

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LE DÉFENSEUR
DES DROITS**



Synthèse des recommandations

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

Octobre 2015

Première partie

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

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

Ayant constaté la précarité des conditions de vie qui sont celles du bidonville de Calais, le Défenseur des droits estime que l'ensemble des migrants qui se trouvent contraints d'y vivre relèvent de fait du champ d'application des dispositions de l'article L.345-2-2 du code de l'action sociale et des familles qui prévoit 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.* »

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

Le Défenseur des droits recommande que, conformément aux obligations qui viennent d'être rappelées, les autorités publiques fassent preuve de toutes les diligences possibles pour proposer, sans délai, des solutions d'hébergement à tous les migrants contraints de vivre dans le bidonville.

Le Défenseur des droits estime que les moyens mis en œuvre pour atteindre cet objectif doivent être à la mesure de la situation humanitaire exceptionnelle qui est celle du bidonville de Calais. Aussi, il demande aux pouvoirs publics de procéder à un inventaire des ressources foncières publiques afin que les bâtiments inoccupés (casernes, locaux désaffectés, etc.) soient utilisés pour loger ces migrants et leur fournir des conditions d'accueil dignes et conformes à la loi, ainsi que le préconise le Haut-commissariat aux réfugiés (HCR) dans son rapport du 7 août 2015¹.

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

II. Le droit au respect de son domicile

Ayant été saisi, encore récemment, de réclamations relatives à l'évacuation de squats de migrants établis dans le centre de Calais, le Défenseur des droits entend rappeler

¹ Rapport UNHCR de la soixante-troisième réunion du Comité permanent (24-26 juin 2015), A/AC.96/1151.

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

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

Dans les cas où les mesures d'accompagnement préconisées par la circulaire n'auraient pu être mises en œuvre alors même que l'on ne se trouverait pas dans une situation d'extrême gravité telle que précédemment évoquée, le Défenseur des droits recommande, une nouvelle fois, qu'un sursis à l'évacuation soit prévu et que, sans préjudice de circonstances particulières justifiant l'octroi d'un délai plus long, un délai minimum de 3 mois soit accordé aux occupants – comme l'autorisent les articles L.412-1 et suivants du code des procédures civiles d'exécution – afin de permettre aux autorités compétentes de trouver une solution alternative d'hébergement d'urgence et/ou de logement.

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

III. Le droit à des conditions matérielles de vie décentes

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

Le Défenseur des droits recommande que, dans l'attente de la mise en place de solutions d'hébergement décentes et conformes au droit inconditionnel à un hébergement d'urgence, soient créés, dans le bidonville, au moins dix points d'eaux

supplémentaires, répartis de manière à limiter au maximum la distance à parcourir pour y accéder.

Le Défenseur des droits recommande que, dans l'attente de la mise en place, pour les migrants du bidonville de Calais, de solutions d'hébergement décentes, les autorités locales dotent le bidonville d'un dispositif régulier de collecte des ordures, conformément à leur obligation d'assurer l'hygiène et la salubrité sur le territoire dont elles ont la charge. Ce dispositif implique l'installation de bennes de grande capacité sur plusieurs points de collecte répartis en périphérie du bidonville, ces bennes devant être relevées au moins trois fois par semaine.

IV. Le droit à la protection de la santé

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

- une augmentation des moyens de la permanence d'accès aux soins de santé (PASS), actuellement inadaptés à la situation calaisienne, afin qu'elle puisse être en mesure de recevoir les patients toute la journée, et non plus seulement l'après-midi, et assurer un meilleur suivi médical (pour rappel, la PASS de Calais reçoit jusqu'à sept mille patients par an contre par exemple mille cinq cents patients pour la PASS de l'Assistance Publique des Hôpitaux de Marseille²) ;
- la création d'une « PASS mobile » qui interviendrait au sein du bidonville, la demande considérable de soins médicaux (et non pas seulement infirmiers) étant aujourd'hui laissée à la charge d'ONG travaillant habituellement en zones de conflits ou de catastrophes naturelles ;
- le renforcement des ressources matérielles et humaines du centre Jules Ferry de façon à pouvoir assurer l'accompagnement physique des patients à la permanence d'accès aux soins de santé ;
- 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'Etat ;
- l'arrêt immédiat des pratiques d'identification des migrants se rendant au centre hospitalier, telles que décrites précédemment, en ce qu'elles portent une atteinte inacceptable au principe du respect de la dignité humaine et sont potentiellement sources de danger pour l'état de santé des intéressés ;
- la mise en place d'un dispositif d'identification des patients reçus à la permanence d'accès aux soins de santé à l'instar du numéro d'identification personnelle (NIP), ce type de dispositif existant déjà dans certaines PASS (centre hospitalier universitaire de Bichat à Paris) et ayant permis d'améliorer le suivi des patients.

² Pour l'année 2011.

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

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

Concernant la politique migratoire européenne ou d'initiative européenne :

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

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

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

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

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

Concernant les conditions matérielles d'accueil :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le Défenseur des droits recommande que soit organisée une mise à l'abri immédiate de toutes les femmes isolées présentes sur le campement. Il demande que des moyens

soient alloués de façon à ce que les capacités du centre d'hébergement réservé aux femmes et aux enfants puissent être triplées (passage de 100 à 300 places).

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

Le Défenseur des droits recommande, parallèlement, qu'une évolution législative soit envisagée afin que, dans l'hypothèse où un étranger dénonce l'auteur d'une infraction de proxénétisme ou de traite, ou témoigne contre lui dans le cadre d'une procédure pénale, le préfet n'ait plus la simple *possibilité* de délivrer un titre de séjour mais que sa *compétence* soit liée. L'article L.316-1 CESEDA pourra ainsi être modifié de façon à disposer qu'une carte de séjour temporaire est – et non peut être – délivrée à l'étranger qui dépose plainte contre une personne qu'il accuse d'avoir commis à son encontre les infractions visées aux articles 225-4-1 à 225-4-6 et 225-5 à 225-10 du code pénal ou témoigne dans une procédure pénale concernant une personne poursuivie pour ces mêmes infractions, comme cela avait d'ailleurs été proposé en première lecture par le Sénat lors des débats sur le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes (article 14 bis nouveau du projet adopté en première lecture par le Sénat le 17 septembre 2013).

Le Défenseur des droits demande que :

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

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

Enfin, le Défenseur des droits sait que l'insuffisance des moyens et les négligences dans la mise en œuvre du droit à l'IVG sont de nature à le vider de son contenu ou, à tout le moins, à en amoindrir sa portée. Ces obstacles rendent « *parfois*

problématique »³ l'accès à ce droit à plusieurs endroits du territoire, raison pour laquelle le Défenseur des droits restera particulièrement vigilant à ce qu'un accès effectif de ce droit soit assuré à l'égard des femmes les plus démunies et vulnérables, susceptibles de faire l'objet de violences sexuelles, dont font indubitablement partie les migrantes vivant dans le bidonville de Calais. A ce titre, notons que si la Cour européenne des droits de l'Homme maintient son souhait de laisser aux États la liberté de reconnaître ou non un droit à l'avortement, elle manifeste la volonté croissante d'assurer une pleine effectivité à ce droit dès lors qu'il est protégé au plan interne⁴.

Deuxième partie

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

Le Défenseur des droits, déplorant l'incohérence de la succession des ordres reçus par les forces de l'ordre, recommande :

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

³ Rapport relatif à l'accès à l'IVG du Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh), remis le 7 novembre 2013 à la Ministre des droits des femmes.

⁴ CEDH, 26 mai 2011, *R.R. c. Pologne*, req. n°27617/04.