique du refus d'envisager l'accueil des mineurs non accompagnés. Le Défenseur des droits, à l'issue d'une instruction contradictoire, a constaté, dans sa décision n°2018-100 du 25 avril 2018, la pratique instaurée par la préfecture consistant à intercepter aux points de passage autorisés les étrangers en provenance d'Italie, parmi lesquels des mineurs non accompagnés, à ne pas les admettre sur le territoire français et à les renvoyer sur le territoire italien. Il a estimé que cette pratique était contraire à la Convention internationale des droits de l'enfant et ne respectait pas les garanties procédurales prévues par le droit européen et le droit français alors en vigueur, et a recommandé au préfet d'y mettre un terme.

Le Défenseur des droits ne peut que déplorer que la seule réponse apportée par le gouvernement à cette situation avérée d'atteinte aux droits, ait été de modifier les dispositions légales existantes favorables aux mineurs. Désormais, les étrangers, y compris les mineurs non accompagnés, franchissant une frontière terrestre ne pourront se prévaloir du jour franc[12] qui auparavant leur permettait de ne pas être reconduits avant l'expiration d'un délai de 24 heures et d'être maintenus en zone d'attente. Or cette absence de garanties procédurales, s'avère particulièrement préjudiciable aux mineurs non accompagnés, qui se trouvent dès lors empêchés matériellement de faire un recours, de déposer une demande d'asile ou de solliciter une aide juridique.

Ainsi, quel que soit le lieu, les dispositifs de protection des mineurs en transit dans les campements s'avèrent largement sous-dimensionnés, insuffisants voire inexistants, alors même que le profil de ces enfants, en situation d'extrême vulnérabilité, souvent sous l'emprise d'adultes, appelle de la part des pouvoirs publics une attention particulière, renforcée et adaptée.

Comme le Défenseur des droits l'avait déjà souligné en avril 2016, un accueil de jour serait l'unique moyen de consolider les relations créées par les maraudes, de susciter un lien de confiance avec les mineurs par des activités socio-éducatives, de suivre leur état de santé physique et psychique et de leur assurer une information claire et précise sur leurs droits. Les accueils de jour devraient leur permettre d'accéder aux procédures de rétablissement des liens familiaux, lorsqu'ils ont perdu leurs familles sur le chemin de l'exil ou lorsque les contacts avec la famille restée dans le pays d'origine ont été rompus, et de les accompagner éventuellement dans leurs démarches de réunification familiale avec les États européens dans lesquels se trouveraient des membres de leur famille.

Enfin, l'accompagnement des mineurs vers les soins doit être une priorité comme la réalisation des examens de santé, particulièrement importants du fait des conditions extrêmes de migration et de survie auxquelles la plupart d'entre eux sont confrontés, ainsi que de l'impact de ces conditions sur leur état de santé physique et psychique.

B. De l'évaluation à la prise en charge pérenne : une approche peu adaptée aux mineurs en transit et des dispositifs fragilisés par la répartition nationale

La dynamique de ces mineurs en transit nécessite une approche éducative adaptée. Peu enclins à quitter leurs lieux de vie, les mineurs sont méfiants, parfois très encadrés par leur communauté et peu libres de leurs choix. Les associations présentes sur le terrain multiplient les approches spécialisées à destination de ce public particulier, en renforçant l'information dispensée sur les dispositifs d'aide sociale à l'enfance et les possibilités qui leur sont offertes en France, y compris les voies de migrations légales vers la Grande-Bretagne.

[12] Article L 213-2 du CESEDA

- Or, lorsque les mineurs finissent par se laisser convaincre et souhaiter une mise à l'abri voire même une stabilisation en France, ils sont renvoyés, notamment à **Grande-Synthe**, vers le dispositif d'évaluation qui décide ou non, d'une mise à l'abri. Saturé, ce dernier fixe des rendez-vous à Lille, pour évaluer les jeunes à une, deux voire trois semaines de délai, sans mise à l'abri. Aussi, rares sont les jeunes qui se présentent le jour du rendez-vous dans la mesure où, ce type de réponse est particulièrement inadapté pour ces adolescents. C'est en effet au moment où le mineur manifeste sa volonté d'être accompagné que la réponse doit intervenir. La différer est non seulement contraire aux dispositions légales sur l'accueil des mineurs non accompagnés qui prévoit une mise à l'abri immédiate[13], mais peut aussi accroître le danger dans lequel se trouve le mineur.

- À **Calais**, si l'accent a été mis sur une mise à l'abri inconditionnelle, le dispositif est régulièrement saturé, empêchant les enfants qui le souhaitent d'intégrer la mise à l'abri, ce qui renforce leur méfiance vis-à-vis des opérateurs. Par ailleurs, une fois décidé à intégrer le dispositif de protection de l'enfance, le jeune exilé doit se plier à l'évaluation de minorité et d'isolement qui est précédée ou suivie d'un relevé d'empreintes à la gendarmerie pour consultation du fichier Visabio. D'après les associations, ces consultations du fichier génèrent chez les mineurs en transit de fortes inquiétudes et pourraient décourager les jeunes de s'inscrire dans une demande de prise en charge pérenne. Lors de la rencontre avec les agents du Défenseur des droits, FTDA a indiqué ne pas avoir ressenti d'inquiétudes chez les jeunes évalués qui doivent se plier à cette procédure. Il n'en demeure pas moins que la consultation systématique du fichier Visabio pose un certain nombre de questions, notamment au vu de son caractère systématique.

- Dans le **Calvados**, le jeune exilé se disant mineur doit d'abord subir un entretien préalable à la mise à l'abri avec un chargé de mission du département, qui décide de l'orientation vers le centre de mise à l'abri de Missy. Durant cette période, France Terre d'Asile évalue la minorité et l'isolement de la personne dans un délai d'environ 2 mois, puis un nouvel entretien avec le chargé de mission du département valide ou invalide l'évaluation aux fins de saisine du Parquet avec éventuellement une demande d'expertise osseuse.

La lenteur du processus d'entrée dans le dispositif de protection de l'enfance fragilise ces mineurs qui désespèrent de voir leur situation évoluer, que ce soit en termes de scolarisation ou bien encore en termes de perspectives de rejoindre leur famille en Grande-Bretagne par les voies légales. Parfois, sous la pression des réseaux ou celle de leur famille, ces mineurs ne peuvent attendre trop longtemps et quittent leurs lieux de mise à l'abri ou de prise en charge.

- À **Paris**, l'orientation vers le DEMIE qui procède à une mise à l'abri en fonction d'un entretien de « premier niveau » ne facilite pas la mise en confiance des mineurs en transit dans le dispositif. Certes, les adolescents peuvent recourir à une mise à l'abri en hôtel grâce au dispositif EMA de France Terre d'Asile, mais comme indiqué plus haut cette prise en charge n'est pas propice à l'instauration d'un lien de confiance pouvant les convaincre de renoncer à leur destination.

La saturation des dispositifs de mise à l'abri comme de prise en charge pérenne est largement aggravée par le principe de répartition nationale des mineurs. Ce système ne tient pas compte, dans ses modalités de calcul, du nombre de jeunes qui se présente spontanément dans un département pour un accueil et une évaluation, ainsi que du nombre de jeunes majeurs accompagnés. Or, le Pas-de-Calais ou le Nord par exemple sont des départements dans lesquels les demandes de mise à l'abri sont forcément plus importantes qu'ailleurs. Ces départements, fortement impactés par les primo-arrivants et/ou qui accompagnent les jeunes sur des durées plus longues, sont alors largement pénalisés. Le Défenseur des droits a, à plusieurs reprises, appelé le gouvernement à tenir compte

[13] Article R 221-11 du CASF : « *Le président du conseil départemental du lieu où se trouve une personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille met en place un accueil provisoire d'urgence d'une durée de cinq jours, à compter du premier jour de sa prise en charge, selon les conditions prévues aux deuxième et quatrième alinéas de l'article L. 223-2.* »

de cette problématique dans le calcul et l'application de la clé de répartition.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les orientations sur le territoire français décidées par les magistrats (procureur de la République ou juge des enfants) doivent s'opérer dans le strict respect de l'intérêt supérieur des enfants, en tenant compte des capacités des départements. Ainsi, l'orientation des MNA ne devrait jamais revêtir un caractère d'automaticité, mais s'accompagner d'une réflexion relative au département de destination, ce qui éviterait de surcharger les départements les plus exsangues, en raison d'un afflux important de jeunes primo-arrivants, flux dont est informée la mission MNA du ministère de la justice. Cette dernière pourrait ainsi apporter une aide plus efficiente dans les choix d'orientation des jeunes à opérer.

Or, le Défenseur des droits constate qu'au contraire, la cellule poursuit ces préconisations d'orientation vers des départements qui refusent ou qui n'ont plus la capacité d'accueillir les mineurs, mettant alors ces derniers dans des situations de violences institutionnelles où ils deviennent l'enjeu de conflits, portant gravement atteinte à leur intérêt supérieur.

C. Du dépôt de la demande d'asile à la réunification familiale : des procédures toujours trop longues et complexes

Comme le Défenseur des droits l'avait déjà souligné dans sa décision d'avril 2016, les raisons qui poussent les jeunes à renoncer à une perspective de stabilisation en France pour rejoindre la Grande-Bretagne tiennent souvent à l'existence de liens familiaux Outre-manche.

Pour ces adolescents, la mise en œuvre des voies légales de migration, pourtant existantes, qui devrait permettre leur rapprochement familial avec leur famille reste particulièrement complexe.

Le règlement 604/2013/UE dit « Dublin III » implique qu'une demande d'asile soit examinée par un seul pays signataire du règlement (les pays de l'Union européenne, la Norvège, l'Islande, la Suisse et le Liechtenstein). Pour déterminer quel pays est responsable de cet examen, plusieurs critères sont appliqués, comme l'endroit où réside un membre de la famille.

L'article 8 du règlement prévoit que :

> *« L'État membre responsable de la demande d'asile d'un mineur non accompagné, est*
>
> *1 - celui dans lequel l'un des membres de sa famille ou ses frères ou sœurs se trouvent légalement, pour autant que ce soit dans l'intérêt supérieur de cet enfant ;*
>
> *2 - celui dans lequel l'un de ses proches se trouve légalement et qu'il soit établi, sur la base d'un examen individuel, que ce dernier soit en mesure de s'occuper de lui et que ce soit dans l'intérêt supérieur de cet enfant ;*
>
> *3 - celui dans lequel, en l'absence de membre de la famille ou de proches tels que désignés précédemment, le mineur a déposé sa demande de protection internationale, à condition que cela soit dans son intérêt supérieur. »*

La signature du traité de Sandhurst entre la France et le gouvernement britannique, le 18 janvier 2018, prévoit une amélioration de la rapidité du processus de réunification familiale dans l'étude du dossier par le Home Office et l'organisation du transfert des mineurs. Ainsi, le Home Office a désormais 10 jours pour évaluer la situation du mineur et la France a désormais 15 jours, une fois que le Home Office a prononcé l'acceptation de la demande, pour organiser le transfert du mineur. La réduction de ces délais doit être saluée.

Mais, outre le fait que la rencontre franco-britannique de janvier 2018 a engendré chez les mineurs en transit des espoirs vite déçus de passage rapide vers la Grande Bretagne, les dispositions du traité n'abordent pas les obstacles pratiques au dépôt de la demande d'asile sur le territoire français des mineurs non accompagnés, indispensable à l'application des dispositions favorables du règlement Dublin III.

Or, les obstacles administratifs à l'application de ces critères sont persistants, dont ceux empêchant les mineurs de déposer leur demande d'asile. Ainsi, des difficultés relatives aux nominations des administrateurs ad hoc (AAH) ont été soulevées à maintes reprises auprès du Défenseur des droits. De l'accès à la procédure de demande d'asile dépend pourtant l'accès à la procédure de réunification familiale.

À **Calais** comme à **Grande-Synthe**, la question des AAH s'avère être un problème récurrent d'autant plus que les procédures d'asile sont délocalisées à Lille. Les délais sont trop longs pour obtenir la nomination d'un AAH, ce qui rallonge la procédure de réunification familiale. Le manque de personnel volontaire est aussi une difficulté récurrente. Dans le **Calvados**, en raison du manque de personnes désignées pour cette mission, les délais de désignation vont jusqu'à huit mois.

En outre, l'accès à l'asile et donc aux procédures de réunification familiale s'avèrent encore plus complexes lorsque le jeune demandeur n'est pas pris en charge dans le dispositif de protection de l'enfance mais seulement suivi par une association. À **Paris**, des situations de blocage ont été portées à la connaissance du Défenseur des droits du fait de retards dans les demandes de nomination d'AAH par la préfecture de police au parquet de Paris et de délais dans la transmission des dossiers aux autorités britanniques.

La mise en place de la plate-forme téléphonique de l'OFII permettant aux demandeurs d'asile d'obtenir un rendez-vous auprès des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile (PADA) d'Île-de-France pourrait être un nouvel obstacle au dépôt des demandes d'asile des MNA. Le Défenseur des droits a en effet été récemment informé de situations dans lesquelles l'OFII avait demandé à ce que les mineurs soient accompagnés par un AAH lors de leur rendez-vous à la PADA. Alors qu'à Paris, ils pouvaient se présenter spontanément au guichet unique afin de se faire connaître et d'enclencher la procédure de désignation d'un administrateur ad hoc, il semblerait que cette procédure ne soit plus effective. Ces difficultés ont fait l'objet d'un courrier du Défenseur des droits à l'attention de l'OFII et du ministère de l'Intérieur.

Pourtant, de nombreux jeunes auraient vocation à emprunter des voies sécurisées de passage vers la Grande-Bretagne par les procédures de réunification familiale, si ces procédures étaient véritablement facilitées et favorisées.

Le Défenseur des droits n'a de cesse de dénoncer, depuis 2015, le défaut de mise en œuvre de ces voies légales de migration, pourtant existantes, au profit de ces enfants et de leur famille présente au Royaume-Uni.

D. Mineurs en transit : une exposition permanente aux violences entraînant une dégradation de leur état de santé

Comme les adultes, les mineurs non accompagnés en transit sont constamment confrontés aux dangers des tentatives de passages clandestins, à la précarité, la violence de la vie à la rue et confrontés à de lourds problèmes d'hygiène.

À Calais, les associations évoquent des situations de violences auto infligées car les mineurs voient leur état psychologique se dégrader. Les automutilations, addictions (alcoolisme), comportements à risque, violences, et propos suicidaires seraient de plus en plus fréquents. Elles déplorent la disparition, depuis l'évacuation du bidonville

de la Lande, des « maraudes TEH » (traite des êtres humains) de FTDA alors que les phénomènes d'exploitation seraient toujours présents. Il est fait état de menaces avec armes en échange de faveur sexuelle contre des jeunes garçons afghans et d'exploitation des adolescents dans le cadre des réseaux de passage (présence dans les files de distributions, surveillance des parkings…). Ainsi, les cinq signalements adressés au parquet de Lille, pour violences sexuelles, par le dispositif EMA (évaluation mise à l'abri) suite à son déplacement en février à Grande-Synthe, en témoignent de façon significative.

Les MNA sont victimes plus encore que les adultes de la violence des tentatives de passage, ils ont moins d'expérience, ils prennent plus de risques car ils n'ont pas conscience des dangers et sont parfois alcoolisés. Plusieurs adolescents sont ainsi décédés ces dernières années en tentant le passage vers la Grande-Bretagne.

Les mineurs sont par ailleurs confrontés aux violences des forces de l'ordre qui s'exercent de manière indistincte lors des évacuations des lieux de vie ou lors de mouvements de protestation ou de rébellion des exilés. Un mineur a ainsi perdu un œil lors d'une rixe entre exilés et forces de l'ordre en février 2018. Le Défenseur des droits a en outre été saisi de quelques situations de violences sur des mineurs non accompagnés pour lesquelles des instructions sont en cours.

Les enfants non accompagnés présents dans les campements évoluent dans des conditions de vie extrêmement misérables. Celles-ci caractérisent de toute évidence une situation de danger qui relève de l'article 375 du code civil, ce danger résultant directement des conditions dans lesquelles ils se trouvent contraints de vivre, faute de réponses adaptées de la part des pouvoirs publics.

Les conditions indignes dans lesquelles évoluent ces enfants nécessitent le déploiement en urgence de dispositifs et de moyens suffisants à la mesure de cette situation, conformément à ce qu'imposent les conventions auxquelles la France est partie et le droit interne en matière de protection de tous les enfants en situation de précarité. Ces mesures doivent assurer le respect de leur intégrité physique et morale.

L'argument selon lequel les adolescents présents dans les campements ne seraient pas « demandeurs » d'une prise en charge au titre de la protection de l'enfance et n'adhéreraient pas aux mesures qui leur sont proposées ne saurait justifier l'inertie des pouvoirs publics qui ont l'obligation d'assurer leur protection, et donc de s'interroger sur les moyens d'y parvenir, en tenant compte de la réalité spécifique de leur public. La situation exceptionnelle des enfants en transit implique des réponses à la hauteur de ces enjeux.

La situation des mineurs non accompagnés apparaît donc particulièrement inquiétante, d'autant que ces adolescents sont aujourd'hui, plus encore qu'auparavant, placés au centre d'un conflit de compétences et d'enjeux financiers entre l'État et les départements. Plus encore que les autres, ces mineurs en transit sont considérés comme des étrangers avant d'être appréhendés comme des enfants en danger.

Inadaptés à leurs problématiques, sous-dimensionnés, parfois même maltraitants, les dispositifs développés par les départements ont été conçus pour des mineurs qui demandent une prise en charge, même si celle-ci demeure plus que difficile à obtenir.

Ces enfants étrangers qui refusent de se stabiliser en France, tenus par des impératifs de destination qui nécessitent un temps de mise en confiance, l'adaptation des modalités de travail social et pour lesquels il est nécessaire de favoriser une démarche positive de mise en confiance, n'emportent au mieux qu'un intérêt distant des institutions chargées de les protéger. Or, la prochaine création, désormais inscrite dans la loi, d'un fichier biométrique des mineurs non accompagnés ne fera que renforcer leur méfiance à l'égard des institutions et contribuera à les éloigner de plus en plus des dispositifs de protection de l'enfance.



2. Des atteintes aux droits fondamentaux favorisées par des choix politiques et des pratiques contestables

Les atteintes aux droits fondamentaux et les violences dont sont victimes les exilés résultent pour une part de l'application du règlement « Dublin » ainsi que de la politique migratoire de l'Union européenne relayée par les États membres, tendant à la réduction des voies légales d'immigration. Cet accueil n'est pas à la hauteur des mouvements migratoires actuels. Au niveau national, alors que les exilés vivant dans ces conditions sont sommés de renoncer à leur projet migratoire vers le nord de l'Europe et de demander l'asile pour être distingués des migrants dits économiques qu'il conviendrait d'éloigner du territoire, la demande d'asile ne semble pas toujours une alternative crédible **(I)**.

Dans la mesure où cette politique vise à empêcher les exilés de se rendre en France - à la frontière franco-italienne - ou à ne pas transiter par la France - à Calais, Grande-Synthe, Ouistreham -, ceux-ci ne doivent pas être visibles ni s'implanter sur le territoire national **(II)**.

I. Un accueil qui n'est pas à la hauteur de la situation migratoire

L'externalisation de la frontière britannique en France demeure l'une des principales causes de la reconstitution des campements de fortune à Calais, Grande-Synthe ou Ouistreham, puisqu'elle empêche les exilés qui le souhaitent d'atteindre la Grande-Bretagne (A). L'ensemble des accords liant les deux pays s'inspire et aggrave les effets de la politique migratoire de l'Union européenne, toujours plus ferme, conduisant à la réduction drastique des voies légales d'émigration (B). Lorsque, malgré la mise en œuvre d'une telle politique, les exilés parviennent à atteindre le territoire européen, le règlement Dublin - qui fait l'objet d'une mise en œuvre particulièrement rigide par la France - prend le relais pour permettre à chaque État de renvoyer une partie des exilés, demandeurs d'asile, vers un autre pays européen quand il ne dissuade pas tout simplement le dépôt des demandes d'asile en France (C).

Enfin, au niveau national, les entraves persistantes à l'entrée dans la procédure d'asile (D) puis les difficultés rencontrées tant par les demandeurs d'asile que les réfugiés (E) viennent également grossir les rangs des exilés contraints de vivre dans la clandestinité, subissant des conditions de vie particulièrement indignes. Cette politique de non accueil d'une population qui ne trouve plus de lieu où s'ancrer et s'intégrer, en perpétuel mouvement, est particulièrement attentatoire aux droits et à la dignité des personnes

A. La persistance des difficultés liées à l'externalisation de la frontière britannique en France

Comme l'indiquait déjà le Défenseur des droits dans son rapport de 2015, les difficultés auxquelles se heurtent les exilés à Calais, Grande-Synthe ou Ouistreham tiennent à la localisation particulière de ces territoires perçus comme des portes d'entrée vers la Grande-Bretagne. En effet, si cette dernière n'est pas partie à la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 organisant l'ouverture des frontières entre les pays européens signataires, elle est en revanche partie au Règlement Dublin III du 26 juin 2013[14], règlement aux termes duquel l'État responsable de l'examen de la demande est en principe le premier pays d'accueil.

Les entraves à la circulation des migrants présents dans le Calaisis, le Nord et l'Ouest de la France, lesquelles conduisent à la constitution de campements de fortune sur ce territoire, se trouvent par ailleurs accentuées par les différents traités et accords administratifs bilatéraux conclus entre la France et la Grande-Bretagne visant à délocaliser les contrôles frontaliers britanniques dans les zones portuaires et ferroviaires françaises[15]. Les personnes présentes en France souhaitant solliciter la protection de la Grande-Bretagne se heurtent en effet à la fermeture de la frontière franco-britannique et se trouvent renvoyées à une situation de clandestinité.

[14] 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.

[15] Accords du Touquet du 4 février 2003 - Voir à ce sujet : CNCDH, avis du 2 juillet 2015, sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis.

En réaction à l'augmentation des tentatives d'intrusion recensées sur le site géré par le groupe Eurotunnel, la France et la Grande-Bretagne avaient conclu un nouvel accord de coopération en 2015[16], comportant deux volets. L'un sécuritaire, tendant à confirmer l'externalisation de la frontière britannique via le déploiement de policiers britanniques à Calais et l'autre humanitaire s'articulant autour de plusieurs axes dont l'amélioration de la prise en charge des personnes vulnérables, l'aide aux retours volontaires, l'augmentation des capacités de traitement des demandes d'asile et l'intensification du dialogue avec les pays d'origine.

Le dernier accord conclu à l'issue du sommet franco-britannique de Standhurst du 18 janvier 2018 ne modifie guère la nature des relations qui ont pu ainsi se construire entre les deux pays.

Le Défenseur des droits ne peut, dans ces conditions, que renouveler les constats faits en octobre 2015 quant aux effets pervers de la gestion de la frontière britannique par la France qui conduit à ce que cette dernière soit garante de la frontière Schengen, non pas en vue de limiter les entrées irrégulières sur son territoire mais afin d'éviter que des personnes n'en sortent. Cette inquiétude est renforcée dans un contexte où le Royaume-Uni affiche clairement sa volonté de restreindre encore l'immigration après sa sortie de l'Union européenne.

Ces accords s'inspirent de la politique migratoire européenne laquelle repose depuis plus de vingt ans sur des fondements tout à fait comparables.

B. Une politique européenne de fermeture des frontières relayée par la France

Comme le Défenseur des droits l'a déjà souligné à maintes reprises, la politique migratoire européenne développée depuis plusieurs décennies apparaît inadaptée au contexte d'augmentation sans précédent des mouvements migratoires mondiaux, dont une part - mais une part minoritaire - se dirige vers l'Europe.

Cette politique repose sur plusieurs piliers : lutte contre l'immigration irrégulière et le trafic de migrants, aide au retour volontaire, renforcement de la coopération avec les pays tiers via l'externalisation des contrôles aux frontières, la gestion concertée des flux migratoires, l'aide au développement ou la création de centres d'accueil et de tri aux frontières de l'Europe.

Largement relayée par la plupart des États européens, cette politique a contribué à réduire de manière drastique les voies légales d'immigration en Europe, en contradiction avec le droit de quitter n'importe quel pays y compris le sien, consacré à l'article 2-2 du Protocole additionnel n°4 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) et à l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH).

Ce droit permet à toute personne sollicitant l'asile ou, plus largement, dont les droits intangibles à la vie et à ne pas subir de traitements inhumains ou dégradants se trouvent menacés, de faire l'objet d'une protection renforcée. À cet égard, l'ancien Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Nils MUIZNIEKS, invitait dès 2015 les États membres du Conseil de l'Europe à :

> *« s'abstenir de criminaliser les migrations » et « envisager de mettre en place des politiques – y compris des programmes de régularisation et des possibilités légales accrues d'immigrer pour travailler – de manière à éviter que des migrants se trouvent (ou risquent de se trouver) en situation irrégulière ».*[17]

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

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

Force est de constater que les orientations récentes du Conseil de l'Europe, notamment les propositions formulées lors du sommet de juin 2018, persistent dans cette voie que le Défenseur des droits considère pourtant sans issue. Le Conseil de l'Europe souhaite en effet *« empêcher que ne se reproduisent les flux incontrôlés de 2015 et endiguer davantage les migrations illégales sur toutes les routes existantes et émergentes »*.

Cette volonté d'« endiguement » passe tant par le renforcement des frontières extérieures de l'Europe que par leur externalisation dans des pays tiers, proches des pays d'émigration. Or – le Défenseur des droits a eu l'occasion de l'exprimer à plusieurs reprises – cette volonté ne dissuade pas les départs dans la mesure où ceux-ci, qu'il s'agisse de fuir des persécutions ou une situation de précarité économique insoutenable, répondent toujours à une impérieuse nécessité. En revanche, ce renforcement des frontières, où qu'elles soient, conduit les étrangers qui fuient leur pays à emprunter des voies d'immigration toujours plus périlleuses, souvent avec l'aide de passeurs. Ainsi, la volonté née il y a quelques années de « fermer la route des Balkans », après avoir rendu impraticable celle de la mer Méditerranée, mènera à l'ouverture d'une autre voie. Les arrivées actuelles plus conséquentes via l'Espagne en attestent.

À cet égard, les derniers chiffres publiés par le Haut-commissariat aux réfugiés (HCR) sont édifiants : entre janvier et juillet 2018, plus de 1600 personnes sont mortes ou ont disparu en essayant d'atteindre l'Europe et, alors que le nombre total de personnes arrivant en Europe a chuté de 41%, le taux de mortalité a lui sensiblement augmenté puisqu'en 2018, on estime qu'une personne sur 18 meurt ou disparaît en tentant de traverser la Méditerranée alors que ce taux était estimé à une personne sur 42 en 2017.

Dans ce contexte, le Défenseur des droits déplore que ne soit évoquée nulle part, dans les propositions du Conseil, la possibilité d'ouvrir les voies légales d'immigration en facilitant, par exemple, la délivrance de visas au titre de l'asile.

Tout en affichant une volonté de lutter contre ces traversées meurtrières et les passeurs qui les permettent, le Conseil européen a préféré à l'ouverture des voies légales d'immigration, le renforcement de l'externalisation, vers les pays d'origine ou de transit, du traitement des demandes de protection internationale. Dans les conclusions de sa réunion du 28 juin 2018, il propose en effet la mise en place de « plateformes régionales de débarquement » qui permettraient d'effectuer, à l'extérieur des frontières de l'Europe et « en coopération avec les pays tiers concernés ainsi que le HCR et l'OIM », un tri entre les migrants dont la demande de protection internationale sera considérée comme légitime et ceux dont les motivations seront jugées économiques.

Les projets du gouvernement semblent s'inscrire dans cette logique d'externalisation de la gestion des flux migratoires puisque dans son discours à la Cour EDH, le Président de la République s'exprimait en ces termes :

> *« Cette petite révolution que je souhaite faire advenir, c'est celle qui consiste, dès le pays d'origine ou le pays tiers sûr, à commencer à voir où la protection est possible et où l'asile peut commencer à être attribué ».*

Si des débats juridiques ont pu émerger à l'occasion de l'accord UE-Turquie s'agissant du caractère « sûr » de la Turquie, la coopération envisagée avec le Tchad, le Niger et désormais la Lybie, ne peut plus susciter la moindre interrogation et a d'ailleurs été vivement critiquée par le Haut-commissaire de l'ONU aux droits de l'Homme[18]. Cette coopération est malheureusement aujourd'hui clairement à l'œuvre. Les conclusions de la réunion du Conseil européen du 28 juin 2018 sur la politique migratoire européenne sont à cet égard non équivoques puisqu'un accord a été trouvé sur la nécessité de prendre les mesures nécessaires pour augmenter les moyens de l'agence européenne des gardes-frontières et de renforcer le soutien aux garde-côtes libyens.

Or, le Défenseur des droits n'a de cesse de dénoncer cette politique d'externalisation

[18] Le Haut-Commissaire critiquait les conclusions du groupe de contact sur la route migratoire en Méditerranée centrale – réunissant 13 pays européens et africains dont la Libye – aux termes desquelles une telle coopération entre l'UE et la Lybie serait possible si les conditions des migrants dans les centres de détention en Libye étaient améliorées. Le Haut-commissaire avait alors dénoncé l'aide fournie par l'UE et l'Italie aux garde-côtes libyens pour arrêter les migrants en mer.

des frontières qui, non seulement, facilite les renvois contraires à l'article 3 de la Convention EDH, mais encourage également le développement, dans les pays coopérant, de lois pénalisant l'émigration et d'accords de réadmission conclus avec des pays tiers à l'UE, comme ceux conclus avec l'Afghanistan et la Turquie sur lesquels le Défenseur des droits a fait connaître ses plus grandes réticences.[19]

Procédant des mêmes logiques, le Conseil européen souhaite que soient créés, à côté des « plateformes de débarquement », des « centres contrôlés » dans lesquels les étrangers seraient retenus le temps de procéder à l'examen de leur situation : éloignement des personnes en situation irrégulière d'une part et relocalisation des demandeurs d'asile sur la base du volontariat des États membres d'autre part.

Au-delà du fait que cette politique migratoire implique des prises de risques de plus en plus importantes de la part des exilés prêts à tout pour fuir et qu'elle conduit à ce que le droit à l'asile soit examiné par des États non démocratiques, elle est aussi à l'origine de la présence en France depuis plusieurs mois, voire années, de personnes maintenues en situation de clandestinité et d'extrême précarité alors même qu'au vu de leur nationalité, elles ont pour la plupart un besoin de protection. Ainsi, la politique migratoire de l'Union européenne est directement à l'origine de la multiplication des campements en France et dans le reste de l'Europe.

Les propositions du Conseil européen, dont la mise en œuvre demeure subordonnée à la bonne volonté des États, ne remettent par ailleurs pas en cause les grands principes de la répartition de la charge de la demande d'asile au niveau européen tels qu'ils sont actuellement fixés par le Règlement Dublin et dont la réforme en cours ne règlera pas les problèmes principaux.

C. Les conséquences délétères du Règlement Dublin[20]

Dans son rapport Calais de 2015, le Défenseur des droits relevait déjà qu'au niveau national, quelles que soient les évolutions favorables qui seraient enregistrées en termes de prise en charge des demandeurs d'asile, celles-ci ne concerneraient en réalité qu'une partie infime des exilés présents dans les campements.

La plupart des personnes y résidant sont en effet susceptibles de relever de la procédure « Dublin », soit qu'elles aient été déboutées du droit d'asile dans d'autres pays, soit qu'elles soient passées par ces pays avant d'arriver en France, leur demande d'asile relevant alors de la responsabilité de ces autres États.

En effet, pour mémoire, le Règlement UE n°604/2013 du 26 juin 2013, dit « Dublin III », vise à coordonner le traitement de la demande d'asile à l'échelle européenne. Pour cela, il établit des critères hiérarchisés permettant de déterminer un seul État responsable d'instruire une demande présentée n'importe où sur le territoire européen. Il s'agit d'abord de l'État dans lequel le demandeur a des attaches familiales puis, à défaut, de l'État qui a délivré le visa ayant permis l'entrée du demandeur en Europe ou encore du premier État dont la frontière a été illégalement franchie par le demandeur.

Le Défenseur des droits a relevé, à de nombreuses reprises, le caractère vain autant qu'inéquitable de ce mécanisme : inéquitable puisqu'il tend mécaniquement à faire peser une charge d'accueil plus lourde sur les États situés aux frontières extérieures de l'Europe, inefficace puisqu'il ignore la volonté des personnes qui, pour des raisons pouvant tenir à des proximités linguistiques, culturelles ou sociales, ne souhaitent pas déposer leur demande d'asile dans le premier État franchi.

L'application du règlement européen « Dublin III » n'est pas sans conséquence sur la demande d'asile dans les campements.

[19] Rapport sur les droits fondamentaux en France, mai 2016 ; Audition par la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2019, septembre 2018

[20] Règlement (UE) N°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 susvisé

Les exilés ont en effet une parfaite connaissance de ce dispositif et savent donc qu'ils risquent, en demandant l'asile sur le territoire français, de se faire réadmettre dans le pays par lequel ils sont entrés dans l'espace européen. Ceci est de nature à dissuader les migrants de déposer une demande d'asile.

Ainsi, pour éviter de se voir renvoyer vers un pays dans lequel elles ne souhaitent pas demander l'asile et où elles craignent parfois de subir des violences ou de ne pas être entendues, certaines personnes renoncent à exercer leur droit d'asile tandis que d'autres, placées en procédure « Dublin », tentent pendant plusieurs mois d'échapper aux autorités dans l'espoir que la France devienne finalement responsable de leur demande.[21]

Dès lors, loin de faire renoncer les personnes à leur projet migratoire, le Règlement Dublin les incite à vivre dissimulées, parfois dans des conditions d'extrême dénuement et livrées aux pires exploitations, d'autant qu'un phénomène nouveau émerge, celui du « double dublinage » : transférées vers l'Italie, elles sont refoulées à leur arrivée par les autorités italiennes et, de retour en France, se voient de nouveau placées sous procédure Dublin. Existent ainsi, en Europe, plusieurs centaines de milliers de personnes dont le retour dans le pays d'origine – du fait de leur nationalité – est impossible mais qui, en application de ces règles, ne trouveront jamais d'issue juridique et humaine à leur situation. Sans perspective, sans examen réel de leur situation, elles sont vouées à une errance perpétuelle, une impossible intégration et des conditions de vie si dures et désespérantes qu'elles impactent gravement leur santé physique et psychique.

Aujourd'hui, le lien entre constitution de camps et application du règlement Dublin est assez largement établi. Ainsi, Pascal BRICE, Directeur général de l'OFPRA indiquait-il sur Europe 1 le 2 juin 2018 que *« Dublin est la cause des campements (…), les défaillances du système européen deviennent craintes »*.

De la même manière, dans une tribune du 20 juin 2018, Anne HIDALGO, maire de Paris, précisait que *« Le règlement Dublin est responsable des campements de migrants qui se forment dans les rues de Paris ou d'ailleurs puisque la demande d'asile de ces "dublinés" relève théoriquement d'un pays qui n'est pas en mesure de les accueillir »*.

Malgré le constat réitéré du nombre extrêmement faible de décisions de transferts effectivement exécutées (de l'ordre de 10 à 15%), les gouvernements successifs refusent de constater l'échec du dispositif et persistent au contraire à vouloir le sauver, renforçant pour cela les moyens coercitifs mis à la disposition de l'administration pour assurer le transfert effectif des demandeurs d'asile dits « dublinés ». La loi n°2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d'asile européen en légalisant la rétention des « dublinés » en est un dernier exemple.[22]

Cette surenchère des mesures attentatoires à la liberté individuelle mises au service d'un mécanisme dont la pertinence demeure incertaine a tout lieu d'inquiéter, cela d'autant plus qu'elle vise des personnes particulièrement vulnérables et dont la légitimité de la demande de protection internationale n'a encore, pour la plupart, jamais été examinée au fond.

Fort de ces constats, le Défenseur des droits a recommandé à plusieurs reprises aux autorités françaises de suspendre l'application du Règlement Dublin III ou d'en faire, à défaut, une application dynamique de ses dispositions en appliquant les clauses discrétionnaires prévues aux articles 17 et 18 en vertu de laquelle un État peut toujours, pour des raisons humanitaires - en raison de l'état de vulnérabilité des personnes concernées ou des liens familiaux qu'elles peuvent avoir en France - ou au regard de circonstances particulières, décider d'examiner une demande d'asile relevant de la compétence d'un autre État.

La décision de poursuivre une application stricte du règlement de Dublin apparaît en effet au Défenseur des droits particulièrement paradoxale au regard de la volonté affichée des pouvoirs publics de favoriser les demandes d'asile dans les campements.

[21] Conformément à l'article 29 du Règlement Dublin, les États sont tenus d'exécuter le transfert vers l'État responsable dans un délai de 6 mois, ce délai pouvant être porté à 18 mois lorsque la personne visée est déclarée en fuite. À défaut, l'État qui a engagé la procédure de transfert devient responsable de la demande.

[22] Le Défenseur des droits s'est fermement opposé à l'adoption de cette proposition de loi. Cf. son avis n°18-02 du 10 janvier 2018 et sa décision n°2018-090 du 8 mars 2018 portant observations devant le Conseil constitutionnel.

Bien plus, le Défenseur des droits s'étonne des difficultés d'application de certaines dispositions du règlement Dublin qui imposent, dans certaines hypothèses, d'écarter la règle selon laquelle l'État responsable de la demande d'asile est celui dont la frontière a été franchie en premier. Il entend à cet égard rappeler que la France est tenue de se déclarer responsable du traitement d'une demande d'asile si elle ne peut ignorer que l'État responsable connaît des failles systémiques dans sa procédure et dans son dispositif d'accueil (article 3.3). Or, il s'avère qu'il est encore trop souvent saisi de décisions de transfert vers la Bulgarie ou l'Italie, sans aucune prise en compte des situations individuelles, notamment à l'égard des femmes seules, ayant éventuellement subi des violences sexuelles, ou encore des ressortissants afghans déboutés du droit d'asile dans un pays européen.

D. Les entraves à l'entrée dans la procédure d'asile en France

Le droit d'asile, protégé par la Constitution et par plusieurs conventions internationales, dont la Convention de Genève sur les réfugiés du 28 juillet 1951, a pour corollaire le droit de pouvoir demander l'asile.

Au-delà des problèmes soulevés par l'application du règlement « Dublin » qui ont fait l'objet de développements *supra*, le Défenseur des droits constate que les exilés en besoin de protection, très nombreux dans les campements, continuent de rencontrer des difficultés pour accéder à la procédure d'asile en France. Cette situation résulte tout à la fois de la saturation des dispositifs d'enregistrement des demandes d'asile **(1)** et des difficultés d'accès à l'information **(2)**.

Les solutions envisagées et mises en place par les pouvoirs publics apparaissent aujourd'hui toujours insuffisantes, ce d'autant plus que, contrairement à la diminution sensible observée au niveau européen, la France continue d'enregistrer une augmentation non négligeable des demandes d'asile sur son territoire.

1. La saturation des dispositifs d'accueil

Depuis sa création, le Défenseur des droits a relevé à plusieurs reprises[23] les difficultés rencontrées par les demandeurs d'asile pour accéder à la procédure d'asile en France. Ces constats sont bien antérieurs à ce qui est parfois appelé « la crise des migrants » puisque le précédent Défenseur des droits les évoquait déjà lors de son audition du 9 avril 2013 par Matthias FEKL, parlementaire en mission auprès du ministre de l'Intérieur, puis dans le cadre d'observations portées devant la Cour européenne des droits de l'Homme.[24]

Cette situation ne va pas dans le sens des discours publics qui, depuis quelques années, posent en priorité l'accès à la demande d'asile et dénoncent de plus en plus les hésitations des exilés à entreprendre de telles démarches auprès des autorités françaises.

En réponse à la saturation du dispositif d'enregistrement des demandes d'asile, le gouvernement français a entrepris en 2015 une importante réforme de l'asile, visant à améliorer l'accueil des demandeurs d'asile et à mettre la France en conformité avec les exigences du droit européen en la matière.[25]

Dans cette optique, un premier accueil (PADA) des personnes souhaitant déposer une demande d'asile en France a été créé et délégué à des prestataires externes – associations sélectionnées dans le cadre d'une procédure de marché public – ayant pour missions de remplir le formulaire

[23] Pour les prises de position plus récentes, voir les avis du Défenseur des droits n°18-09 du 15 mars 2018 et n°18-14 du 17 mai 2018 portant sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif.
[24] Décisions du Défenseur des droits n°MSP-2014-087 et MSP-2015-221.
[25] Loi n°2015-925 du 29 juillet 2015

de demande d'asile, de vérifier que le dossier est complet et de prendre rendez-vous avec le guichet unique d'accueil des demandeurs d'asile (GUDA). Enfin, ce guichet, qui réunit les agents des préfectures et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), est chargé d'enregistrer les demandes d'asile.[26]

Conformément aux dispositions de la directive européenne du 26 juin 2013 dite « Procédures »[27], la loi a parallèlement prévu que l'enregistrement de la demande d'asile devait avoir lieu, au plus tard, trois jours après la présentation de la demande, ce délai pouvant être porté à dix jours lorsqu'un nombre élevé d'étrangers demande l'asile en même temps.[28]

Le Défenseur des droits constate qu'en dépit de ces nouvelles dispositions, les personnes souhaitant déposer une demande d'asile en France se heurtent encore dans certains départements à de sérieuses difficultés, nuisant particulièrement aux exilés résidant dans des campements qui, dans l'attente du dépôt de leurs demandes d'asile, demeurent en situation irrégulière. Or, cette situation les expose au risque d'être interpelés et éloignés vers des pays où ils craignent pour leur vie – et se voient privés de conditions matérielles d'accueil, lesquelles ne sont attribuées qu'une fois la demande d'asile enregistrée.

Le Défenseur des droits constate la position de plus en plus fréquente du juge administratif tendant à accepter ce qui lui semble clairement être des entorses au droit fondamental qu'est le droit d'asile - dont le corollaire est celui de pouvoir demander à bénéficier du statut de réfugié - au motif que l'administration n'aurait en la matière que des obligations de moyens et non de résultats. À partir du moment où ses moyens sont notoirement insuffisants, l'administration serait donc autorisée à ne pas faire accéder des personnes par définition vulnérables aux droits les plus fondamentaux. Le Défenseur des droits est très préoccupé par le fait que l'incapacité de l'administration à faire face à ses obligations puisse constituer une forme de justification à l'atteinte portée à des libertés fondamentales.

En janvier 2018, le ministre de l'Intérieur a publié une circulaire ayant précisément pour objet la réduction des délais d'enregistrement des demandes d'asile aux GUDA.[29] Il demandait aux préfets hébergeant un tel guichet d'atteindre l'objectif d'un retour à un enregistrement de la demande d'asile sous 3 jours fin 2018 - délai prévu par la loi et le droit de l'UE -, avec un "palier" à 10 jours à la fin du premier semestre 2018. Il était prévu dans ce cadre le recrutement d'un nombre important d'agents contractuels et l'ouverture de davantage de créneaux horaires pour recevoir les demandeurs d'asile.

Cela va dans le sens des recommandations du Défenseur des droits qui, interrogé sur la nécessité de réduire le délai de traitement de la demande d'asile, a préconisé une accélération des délais d'entrée dans la procédure via un accès plus rapide au GUDA - et non pas forcément une accélération de la procédure devant l'OFPRA et la CNDA -, ainsi que des moyens renforcés.

L'augmentation des moyens financiers mis à la disposition des GUDA a permis, en cette fin d'année 2018, d'améliorer considérablement les délais d'accès au guichet de la préfecture. Dans la mesure où le nombre de personnes qui peut être inscrit en PADA quotidiennement dépend du nombre de rendez-vous dont dispose la préfecture, l'amélioration de l'accès aux GUDA a de facto amélioré celui des PADA. Il est toutefois à noter que, s'agissant de la région parisienne, les informations recueillies auprès des associations et travailleurs sociaux intervenant au soutien des exilés attestent que la mise en place d'une étape dématérialisée préalable de prise de rendez-vous pour accéder aux PADA nuance ce constat positif (cf. *infra*).

- À **Calais**, la saturation des dispositifs d'accueil des demandeurs d'asile avait conduit les autorités à mettre en place une dérogation au principe de régionalisation des demandes d'asile. À la suite du démantèlement d'octobre 2016, cette exception a été supprimée et les demandes d'asile doivent depuis lors de nouveau être réalisées au GUDA de Lille.

[26] Circulaire NOR : INTK1517035J du 13 juillet 2015
[27] Directive 2013/32/UE du Parlement européen du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale
[28] Article L.741-1 du CESEDA
[29] Circulaire NOR : INTV1800126N du 12 janvier 2018

Dans sa décision n°2017-206 du 21 juin 2017, le Défenseur des droits a demandé à ce que ce dispositif dérogatoire soit de nouveau mis en place compte tenu de la présence sur le territoire de Calais de nouveaux migrants qui, en raison de leur nationalité, notamment érythréenne, soudanaise et afghane, pourraient prétendre à une protection internationale.

Les pouvoirs publics n'ont pas donné suite à cette recommandation.

- À **Paris**, le Défenseur des droits avait constaté, notamment à la suite du déplacement de ses agents sur le camp dit du Millénaire et aux abords de la PADA alors située boulevard de la Villette, que les moyens alloués au pré-accueil - en particulier au GUDA - étaient largement sous-dimensionnés, conduisant à des files quotidiennes de plus de 200 personnes, pouvant stationner sur le trottoir plusieurs jours d'affilée - nuits comprises - pour accéder à leur enregistrement. Avant la transformation du dispositif par une plateforme téléphonique gérée par l'OFII, la PADA de Paris était gérée par FTDA au nom de l'État et ajustait le nombre de personnes qu'elle enregistrait chaque jour au nombre de rendez-vous ouverts par la préfecture, nombre qui lui était communiqué le jour-même. Cette situation créait d'importantes tensions entre exilés stationnant aux abords mais aussi à l'égard d'un personnel souvent tributaire d'aléas.

Depuis le 2 mai 2018, l'accès aux PADA franciliennes se fait via un numéro de téléphone unique géré par l'OFII. Dans le compte rendu de sa visite du 12 avril 2018, ainsi que dans le courrier adressé le 3 mai 2018 au directeur général de l'OFII, le Défenseur des droits faisait part de ses interrogations quant à la mise en place d'une telle plateforme.

Saisi de nombreuses réclamations relatives à la dématérialisation de l'accès aux préfectures, le Défenseur des droits s'interrogeait en effet sur les garanties mises en œuvre pour que ces milliers de demandeurs d'asile d'Île-de-France puissent être assurés de bénéficier d'une prise de rendez-vous et d'un entretien téléphonique dans une langue qu'ils comprennent. Il indiquait alors que le projet risquait, faute de moyens financiers adéquats alloués au pré-accueil des demandeurs d'asile, d'avoir pour effet de rendre invisible la file d'attente de personnes vulnérables cherchant à enregistrer leur demande en PADA.

Pour ces raisons et dans l'attente, il demandait la suspension de cet accueil téléphonique, préalable à l'accès aux PADA, préalable lui-même à l'accès au guichet de la préfecture.

Par courrier du 3 mai 2018 adressé au Défenseur des droits, l'OFII précisait le fonctionnement de ce dispositif et indiquait qu'il avait pour objectif de réduire les délais d'enregistrement des demandes d'asile, de mettre un terme aux files d'attente aux abords des PADA, de garantir un accueil digne et efficace du public et de garantir des conditions de travail sereines et sécurisées aux salariés.

L'OFII expliquait que le dispositif est constitué d'un serveur vocal interactif et permettrait d'orienter l'appelant en 12 langues (FR, anglais, Arabe, Tamoul, Espagnol, Mandarin, Pashto, Dari, Ourdou, Turc, Farsi, dialectes africains) vers une équipe de dix agents OFII bi ou trilingues. En cas de besoin, la possibilité serait offerte de faire appel à un prestataire d'interprétariat inter service migrants (ISM) pour les langues rares. La plateforme fonctionnerait 5 jours sur 7 de 10h à 15h30 et garantirait 360 rendez-vous par jour au bout de 24 heures dans le PADA du département d'appel ou à défaut dans un autre PADA de la région parisienne jusqu'à épuisement des rendez-vous disponibles à J+3 en GUDA (régulation régionale). La confirmation du rendez-vous au PADA serait faite le lendemain par SMS.

L'OFII précisait que la prise de rendez-vous par téléphone n'est pas exclusive d'autres modalités d'accès à la procédure d'asile telles que, notamment, l'orientation directe en GUDA depuis les CAES pour les personnes sollicitant un hébergement. Le nombre de rendez-vous dans l'un des PADA de la région reste toutefois corrélé au nombre de rendez-vous disponible au GUDA.

Dans son courrier du 28 septembre 2018 adressé au Défenseur des droits, le préfet de police précisait quant à lui que la mise en place de la plateforme téléphonique et le transfert en mai dernier des locaux de la PADA

du boulevard de la Villette dans l'immeuble abritant le centre d'asile de la préfecture de police, boulevard Ney (18ème) avait permis de répondre

> *« à un triple objectif de mettre un terme aux troubles à l'ordre public qui perturbaient le fonctionnement de la PADA du boulevard de la Villette, de garantir un accueil digne et convenable des étrangers demandant l'asile en France et d'améliorer les conditions de travail des agents de FTDA ».*

Soucieux de recueillir des informations contradictoires, le Défenseur des droits a souhaité obtenir des associations et des travailleurs sociaux accompagnant les futurs demandeurs d'asile, leurs observations sur le fonctionnement de cette plateforme téléphonique ainsi que les difficultés rencontrées par ces personnes.

À la suite de nombreuses sollicitations d'exilés rencontrant des difficultés à prendre un rendez-vous via la plateforme téléphonique de l'OFII, le Secours Catholique a mis en place, avec d'autres associations, un observatoire afin de relever les difficultés liées au fonctionnement de la plateforme.

Selon cet observatoire, environ 30 à 50 personnes solliciteraient quotidiennement l'intervention d'un travailleur social ou bénévole pour tenter de joindre la plateforme, ces appels devant être renouvelés deux ou trois fois avant d'obtenir un interlocuteur de l'OFII. Selon les observateurs, le temps d'attente serait de 45 minutes et donc plus long que la durée moyenne annoncée par l'OFII dans sa communication.

Il semble qu'au lancement, la plateforme était accessible par le biais de deux numéros 0800 144 414 et 0142 500 900. Le premier de ces numéros était gratuit. S'agissant toutefois d'un numéro « spécial », certains opérateurs en bloquaient l'utilisation ou surfacturaient l'appel. Les personnes étaient alors contraintes d'acheter des recharges de crédit de communication supplémentaires. Alternativement, l'OFII proposait dans les cas certes rares mais néanmoins réels dans lesquels l'opérateur interdisait l'accès au numéro gratuit, le numéro 0142 500 900, plus facilement accessible mais non gratuit. Depuis le mois d'août 2018 la plateforme est uniquement joignable par ce dernier numéro payant au prix d'un appel local ou facturé à quelques centimes par minute pour les personnes ne disposant d'aucun forfait téléphonique. Compte tenu des délais d'attente importants, des exilés peuvent avoir des factures importantes, jusqu'à une cinquantaine d'euros. L'accès au service public n'est donc plus gratuit.

L'OFII publie régulièrement sur les réseaux sociaux des statistiques relatives au fonctionnement de la plateforme. À cet égard, le Secours Catholique s'interroge sur l'absence d'informations concernant les appels perdus ou non décrochés. L'observatoire associatif a pu relever qu'au bout d'un certain délai d'attente l'appel est automatiquement interrompu sans que la personne ait pu avoir un interlocuteur ni sans qu'aucun message ne l'invite à renouveler son appel.

Le Secours Catholique relève les difficultés que peuvent rencontrer les personnes qui n'ont pu obtenir de rendez-vous via la plateforme et qui n'ont aucune preuve de leurs démarches notamment lors de contrôle de police mais également les personnes en extrême précarité qui n'ont pas forcément accès à un téléphone. Le délai moyen pour atteindre un interlocuteur serait de 2 à 3 semaines pendant lesquelles les futurs demandeurs d'asile sont « invisibles » et hors procédure.

S'agissant des autres modalités d'accès à la procédure d'asile telles que l'orientation directe en GUDA depuis les CAES pour les personnes qui solliciteraient un hébergement, les bénévoles associatifs constatent que, bien souvent, les personnes reviennent vers les associations ou dorment à proximité des CAES pour tenter d'y accéder le jour suivant. Cette file doit par ailleurs se concilier avec les règles de priorité à l'égard des familles et personnes très vulnérables, ce qui prolonge encore l'attente.

Avant septembre dernier, les bénévoles n'étaient pas en mesure de prendre plusieurs rendez-vous simultanément. Le Secours catholique souligne l'effort réalisé par l'OFII afin de faciliter la prise multiple de rendez-

vous. Toutefois, il émet des réserves et craint le déplacement des files d'attente aux abords des locaux des associations. En effet, le Secours catholique a pu recevoir des personnes qui étaient orientées par les OFII territoriaux qui n'arrivaient pas à obtenir un rendez-vous.

Au vu de ces informations, le Défenseur des droits renouvelle ses préoccupations quant à l'efficacité de ce système.

2. Une information sur le droit et la procédure d'asile toujours difficilement accessible

Malgré certaines améliorations, demeurent pour les exilés des difficultés certaines d'accès aux informations relatives à la procédure et au droit d'asile en France.

Dans le rapport Calais de 2015, le Défenseur des droits préconisait, outre l'organisation de « maraudes », la mise en place d'une représentation permanente (constituée de différents acteurs institutionnels et privés) chargée d'assurer un système efficace, complet et coordonné d'information des demandeurs d'asile.

Le Défenseur des droits salue les décisions visant à augmenter le nombre de maraudes dans les campements tout en constatant des disparités en fonction des lieux de vie et en regrettant que l'intensité des maraudes soit presque toujours corrélée aux capacités de prise de rendez-vous des GUDA et aux capacités d'accueil des centres d'hébergement dédiés aux migrants (CAES, centres pour mineurs).

- À **Calais**, à l'instar de la dérogation à la régionalisation des demandes d'asile, les dispositifs spécifiques d'accès à la demande d'asile (maraudes, missions foraines de l'OFPRA, départs en bus en CAO) ont été supprimés après le démantèlement d'octobre 2016.

Lors du retour des exilés à compter de décembre 2016, seules les associations assuraient une information juridique.

Par ordonnance du 26 juin 2017, le tribunal administratif de Lille, statuant en référé, a enjoint au préfet du Pas-de-Calais et au maire de Calais de prendre certaines mesures, notamment la mise en place d'un dispositif adapté de maraude quotidienne à Calais à destination des mineurs non accompagnés et l'organisation de départs depuis Calais vers les centres d'accueil et d'orientation (CAO) ouverts sur le territoire français dans lesquels des places sont disponibles. Ces injonctions ont été confirmées par le Conseil d'État dans son arrêt du 31 juillet 2017.

En réponse, l'État a mis en œuvre, dès l'été 2017, un certain nombre de mesures telles que des maraudes d'information à l'égard des mineurs (suspendues en cas de saturation du dispositif d'hébergement – cf. *supra*) ou l'organisation de départs vers les CAES (ex-CAO) depuis Calais (lesquels ont eu un effet limité). L'État a mandaté l'AUDASSE pour réaliser ces maraudes avec l'OFII auxquelles s'ajoutent les maraudes FTDA.

- À **Grande-Synthe** comme à **Ouistreham**, le dispositif repose essentiellement sur des maraudes hebdomadaires de fonctionnaires de l'OFII informant les personnes migrantes sur leur droit à accéder à la procédure d'asile. Le nombre d'exilés souhaitant demander l'asile est très faible.

- À **Paris**, les dispositifs de maraudes ont été renforcés. L'accès à l'information semble pourtant toujours difficile.

Sur ce point, le rapport récemment publié par l'association Refugee rights intitulé *Toujours dans la rue : Etat des lieux de la situation des réfugiés et personnes déplacées à Paris* est évocateur. Cette étude est basée sur un sondage auquel ont pris part, entre le 27 et le 30 janvier 2018, dans leur langue maternelle, 283 individus – dont 58 enfants – soit environ 10% de l'estimation des 2950 réfugiés et personnes déplacées dans les rues de Paris à l'époque de la recherche. Il en ressort que 66,2% des répondants ont indiqué avoir peu d'accès à l'information concernant leurs droits et possibilités, tandis que 66,9% ont déclaré ne pas pouvoir accéder aux informations portant sur les règles d'immigration et d'asile européen.

E. Demander l'asile en France, une alternative pas toujours crédible

Dès octobre 2015, le Défenseur des droits a exprimé ses inquiétudes sur le fait que demander l'asile en France était pour les exilés de Calais une alternative peu crédible au choix de partir en Grande-Bretagne.

Ces inquiétudes paraissent aujourd'hui encore d'actualité et concernent les exilés résidant dans l'ensemble des campements du territoire, dont un certain nombre, eu égard à l'« offre » d'asile en France et au traitement plus général des étrangers dans notre pays, refuse de renoncer à leur projet d'exil vers la Grande-Bretagne, les Pays-Bas ou encore la Suède.

En effet, le sort réservé aux demandeurs d'asile peut apparaître sous certains aspects comme une source de dissuasion à l'introduction d'une demande de protection en France : outre les délais de traitement excessivement longs développés précédemment, le demandeur d'asile ne bénéficie pas d'un véritable droit au travail, y compris après un délai de 6 mois[30] et, souvent, il pâtit du non-respect des conditions matérielles d'accueil incluant le droit à un hébergement (cf *supra*), à un accompagnement social, au versement de l'ADA, à l'assurance maladie. Bien plus, comme le craignait le Défenseur des droits dans les avis émis à l'occasion de l'examen de loi n°2018-778 du 10 septembre 2018[31] *pour une immigration maîtrisé, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, l'ensemble des nouvelles mesures législatives les concernant s'inscrit dans une logique de pénalisation et de sanction des demandeurs d'asile, tendant ainsi à un amoindrissement particulièrement inquiétant de leurs garanties procédurales. Le Défenseur des droit a ainsi pu longuement exprimer sa profonde réticence quant à l'esprit général du texte, lequel confine à un traitement expéditif des demandes d'asile, sans égard pour les besoins de protection particuliers qu'appelle la prise en charge d'un public par essence vulnérable.

Pourtant, il est plus que jamais utile de relever que les efforts de la France pour accueillir des réfugiés peuvent être considérés comme supportables. Alors que l'Allemagne accueille en moyenne 8,7 demandeurs d'asile pour 1 000 habitants, cette moyenne est de 1 pour 1000 en France.[32]

Par ailleurs, même quand les personnes concernées obtiennent le bénéfice d'une protection internationale, des obstacles demeurent à leur pleine et entière intégration et sont sources de dissuasion.

Dans un avis n°17-12 du 24 octobre 2017, rendu dans le cadre de son audition par la mission sur la politique d'intégration conduite par M. Aurélien TACHÉ, le Défenseur des droits relevait à cet égard plusieurs entraves à l'accès aux droits des réfugiés et bénéficiaires d'une protection internationale et formulait des recommandations en vue de favoriser leur intégration : levée des difficultés d'accès des réfugiés sans domicile stable à la carte de résident, réduction des délais de délivrance des actes d'état civil, facilitation de l'accès au logement social. Ces entraves ne sont bien évidemment pas exhaustives.

[30] La loi du 10 septembre 2018 a réduit à 6 mois le délai à compter duquel les demandeurs d'asile peuvent solliciter une autorisation de travail. Cette disposition n'entrera toutefois en vigueur qu'à une date fixée par décret et au plus tard le 1er mars 2019. Elle maintient la double autorisation OFPRA / DIRECCTE et le fait que l'autorisation de travail est délivrée dans les conditions de droit commun.

[31] Avis n°18-04 et 18-19 susmentionnés

[32] Source Eurostat, 2018

II. Les stratégies de dissuasion et d'invisibilisation menées par les pouvoirs publics

En lieu et place d'une véritable politique d'accueil, les pouvoirs publics ont préféré mettre en œuvre une politique essentiellement fondée sur la « police des étrangers », reflétant une forme de « criminalisation des migrations », pour reprendre l'expression employée par Nils MUIZNIEKS, ancien commissaire aux droits de l'Homme du conseil de l'Europe. Cette approche, qui s'appuie sur le recours aux forces de sécurité, génère un certain nombre d'atteintes aux droits fondamentaux des exilés (A). Elle tend désormais à se prolonger par une pénalisation de l'aide aux migrants (B).

A. Le traitement par la police des exilés dans les campements

Si le Défenseur des droits a toujours dénoncé fermement les conditions de vie des exilés dans les campements, il a rappelé à maintes reprises que les démantèlements de campements ne pouvaient être réalisés sans que des solutions pérennes et respectueuses des droits fondamentaux ne soient envisagées en amont.

Les pouvoirs publics sont en effet tenus de respecter des obligations découlant de prescriptions européennes et internationales, rappelées dans la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, qui s'imposent à l'égard de tout occupant sans droit ni titre et particulièrement à l'égard d'exilés dont une partie est en demande de protection.

Le Défenseur des droits a ainsi rappelé à plusieurs reprises que, conformément au droit à la protection du domicile et au droit à ne pas être privé d'abri, l'évacuation des campements ne saurait être mise à exécution avant que les pouvoirs publics n'aient recherché de véritables solutions alternatives d'hébergement. En outre, aucune évacuation ne doit être réalisée sans que la continuité dans l'accès à la scolarité et aux soins ne soit garantie.

Ces opérations de démantèlement de campements doivent ainsi prévoir l'organisation d'un accueil durable et digne et ne sauraient faire primer l'objectif d'efficacité à court terme - éviter les points de fixation - sur le respect des droits fondamentaux des exilés, en particulier des plus vulnérables, notamment des mineurs non accompagnés, dont on constate le nombre élevé dans ces lieux de vie.

Or, la réponse apportée par les pouvoirs publics au développement des campements de fortune repose essentiellement sur l'emploi des forces de l'ordre, sollicitées à la fois pour protéger les lieux de passage de la frontière, procéder à des contrôles d'identité et éloigner les étrangers en situation irrégulière, réaliser les évacuations, contraignant des personnes à quitter le lieu où elles vivent, à abandonner une partie de leurs affaires, être « mises à l'abri », plus loin, et empêcher leur réinstallation.

Bien que le Défenseur des droits dispose d'un peu moins de recul sur ces interventions à Grande-Synthe, Ouistreham et Paris que sur celles qui se sont déroulées à Calais, les constats se recoupent largement.

Deux types d'opération sont privilégiés par les forces de l'ordre : d'une part, l'évacuation de campement sans accompagnement adapté, pour empêcher tout nouveau point de fixation, d'autre part, le contrôle d'identité, utilisé pour contrôler le droit au séjour, mais poursuivant un objectif d'éloignement physique du terrain occupé et non pas d'éloignement du territoire français. Pour servir ces opérations, différentes pratiques ont pu être observées telles que l'usage de gaz lacrymogène ou le marquage corporel, attentatoire à la dignité.

1. Une présence policière renforcée

- À **Calais**, après le démantèlement du camp de la Lande, l'État avait maintenu un renfort de 400 à 450 policiers et gendarmes sur place selon les chiffres fournis par le préfet du Pas-de-Calais aux agents du Défenseur des droits lors d'un déplacement sur le site en février 2018. Ce chiffre est toutefois passé à 250 policiers et gendarmes à ce jour, selon les derniers chiffres communiqués par le préfet. Ce renfort vise à contrôler la frontière, protéger les infrastructures sensibles tels le port de Calais et le site Eurotunnel, déjouer les tentatives d'intrusion dans les poids-lourds, éloigner les étrangers en situation irrégulière et démanteler les occupations illicites pour éviter la reconstitution de campements à Calais. Ce dispositif appelle une rotation des forces mobiles engagées qui s'effectue tous les quinze jours pour les CRS et tous les mois pour les gendarmes. Elle donne lieu à un rappel des règles de déontologie de la sécurité et d'usage des armes aux nouveaux effectifs.

- À **Ouistreham**, les effectifs de police et de gendarmerie ont été renforcés depuis septembre 2017, 5 à 6 véhicules de forces de l'ordre évoluant sur le territoire de la commune.

- En revanche, lors de leur visite des abords du campement de la Villette, à **Paris**, le 12 avril 2018, les agents du Défenseur des droits ont constaté une présence moins importante des forces de sécurité : 6 agents de la ville de Paris chargés d'un service de police pour faciliter le nettoyage par la direction de la propreté et une voiture de la police nationale. Cette présence ponctuelle semblait justifiée par l'absence de tension particulière à cet endroit et semblait tout à fait différente de la situation que le Défenseur des droits avait pu constater aux abords du centre de premier accueil lors de sa visite du 21 juillet 2017, date à laquelle la présence policière était très conséquente et d'importantes tensions étaient occasionnées par l'attente de nombreuses personnes désireuses d'intégrer le dispositif saturé.

2. Des évacuations de campements réalisées dans un cadre juridique flou et sans accompagnement adapté

Des évacuations organisées dans plusieurs villes selon des modus operandi variables

- À **Calais**, il a été indiqué que depuis le démantèlement du campement de la Lande, 240 opérations de démantèlement des lieux de vie avaient eu lieu en 2017 ; actuellement, il y aurait environ un démantèlement par jour. Dans le cadre de ces opérations, les migrants seraient invités à quitter les lieux par le biais d'un message en anglais leur permettent de récupérer leurs affaires avant l'évacuation qui, selon le directeur départemental de la sécurité publique (DDSP) se déroulerait sans contrainte ni violence. Il a été précisé que les moyens lacrymogènes n'avaient jamais été utilisés, sauf à une occasion.

- En ce qui concerne **Grande-Synthe**, s'agissant d'une évacuation réalisée le 24 mai 2018 au gymnase et au bois de Puythouck, il ressort d'échanges avec le préfet du Nord lors de la visite du Défenseur des droits qu'aucune information officielle préalable n'a été donnée aux exilés quant à la date fixée, ce dernier estimant qu'ils étaient « *parfaitement informés par la rumeur* ». Aux termes d'un courrier du 11 septembre 2018, répondant aux sollicitations du Défenseur des droits, le préfet du Nord a, à l'inverse, indiqué que la « *préparation méticuleuse [de l'opération] a permis d'en informer les personnes occupant les lieux* ».

Les évacuations des campements qui se sont recréés immédiatement après – celle du site Air Liquid le 11 juin 2018 et celle du site de la gare SNCF les 21 et 27 juin 2018 - soulèvent des difficultés identiques de défaut d'informations officielles préalables données aux exilés : 336 personnes ont ainsi été évacuées et conduites vers des structures d'accueil (CAO et CAES) dans le Nord et le Pas-de-Calais. Pour justifier la rapidité de l'intervention, la préfecture a annoncé que *« la présence d'un site Seveso seuil haut, à proximité du campement illicite, rendait cette opération humanitaire urgente »*.

- À **Paris**, saisi par une bénévole des circonstances dans lesquelles des campements ont fait l'objet d'évacuations massives dans le quartier de Stalingrad, dans le courant de l'été 2016, le Défenseur des droits a recueilli de nombreux témoignages de bénévoles, « soutiens » et personnes exilées relatant des opérations de démantèlement éclair avec destruction de tentes et de couvertures, sans laisser le temps aux personnes intéressées de récupérer leurs affaires personnelles, ceci afin d'éviter de créer des points de fixation. Il était également rapporté que les migrants étaient *« nassés »* par les forces de l'ordre qui opéraient un tri entre les demandeurs d'asile, laissés libres, et les autres, à l'encontre desquels une obligation de quitter le territoire français était notifiée après avoir été conduits au commissariat. Il convient de préciser à ce titre que lors de ces opérations, beaucoup de personnes ont affirmé avoir perdu leur récépissé délivré par la préfecture et attestant de leur demande d'asile, ou leur document justifiant de leur rendez-vous auprès de France Terre d'Asile. Des violences ont également été dénoncées, mais aucun élément matériel ne permet de les corroborer ni d'identifier les fonctionnaires qui seraient susceptibles de les avoir commises.

Les observations réalisées par les agents du Défenseur des droits le 30 mai 2018 lors de « l'opération de prise en charge administrative – Canal Saint-Denis » où étaient présents 380 fonctionnaires de police n'ont pas conduit à constater de comportement pouvant constituer des manquements à la déontologie de la sécurité. Il a toutefois été observé à cette occasion que quatre riverains ont fait l'objet de restrictions de circulation, vraisemblablement en raison de leur âge et de leur origine. Au-delà des comportements individuels, se pose néanmoins la question du cadre de cette intervention permettant de contraindre des personnes à quitter le lieu où elles vivent, ainsi qu'à abandonner une partie de leurs affaires et à monter dans des cars en vue d'accéder à un hébergement dont elles ignoraient le lieu et le statut.

- À **Ouistreham**, des membres du CAMO indiquent qu'une politique de dispersion systématique serait mise en œuvre et que de nombreux témoignages d'exilés font état de réveils brutaux pendant la nuit ou au petit matin ; le bois de chauffage utilisé serait régulièrement jeté par les forces de l'ordre dans le canal qui longe les bois où les migrants se réfugient. Afin d'éviter les confiscations, des containers ont été mis à disposition des exilés au domicile de certains bénévoles afin qu'ils puissent y déposer leurs effets personnels durant la journée. L'utilisation de gaz lacrymogène dans les bois a été évoquée mais aucun témoin direct n'a pu l'établir.

En réponse aux sollicitations du Défenseur des droits, le préfet du Calvados a indiqué, par courrier du 7 mai 2018, que l'intervention quotidienne des militaires du groupement de gendarmerie départemental du Calvados se ferait *« dans le cadre des lois et règlements et dans le strict respect de la déontologie »*, pour préserver l'ordre public sur la commune. Il a par ailleurs ajouté qu'aucune preuve d'agissements contraires à la déontologie à Ouistreham n'a été apportée, étant précisé que les gendarmes de Ouistreham sont désormais dotés de caméras-piétons.

Dans son courrier adressé au Défenseur des droits le 11 mai 2018, le maire précise quant à lui que *« concernant les effectifs du ressort de la ville, à savoir la police municipale, ces derniers n'interviennent qu'en accompagnement des services techniques qui sont missionnés dans le cadre des missions de salubrité publique pour la collecte des déchets »*.

Des évacuations organisées dans un cadre légal indéterminé à ce jour

Le Défenseur des droits s'interroge sur le cadre juridique de ces opérations et sur le respect de la circulaire du 26 août 2012 et de l'instruction du gouvernement du 25 janvier 2018, selon lesquelles les évacuations ne peuvent se faire que dans le respect des lois et doivent être précédées d'un diagnostic social et global qui sert de fondement à un accompagnement adapté[33].

Le Défenseur des droits a interrogé au cours des mois de juin et juillet 2018 les préfets concernés pour identifier les fondements légaux des interventions et s'assurer que les obligations d'accompagnement des personnes ont été respectées. Les réponses apportées à ce jour manquent de précision et ne permettent pas d'affirmer avec certitude que les lois et les instructions précitées ont été appliquées.

Le préfet du **Pas-de-Calais** a précisé que les opérations visant à mettre fin aux installations illicites de terrains public ou privés sont conduites par un officier de police judiciaire, placé sous l'autorité du procureur de la République, et reposent sur la situation de flagrant délit et sur la plainte du propriétaire public ou privé sur le fondement de l'article 322-4-1 du code pénal. Le Défenseur des droits s'est prononcé sur l'utilisation du droit pénal et de la procédure pénale comme fondement de l'évacuation d'un immeuble occupé à Montreuil[34]. À cette occasion il a pu rappeler que le constat d'infractions entraîne des interpellations, l'intervention dans ce cadre se fait sous l'autorité du procureur de la République[35] et doit donner lieu à la rédaction de l'ensemble des procès-verbaux associés à une interpellation et à l'application des droits attachés à la privation de liberté. Le Défenseur a également rappelé que le droit pénal ne peut, sauf à être détourné de son objectif, constituer exclusivement un mode d'expulsion. Or il semble, selon le préfet que les évacuations quotidiennes qui ont lieu dans le Pas de Calais se fondent sur l'article 322-4-1 du code pénal. L'utilisation du droit pénal est tout particulièrement préoccupante en ce qu'elle prive les personnes d'un accompagnement. Choisir cette voie revient donc à contourner les obligations pesant sur les pouvoirs publics quant à cet accompagnement.

Les informations données par le **Préfet du Nord** sur le cadre juridique des opérations menées manquent de précision. Ce dernier a indiqué que l'opération de « mise à l'abri », réalisée au gymnase de Grande-Synthe le 24 mai 2018, faisait suite à la demande de la mairie et avait pour fondement la convention signée entre cette mairie et l'État concernant l'occupation du gymnase. Quant à l'opération réalisée le 11 juin 2018 à Grande-Synthe le préfet du Nord a précisé qu'elle s'appuyait sur une ordonnance du président du tribunal de grande instance de Dunkerque.

Une demande a enfin été adressée au **préfet de police de Paris**, en juillet et en août 2018, mais aucune réponse n'a à ce jour été apportée sur ce point.

Au-delà de la question de la légalité de ces interventions, les différents cadres juridiques avancés ne rendent pas lisible l'action des forces de l'ordre et les personnes évacuées ne sont plus en mesure de se considérer comme sujets de droits dans un tel contexte, ce qu'elles sont bien pourtant.

Le cadre juridique flou de ces évacuations prive en effet les personnes évacuées de l'accompagnement auquel elles pourraient prétendre, de la compréhension de l'opération et de la possibilité de la contester.

Cette atteinte aux droits est d'autant plus notable que des obligations pèsent sur les pouvoirs publics en matière d'accompagnement des personnes.

[33] Instruction du Gouvernement visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et de bidonvilles du 25 janvier 2018 p.3

[34] Décision n°2018-14 du 8 mars 2018.

[35] Article 12 du code de procédure pénale : « *La police judiciaire est exercée, sous la direction du procureur de la République, par les officiers, fonctionnaires et agents désignés au présent titre* ».

3. Des évacuations de campements peu soucieuses du sort des effets personnels des exilés

En ce qui concerne la ville de **Calais**, l'autorité préfectorale a souligné que les effets personnels (sacs, téléphones, papiers) resteraient, comme depuis le début des opérations, en possession des personnes détentrices. Pour le reste, une distinction serait opérée en fonction du type d'objet ou d'effet laissé sur place par les migrants : les matériaux de construction, les tentes non estampillées, matelas, bouteilles de gaz, ustensiles (marmites, casseroles) et la nourriture sont orientés vers la déchetterie ; les autres objets ou effets (sacs de couchage, couvertures, duvets, vêtements, tentes et bâches estampillées, sacs et sachets plastiques de grande taille non emportés, trousses de toilette, médicaments, objets cultuels) sont collectés dans une « ressourcerie » gérée par l'association FACE Valo, et conservés durant trois jours afin que les intervenants associatifs mandatés puissent venir les récupérer. Toutefois, selon le préfet et le procureur de la République, aucune association ne serait venue récupérer les affaires litigieuses malgré une réunion d'information tenue en sous-préfecture le 9 décembre 2017.

Les associations dénoncent cependant le fait que les forces de l'ordre ne permettent pas toujours aux migrants de récupérer leurs affaires voire détruisent leurs biens. Un rapport associatif de The Warehouse - auquel participent les associations l'Auberge des migrants, Help Refugees, Utopia 56, Refugee community kitchen, Refugee info bus, Refugee youth service, School bus project - relatif à la déontologie de la sécurité à Calais rendu public en juin 2018 fait état de nombreux incidents, pour la période du 1er novembre 2017 au 8 février 2018, liés aux comportements des forces de l'ordre, aux violations des droits des exilés par les autres services de l'État et aux violences civiles. Récemment encore, le 29 juin 2018, un collectif d'associations intervenant auprès des exilés de Calais sollicitait du procureur de la République et du préfet du Pas-de-Calais la communication de documents administratifs relatifs aux expulsions d'occupants de terrain à Calais réalisées entre le 9 mars et le 18 juin 2018, mais n'a obtenu aucune réponse.

Saisi de cette situation par la Plateforme de services aux migrants (PSM), le Défenseur des droits a sollicité la copie des procédures menées par le procureur de la République de Boulogne-sur-Mer, quatre plaintes ayant été déposées le 15 janvier 2018 pour des faits de destruction et dégradation de biens prêtés à des personnes en situation de migration sur le territoire du Calaisis. L'ensemble de ces plaintes a été classé sans suite par le parquet, celui-ci considérant que les faits dénoncés n'étaient pas établis dans la mesure où les biens n'ont pas été détruits ou dégradés, mais conservés et tenus à la disposition des propriétaires, qui au demeurant ne viennent pas les récupérer.

Le Défenseur des droits a également sollicité les observations de l'autorité préfectorale, en demandant la communication des instructions prises par les services de la préfecture et par la circonscription de la sécurité publique de Calais, précisant les modalités pratiques du démantèlement des camps et squats dans le Calaisis. Deux notes de service, en date des 19 et 20 septembre 2017, ont ainsi été communiquées, aux termes desquelles il est mentionné que la personne migrante a la possibilité de récupérer un duvet ou une couverture, si elle le souhaite, en plus de ses affaires personnelles. Ces éléments ne permettent pas de déterminer les modalités concrètes d'exécution de ces opérations et donc d'apprécier les conditions de réalisation de la recommandation n°6 formulée par le rapport inter-inspection. Le Défenseur des droits poursuit donc ses investigations sur ce point, afin de déterminer de manière plus complète les modalités pratiques des démantèlements.

- À **Grande-Synthe**, si les autorités préfectorales ne font état d'aucune confiscation des effets personnels, les associations, les aidants et les exilés eux-mêmes dénoncent des arrivées intempestives des forces de l'ordre, très fréquentes, des faits d'intimidation, de destruction ou de confiscation des tentes, parfois des biens personnels.

Récemment, le Défenseur des droits a été saisi par un bénévole affirmant avoir été empêché par un CRS de distribuer des tentes et des sacs de couchage dans le camp situé à proximité de la gare de Steene. Des investigations sont actuellement menées auprès de la direction générale de la police nationale.

4. L'usage du gaz lacrymogène à des fins répulsives

Le gaz lacrymogène est une substance chimique, toxique, de nature à entraîner une incapacité temporaire sur la personne qui est atteinte. Il est considéré au sein de la police et de la gendarmerie nationales comme une arme de force intermédiaire, dont l'usage doit rester strictement nécessaire et proportionné au but à atteindre.

Ainsi que le Défenseur des droits avait eu l'occasion de l'indiquer dans son rapport d'octobre 2015, si l'usage du gaz lacrymogène est assimilé à l'emploi de la force, notamment en cas de légitime défense, les forces de l'ordre ont reconnu avoir recouru à cette pratique à de multiples reprises, ainsi qu'en atteste une note de la direction zonale des CRS Nord du 17 décembre 2014[36], relative à l'articulation du dispositif CRS sur Calais, aux termes de laquelle il est écrit :

> *« il a été fréquent de recourir à des moyens lacrymogènes [...] pour tenter de repousser [les migrants], la peur de l'uniforme ne suffisant plus » et que ce recours doit même être « privilégié » pour « refouler les migrants qui viennent sur la rocade ou qui viennent trop au contact ».*[37]

Saisi des circonstances dans lesquelles des fonctionnaires de police ont fait usage de gaz lacrymogène à l'encontre de demandeurs d'asile devant les locaux de l'association AUDASSE le 21 mai 2015, le Défenseur des droits a constaté par décision n°2017-171 du 3 août 2017 qu'un bref jet de gaz lacrymogène avait été diffusé par un policier dans le sas d'entrée du local de l'association, alors que cet espace était quasiment fermé et que s'y trouvait un groupe d'une vingtaine de personnes, lesquelles attendaient l'ouverture du local. Il a considéré que ce fonctionnaire de police avait manqué de discernement dans son appréciation de la situation et que ce défaut d'appréciation l'avait conduit à faire un usage de la force qui n'était pas nécessaire, contrevenant ainsi aux dispositions des articles R.434-10 et R.434-18 du code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales. Le Défenseur des droits a donc recommandé que des sanctions disciplinaires soient engagées à son encontre. En outre, il a constaté qu'un autre policier avait montré, en le brandissant, son aérosol de gaz lacrymogène à une intervenante de l'association et ce en réaction aux questions répétées de l'intéressée concernant l'usage de gaz lacrymogène qui venait d'avoir lieu et qu'il a prises comme une provocation. Le Défenseur des droits a considéré que ce comportement, qui s'apparentait davantage à une réaction d'énervement, était inapproprié, et constituait un manquement au devoir d'exemplarité. Il a donc recommandé un rappel des dispositions de l'article R.434-14[38] du code précité. Le ministre de l'Intérieur n'a pas partagé l'analyse du Défenseur des droits concernant l'usage du gaz lacrymogène, et n'a donc pas fait droit à sa demande de poursuites disciplinaires à l'encontre du fonctionnaire ayant procédé à cet usage. Toutefois, le ministre a indiqué que ce fonctionnaire ferait l'objet d'un rappel des règles en la matière, afin de ne pas banaliser l'usage des aérosols lacrymogènes. Le ministre a par ailleurs donné une suite favorable à la recommandation du Défenseur des droits s'agissant du second policier, en faisant procéder à un rappel des textes à son encontre.

À l'occasion de sa rencontre avec les services du Défenseur des droits en février 2018, le préfet du Pas-de-Calais a fait part d'un

[36] Note n° 5081/2014D/53 de la direction zonale des CRS Nord du 17 décembre 2014, relative à l'articulation du dispositif CRS sur Calais.
[37] Ibid
[38] Le policier ou le gendarme est au service de la population. Sa relation avec celle-ci est empreinte de courtoisie et requiert l'usage du vouvoiement. Respectueux de la dignité des personnes, il veille à se comporter en toute circonstance d'une manière exemplaire, propre à inspirer en retour respect et considération.

certain nombre d'améliorations, en précisant que les aérosols étaient davantage utilisés que les grenades lacrymogènes. D'après ses termes, l'année 2017 a connu une diminution de ces usages de 90% par rapport à l'année 2016, dans le contexte du démantèlement du camp de la Lande. Au total, 562 grenades lacrymogènes auraient été utilisées par les policiers à Calais (CSP et CRS) en 2017, dont 324 lancées au Cougar. Par ailleurs 451 usages de propulseurs ont été relevés en 2017. Enfin, depuis le début de l'année 2018[39], 392 grenades auraient été utilisées par les forces de police, ainsi que 221 aérosols, soit une tendance stable par rapport à l'année 2017.

Faisant suite à l'une des recommandations formulées par le rapport inter-inspection IGA/IGPN/IGGN, préconisant que les consignes concernant les conditions d'utilisation des aérosols lacrymogènes soient rappelées à tous les fonctionnaires présents et respectées (recommandation n°5), les services de la préfecture du Pas-de-Calais ont indiqué que les consignes étaient formalisées dans une note de service de la DDSP en date du 24 octobre 2017 et rappelées à chaque relève de compagnie de CRS. Chaque usage d'aérosol lacrymogène ferait l'objet d'une mention écrite dans les deux synthèses quotidiennes d'activité de la DDSP. Le Défenseur des droits a sollicité la communication de cette note de service en juillet 2018 mais n'en a toujours pas eu connaissance à ce jour.

- À **Paris**, aux abords de la PADA, où des groupes de plusieurs dizaines de personnes attendaient de part et d'autre de l'entrée du lieu constituant une file d'attente afin d'accéder au service le lendemain, les policiers étaient présents tous les jours de 6 heures à 18 heures, aucune présence policière n'étant assurée la nuit. Pendant l'heure de présence des agents du Défenseur des droits lors de leur visite du 30 mai 2018, les fonctionnaires de police ont repoussé à plusieurs reprises les personnes à distance pour les empêcher de former une file d'attente devant l'entrée afin que le nettoyage des lieux prévu dans l'après-midi puisse se faire. Au moins deux des fonctionnaires présents gardaient en permanence leur diffuseur lacrymogène de grande capacité à la main et notamment lorsqu'ils se dirigeaient vers le groupe d'exilés souhaitant se positionner devant l'entrée de la PADA. Pendant la durée de cette présence, il a été fait usage, au moins à une reprise, de diffusion de gaz lacrymogène. Les fonctionnaires présents ont indiqué qu'ils gardaient à la main leur aérosol pour se défendre et intervenir en cas de rixe. Au regard de la situation, de l'absence de menace apparente que représentaient les personnes souhaitant être reçues à la PADA, la sortie de cette arme relevant de la catégorie D ne paraissait pas adaptée (selon le raisonnement adopté par le Défenseur des droits au terme de la décision précitée n°2017-171). En outre, le simple fait de tenir cette arme dans ces circonstances peut être considéré comme contraire au devoir d'exemplarité des fonctionnaires et à leur capacité à dialoguer avec les personnes présentes.

5. Des contrôles d'identité détournés de leur objet et utilisés aux fins de dissuader l'accès aux lieux d'aide

Il résulte de l'instruction de différentes réclamations que les contrôles d'identité peuvent être utilisés dans le but de dissuader les exilés de s'installer de manière pérenne sur leurs lieux de vie. Qu'ils conduisent à des placements en centres de rétention administrative (CRA), à l'édiction de simples obligations de quitter le territoire français (OQTF) ou au constat d'une infraction autre, ces contrôles d'identité sont dévoyés de leur objectif premier et n'épargnent pas les mineurs. Ils font partie de ce que le préfet du Nord avait estimé être des *« stratégies incisives mises en place par les forces de l'ordre en vue de dissuader les exilés de continuer à vivre dans les bois »* et dont il avait fait part aux représentants du Défenseur des droits lors de la rencontre du 22 mai 2018.

[39] Etant précisé que les chiffres ont été communiqués le 19 septembre 2018

Un faible nombre d'éloignements au regard du nombre d'interpellations

- À **Calais**, selon les chiffres communiqués par la préfecture, 20 547 interpellations d'étrangers en situation irrégulière ont été réalisées en 2017 dans le département. Le nombre de mesures prises au regard de la régularité du séjour s'est élevé à 5 963, et le nombre de mesures exécutées s'élevait à 2008, soit un taux d'éloignement consécutif à ces interpellations de 33,67%. Par ailleurs, 4 536 personnes ont fait l'objet d'un placement en rétention administrative. Un rapport inter-associatif relatif aux centres et locaux de rétention administrative publié en juin 2018 soulignait que la préfecture du Pas-de-Calais était celle qui avait le plus recouru à la rétention en métropole en 2017 (avec 4628 placements), dénonçant *« une politique d'utilisation de la rétention visant à empêcher la reformation des camps dans la région de Calais »*.

Des placements irréguliers en centre de rétention administrative

Saisi du défaut de prise en compte par les forces de l'ordre de la minorité de migrants lors de leur interpellation à **Calais**, le Défenseur des droits a constaté qu'un migrant se déclarant mineur a pourtant été considéré comme une personne majeure au terme d'une procédure de vérification d'identité et a fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français avec placement en centre de rétention administrative, en vue d'un éventuel éloignement. Dès lors qu'il est acquis qu'un mineur ne peut faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français, en application des dispositions de l'article L.511-4 du CESEDA, le Défenseur des droits mène actuellement des investigations complémentaires auprès du préfet du Pas-de-Calais et du directeur général de la police nationale afin d'apprécier les circonstances de cette procédure et d'envisager les suites à donner.

À ce titre, aux termes d'un courrier du 21 septembre 2018 répondant à une demande du Défenseur des droits s'inscrivant hors du traitement d'une réclamation individuelle, le préfet a précisé que les forces de police étaient confrontées de manière récurrente à un refus de prise d'empreinte des individus interpellés (63,5% en 2017), ce qui justifie, selon lui, que ces personnes soient placées en CRA afin de préciser, *« de façon contradictoire et sous le contrôle des magistrats, l'état civil de la personne placée en rétention et d'examiner les possibilités de son éloignement »*.Or, la vérification de l'âge de l'intéressé, tout comme de l'ensemble de ses documents d'état civil, doit nécessairement intervenir avant toute décision d'obligation de quitter le territoire français et de placement en CRA, notamment dans le cadre de la retenue administrative. La rétention des étrangers, pour être conforme à la liberté individuelle, ne peut en effet se faire que le temps strictement nécessaire à l'éloignement du territoire français. Dans ces conditions, le Défenseur des droits ne peut que constater l'illégalité de la pratique décrite par le préfet.

Des OQTF dressées sans perspectives d'éloignement

- À **Grande-Synthe**, dans le cadre d'une réunion avec les services du Défenseur des droits du 22 mai 2018, les autorités préfectorales ont souligné l'absence de contrôles d'identité dans le gymnase et aux alentours. Si ces informations ont été confirmées par les aidants, les associations et les exilés vivant au gymnase, des contrôles ont en revanche eu lieu dans le bois du Puythouck, sur réquisition du parquet (stupéfiant, port d'armes) et au regard de la réglementation « réserve naturelle » permettant d'interdire le camping. À l'occasion de ces contrôles, les exilés peuvent être conduits au commissariat dans le cadre de la retenue pour vérification de leur séjour et faire l'objet d'une OQTF sans toutefois être conduits en CRA. La vérification du droit au séjour et les OQTF apparaissent ainsi servir davantage à disperser les exilés qu'à les éloigner du territoire d'autant qu'il est juridiquement et matériellement difficile d'éloigner des personnes kurdes vers l'Irak ou l'Iran.

Des contrôles déguisés de la régularité du séjour aboutissant à une évacuation du lieu de vie

Saisi des conditions dans lesquelles des mineurs étrangers, situés devant le local d'une association caritative pour bénéficier d'une douche, ont fait l'objet d'un contrôle d'identité, le Défenseur des droits a demandé des explications

à la direction générale de la police nationale.

Il est apparu que ces contrôles avaient été mis en œuvre conformément à des réquisitions délivrées par l'autorité judiciaire visant la recherche et la poursuite d'infractions en matière de vol, recel, trafic de stupéfiants, violences volontaires, d'armes et explosifs.

À l'occasion de cette instruction, et au-delà de la question des mineurs, le Défenseur des droits a constaté que des instructions avaient été diffusées aux fonctionnaires de police par le biais d'une note de service rédigée par un commissaire central de police, intitulée *« rappel de consignes relatives à la lutte contre l'immigration clandestine »*, leur demandant, lorsque les *« effectifs sont engagés sur réquisition du parquet sur des contrôles périmétriques de lieux potentiels de rassemblement d'étrangers en situation irrégulière »*, de *« bien veiller à ce que ces contrôles soient effectués diligemment et dès la constatation de la présence d'individus dans le périmètre visé »*. Dans ladite note de service, il était également demandé aux fonctionnaires de police de mettre en œuvre la réquisition du parquet *« même dans le cas où des associatifs seraient présents, et quand bien même une distribution de quelque effet serait en cours, sans délai d'attente »*.

Le Défenseur des droits a considéré, par une décision n°2018-281, que ces consignes, en visant les réquisitions du parquet de façon générale, sans les limiter de façon explicite aux réquisitions visant spécifiquement les infractions à *« la législation sur les étrangers »*, pouvaient conduire les fonctionnaires de police à mettre en œuvre toutes les réquisitions dont ils sont saisis, quel que soit leur objet, à des fins de contrôle du droit au séjour dans des lieux identifiés comme étant des points de rassemblement de personnes en situation irrégulière. En ce sens, de telles instructions favorisent les possibilités de détournement de l'objet des réquisitions du parquet dans leur mise en œuvre. Cette affirmation est confortée par le fait que l'objet des réquisitions sur lesquelles se sont appuyés les fonctionnaires de police pour réaliser les contrôles d'identité des mineurs dans le présent dossier était strictement limité à la recherche et à la poursuite d'infractions en matière de vol, recel, trafic de stupéfiants, violences volontaires, d'armes et explosifs.

Or, dans une décision du 24 janvier 2017,[40] le Conseil constitutionnel a rappelé que les dispositions des articles L.611-1 et L.611-1-1 du CESEDA relatifs au contrôle de titre de séjour des personnes de nationalité étrangère *« ne sauraient autoriser le recours à des contrôles d'identité sur le fondement du sixième alinéa de l'article 78-2 ou de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale aux seules fins de contrôler la régularité du séjour des personnes contrôlées »*.

En outre, cette note prévoyait qu'en cas d'impossibilité caractérisée d'interpeller les individus concernés, il était possible de recourir à *« l'éviction »* des exilés. Cette instruction, telle qu'elle est rédigée, préoccupe le Défenseur des droits car elle indique qu'en cas d'impossibilité d'interpellation, la personne doit être évincée, portant ainsi atteinte à sa liberté d'aller et venir, sans motif légal.

Le Défenseur des droits a donc recommandé que des mesures individuelles soient prises à l'encontre de l'auteur de la note de service litigieuse.

Il apparaît enfin que ces contrôles de la régularité du séjour déguisés n'épargnent pas les lieux qui pourraient être considérés comme « sanctuarisés » ni même les mineurs.

Le Défenseur des droits a dû réitérer sa recommandation faite aux ministres de l'Intérieur et de la Justice dans sa décision n°2017-054 du 15 juin 2017 tendant à prendre une nouvelle circulaire encadrant les contrôles d'identité dans les lieux d'intervention humanitaire ou à proximité de ceux-ci afin qu'ils n'aient pas pour conséquence de dissuader les personnes de s'y rendre. En effet, le Défenseur des droits considère que les contrôles d'identité effectués à proximité immédiate d'une association apportant une aide humanitaire sont susceptibles de dissuader un étranger en situation de vulnérabilité, dont l'état physique exige une prise en charge sanitaire, de se rapprocher d'une association humanitaire pour recevoir les soins qu'exige la préservation de sa dignité, de peur d'être arrêté par les forces de l'ordre.

[40] Décision n°2016-606/607 QPC du 24 janv. 2017

Par ailleurs, les services de police ont expliqué au Défenseur des droits que les contrôles d'identité des mineurs avaient été suivis d'une conduite au commissariat dans le but de les mettre à l'abri, en application d'un protocole entre l'État et les départements portant dispositif national de mise à l'abri. Toutefois, en dépit du cadre invoqué par les services de police, il a pu être observé que les mineurs avaient été conduits au commissariat sur le fondement de l'article L.611-1 alinéa 2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) aux termes duquel les étrangers doivent être en mesure de présenter les documents les autorisant à séjourner en France et ce, alors même que ces dispositions ne sont pas applicables aux mineurs, ces derniers n'étant pas tenus de prouver la régularité de leur séjour.

De surcroît, l'instruction du Défenseur des droits n'a pas permis d'établir qu'une mise à l'abri effective avait eu lieu à la suite de la conduite des jeunes au commissariat. L'intervention des forces de l'ordre a ainsi abouti à une situation absurde où des adolescents qui allaient bénéficier d'une aide substantielle sur le plan sanitaire et alimentaire grâce au Secours catholique, ont été éloignés de cette association par des policiers pour être emmenés dans un commissariat d'où ils ont finalement été relâchés sans avoir été « mis à l'abri ».

En tout état de cause, le Défenseur des droits considère que la mise à l'abri initiée par le commissariat à la suite d'un contrôle d'identité et d'une conduite dans les locaux de police, n'est ni efficace ni opportune. Dès lors, il a recommandé qu'en lieu et place d'une conduite au commissariat de Calais par les forces de l'ordre, les maraudes de France Terre d'Asile présentes sur le terrain soient en priorité contactées pour prendre en charge les mineurs.

Plus généralement, le Défenseur des droits a constaté que les préconisations énoncées dans les notes de service adressées aux forces de l'ordre ainsi que dans le protocole établi entre l'État et les départements portant dispositif national de mise à l'abri, s'avéraient peu claires, voire contradictoires. Il a constaté qu'elles laissaient place aux interprétations fluctuantes quant à la procédure à suivre concernant les mineurs non accompagnés, et au comportement à adopter par les forces de l'ordre confrontées à leur présence sur la voie publique.

Dès lors, le Défenseur des droits a recommandé dans la décision n°2018-258 précitée une clarification, sous le contrôle du parquet, des procédures devant être mises en œuvre par les forces de l'ordre lorsqu'elles sont amenées à procéder à une mise à l'abri d'un mineur non accompagné, en distinguant la situation du mineur contrôlé ou trouvé sur la voie publique, de celle du mineur qui se présente spontanément ou accompagné par un tiers au commissariat de Calais.

Des contrôles détournés de leur objet et parfois attentatoires à la dignité

Le Défenseur des droits a été saisi concernant la situation de plusieurs migrants ayant fait l'objet d'une vérification d'identité au sein de la brigade de gendarmerie de Neufchâtel-en-Bray le 6 octobre 2014, après avoir été appréhendés alors qu'ils marchaient en bordure d'une autoroute. Ces personnes cherchaient à rejoindre la Grande-Bretagne, certaines ayant transité par Calais auparavant, et étant arrivées sur les lieux à bord de poids-lourds. Le Défenseur des droits a constaté qu'au sein de la brigade de gendarmerie, certains migrants avaient été identifiés par des numéros marqués sur leurs mains, ce qui constitue une atteinte à leur dignité. S'il n'a pas relevé de manquement individuel à la déontologie de la sécurité au regard de l'incertitude demeurant sur l'auteur de ce marquage, et des déclarations unanimes des militaires réalisées devant les agents du Défenseur des droits selon lesquelles ce type de pratique porterait atteinte à la dignité humaine des personnes ainsi marquées, il a considéré que tout procédé consistant à « marquer » des migrants afin de les identifier était à proscrire (décision n°2016-304 du 1er décembre 2016).

- À **Grande-Synthe**, le Défenseur des droits a récemment été saisi par des bénévoles des circonstances dans lesquelles une trentaine de migrants ont été retenus dans un local pendant plusieurs heures avec les mains liées par des serre-flex en plastique, certains d'entre eux ayant un numéro tatoué dans le cou,

ainsi qu'en atteste une vidéo communiquée par Plateforme Service aux Migrants. Des explications vont ainsi être sollicitées auprès de la direction générale de la police nationale.

B. Une pénalisation protéiforme de l'aide aux exilés

Dans un contexte de carence des pouvoirs publics que les juridictions administratives ont pu qualifier à plusieurs reprises de traitements inhumains ou dégradants, certaines associations et des particuliers ont, à différents endroits du territoire, suppléé les manques et assuré un accès aux besoins fondamentaux des exilés (accès à l'eau, à la nourriture, aux soins, aux conseils juridiques).

Or, cette aide portée aux exilés dans un contexte éminemment critiquable au regard des obligations juridiques qui pèsent sur l'État se redouble d'entraves et d'intimidations mises sur la route de ces acteurs pour accomplir leurs missions.

Après la consécration par le Conseil constitutionnel du principe de fraternité, la récente loi du 10 septembre 2018 a sensiblement élargi le champ des immunités pénales prévues par le CESEDA s'agissant de la sanction de l'aide à l'entrée et au séjour irrégulier. Pourtant ces améliorations, aussi louables soient elles, ne permettent pas de lever l'ensemble des incertitudes qui pèsent encore sur la possible sanction de l'aide désintéressée portée aux exilés dans un contexte de carence de l'État. En outre, plusieurs autres outils juridiques ne visant pas directement l'aide à l'entrée et au séjour irrégulier des étrangers sont néanmoins utilisés par les autorités pour dissuader les particuliers, collectifs et associations de venir en aide aux étrangers dépourvus de droit au séjour.

1. La prohibition de l'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers

Cette prohibition a vu le jour dans un décret-loi de 1938, avant d'être reprise au fil de lois successives ne cessant d'alourdir les peines encourues.

Ainsi, l'article L.622-1 du CESEDA prévoit que :

> *« […] toute personne qui aura, par aide directe ou indirecte, facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers, d'un étranger en France sera punie d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 30 000 euros. »*

Toutefois, des exemptions sont aménagées à l'article L.622-4 du même code, lequel dresse la liste des cas ne pouvant donner lieu à des poursuites pénales.

Ainsi, jusqu'à la récente loi du 10 septembre 2018, il était prévu que ne pouvait donner lieu à des poursuites pénales :

L'aide au séjour irrégulier – à l'exclusion donc de l'aide à l'entrée et à la circulation – prodiguée par un membre de la famille (1° et 2°) ou par toute personne physique ou morale :

> *« […] lorsque l'acte reproché n'a donné lieu à aucune contrepartie directe ou indirecte et consistait à fournir des conseils juridiques ou des prestations de restauration, d'hébergement ou de soins médicaux destinées à assurer des conditions de vie dignes et décentes à l'étranger, ou bien toute autre aide visant à préserver la dignité ou l'intégrité physique de celui-ci. »*

En 2012, le Défenseur des droits s'était prononcé sur les dispositions de la loi relative à la retenue des étrangers venues préciser et élargir le champ de ces immunités. Saluant les améliorations portées par le texte, il craignait toutefois que les imprécisions qu'il contenait encore ne conduisent à de nouvelles condamnations de l'aide désintéressée portée aux étrangers.

Plusieurs affaires médiatisées sont venues confirmer ces craintes. Aussi, dans le *Rapport sur les droits fondamentaux des étrangers* en France publié en mai 2016, et plus récemment dans ses avis n°18-09 et n°18-14 relatifs au projet de *loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, le Défenseur des droits a formulé des recommandations tendant à ce que l'incrimination française du délit d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irrégulier des personnes soit précisée dans un sens plus conforme aux exigences du droit européen.

Dans le même temps, le Conseil constitutionnel, saisi par la voie d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), a rendu une décision QPC n° 2018-717/718 du 6 juillet 2018 censurant les dispositions de l'article L.622-4 du CESEDA et appelant ainsi une modification du droit applicable à ce type d'aide. Les juges constitutionnels ont en effet considéré que l'exclusion de l'aide à la circulation du champ des immunités pénales prévues par l'article L.622-4 du CESEDA était contraire au principe de fraternité. Ils ont en revanche jugé que ce principe n'imposait pas d'élargir les immunités à l'aide à l'entrée sur le territoire, relevant que *« l'aide apportée à l'étranger pour sa circulation n'a pas nécessairement pour conséquence, à la différence de celle apportée à son entrée, de faire naître une situation illicite »*. Ils ont enfin formulé une réserve d'interprétation en précisant que les immunités prévues par l'article L.622-4 en cas d'aide au séjour devaient s'entendre comme s'appliquant non seulement aux actes expressément énumérés par l'article mais également à toute aide apportée dans un but humanitaire.

Prenant acte de cette décision, les parlementaires ont intégré à la loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une immigration réussie des dispositions tendant à modifier l'article L.622-4 du CESEDA. Ainsi, les immunités prévues par cet article sont désormais élargies à l'aide à la circulation – et non plus seulement au séjour – des étrangers en situation irrégulière. En outre, la liste des actes susceptibles de bénéficier de l'immunité n'est plus fermée, la loi prévoyant désormais qu'aucune poursuite pénale ne pourra être engagée *« lorsque l'acte reproché n'a donné lieu à aucune contrepartie directe ou indirecte et a consisté à fournir des conseils ou accompagnements juridiques, linguistiques ou sociaux, ou toute autre aide apportée dans un but exclusivement humanitaire »*.

Si le Défenseur des droits ne peut que saluer ces améliorations, lesquelles tendent non seulement à rendre la loi plus conforme à la Constitution mais vont également dans le sens des dispositions de la Directive 2002/90/CE du 28 novembre 2002, il constate néanmoins que les solutions retenues par le législateur demeurent en deçà de ce qu'autorise le droit européen, au risque de laisser sans solution certains problèmes que soulève actuellement l'incrimination de l'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers.

En premier lieu, le Défenseur des droits s'interroge sur l'interprétation qui pourra être faite de la notion de but « exclusivement » humanitaire. Il craint en effet que l'ajout de cette dimension d'exclusivité – laquelle n'a pas été retenue par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 6 juillet – serve à opérer une distinction entre des actes qui apparaîtraient comme purement désintéressés, d'une part, et des actions accomplies dans un but perçu comme militant, d'autre part. Rappelons en effet que la décision du Conseil constitutionnel du 6 juillet est intervenue dans le contexte d'une jurisprudence judiciaire tendant à développer cette distinction. Ainsi par exemple, la cour d'Aix-en-Provence avait pu, sur appel du parquet, condamner un enseignant poursuivi pour avoir pris en charge dans sa voiture puis hébergé à son domicile trois jeunes migrantes, considérant que les actes reprochés s'inscrivaient dans le cadre d'une *« démarche d'action militante en vue de soustraire des étrangers aux contrôles mis en œuvre par les autorités pour appliquer les dispositions légales relatives à l'immigration »*, et cela quand bien même l'intéressé n'avait pas reçu de contrepartie pour ses actes.

Au vu de ce contexte, le Défenseur des droits estime que la notion de « but exclusivement humanitaire » retenue par le législateur ne permet pas d'exclure la possibilité qu'à l'avenir, certaines personnes puissent bénéficier des immunités pénales prévues par le CESEDA tandis que d'autres se voient, pour les mêmes faits, condamnées pour la seule raison que

leur action désintéressée serait susceptible de s'inscrire dans le cadre d'une action militante. Il craint ainsi que la formule retenue par le législateur ne contribue à consolider l'émergence de ce qui pourrait s'apparenter à un délit d'opinion.

Pourtant, la distinction qui semble encore pouvoir être faite entre des actes qui seraient purement humanitaires d'une part, et des actes qui seraient notamment humanitaires d'autre part, n'apparaît pas conforme à la décision du Conseil constitutionnel qui précise que les immunités pénales doivent s'appliquer à « *tout autre acte d'aide apportée dans un but humanitaire* ».

En second lieu, le Défenseur des droits constate avec regret que la formulation retenue par le législateur fait disparaître toute référence à la notion de « but lucratif ».

À cet égard, le Défenseur des droits rappelle que, s'agissant de l'aide au séjour irrégulier, le droit européen renvoie à des critères bien plus précis que ceux retenus par le droit interne puisqu'il demande aux États membres d'adopter des sanctions appropriées à l'encontre de quiconque aura aidé « *sciemment, dans un but lucratif, une personne non ressortissante d'un État membre à séjourner sur le territoire d'un État membre en violation de la législation relative au séjour des étrangers* » (Directive du 28 novembre 2002, article 1er). À plusieurs reprises, le Défenseur des droits s'est dit favorable à la reprise en droit interne de ces critères de l'intentionnalité et du « but lucratif » qui apparaissent plus facilement objectivables que celui, plus flou, de l'absence de contrepartie directe ou indirecte. En effet, ce critère, qui prédomine en droit interne, rend poreuse la frontière entre ce qui relève d'une part de l'action désintéressée et ce qui, d'autre part, pourrait être regardé comme une action intéressée passible de sanctions. On se souvient par exemple de ce militant associatif inquiété après avoir hébergé une famille arménienne, le parquet s'étant interrogé sur le point de savoir si l'aide aux travaux domestiques fournis par la famille pouvait s'analyser en une contrepartie. Ce critère n'interdit pas non plus la possibilité d'identifier, pour certaines actions, une contrepartie immatérielle telle que, par exemple, la satisfaction morale ou encore la reconnaissance sociale.

En dernier lieu, le Défenseur des droits regrette que le législateur n'ait pas suivi sa recommandation tendant à élargir le champ des immunités pénales à certains cas d'aide à l'entrée irrégulière sur le territoire français d'un étranger.

L'actualité de cette question est prégnante puisque, cet été encore, se tenait le procès d'une bénévole de 73 ans poursuivie pour avoir convoyé deux mineurs isolés renvoyés à pieds vers la France par la police italienne jusqu'au poste frontière de Menton. Si l'intéressée a été relaxée, la loi ne permet toujours pas, dans sa rédaction actuelle, d'exclure que des condamnations puissent être prononcées dans des cas similaires. Pourtant, il y a lieu de rappeler que, dans l'espèce en cause, l'action de l'intéressée a contribué au respect de l'intérêt supérieur des enfants concernés, ces derniers ayant finalement été pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance.

À cet égard, le Défenseur des droits rappelait, dans son avis n°18-14, que condamner l'aide au séjour irrégulier d'un mineur n'a pas de sens dès lors que les mineurs ne sont pas tenus par l'obligation de détenir un titre de séjour et ne peuvent donc être en situation de séjour irrégulier sur le territoire. Or, suivant ce même raisonnement, la pertinence de dispositions permettant de condamner l'aide à l'entrée irrégulière de mineurs étrangers mérite d'être interrogée dès lors que la situation créée par cette aide n'est pas en elle-même illicite.

De même, la pertinence de la sanction de l'aide désintéressée apportée à l'**entrée** d'une personne en quête d'une protection internationale doit être interrogée au regard des principes consacrés par la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, et notamment son article 31 qui stipule que :

> *« Les États contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée [...] entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières ».*

Dans cette hypothèse, la personne qui aurait facilité l'entrée ou le séjour d'un étranger relevant de la Convention de Genève pourrait se voir pénalement sanctionnée, alors même que le bénéficiaire de l'aide se trouverait lui protégé contre toute sanction pénale.

Si le Conseil constitutionnel n'est pas allé jusqu'à censurer l'absence d'immunité pénale pour ce qui concerne l'aide à l'entrée irrégulière sur le territoire – considérant que, contrairement à l'aide au séjour ou à la circulation, celle-ci a pour effet de créer une situation illicite –, le droit européen autorise en revanche les États à prévoir certaines immunités dans ce cadre.

Ainsi, la directive 2002/90/CE précitée demande certes aux États membres d'adopter des sanctions appropriées :

> *« à l'encontre de quiconque aide sciemment [notons que la poursuite d'un but lucratif ne figure plus au rang des critères incriminants, à la différence de ce qui est prévu pour la sanction de l'aide au séjour], une personne non ressortissante d'un État membre à pénétrer sur le territoire d'un État membre ou à transiter par le territoire d'un tel État, en violation de la législation de cet État relative à l'entrée ou au transit des étrangers ».*

Mais elle prévoit également que :

> *« Tout État membre peut décider de ne pas imposer de sanction à l'égard du comportement [précité], en appliquant sa législation et sa pratique nationales, dans le cas où ce comportement a pour but d'apporter une aide humanitaire à la personne concernée. »*

Autrement dit, le droit européen spécialement conçu pour lutter contre l'aide à l'immigration irrégulière autorise, pour des raisons humanitaires, à ne pas sanctionner l'aide apportée à l'entrée irrégulière.

Le Défenseur des droits aurait souhaité que le législateur se saisisse de cette possibilité pour aménager le dispositif légal.

2. Les formes moins directes de la pénalisation de l'aide aux exilés

Plusieurs outils juridiques, ne concernant pas initialement les étrangers, peuvent être mobilisés : l'infraction au code de l'urbanisme pour avoir aidé à bâtir un abri de fortune, la poursuite pour dépôt d'immondices sur la voie publique pour avoir réalisé le nettoyage d'un campement « rom », la plainte en dénonciations calomnieuses pour avoir saisi la Commission nationale de sécurité de faits de violences policières, la fermeture d'une cuisine solidaire à Calais pour raisons sanitaires, la contravention routière, la mise en danger d'autrui, la poursuite pour propos diffamatoires.

Le Défenseur des droits réaffirme sa réticence de principe à l'égard de toute sanction de l'aide désintéressée portée aux exilés.

En avril 2018, des experts de l'ONU ont dans ce contexte lancé un appel à l'action du gouvernement français pour qu'il arrête le harcèlement et l'intimidation des bénévoles et des membres des ONG qui fournissent une aide humanitaire aux migrants. Ils exhortaient la France à honorer ses obligations et à promouvoir le travail essentiel des défenseurs des droits de l'Homme.

Les illustrations de cette pénalisation protéiforme de l'aide aux migrants proviennent essentiellement des remontées des associations, collectifs et particuliers apportant une aide humanitaire aux exilés vivant dans les campements. Les pouvoirs publics nient globalement avoir recours à de telles méthodes pour dissuader les aidants.

- À **Calais**, les associations ont pu dénoncer le fait que les véhicules des associations – notamment ceux réalisant les transferts des exilés des lieux de vie vers les lieux de douches gérés par le Secours catholique – étaient systématiquement contrôlés par les forces de l'ordre.

Le 12 février 2018, le préfet a indiqué aux représentants du Défenseur des droits qu'il n'existait pas de consignes visant à contrôler de manière systématique les véhicules des associations. Cependant, compte tenu de la présence à Calais de réseaux de passeurs qui transportent des migrants, de tels contrôles

pouvaient s'avérer nécessaires. Quand un véhicule est identifié en tant qu'appartenant à une association, les forces de l'ordre ne procèderaient pas à des contrôles mais si le véhicule est « banalisé », le préfet recommanderait au conducteur de détenir « une attestation de bénévolat » pour éviter les amalgames et les contrôles plus poussés. Il est donc assumé que les personnes bénévoles venant en aide aux migrants (accès aux soins, distribution de repas, etc.) doivent être en mesure de prouver qu'ils ne sont pas des « passeurs ».

De la même manière, outre les contraventions routières assez massives des véhicules stationnés aux abords des lieux de vie des exilés, dont les véhicules floqués du nom de l'association, les locaux dans lesquels les repas destinés aux distributions associatives étaient préparés ont été fermés pour non-respect de l'ensemble des règles applicables en la matière sanitaire et ce, au moment même où le Défenseur des droits constatait le dénuement total dans lequel se trouvaient les exilés.

Parallèlement, des actions pénales ont été dirigées contre un chargé de mission de l'Auberge des migrants à la suite d'une plainte de deux policiers pour un tweet humoristique ainsi que contre une personne ayant collé des affiches humoristiques de style « Western » dénonçant le refus de la maire de Calais de mettre en œuvre les injonctions du Conseil d'État de juillet 2017 (audience TGI Boulogne-sur-Mer du 29 mai 2018).

- À **Ouistreham**, le CAMO est exclu des réunions organisées régulièrement à la préfecture pour suivre l'évolution de la situation, le député Monsieur BLANCHET indiquant en effet courant janvier 2018 que les autorités ne veulent pas « traiter » avec le collectif, accusé de faire œuvre de désinformation auprès des exilés s'agissant des possibilités d'intégrer les CAES et dispositifs de l'ASE du département.

Là aussi sont relevées des contraventions routières et des contrôles de police fréquents, notamment lorsque les bénévoles transportent des exilés vers Caen (pour pallier le fait que les bus faisant la liaison Ouistreham-Caen ne s'arrêteraient pas toujours en présence de migrants aux arrêts de bus).

Conclusion : Recommandations du Défenseur des droits

Bien qu'elles aient été formulées dans le contexte particulier de Calais et de la constitution sur cette commune d'un bidonville géant sur lequel ont vécu, dans des conditions déplorables, jusqu'à 8000 personnes, le Défenseur des droits, chargé par l'article 71 de la Constitution de veiller au respect des droits et libertés, estime nécessaire de réitérer certaines des recommandations émises dans son rapport d'octobre 2015.

La dégradation sans précédent de la situation des exilés dans les campements de fortune sur l'ensemble du territoire national - que l'on pourrait qualifier d'état d'urgence humanitaire - lui impose de compléter ses préconisations.

Garantir à toutes les personnes exilées des conditions de vie dignes

Garantir l'effectivité du droit à l'hébergement inconditionnel

Ayant constaté la précarité des conditions de vie qui sont celles des exilés dans les campements de fortune, le Défenseur des droits :

- Estime que l'ensemble des migrants qui se trouvent contraints d'y vivre relève de fait du champ d'application des dispositions de l'article L.345-2-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) ;
- Entend à nouveau rappeler le caractère inconditionnel du droit à l'hébergement d'urgence consacré par la loi et les obligations de moyens renforcés qui pèsent sur les autorités compétentes ;
- Recommande que, conformément aux obligations qui viennent d'être rappelées, les autorités publiques fassent preuve de toutes les diligences possibles pour proposer, sans délai, des solutions d'hébergement à tous les exilés contraints de vivre dans ces conditions d'extrême dénuement ;
- Relève, s'agissant spécifiquement des demandeurs d'asile, que le fait que nombre d'entre eux soient contraints de vivre dans ces conditions caractérise une violation manifeste des directives européennes et engage la responsabilité de l'État. Il recommande à cet égard que soit garanti sans délai aux demandeurs d'asile un accès effectif au dispositif national d'accueil, leur assurant des conditions de vie décentes, et notamment un hébergement, conformément aux engagements pris par la France.

Accorder des conditions matérielles de vie décentes

Le Défenseur des droits recommande que, dans l'attente de la mise en place de solutions d'hébergement durables, décentes et conformes au droit inconditionnel à un hébergement d'urgence, des moyens matériels et financiers soient alloués pour assurer un accès à la nourriture, à l'eau et à l'assainissement, conformément aux obligations internationales de la France. Dans ce cadre, il recommande une meilleure coordination des actions de l'État et des collectivités locales et appelle de ses vœux un renforcement du dialogue avec les associations intervenant auprès des personnes exilées.

Assurer une meilleure prise en charge de la santé des personnes exilées

Au regard de la détérioration de la situation médicale des exilés présents dans les campements, notamment par la persistance des pathologies spécifiques liées aux conditions de vie dégradées mais également par le développement des troubles psychiques, le Défenseur des droits :

- Recommande une augmentation des moyens des PASS qui restent largement sous-évalués et l'extension des créneaux de prise en charge sur la fin de semaine afin d'éviter toute rupture dans la prise en charge des malades ;
- Recommande la mise en place d'une véritable politique publique destinée à la prise en charge des troubles psychologiques et psychiatriques des personnes exilées ;
- Sollicite la création d'une « PASS mobile » qui interviendrait au sein des campements ou la participation aux coûts supportés par les ONG qui assurent actuellement cette mission ;
- Recommande la mise en œuvre d'un véritable accompagnement social pour une meilleure information sur l'accès aux droits, notamment à l'assurance maladie ou à l'aide médicale d'État.

Rendre effective la protection due aux mineurs non accompagnés

Le Défenseur des droits appelle le gouvernement à considérer le sort des enfants présents dans les campements d'exilés comme une priorité. Il est impératif que les pouvoirs publics tirent les conséquences immédiates des conditions dans lesquelles vivent ces enfants et adoptent en urgence des mesures appropriées afin d'assurer leur protection et de leur permettre d'évoluer selon leur âge et leurs besoins, conformément aux dispositions, tant de la Convention relative aux droits de l'enfant, que du droit interne.

En ce sens, le Défenseur des droits :

- Rappelle que les enfants dépourvus de la protection de leur famille sur le territoire français relèvent des dispositions de l'article L.112-3 du code de l'action sociale et des familles quel que soit par ailleurs leur projet migratoire. L'adhésion du mineur à la mesure de protection doit être recherchée mais ne saurait constituer une condition préalable à toute recherche de solution ;
- Refusant d'accepter la perspective d'un transfert de compétences des départements vers l'État, s'agissant de la protection due à ces enfants, recommande une plus grande participation de l'État aux côtés des départements, dans la mise à l'abri des mineurs non accompagnés ;
- Invite les départements à prévoir des maraudes éducatives et à adapter en conséquence leurs moyens humains. Les méthodes d'approche des mineurs non accompagnés au sein des campements doivent être repensées afin que celles-ci puissent créer les conditions favorables à un accompagnement adapté de ces jeunes au-delà du court terme ;
- Appelle l'attention des départements concernés sur l'indispensable formation des professionnels en charge de cette mission et recommande qu'elle soit confiée à des éducateurs habitués au travail de rue, maitrisant des langues étrangères ou que leur soient adjoints des médiateurs/interprètes en nombre suffisant ;
- Recommande la mise en place de lieux d'accueil de jour à proximité des lieux de vie des adolescents, doublés d'une possibilité de mise à l'abri de nuit inconditionnelle et immédiate pour les mineurs non accompagnés en transit et rappelle que ces dispositifs devront obéir aux objectifs rappelés ci-dessus ;
- Rappelle qu'en vertu de la législation actuellement en vigueur, le relevé d'empreintes en vue de comparaison avec les fichiers biométriques Visabio et FAED ne peut intervenir que si les autres vérifications se sont avérées insuffisantes et lorsque celui-ci constitue l'unique moyen d'établir l'identité de l'intéressé dans le cadre

de l'article 78-3 du code de procédure pénale relatif à la vérification d'identité et avec les garanties qui s'y rattachent ;

- Rappelle que selon la législation actuellement en vigueur, la consultation du fichier EURODAC n'est possible qu'aux fins de détermination de l'État responsable d'une demande d'asile et non aux fins de déterminer et partant de vérifier l'identité ou l'âge d'une personne ;
- Recommande aux départements de réserver la procédure d'évaluation de l'âge et de l'isolement aux personnes pour lesquelles il existe un doute sur la minorité, de faire preuve de bienveillance dans ce processus et d'en accélérer les délais en tenant compte des observations des travailleurs sociaux présents dans les lieux de mise à l'abri et d'accueil de jour ;
- Rappelle à cet égard à l'ensemble des acteurs concernés que l'acte d'état civil produit par un jeune à l'appui de sa minorité doit être regardé comme un élément probant en sa faveur, dès lors que ce document n'a pas fait l'objet d'une expertise documentaire concluant à son absence d'authenticité ou à son caractère frauduleux. Il précise qu'en aucun cas, une évaluation sociale ne saurait primer sur un acte d'état civil non contesté et attestant de la minorité de l'intéressé ;
- Recommande au ministère de la Justice de tenir compte, dans le système de répartition nationale, du nombre de personnes se disant mineures et qui doivent être mises à l'abri dans chaque département, pour ne pas surcharger et pénaliser les départements déjà fortement mobilisés par la mise en place de dispositifs de maraudes, de mise à l'abri et d'accueil de jour à destination des mineurs étrangers en transit ;
- Recommande au ministère de l'Intérieur de renforcer ses relations avec le Royaume-Uni afin de faciliter les réunifications familiales et l'invite à nouer, dans le cadre de l'application de l'article 8 du règlement Dublin III, tout contact utile avec d'autres États de l'Union européenne dans lesquels se trouveraient des membres de la famille ou des proches de mineurs non accompagnés ;
- Invite les départements à mettre en place à destination de ses personnels, notamment dans le cadre des accueils de jour, les formations juridiques nécessaires à l'accompagnement étroit des mineurs non accompagnés dans toutes les procédures afférentes à leurs démarches administratives ;
- Invite les départements à encourager les candidatures de professionnels compétents afin qu'ils soient habilités par les cours d'appel en qualité d'administrateur ad hoc au titre de l'article L.741-3 du CESEDA aux fins de mener à bien les démarches juridiques des mineurs non accompagnés.

Revoir des orientations politiques favorisant de graves atteintes aux droits fondamentaux des personnes exilées

Afin d'endiguer la multiplication sur l'ensemble du territoire de campements dans lesquels subsistent des hommes, femmes et enfants subsistant dans des conditions d'extrême pauvreté indignes d'un pays comme la France, le Défenseur des droits émet par ailleurs les recommandations suivantes :

Entamer une réflexion sur l'opportunité de poursuivre l'exécution des accords migratoires passés avec le Royaume-Uni

Renouvelant les constats faits en octobre 2015 quant aux effets pervers de l'externalisation des frontières britanniques en France et ne cachant pas ses inquiétudes dans un contexte où le Royaume-Uni affiche clairement sa volonté de restreindre l'immigration après le « Brexit », le Défenseur des droits recommande au gouvernement français de dénoncer les traités et accords du Touquet.

Participer activement à la réforme en profondeur de la politique européenne d'asile et d'immigration

Le Défenseur des droits :

- Réitère sa recommandation visant à la suspension de l'application du règlement de Dublin III, un simple infléchissement du dispositif apparaissant insuffisant au regard de la situation actuelle. À défaut de décision de suspension par l'Union européenne du règlement Dublin III, il appelle de ses vœux une implication plus forte des services préfectoraux dans la mise en œuvre de la clause de souveraineté du règlement Dublin et demande une application dynamique de l'ensemble des dispositions de ce règlement notamment pour permettre le rapprochement de membre de famille déjà sur le territoire d'un État membre ;
- Rappelle son opposition de principe à l'externalisation de la politique migratoire vers des États susceptibles de violer les droits fondamentaux des demandeurs d'asile ;
- Préconise une augmentation des efforts faits par la France en matière de réinstallation.

Améliorer l'accès à la procédure d'asile en France :

Le Défenseur des droits :

- Préconise le retour à un dispositif dérogatoire à la régionalisation du traitement des demandes d'asile en mettant de nouveau en place un GUDA à la sous-préfecture de Calais ;
- Préconise, sur l'ensemble des lieux observés, le renforcement des « maraudes » destinées à mieux informer les publics en situation de particulière vulnérabilité, éventuellement sous l'égide du HCR, à l'instar de celles menées par certaines associations, accompagnées de personnes ayant accédé au statut de réfugié, ou plus généralement de personnes partageant un parcours d'exil comparable qui pourraient plus aisément inciter à entreprendre des démarches pour obtenir l'asile, leur parole étant susceptible d'être davantage écoutée ;
- Invite à poursuivre les efforts tendant à doter les guichets uniques des demandeurs d'asile (GUDA) de moyens financiers et humains complémentaires.

Améliorer le sort des personnes bénéficiant d'une protection en France

S'agissant des difficultés rencontrées par les bénéficiaires d'une protection internationale dépourvus de domicile stable pour obtenir la délivrance d'un titre de séjour, le Défenseur des droits :

- Considère que l'attestation d'élection de domicile de droit commun délivrée par un centre communal d'action sociale (CCAS) ou un organisme agréé par le représentant de l'État dans le département - le préfet - est susceptible de répondre à l'exigence de présentation d'un justificatif de domicile posée dans la partie réglementaire du CESEDA en ce qu'elle permet d'établir le lieu de résidence de l'étranger et de déterminer le préfet compétent pour traiter la demande d'admission au séjour ;
- Rappelle que, dès lors que l'attestation d'élection de domicile établie par un CCAS ou un organisme agréé a été remise à un individu et qu'elle n'a pas fait l'objet d'un recours administratif ou contentieux du fait d'une mauvaise appréciation de ses conditions de délivrance, elle revêt un caractère opposable, conformément à l'article L.264-3 du CASF, dans le cadre de l'exercice d'un droit, d'une demande de prestation sociale ou pour accéder à un service essentiel garanti par la loi. Les démarches d'admission au séjour constituent incontestablement « l'exercice d'un droit » ou « l'accès à un service essentiel » au sens dudit article L.264-3 ;
- Relève que refuser une attestation d'élection de domicile dans le cadre des démarches préfectorales effectuées par un étranger en vue de son admission au séjour est entaché d'illégalité et constitue une violation manifeste des dispositions de l'article L.264-3 du CASF et ce, quelle que soit la nationalité de l'intéressé et sa situation au regard du droit au séjour ;
- Précise que les refus d'examen des demandes de titres de séjour opposés à des étrangers remplissant pourtant les conditions de fond pour être admis au séjour sur le territoire national au motif qu'ils ne disposent pas d'un justificatif de domicile propre ou d'une attestation d'hébergement,

ce qui témoigne d'une situation d'isolement et de grande précarité, sont constitutifs d'une discrimination dans l'accès à un service public à raison de la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique, apparente ou connue de son auteur telle que prohibée par la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

- Réitère les recommandations formulées dans sa décision n°2017-305 du 27 novembre 2017 – lesquelles n'ont pas été suivies d'effet – à l'égard du ministère de l'Intérieur afin qu'il prenne toutes les mesures utiles, par voie de circulaire notamment, pour faire cesser les pratiques préfectorales litigieuses et qu'il s'assure que les attestations d'élection de domicile soient acceptées comme justificatif dans le cadre des démarches d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour auprès des préfectures mais également qu'il fasse modifier en ce sens le guide de l'agent d'accueil des ressortissants étrangers en préfecture, les formulaires de titre de séjour utilisés par les services préfectoraux, les informations disponibles sur les sites internet des administrations placées sous sa responsabilité et sur les autres sites officiels définissant la notion de justificatif de domicile.

S'agissant d'améliorer l'accès des bénéficiaires d'une protection internationale à leurs actes d'état civil délivrés par l'OFPRA nécessaires à leurs démarches quotidiennes, le Défenseur des droits :

- Rappelle que la délivrance des actes d'état civil participe à l'intégration des personnes protégées ;
- Considère que la possession de document d'état civil étant une exigence d'ordre public, un délai anormalement long pour obtenir la délivrance d'un acte d'état civil est susceptible de caractériser une défaillance du service public au sens de l'article 4 1° de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 et porte nécessairement atteinte à l'exercice de droits tels que la vie privée, sociale et familiale ainsi que la liberté de circulation de son titulaire ;
- Réitère la recommandation, formulée dans sa décision n°2017-265 du 28 septembre 2017, à l'OFPRA de veiller, avec le concours du ministère de l'Intérieur, son ministère de tutelle, à ce que ses services soient dotés des moyens matériels et humains adaptés pour assurer le traitement des dossiers dont il est destinataire dans un délai de deux mois.

En vue de renforcer l'accompagnement vers un logement adéquat des bénéficiaires d'une protection internationale impliquant leur sortie des structures d'hébergements dédiées aux demandeurs d'asile, le Défenseur des droits :

- Recommande au gouvernement de dresser un état des lieux des efforts entrepris par les préfets pour mobiliser des logements disponibles localement en faveur des bénéficiaires d'une protection internationale, ainsi que les y invitait l'instruction ministérielle du 19 septembre 2016 relative à la fluidité du parc d'hébergement des demandeurs d'asile.

Garantir le respect des droits des exilés dans le cadre des opérations de mise à l'abri

Redoutant que l'évacuation des campements accentue l'état de vulnérabilité des exilés déjà éprouvés par un parcours migratoire très difficile, le Défenseur des droits :

- Réitère les recommandations maintes fois formulées visant à ce que les démantèlements de campements fassent l'objet d'une réelle anticipation, à l'issue d'un diagnostic social et dans le cadre du maintien de l'accès aux autres droits fondamentaux, notamment le suivi médical ;
- Préconise que soient proposées des solutions d'hébergement adaptées et durables, faute de quoi ces opérations ne font que déplacer le problème vers un autre site, imposant aux exilés un « nomadisme » forcé ;
- Rappelle qu'une information adaptée doit être délivrée aux exilés en amont des évacuations, concernant notamment la date de l'opération et le lieu proposé de mise à l'abri.

Garantir un usage de la force publique conforme aux règles de déontologie

Le Défenseur des droits :

- Prend acte de la diminution, en 2018, de l'usage du gaz lacrymogène par les forces de l'ordre à Calais, ainsi que du rappel des consignes concernant les conditions d'utilisation des aérosols lacrymogènes ayant été effectué auprès des fonctionnaires de police par une note de service de la DDSP en date du 24 octobre 2017 ;
- Réitère néanmoins sa recommandation que le cadre d'emploi des moyens lacrymogènes soit rappelé à l'ensemble des forces de l'ordre ;
- Préconise de nouveau que, lors des opérations d'évacuation, l'ensemble des fonctionnaires de police et les militaires de la gendarmerie soient équipés de caméras-piétons, qui seraient actionnées dès le début de leurs interventions et ce, pour prévenir tout comportement déviant et ôter toute suspicion sur les circonstances de l'intervention ;
- Recommande de rappeler aux forces de l'ordre que les réquisitions de l'autorité judiciaire, permettant de procéder à des contrôles d'identité en application de l'article 78-2 du code de procédure pénale, ne peuvent être utilisées à des fins de contrôle du droit au séjour, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 24 janvier 2017[41] ;
- Réitère sa recommandation aux ministres de l'Intérieur et de la Justice, de prendre une nouvelle circulaire encadrant les contrôles d'identité dans les lieux d'intervention humanitaire ou à proximité de ceux-ci afin qu'ils n'aient pas pour conséquence de dissuader les personnes de s'y rendre ;
- Recommande de rappeler au préfet et aux forces de l'ordre la nécessité de l'application stricte des cadres juridiques des évacuations ainsi que les obligations d'accompagnement qui y sont attachées ;
- Recommande qu'en lieu et place d'une conduite au commissariat par les forces de l'ordre, les maraudes socio-éducatives mises en place par les départements pour aller au-devant des mineurs en transit, soient en priorité contactées pour prendre en charge les mineurs non accompagnés découverts sur la voie publique.

Réformer le délit dit « de solidarité »

Le Défenseur des droits :

- Recommande que la loi soit modifiée pour élargir l'immunité pénale prévue au 3° de l'article L.622-4 du CESEDA à tous les actes apportés dans un but humanitaire, ainsi qu'en a jugé le Conseil constitutionnel le 6 juillet 2018, et non pas seulement aux actes accomplis dans un but « exclusivement » humanitaire comme écrit dans la loi ;
- Réitère sa recommandation tendant à ce que, s'agissant de l'aide au séjour et à la circulation, la loi soit modifiée dans un sens conforme au droit européen pour prévoir que seuls puissent être sanctionnés les actes accomplis sciemment et dans un but lucratif ;
- Considérant que l'absence totale d'immunité pénale relative à l'aide à l'entrée irrégulière peut aboutir à la condamnation d'actes désintéressés mettant en cause des droits fondamentaux tels que l'intérêt supérieur de l'enfant ou la prohibition des traitements inhumains ou dégradants, recommande que le législateur se saisisse des possibilités ouvertes par le droit européen pour prévoir que l'aide à l'entrée ne pourra être sanctionnée dans le cas où ce comportement aura eu pour but d'apporter une aide humanitaire à la personne concernée. Le caractère humanitaire de l'acte pourrait être apprécié au regard de l'absence de but lucratif d'une part, et de sa prétention à préserver les droits fondamentaux de l'intéressé d'autre part ;
- Rappelle que l'aide à l'entrée irrégulière de mineurs ou d'étrangers en quête d'une protection internationale doit faire l'objet d'un examen particulier dès lors que ces catégories de personnes bénéficient toutes deux d'un principe de non refoulement.

[41] Décision n°2016-606/607 QPC du 24 janv. 2017

Défenseur des droits

TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07

Tél. : 09 69 39 00 00

www.defenseurdesdroits.fr

Toutes nos actualités :

www.defenseurdesdroits.fr

Défenseurdesdroits

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

© 12/2018 - Défenseur des droits