



COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS

A - 2021 - 3

AVIS SUR LA SITUATION DES PERSONNES EXILÉES À CALAIS ET GRANDE-SYNTHE

11 FÉVRIER 2021



L'Avis sur la situation des personnes exilées à Calais et Grande Synthe a été adopté à l'unanimité lors de l'Assemblée plénière du 11 février 2021.

RÉSUMÉ

À la suite du troisième déplacement de la CNCDH à Calais et Grande-Synthe les 15 et 16 décembre 2020 pour y rencontrer les personnes exilées, les autorités publiques et les associations, la Commission recommande aux autorités publiques de mettre un terme à la politique sécuritaire dite « zéro point de fixation », aux conséquences désastreuses pour les personnes exilées et les aidants. La CNCDH rappelle également la nécessité de mettre en place un « socle humanitaire » à Calais évoqué par le Président de la République pour répondre aux besoins les plus essentiels des personnes exilées. Enfin, à l'issue d'une trentaine de recommandations, la CNCDH souligne la nécessité de mettre en place, dans les négociations post Brexit avec le Royaume-Uni, une protection internationale des personnes exilées

TABLE DES MATIÈRES

I - Le durcissement de la politique sécuritaire à l'encontre des personnes exilées et des aidants	p.7
I.1. Une politique de démantèlement et de destructions des abris informels attentatoire à la dignité humaine	p.7
I.2. Une frontière plus contrôlée et des passages plus dangereux	p.11
II - Un socle humanitaire insuffisant face à l'urgence	p.13
II.1. Accès insuffisant aux services essentiels	p.13
II.2. L'insuffisante prise en charge des publics particulièrement vulnérables	p.18
III - Mieux répondre aux besoins de protection internationale au lendemain du Brexit	p.23
III.1. La concentration des personnes exilées à Calais et ses causes	p.23
III.2. La question de l'asile à la frontière britannique	p.24
Liste des personnes rencontrées et auditionnées par la CNCDH	p.29

1. Alertée par plusieurs de ses membres¹ de la situation humanitaire extrêmement préoccupante des personnes exilées² à Calais et à Grande-Synthe et des atteintes à leurs droits les plus fondamentaux, notamment le droit d'asile, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a décidé de s'autosaisir une nouvelle fois de cette situation. Les difficultés particulières tenant à la crise sanitaire et plus largement au contexte épidémique ont motivé l'organisation rapide d'une mission de terrain. Pour dresser un constat objectif, une délégation de la CNCDH a procédé à des auditions et à un déplacement à Calais et Grande-Synthe les 15 et 16 décembre 2020. Cette démarche s'inscrit dans la suite de missions précédentes en 2015 et 2016 ayant donné lieu à la publication d'avis dénonçant les conditions de vie inacceptables des personnes migrantes sur la zone du littoral et proposant des recommandations aux pouvoirs publics pour assurer le respect de leurs droits fondamentaux³.

2. La CNCDH a à nouveau constaté la dégradation des conditions de vie des personnes exilées à Calais et à Grande-Synthe dans un contexte national et international qui leur est de plus en plus hostile.

La disparition des campements tolérés sur la zone littorale.

3. À Calais, le démantèlement complet de la « grande jungle » a eu lieu le 24 octobre 2016, après la décision du ministre de l'intérieur Bernard Cazeneuve d'évacuer les milliers de personnes exilées vers des centres d'accueil et d'orientation (CAO), des centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)⁴ et des centres pour mineurs (CAOMI), ouverts dans toute la France. Cette opération s'est accompagnée de la décision politique de ne pas exécuter les arrêtés de transfert pour les demandeurs d'asile en « procédure Dublin »⁵ qui se trouvaient dans la jungle afin de leur permettre de déposer leur demande d'asile en France (en application de la clause humanitaire de l'article 17-2 du règlement Dublin III⁶).

1. Le Secours catholique-Caritas France, la Cimade, Amnesty International, France terre d'asile, etc.

2. Sous le terme « exilé », à distinguer de « migrants », « immigrés » ou « réfugiés », se retrouvent des personnes qui ont suivi les mêmes parcours souvent périlleux, ont en commun de fuir des situations de violences (guerres, exactions mais aussi misère et chaos économique et social), et qui sont toutes portées par la même force vitale pour trouver un endroit où vivre dignement voir assurer un avenir à leur famille.

3. CNCDH, 2 juillet 2015, [Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis](#), JORF n°0157 du 9 juillet 2015, texte n°102 ; CNCDH, 26 mai 2016, [Avis sur la situation des migrants à Grande-Synthe](#), JORF n°0131 du 7 juin 2016, texte n°46 ; CNCDH, 16 juillet 2016, [Avis de suivi sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis](#), JORF n°0164 du 16 juillet 2016.

4. *Le Monde* avec AFP, 2 septembre 2016, Bernard Cazeneuve réaffirme la poursuite du démantèlement de la « jungle » de Calais.

5. Le règlement de l'Union européenne n°604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, dit règlement Dublin III, fixe le principe selon lequel un seul Etat est responsable de l'examen d'une demande d'asile si le demandeur circule ou se déplace d'un Etat vers un autre.

6. CNCDH, 16 juillet 2016, [Avis de suivi sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis](#), JORF n°0164 du 16 juillet 2016, p. 11.

4. À Grande-Synthe, le camp aux normes humanitaires mis en place par la mairie a été ravagé par un incendie le 10 avril 2017 entraînant sa fermeture définitive⁷. Au cours de la période hivernale de décembre 2018, le maire de Grande-Synthe a mis à la disposition des personnes exilées le gymnase de l'Espace jeunes du Moulin. Cependant, le 4 septembre 2019, la justice a fait droit à la demande du nouveau maire de Grande-Synthe d'expulser les personnes exilées du gymnase et depuis cette date il n'existe plus de lieux de mise à l'abri autorisés sur le territoire de la commune⁸.

5. Depuis 2016, le nombre de personnes exilées à Calais et à Grande-Synthe a baissé, mais les arrivées et les départs ne se sont jamais interrompus. À Calais, le nombre de personnes exilées présentes sur la zone littorale était estimé entre 500 et 800 personnes à la mi-décembre 2020, principalement des hommes, jeunes, originaires du Soudan, d'Érythrée, d'Afghanistan, d'Iran, ou de Syrie. À Grande-Synthe, les estimations variaient entre 300 et 500 personnes à la mi-décembre. Principalement des personnes d'origine kurde, irakienne et iranienne, incluant beaucoup plus de femmes et d'enfants qu'à Calais.

6. Toutes les personnes exilées qui arrivent à cette frontière de la Manche ont connu des parcours de détresse humaine dans de nombreux pays, certaines ayant été déboutées de leur demande d'asile dans un pays européen, d'autres se trouvant menacées de transfert vers un autre État européen en application de la procédure Dublin III.

L'application d'une politique systématique de lutte contre les « points de fixation »

7. À la suite du démantèlement des derniers campements tolérés par les autorités à Calais et Grande-Synthe, les pouvoirs publics ont mis en place une politique intransigeante de lutte contre les « points de fixation » sur l'ensemble du littoral de la Manche afin de dissuader les personnes exilées de venir sur cette zone⁹. Sur le terrain, cela se traduit par des opérations quasi quotidiennes de démantèlement et de destruction des abris provisoires et une multiplication des obstacles afin d'empêcher les actions citoyennes d'aide. En conséquence, les personnes exilées s'épuisent à errer, sans cesse à la recherche d'abris de fortune et de moyens de survie dans des lieux toujours plus hostiles, plus insalubres, plus isolés, et ainsi plus dangereux. Des acteurs de terrain affirment que la situation des migrants à Calais et Grande-Synthe est la pire qu'ils aient connue depuis 2010. « *On a fermé des campements, mais on a ouvert de l'innommable* », a confié un élu à la délégation de la CNCDH.

8. De plus, cette politique a également causé une dégradation de l'environnement aux alentours de Calais à la suite d'opérations visant à rendre la zone inhospitalière

7. *Le Monde* avec AFP, 11 avril 2017, Le camp de migrants de Grande-Synthe ravagé par un incendie.

8. Tribunal administratif de Lille, juge des référés, 4 septembre 2019, ordonnance n°1906898.

9. *France 24*, 23 juin 2017, Calais : Collomb ne veut pas de « point de fixation » pour les migrants.

en particulier par la déforestation de zones boisées où se réfugiaient des personnes exilées¹⁰, et par l'installation de kilomètres de clôtures, grillages et murs.

Des prises de risque de plus en plus nombreuses lors des traversées en « small boats »

9. Le durcissement et la sophistication des mesures de contrôle des passages par camions ont provoqué, depuis 2018, une augmentation spectaculaire des tentatives de passage vers le Royaume-Uni sur des embarcations de fortune. La préfecture maritime du Nord a dénombré 9500 passages ou tentatives de passage vers le Royaume-Uni en 2020, soit quatre fois plus qu'en 2019. Les conséquences de ces tentatives extrêmement dangereuses se traduisent par une augmentation du nombre de morts et de disparus ainsi que par de graves traumatismes pour les personnes sauvées de la noyade.

Une frontière de plus en plus contrôlée

10. La sortie de l'Union européenne du Royaume-Uni n'a pas remis en cause les accords bilatéraux franco-britanniques passés en matière de coopération policière et judiciaire concernant la gestion des mouvements migratoires dans la zone frontalière. Le 12 juillet 2020, les deux ministres de l'intérieur ont signé un accord dont l'un des objectifs est de lutter contre les traversées « sauvages » de la Manche. Il prévoit, d'une part, le renvoi en France des personnes exilées parvenues au Royaume-Uni sur des embarcations de fortune et, d'autre part, la création d'une cellule franco-britannique de renseignement composée de six policiers français et de six policiers britanniques. De plus, un nouvel accord administratif, conclu par Monsieur Gérard Darmanin et Madame Priti Patel le 28 novembre 2020, a encore renforcé le dispositif en prévoyant des patrouilles et des moyens technologiques supplémentaires, tels que des drones et de radars afin de repérer les tentatives de passages clandestins. À la suite de cet accord 400 policiers et gendarmes mobiles français supplémentaires devaient être mobilisés à partir de décembre 2020 dans le Calaisis. La CNCDH regrette que ces accords n'aient pas été officiellement publiés.

11. Dans ce contexte, la CNCDH se doit de rappeler qu'aucune initiative engagée au titre de la politique migratoire de l'État pour contrôler les flux ne saurait être tolérée si elle a pour effet de porter atteinte aux droits fondamentaux des personnes exilées, dont leur droit à l'asile. La CNCDH, se fondant sur les constats de terrain et les auditions réalisées dans le cadre de cet avis, abordera les conséquences du durcissement de la politique sécuritaire (1), les réponses insuffisantes aux besoins fondamentaux des personnes exilées (2), et la réponse aux besoins de protection internationale (3).

10. Grandes opérations de déboisement depuis la fin de l'année 2019 (Zone industrielle des Dunes, site Shell, bois du Pul, site de l'hôpital, Fort Nieulay, etc.).

I - LE DURCISSEMENT DE LA POLITIQUE SÉCURITAIRE À L'ENCONTRE DES PERSONNES EXILÉES ET DES AIDANTS

12. La conjonction des politiques migratoires française et britannique dans la zone côtière de la Manche se résume en une double obligation pour les personnes exilées : ne pas rester sur la zone littorale et ne pas passer au Royaume-Uni. Cette double obligation, exclusivement mise en œuvre sur le territoire français du fait de l'externalisation de la frontière britannique, se traduit sur le terrain par le déploiement de forces de sécurité, d'une part pour démanteler tous les abris provisoires et dissuader toute forme d'installation, et de l'autre afin de renforcer les moyens de fermeture de la frontière.

I.1. Une politique de démantèlement et de destructions des abris informels attentatoire à la dignité humaine

13. À Calais comme à Grande-Synthe, l'argument du « risque de l'appel d'air » censé être favorisé par l'existence de dispositifs d'accueil sur la côte, reste la justification principale invoquée par les pouvoirs publics dans la mise en œuvre de la politique « zéro point de fixation » qui s'est encore renforcée ces trois dernières années.

I.1.1. Des expulsions systématiques des lieux de vie informels vécues comme un harcèlement

14. À Calais, l'association Human Rights Observers a recensé plus de 1 000 expulsions de lieux de vie informels opérées à Calais et dans la région en 2020 (dont, 41 en septembre, 46 en octobre, 73 en novembre, et 87 en décembre¹¹). À Grande-Synthe, il a été recensé dix expulsions en septembre, sept en octobre, sept en novembre, et neuf en décembre¹². Selon l'Observatoire des expulsions de lieux de vie informels¹³, les expulsions sur le littoral nord représenteraient à elles seules 88% des expulsions de campements au niveau national. Ces opérations de démantèlements sont souvent exécutées par la police sur directive du procureur de la République pour cause de flagrance d'occupation illégale du terrain après dépôt de plainte du propriétaire du terrain. D'autres expulsions sont fondées sur ordonnance du tribunal judiciaire ou du

11. Human Rights Observers, bulletins mensuels des observations des expulsions à Calais, Pas-de-Calais, septembre 2020, octobre 2020, novembre 2020, décembre 2020.

12. Human Rights Observers, bulletins mensuels des observations des expulsions à Grande-Synthe, Nord, septembre 2020, octobre 2020, novembre 2020, décembre 2020.

13. Observatoire des expulsions des lieux de vie informels, Note d'analyse détaillée, 1^{er} novembre 2019 – 31 octobre 2020, p. 14.

tribunal administratif. Il a été rapporté à la délégation de la CNCDH que ces fondements légaux n'étaient pas toujours explicités¹⁴, ce qui a fragilisé la contestation en justice de certaines de ces expulsions¹⁵.

15. Lors de ces expulsions, les personnes exilées sont fortement incitées à monter dans des bus pour se rendre dans des centres d'accueil et d'examen de leur situation (CAES), dont elles ne connaissent pas la localisation, qui se trouvent éloignés de la côte et où elles restent peu de temps dans la majorité des cas.

16. La CNCDH déplore les atteintes à la dignité causées par ces opérations de destruction incessantes des abris de fortune des personnes exilées, déjà dénoncées par la Rapporteuse spéciale des Nations unies sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard¹⁶.

17. Il a été rapporté à la délégation de la CNCDH que l'État a une vision souvent incomplète de l'état des besoins en matière d'hébergement et de mise à l'abri. Or, les associations effectuant des maraudes auprès des personnes exilées parviennent à identifier ces besoins et elles devraient pouvoir en faire état auprès des autorités publiques.

Recommandation n°1 : La CNCDH recommande qu'aucune opération d'évacuation ne soit réalisée sans que des propositions de mise à l'abri/hébergement adaptées soient formulées avec une information suffisante.

Recommandation n°2 : La CNCDH recommande qu'une plateforme de suivi global du nombre de places disponibles au sein des hébergements soit mise en place et communiquée à toutes les associations effectuant des maraudes auprès des personnes dispersées.

1.1.2. Des expulsions violentes sous le regard de plus en plus entravé de tiers observateurs

18. Il a été porté à la connaissance de la délégation de la CNCDH que les conditions dans lesquelles les expulsions sont réalisées seraient de plus en plus dures, avec un usage parfois disproportionné de la force par les agents de l'État. Dès 2017, cet usage

14. Observatoire des expulsions des lieux de vie informels, Note d'analyse détaillée, 1er novembre 2019 – 31 octobre 2020.

15. Tribunal de Boulogne sur Mer, 6 novembre 2021.

16. Nations unies, Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, Visite en France, 28 août 2020, A/HRC/43/43/Add.2, paragraphe 76.

disproportionné a non seulement été dénoncé par des associations¹⁷, mais a aussi été constaté par les autorités publiques. Des investigations de l'inspection générale de l'administration (IGA), de l'inspection générale de la Police nationale (IGPN) et de l'inspection générale de la Gendarmerie nationale (IGGN) ont conclu que *«les investigations conduites sur place confirment les manquements plausibles à la doctrine et à la déontologie des forces de sécurité intérieure à Calais et dans une moindre mesure dans le Dunkerquois »*¹⁸. Plusieurs observateurs indiquent que les opérations d'évacuation s'accompagnent souvent de pratiques policières abusives : intervention de nuit, lacération des tentes, confiscation des couvertures et autres biens jetés dans des bennes, incinération des objets restant sur place... Leurs témoignages corroborent ceux des personnes migrantes confrontées à ces pratiques quasi-quotidiennes.

19. De plus, la CNCDH a été informée que de nouvelles mesures dissuasives étaient mises en place pour éloigner la présence d'observateurs, qu'ils soient associatifs ou journalistes, au moment des opérations d'évacuation. Des périmètres de sécurité disproportionnés par rapport aux risques induits par les évacuations sont imposés par les forces de l'ordre ayant pour effet d'entraver l'observation par des tiers du déroulement des démantèlements.

Recommandation n°3 : La CNCDH recommande à l'État d'empêcher tout recours à un usage excessif de la force par les forces de sécurité lors des opérations d'évacuation des lieux de vie informels.

Recommandation n°4 : La CNCDH rappelle la recommandation du Comité contre la torture des Nations unies alerté en 2016 par les allégations de violences contre les demandeurs d'asile et les migrants à Calais¹⁹. Elle souligne à cet égard l'importance de mener des investigations complètes afin de lutter contre toute forme d'impunité des forces de l'ordre.

Recommandation n°5 : La CNCDH recommande qu'aucun regard extérieur de citoyens ou de journalistes ne soit entravé au moment des opérations d'évacuation des campements²⁰.

17. Human Rights Watch, « C'est comme vivre en enfer », Abus policiers à Calais contre les migrants, enfants et adultes, 26 juillet 2017.

18. IGPN, IGA et IGGN, Évaluation de l'action des forces de l'ordre à Calais et dans le Dunkerquois, octobre 2017.

19. Nations unies, Comité contre la torture, Observations finales concernant le septième rapport périodique de la France, 10 juin 2016, CAT/C/FRA/CO/7, paragraphe 17.

20. Conseil d'État, juge des référés, ordonnance du 3 février 2021, n°448721, paragraphe 5 : *« il appartient aux préfets du Nord et du Pas-de-Calais de veiller, dans l'organisation de futures opérations, notamment en ce qui concerne la fixation des distances de sécurité, à ce qu'il ne soit pas porté à l'exercice de la liberté invoquée, une atteinte de la nature de celle mentionnée à l'article L. 521-2 du code de la justice administrative ».*

I.1.3. Des aidants, associatifs ou simples citoyens, soumis à des formes de harcèlement

20. Depuis 2016, les aidants, qu'ils soient associatifs ou citoyens, affirment être l'objet de pressions croissantes de la part des autorités publiques dans le but d'entraver leurs activités humanitaires auprès des personnes migrantes. Outre l'interdiction de la distribution de boissons et de denrées alimentaires en certains lieux de la ville de Calais²¹, ceux-ci témoignent de comportements abusifs des forces de l'ordre à leur rencontre. À cet égard, la mairie de Calais a ordonné en décembre 2020 la pose de rochers ne permettant plus aux associations de se rendre sur ce site très fréquenté par les personnes exilées parce ce qu'elles y trouvaient un accès aux besoins essentiels²². La CNCDH s'est alors interrogée sur les raisons de cette initiative²³.

21. Ainsi, selon un rapport publié par quatre associations en août 2018, les forces de l'ordre multiplieraient les amendes injustifiées à leur rencontre²⁴. En 2021, des membres d'associations ont été verbalisés pour non-respect du confinement malgré l'existence d'un motif dérogatoire pour « l'assistance des personnes vulnérables »²⁵. Au cours de sa mission à Calais, plusieurs associations ont également rapporté à la CNCDH des pratiques d'intimidation des forces de l'ordre, telles que la multiplication des contrôles d'identité, des arrestations mais également des fouilles de véhicules et des fouilles au corps. Enfin, Amnesty International alerte sur les cas de violences physiques exercées par les forces de l'ordre sur les aidants²⁶.

Recommandation n°6 : À l'instar du Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'Homme des migrants, la CNCDH recommande aux pouvoirs publics de faire cesser toute forme d'intimidation, d'entrave et de harcèlement à l'encontre des aidants²⁷. Elle recommande par ailleurs de veiller à ce que les mesures adoptées au niveau local et national, ainsi que leur mise en œuvre, facilitent le travail de celles et ceux qui défendent les droits fondamentaux des personnes exilées, au nom notamment du principe à valeur constitutionnelle de fraternité²⁸.

21. Voir infra.

22. Distribution de nourriture, de bois de chauffage, de vêtements, de tentes, accès aux premiers soins, et à des jeux.

23. [Lettre du Président de la CNCDH à la Madame la maire de Calais](#), 14 janvier 2020.

24. L'Auberge des migrants, Utopia 56, Help Refugees et Refugee Info Bus, Calais, 7 août 2018 : Le harcèlement policier des bénévoles, Étude du 1^{er} novembre 2017 au 1^{er} juillet 2018.

25. Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, article 3, I, 4° ; Décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, article 4, I, 4°.

26. Amnesty International, La solidarité prise pour cible, juin 2019.

27. Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'Homme des migrants, Rapport sur le droit à la liberté d'association des migrants et de leurs défenseurs, A/HRC/44/42, 13 mai 2020, paragraphe 89 I).

28. Conseil Constitutionnel, 6 juillet 2018, Décision n° 2018-717/718 QPC, paragraphe 7.

Recommandation n°7 : La CNCDH recommande que la France se dote d'un statut général de défenseur des droits de l'homme comme elle s'y est engagée le 9 décembre 1998 lors de l'adoption de la *Déclaration sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme*²⁹ et l'a réaffirmé lors du sommet mondial des défenseurs en 2018.

Recommandation n°8 : Alertée par des amalgames visant à considérer les aidants comme les « complices » des passeurs, la CNCDH recommande que l'importance de leur rôle, qu'ils soient de simples citoyens ou des associations, soit reconnue et valorisée par les pouvoirs publics.

1.2. Une frontière plus contrôlée et des passages plus dangereux

22. Depuis les accords de Sandhurst³⁰ prévoyant un engagement financier conséquent du Royaume-Uni pour renforcer les dispositifs « anti-migrants » dans et autour du port de Calais et à la suite des récents accords passés entre les ministres de l'intérieur français et britannique, les passages par le port de Calais sont devenus de plus en plus difficiles. De nouvelles routes de franchissement de la Manche en petits bateaux se sont développées, offrant aux réseaux de passeurs et de trafiquants de personnes exilées un nouveau champ d'action³¹.

1.2.1. Un contrôle renforcé du passage de la frontière

23. Des investissements considérables ont été et continuent d'être réalisés pour « sécuriser » le port de Calais contre les tentatives de passages par camions et sont financés en grande partie par les britanniques (environ 150 millions de livres depuis 2016). Il s'agit en particulier de l'érection d'un mur de protection « anti-migrants » de plus de quatre mètres de haut sur la rocade portuaire et de la construction de clôtures de haute sécurité sur 65 kilomètres autour du port et de l'entrée du tunnel sous la Manche. En conséquence, les tentatives de monter dans des camions restent très nombreuses (particulièrement pour les plus pauvres). Les franchissements réussis de la frontière par camions à partir de la zone de Calais seraient de plus en plus faibles.

29. Assemblée générale des Nations unies, Résolution A/RES/53/144, 9 décembre 1998.

30. Traité entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif au renforcement de la coopération pour la gestion coordonnée de leur frontière commune, signé à Sandhurst le 18 janvier 2018.

31. Le terme de passeur est un terme générique recouvrant plusieurs réalités qui vont de l'aide aux passages des frontières à titre gratuit, ou organisés par des réseaux criminels contre de fortes sommes d'argent, en passant par des personnes exilées elle-même qui financent ainsi leur propre passage. Selon le protocole de Palerme ces deux dernières catégories sont considérées comme des trafiquants de migrants car il y a contrepartie financière, même si bien entendu l'importance de chacun de ces trafics est sans commune mesure.

24. Des agents de sécurité privés sont chargés du contrôle des parkings et des lieux autour du port afin de sécuriser ces lieux. Or, il a été signalé à la délégation de la CNCDH des comportements violents à l'encontre des personnes migrantes présentes sur ces lieux ainsi que l'utilisation de chiens pour les menacer et les effrayer. Des cas de morsures ont été rapportés.

25. Depuis 2018, une nouvelle voie très dangereuse de passage de la Manche s'est développée sur des petites embarcations, les « small boats ». La préfecture maritime a dénombré 868 événements passages ou tentatives de passages en 2020 correspondant à 9 551 personnes, à comparer avec 203 passages ou tentatives de passage en 2019, correspondant à 2 294 personnes. Selon la police aux frontières, environ 50% des traversées réussiraient, sans qu'il soit possible de le confirmer. Le nombre de personnes noyées dont les corps ont été retrouvés est en augmentation : au moins 12 corps en 2020. Selon l'observatoire des migrants à Calais, plus de 200 personnes migrantes auraient trouvé la mort en tentant de franchir cette frontière entre 1999 et 2019. Pour les naufragés qui survivent, les traumatismes peuvent être très graves. Actuellement, la prise en charge des personnes sauvées en mer varie en fonction des circonstances sans tenir compte du traumatisme vécu en aval du sauvetage. Certaines sont laissées à leur propre sort, trempées et dans le froid, d'autres placées en rétention.

Recommandation 9 : La CNCDH recommande la mise en place de dispositifs publics pour la prise en charge des naufragés, ainsi que des mesures d'accompagnement spécifiques dans les cas de décès ou de disparition en mer, en lien avec les familles, les proches et les associations locales.

I.1.2. Des réseaux de passeurs et de trafiquants de personnes exilées qui ne cessent de s'adapter

26. Le développement de réseaux de passeurs et de trafiquants est la conséquence et non la cause de la persistance des tentatives de passages clandestins vers le Royaume-Uni. En effet, l'absence de voies légales d'accès au Royaume-Uni ainsi que la multiplication des obstacles pour franchir la frontière franco-britannique obligent les personnes exilées décidées à rejoindre ce pays à recourir plus fréquemment à des passeurs. Ces derniers sont davantage organisés et leur exigence est à la mesure des difficultés objectives du passage. Le coût des traversées exigé des personnes migrantes (compris entre 3 000€ et 12 000€ par personne selon les moyens de transport) représente une activité très lucrative, suscitant l'intérêt croissant des réseaux criminels. Selon la Police aux frontières, la trentaine de filières de trafiquants démantelées par an n'en représente qu'une infime partie. Au-delà des activités des « petits passeurs », il existe une montée en puissance du business du passage aux mains de réseaux violents de trafiquants de personnes exilées qui n'hésitent pas à user de contrainte physique sur les personnes exilées (y compris jusque dans les lieux de mise à l'abri).

27. Les forces de police tentent de remonter les filières mais se heurtent à la difficulté de rassembler des preuves de flagrant délit et au mutisme des victimes qui n'osent pas en dénoncer les responsables et restent parfois sous leur emprise.

Recommandation n°10 : La CNCDH recommande à nouveau aux pouvoirs publics de renforcer les moyens des forces de police afin de mettre en œuvre une politique pénale intransigeante et ambitieuse contre tout ce qui relève du trafic organisé de personnes exilées³².

II - UN SOCLE HUMANITAIRE INSUFFISANT FACE À L'URGENCE

28. Lors de son déplacement à Calais en janvier 2018, le président de la République a défini les contours d'un « socle humanitaire » consistant en la mise en place de dispositifs financés par l'État et confiés à des associations mandatées : distributions alimentaires, rétablissement de dispositifs d'accès à l'eau et aux douches (à la suite d'une condamnation de l'Etat et de la mairie de Calais par le Conseil d'État en 2017³³), et possibilités de mise à l'abri d'urgence dans des CAES. Si la réponse actuelle s'avère imparfaite et insuffisante, elle a le mérite d'exister à Calais. Au contraire, elle est quasi-absente à Grande-Synthe alors même que les conditions de survie et la détresse des personnes exilées y sont similaires.

29. La pratique récurrente voire systématique des évacuations engendre une dispersion des lieux de vie et une invisibilisation des personnes exilées. Pour répondre à cette situation, les acteurs associatifs ont développé des démarches d'« aller-vers ». Néanmoins, le changement continu des lieux de survie des personnes exilées au gré des démantèlements et la crainte de nouvelles opérations d'évacuation compliquent considérablement la tâche des associations pour les repérer et répondre à leurs besoins.

II.1. Accès insuffisant aux services essentiels

30. La délégation de la CNCDH a constaté lors de son déplacement que l'accès des personnes exilées aux services essentiels était insuffisant ou inadapté, en particulier en ce qui concerne l'effectivité des accès à l'eau et à la nourriture, à l'hygiène, à la santé, aux moyens de communication et surtout à un hébergement digne.

32. CNCDH, 26 mai 2016, [Avis sur la situation des migrants à Grande-Synthe](#), recommandation n°42, JORF n°0131 du 7 juin 2016, texte n°46.

33. Conseil d'État, Commune de Calais, Ministre d'État, Ministre de l'intérieur, 31 juillet 2017, n°412125, 412171.

II.1.1. Accès à l'eau et à la nourriture

31. A Calais, des distributions de nourriture et d'eau sont organisées quotidiennement par une association mandatée par l'État (la Vie active). Des robinets d'eau en quantité insuffisante sont mis à la disposition des personnes exilées sur quelques points fixes. À Grande-Synthe, aucune association n'est mandatée par l'État pour distribuer de la nourriture et un unique point d'eau a été mis à la disposition des personnes exilées sur le site du Puythouk.

32. Selon les propos rapportés à la délégation de la CNCDH, la moyenne d'apports nutritionnels des repas distribués par les associations mandatées par l'État ne suffit pas à certaines personnes exilées concernées en raison de leur parcours avant même leur arrivée en France et de leur épuisement, situation encore aggravée par leur jeune âge s'agissant des mineurs non accompagnés. De plus, la transformation des modalités de distribution sous la forme de maraude a entraîné des difficultés pour repérer des personnes de plus en plus dispersées et cachées au gré des démantèlements. Ainsi, malgré les maraudes pour distribuer la nourriture, les associations ont des difficultés à atteindre ces personnes exilées désormais dispersées et craintives.

33. De plus, les associations non mandatées par l'État qui tentent d'en pallier les insuffisances se heurtent de plus en plus souvent à des interdictions administratives. Un arrêté préfectoral en date du 10 septembre 2020 a interdit la distribution de nourriture et boissons gratuites dans le centre-ville de Calais³⁴, prolongé ensuite par quatre arrêtés préfectoraux³⁵. Dans une lettre adressée au ministre de l'intérieur, le président de la CNCDH s'était d'ailleurs inquiété dès septembre 2020 de l'usage de l'argument sanitaire pour restreindre le travail des associations qui viennent en aide aux personnes migrantes et a rappelé que des mesures trop restrictives de liberté peuvent créer une instabilité et une insécurité au sein d'une population déjà très vulnérable³⁶.

Recommandation n°11 : La CNCDH recommande la mise en place de distributions alimentaires en quantité suffisante et proches des lieux de vie des personnes exilées par une association mandatée par l'État à Grande-Synthe, et un renforcement du dispositif existant à Calais.

34. Préfet du Pas-de-Calais, Arrêté du 10 septembre 2020 portant interdiction de distribution de denrées en certains lieux du centre-ville de Calais, en prévention des risques sanitaires et des risques liés à la salubrité publique.

35. Préfet du Pas-de-Calais, Arrêté du 30 septembre 2020 ; Préfet du Pas-de-Calais, Arrêté du 19 octobre 2020 ; Préfet du Pas-de-Calais, Arrêté du 16 novembre 2020 portant prorogation de l'interdiction de distribution de denrées en certains lieux du centre-ville de Calais en prévention de risques sanitaires et des risques liés à la salubrité publique ; Préfet du Pas-de-Calais, Arrêté du 13 janvier 2021.

36. [CNCDH, Lettre en date du 22 septembre 2020.](#)

II.1.2. Accès à l'hygiène

34. À Calais, la mise en place de points d'eau, de latrines et de douches résulte d'une injonction des juridictions administratives faite à l'État en 2017 de « *créer dans des lieux facilement accessibles aux migrants, à l'extérieur du centre de Calais, plusieurs dispositifs d'accès à l'eau leur permettant de boire, de se laver et de laver leur vêtements, ainsi que des latrines, et d'organiser un dispositif adapté, fixe ou mobile, d'accès à des douches selon des modalités qui devront permettre un accès, selon une fréquence adaptée, des personnes les plus vulnérables* »³⁷. L'État a mandaté l'association la Vie Active pour la gestion de ces dispositifs. Ainsi, 200 douches sont proposées par jour, avec des créneaux réservés aux femmes. Pour pouvoir en bénéficier, des tickets sont distribués lors des maraudes, ce qui a pour conséquence de laisser potentiellement à l'écart certaines personnes exilées. De plus, il apparaît que le nombre de douches possibles par jour est inadapté aux besoins des personnes exilées à Calais. Une trentaine de latrines ont été installées sur trois sites à Calais.

35. À Grande-Synthe, la mairie a installé un point d'eau ainsi que deux toilettes sèches sur le site du Puythouk qui ne sont pas utilisées depuis leur installation. Elles servent actuellement d'étroit abri protégé pour une famille. Des accès aux douches sont possibles à Dunkerque deux fois par semaine.

36. Ce manque d'accès à l'hygiène pour les personnes exilées représente un vrai problème de santé publique dans la mesure où il est propice aux maladies et à leur transmission.

Recommandation n°12 : La CNCDH recommande que des dispositifs accessibles et en quantité suffisante d'accès aux douches et aux sanitaires soient installés sur les deux sites de Calais et de Grande-Synthe.

II.1.3. Accès à la santé

37. Les premiers soins urgents, ainsi que l'orientation et l'acheminement vers les services de santé au sein de l'hôpital sont assurés par des maraudes et des consultations mobiles opérées par certaines associations qui veillent à se positionner comme une passerelle vers les permanences d'accès et les soins de santé (PASS) sans pour autant s'y substituer. La fréquentation de ces dernières témoigne de la dégradation de l'état de santé général des personnes exilées et donc de l'importance des besoins.

38. La mobilité vers les permanences d'accès et les soins de santé (PASS) des centres hospitaliers de Calais et de Dunkerque est, pour certaines personnes exilées,

37. Tribunal administratif de Lille, juge des référés, 26 juin 2017 ; Conseil d'État, 6^{ème} chambre, 31 juillet 2017, n°412125.

particulièrement compliquée. Ainsi, nombre d'entre elles renoncent à une prise en charge d'urgence à laquelle elles ont droit.

39. Compte-tenu de la nécessité d'intégrer l'accès aux soins dans le « socle humanitaire » déployé par l'État, la mise en place d'une démarche d'« aller-vers » par les PASS, sur le modèle des PASS mobiles qui se sont développées dans plusieurs territoires, apparaît pertinente dans cette zone frontalière. Cela permettrait un accroissement de l'amplitude horaire d'ouverture de ces services, la mobilisation effective d'interprètes et l'élargissement du spectre des spécialités proposées (notamment en matière de soins dentaires et psychologiques).

Recommandation n°13 : La CNCDH recommande la création d'une permanence d'accès aux soins de santé (PASS) mobile adaptée aux personnes exilées et le renforcement des moyens pour la prise en charge de certaines pathologies, notamment les problèmes de santé mentale et de soins dentaires.

Recommandation n°14 : La CNCDH recommande que la prise en charge médicale prenne en compte les différentes situations de vulnérabilité et de leurs besoins spécifiques (mineurs non accompagnés, femmes).

Recommandation n°15 : La CNCDH recommande la prise en compte des personnes exilées dans le programme de vaccination contre la Covid-19 conformément aux recommandations des rapporteurs spéciaux des Nations unies³⁸.

II.1.4. Recharge des téléphones et accès à Internet

40. La délégation de la CNCDH a pu constater l'importance essentielle pour les personnes exilées d'avoir accès au téléphone et au wifi tant dans le cadre du maintien des liens familiaux que de leurs démarches administratives et dans toutes situations d'urgence. À Calais ainsi qu'à Grande-Synthe, aucune association n'est mandatée par l'État pour fournir un accès à la recharge des batteries des téléphones, du crédit téléphonique ou encore l'accès à internet. Pour pallier cette absence, le Secours Catholique-Caritas France ainsi que la Croix-Rouge française mettent à la disposition des personnes exilées des moyens de recharger leurs téléphones portables. D'autres associations proposent une connexion wifi à partir d'un camion.

Recommandation n°16 : La CNCDH recommande que l'accès aux moyens de communication (recharge de téléphone, accès à internet) soit considéré comme un besoin essentiel pris en charge au titre du « socle humanitaire ».

38. Nations unies, Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants et Rapporteur spéciale sur le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale que possible, Déclaration conjointe du 22 janvier 2021.

II.1.5. Accès à un hébergement digne

41. La mise à l'abri d'urgence des populations exilées en situation de grande vulnérabilité sur le littoral devrait être traitée comme un impératif humanitaire, relevant du droit commun, compte-tenu de la détresse et de l'extrême dénuement dans lesquels elles sont plongées. Or, le recours aux dispositifs de droit commun du 115 n'est en fait que très rarement utilisé selon les informations recueillies par la délégation, sauf pour des familles très vulnérables et pour quelques jours. Les arguments avancés sont, à la fois la saturation des dispositifs d'hébergement d'urgence dans la région, mais aussi et surtout le fait que la mise à l'abri d'urgence des personnes migrantes est considérée comme relevant de la responsabilité de l'État qui a mis en place des centres spécifiques, les CAES.

42. Pour mettre fin à l'indignité des conditions de vie des personnes migrantes sur la zone littorale, dénoncée depuis des années, et pour envisager des solutions qui prendraient acte de la présence temporaire de personnes migrantes en transit, plusieurs acteurs rencontrés pendant la mission ont défendu l'idée de la création de petites unités de vie réparties sur toute la côte de la Manche. D'une part, celles-ci donneraient la possibilité d'accéder à un hébergement d'urgence, temporaire et dans une logique de répit, aux personnes migrantes en transit ne souhaitant pas s'éloigner de la côte ni s'inscrire dans une démarche d'insertion en France. D'autre part, elles pourraient constituer une passerelle vers des dispositifs de prise en charge plus pérenne, situés à distance du littoral.

43. En effet, le constat que beaucoup de personnes migrantes renoncent à accéder aux CAES ou n'y restent que quelques jours avant de revenir sur la côte, s'explique par leur trop grande distance des points de passage à la frontière et par l'insuffisance d'un accompagnement adapté leur permettant de se projeter dans une démarche d'insertion sur le sol français.

44. L'implantation de petites unités de répit sur les territoires de différentes communes du littoral en accord avec les municipalités et avec le soutien des associations, permettrait aux personnes exilées de « se poser » en confiance et de recevoir des informations fiables sur les perspectives et les risques du passage et de l'accueil au Royaume-Uni ainsi que sur les possibilités de réaliser leur projet migratoire en France (en particulier concernant la demande d'asile).

45. Les critiques de ce type de solution au motif qu'il susciterait « un appel d'air » peuvent aisément être contredites. Elles traduisent un manque de connaissance de la réalité des projets migratoires des personnes exilées qui se déterminent non pas en fonction de la qualité de l'accueil mais de leur désir de se rendre au Royaume-Uni. A l'inverse, renoncer a priori à inventer les conditions d'un autre accueil, plus digne, revient à se résigner à l'impasse actuelle et à ses conséquences inacceptables en

matière d'atteintes à la dignité et aux droits fondamentaux de ces enfants, femmes et hommes présents aujourd'hui sur le territoire français. Afin d'éviter toute reconstitution de regroupement important en un ou deux lieux, il conviendrait d'installer des centres de transit de petite taille répartis sur de nombreuses communes de la zone côtière, et pas seulement à Calais ou à Grande-Synthe.

Recommandation n°17 : La CNCDH recommande l'implantation de petites unités de vie, le long du littoral, permettant aux personnes exilées de trouver un lieu sécurisé et un temps de répit propice à une réflexion sur leur projet migratoire.

Recommandation n°18 : La CNCDH, tout en reconnaissant les réticences actuelles, recommande d'engager et d'encourager la constitution d'une coalition des villes accueillantes sur le littoral en vue d'élaborer une stratégie réaliste et commune d'accueil, venant en soutien de la démarche initiée par le maire de Grande-Synthe.

46. Plus globalement, la CNCDH regrette que la réponse des pouvoirs publics aux besoins humanitaires des personnes exilées ne se construise qu'en réaction aux jugements successifs des tribunaux et à l'instruction des référés liberté engagés par les associations³⁹. Cette stratégie de l'urgence ne permet pas l'élaboration d'une politique publique, digne de ce nom et pérenne, définissant la configuration d'un socle humanitaire compatible avec le respect de la dignité des personnes.

Recommandation n°19 : La CNCDH recommande la mise en place d'un véritable « socle humanitaire » répondant à tous les besoins essentiels des personnes exilées sur l'ensemble de la zone et compatible avec le respect de leur dignité.

II.2. L'insuffisante prise en charge des publics particulièrement vulnérables

47. L'ensemble des personnes exilées en transit sur la zone frontalière se trouve de fait en situation de grande vulnérabilité compte tenu des politiques de destruction des campements et de l'insuffisance du socle humanitaire. De plus, certaines de ces personnes nécessitent une protection supplémentaire particulière : les mineurs non accompagnés, les femmes, les enfants et les personnes victimes de traite des êtres humains.

II.2.1. Des mineurs non accompagnés en danger

48. Lors de son déplacement, la délégation de la CNCDH a été informée de la

39. Pour exemple, Tribunal administratif de Lille, juge des référés, 22 septembre 2020, ordonnance n°2006511 ; Conseil d'Etat, 25 septembre 2020, décision en référé n°444793.

présence de mineurs en danger et en a rencontré certains. Il s'agit principalement de mineurs en provenance du Soudan, d'Erythrée, d'Afghanistan..., qui ont connu des parcours périlleux avant d'atteindre la Manche. Survivant au milieu d'adultes, ils sont confrontés à la violence des conditions de vie en errance, aux expulsions répétées, à l'insuffisance des réponses à leurs besoins fondamentaux en matière de nourriture ou de santé et à la violence des prédateurs sexuels et des trafiquants d'êtres humains. Il s'agit d'abord de mineurs en danger qui devraient pouvoir accéder à la protection à laquelle ils ont le droit comme tout mineur présent sur le territoire français⁴⁰.

49. A Calais, les associations rencontrées par la délégation ont fait état de la difficulté d'entrer en contact avec ces mineurs très mobiles. En octobre, elles avaient rencontré 209 mineurs et 164 en novembre 2020. L'association France Terre d'Asile est mandatée par l'État pour effectuer des maraudes afin d'identifier ces mineurs, de leur proposer une mise à l'abri dans leurs locaux à Saint-Omer et de préparer leur prise en charge par les dispositifs de droit commun de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) après que les autorités les aient déclarés mineurs. La capacité d'accueil est de 80 places, et 200 jeunes sont mis à l'abri tous les mois. Cependant, il a été rapporté à la CNCNH qu'une part importante de ces mineurs quitte le centre qu'ils jugent trop éloigné de la côte et retournent après quelques jours de répit vers des lieux de départ pour le Royaume-Uni. Néanmoins, une coordination des associations concernées par les mineurs non accompagnés a été mise en place à Calais il y a un an et constitue un réel progrès dans la prise en charge, mieux coordonnée, de ces enfants.

50. A Grande-Synthe, les associations évaluaient à 116 le nombre de mineurs non accompagnés repérés au mois d'octobre 2020, mais elles estiment qu'il y en a beaucoup d'autres qui n'ont pas été approchés. L'association l'AFEJI est en principe chargée d'effectuer des signalements à l'ASE, mais les associations sur le terrain ont indiqué à la délégation qu'en réalité ces signalements à l'ASE étaient essentiellement réalisés par Utopia 56 et par Refugee Women Center.

51. Si les maraudes permettent de fournir certaines informations aux mineurs sur les droits auxquels ils peuvent prétendre, il semble que finalement le manque d'accompagnement et de suivi, notamment en raison de leur très grande mobilité en raison des évacuations et de leur méfiance, en éloigne beaucoup de l'accès à une prise en charge par l'ASE. De plus, les associations témoignent de nombreux dysfonctionnements du système de prise en charge par l'État : absence de présomption de minorité jusqu'au jugement définitif après recours, de désignation d'un administrateur ad hoc ou encore de représentant légal, accompagnement adapté insuffisant, etc.

52. Il a été rapporté à la délégation que, dans le Pas-de-Calais, la moitié des mineurs étrangers non accompagnés ne seraient pas reconnus mineurs à l'issue de l'évaluation de minorité. L'assistance nécessaire pour leur permettre de faire appel n'est souvent

40. *Convention internationale des droits de l'enfant* adoptée le 20 novembre 1989.

pas suffisante et ces mineurs se trouvent exclus des dispositifs, alors même que nombre d'entre eux sont en danger (exploitation sexuelle, emprise de réseaux, violences). L'âge moyen des mineurs passant au centre d'accueil des mineurs non accompagnés de Saint Omer est de 16 ans et demi. Ainsi, un certain nombre de jeunes vont devenir majeurs rapidement et leur futur est très incertain. Enfin, très peu de jeunes se voient désigner un administrateur ad hoc, ce qui est non seulement contraire aux dispositions du CESEDA⁴¹ mais aussi particulièrement grave pour ces mineurs isolés en danger et vulnérables.

53. Enfin, le Brexit a pour effet de mettre fin aux possibilités de regroupement familial au Royaume-Uni qu'ouvrait le Règlement Dublin III dont ont notamment bénéficié, jusqu'au 31 décembre 2020, les mineurs non accompagnés.

54. Le gouvernement britannique avait déjà mis fin en 2020 aux possibilités ouvertes par l'amendement Dubs⁴² permettant le transfert vers le Royaume-Uni de certaines catégories de mineurs.

55. Les voies de migration légale vers le Royaume-Uni qui étaient (entre) ouvertes aux mineurs non accompagnés sont donc fermées. Les associations ne pourront plus proposer à ces mineurs d'accepter des mises à l'abri dans la perspective de préparer leur passage légal vers le Royaume-Uni et d'échapper ainsi aux dangers des traversées clandestines.

Recommandation n°20 : La CNCDH recommande que la présomption de minorité soit toujours prise en compte. Elle est de droit en application des textes internationaux ratifiés par la France⁴³. Toute décision concernant les mineurs isolés doit être prise dans leur intérêt supérieur à partir de leur parole et d'une évaluation objective de leur âge.

Recommandation n°21 : La CNCDH rappelle qu'en vertu du droit positif, chaque mineur non accompagné doit, dès son arrivée sur le sol français, se voir désigner un administrateur ad hoc indépendant. La CNCDH déplore le nombre insuffisant d'administrateurs ad hoc inscrits sur les listes dans le ressort de la Cour d'appel de Douai.

Recommandation n°22 : La CNCDH rappelle qu'un mineur isolé étranger sur la zone frontière franco-britannique a le droit à bénéficier de la protection de l'enfance, comme tout autre enfant en France. Sa prise en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE) est de droit commun et les moyens financiers correspondants doivent être alloués.

41. Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article L221-5 ; Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article L741-3.

42. Immigration Act, Section 76.

43. Comité des Nations unies des droits de l'enfant, Communication n°16/2017, 10 juillet 2019, CRC/C/81/D/16/2017, paragraphe 12.3.

Recommandation n°23 : La CNCDH, rappelant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁴⁴, recommande que sans attendre sa prise en charge par l'ASE, les besoins essentiels de ces mineurs en danger soient garantis : mise à l'abri en sécurité, alimentation et eau, santé, éducation, moyens de communication...

Recommandation n°24 : La CNCDH recommande que les démarches concernant le droit d'asile soient engagées très vite sans attendre leur majorité. Un mineur faisant l'objet d'un refus de prise en charge par l'ASE ne saurait voir ce droit fondamental entravé.

Recommandation n°25 : La CNCDH recommande que la prise en charge de ces mineurs soit conduite dans la perspective d'un projet d'insertion en France pour éviter la sortie sèche, à 18 ans, du dispositif de l'ASE (scolarité, aide à la recherche d'emploi, droit au séjour, aide juridique si nécessaire).

Recommandation n°26 : La CNCDH recommande au gouvernement d'engager des négociations avec le Royaume-Uni permettant de rouvrir un accès légal à son territoire aux mineurs non accompagnés en vertu du droit à la réunification familiale.

II.2.2. Des femmes insuffisamment prises en charge

56. Les femmes accompagnées de leur famille ou seules représentent aujourd'hui une minorité des personnes migrantes sur le littoral et se trouvent essentiellement à Grande-Synthe. Selon une estimation fournie à la délégation de la CNCDH lors de son déplacement, 17 familles avec enfants et 5 femmes isolées étaient présentes sur le site du Puythouk à Grande-Synthe à la mi-décembre. Aucune association n'étant mandatée par l'Etat afin d'effectuer des maraudes spécifiquement dédiées aux femmes, celles-ci ne bénéficient donc pas de prise en charge adaptée. Or, les associations intervenant à Grande-Synthe ont signalé des situations extrêmement préoccupantes de femmes en situation de très grande vulnérabilité du fait de leur isolement, ou de leur grossesse parfois, ainsi que de leur exposition à des violences conjugales ou encore à celles des passeurs ou des trafiquants. De plus, l'insécurité constante dans laquelle elles se trouvent et les traumatismes vécus pendant leur parcours d'exil ont des conséquences psychologiques parfois très graves. L'hébergement d'urgence dans les dispositifs de droit commun par le 115 n'est accessible que pour des périodes très limitées. Une mise à l'abri leur est proposée dans le CAES.

57. Enfin, les associations ne prennent pas toujours en compte les enjeux liés au genre dans le déploiement de leurs services (créneaux ou files d'attente spécifiques, adaptation de l'assistance, présence de salariés/d'interprètes de même sexe) ce qui est susceptible d'éloigner certaines femmes de l'accès aux aides en raison de la présence exclusive d'hommes.

44. CEDH, Arrêt, Cour (Cinquième Section), *Affaire Kahn contre France*, 28 février 2019, 12267/16.

Recommandation n°27 : La CNCDH recommande la mise en place par l'État d'un dispositif spécifique de repérage et de prise en charge des femmes particulièrement vulnérables (mise à l'abri, accompagnement médico-social notamment pour leur grossesse).

Recommandation n°28 : La CNCDH recommande également que les associations mandatées intègrent dans leur cahier des charges des dispositions visant à garantir un accès effectif des femmes aux différents services humanitaires proposés.

II.2.3. Les personnes victimes d'exploitation ou de traite des êtres humains

58. La délégation de la CNCDH a été informée de graves soupçons sur des pratiques de traite des êtres humains dans la zone littorale mais les victimes restent mal identifiées et mal protégées. Le contexte d'insécurité et d'instabilité dans lequel survivent les personnes exilées, ainsi que le manque de formation des acteurs, au sein des institutions (police, justice, social, santé, éducation nationale...) et des associations, rendent très difficile l'identification des victimes de traite. De plus, les réseaux exercent une forte emprise sur ces personnes ayant peur de parler d'autant plus que souvent elles dépendent de trafiquants violents pour passer la frontière.

59. En outre, il a été rapporté à la délégation que des signalements envoyés par des associations aux parquets des mineurs à la suite de soupçons avérés de traite étaient restés sans suite. La CNCDH déplore que la priorité accordée par les forces de sécurité à la recherche et à l'arrestation des trafiquants d'êtres humains ne s'accompagne pas de la mise en place d'une assistance aux victimes de ces mêmes trafiquants ou de personnes profitant de la vulnérabilité de ces personnes.

Recommandation n°29 : La CNCDH rappelle qu'un accompagnement renforcé devrait être réservé aux victimes de traite des êtres humains. Cet accompagnement passe par une sensibilisation et une formation de tous les professionnels de la santé, de l'éducation, des services sociaux, de la police, à l'identification, à l'orientation et à l'accompagnement de ces victimes⁴⁵.

Recommandation n°30 : La CNCDH recommande que les signalements aux parquets compétents concernant des personnes susceptibles d'être victimes de traite soient suivis d'effet. De plus, la CNCDH recommande que les personnes qui font ces signalements puissent en connaître les suites afin de les accompagner.

45. CNCDH, 28 avril 2020, [Avis sur la « Création d'un mécanisme national de référence » concernant la traite des êtres humains](#), JORF n°0108 du 3 mai 2020, texte n°48.

III - MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS DE PROTECTION INTERNATIONALE AU LENDEMAIN DU BREXIT

60. Par-delà l'évolution des chiffres de ces dernières années, la concentration des personnes exilées à Calais et sur les côtes de la Manche est une constante, au moins depuis l'arrivée des premiers réfugiés du Kosovo en 1999. Une part importante de cette concentration tient au dérèglement du droit d'asile à la frontière franco-britannique, ainsi qu'à l'absence de voies légales d'entrée au Royaume Uni pour d'autres motifs.

III.1. La concentration des personnes exilées à Calais et ses causes

61. À Calais et à Grande-Synthe, le nombre total de personnes exilées était estimé à 6200 personnes, en 2016⁴⁶ et à environ 1300 à la mi-décembre 2020. Les origines et les cheminements de ces personnes exilées évoquent les parcours d'errance en Europe et en France de personnes en quête de protection. Les données manquent sur la part de ces personnes qui souhaiteraient obtenir l'asile en France : selon celles relevées récemment dans les CAES de la région, cela représenterait seulement de 10 % des personnes qui y sont mises à l'abri.

62. La baisse du chiffre global dans un contexte de diminution du nombre d'arrivées en Europe, ne tient pas seulement au ralentissement des mobilités dû à la pandémie de la Covid-19, mais aussi beaucoup aux politiques européennes de fermeture des frontières. Dans une certaine mesure, cette baisse tient aussi à la politique publique de démantèlements menée depuis 2016, qui n'a d'ailleurs pas été sans effet sur les mouvements circonstanciels d'exilés entre Calais et la région parisienne. Les mesures de fermeture des frontières avec l'Italie, puis l'Allemagne, semblent avoir été prises également en fonction de la pression observée à Calais, et auraient contribué à la baisse du nombre d'exilés dans le Calaisis. Cette politique, qui prend maintenant la forme de la lutte incessante évoquée ci-dessus contre la reconstitution de tout «point de fixation » ne doit pas faire illusion. Le durcissement des mesures prises sur place conduit à l'épuisement des intéressés, mais aucunement à leur renoncement.

63. Les motifs de l'exil à Calais, tels qu'analysés dans les précédents avis, conservent leur valeur aujourd'hui : attractivité supposée de la procédure d'asile britannique, de la flexibilité du marché du travail, de la présence de membres de la famille, d'une diaspora et enfin de la connaissance de la langue anglaise⁴⁷. Il convient d'ajouter le rôle incitatif

46. CNCDH, 16 juillet 2016, *Avis de suivi sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis*, JORF n°0164 du 16 juillet 2016.

47. CNCDH, 2 juillet 2015, *Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis*, paragraphe 17, JORF n°0157 du 9 juillet 2015, texte n°102.

des passeurs, parfois depuis le pays d'origine, qui s'est renforcé. Cependant la CNCDH regrette que ce dernier argument, sans cesse invoqué et dénoncé comme étant la cause première de la « crise » à Calais par les pouvoirs publics, donne lieu à si peu d'analyses et d'études connues.

64. Une part importante des arrivées à Calais doit être mise en relation avec les impasses de la politique européenne de l'asile. Les « mouvements secondaires » des personnes « dublinées »⁴⁸ ou des personnes déboutées de l'asile venues d'autres pays de l'UE, ont eu tendance à s'amplifier en France jusqu'à 2020 plus qu'ailleurs, comme le reconnaissent les pouvoirs publics, avec Calais, souvent, en ligne de mire.

65. Les associations rencontrées estiment que pour près de la moitié des personnes exilées présentes sur le littoral ayant quitté d'autres pays européens ou se trouvant bloquées en procédure Dublin en France, l'espoir de passer au Royaume-Uni est une sorte de tentative de la dernière chance après des parcours d'errance en Europe. Le faible nombre de demandes d'asile est difficile à interpréter. Elle est saisie moins par les enregistrements de demandes que par les entretiens informels ou les maraudes. L'asile paraît parfois moins recherché que le marché du travail britannique ou une réunification familiale au Royaume-Uni. Mais la demande d'asile est ainsi doublement empêchée : si les personnes exilées la déposent en France, elles peuvent craindre d'être l'objet d'un transfert « Dublin » ; et la former au Royaume-Uni est impossible puisque la frontière est positionnée sur le territoire français en vertu des accords du Touquet.

III.2. La question de l'asile à la frontière britannique

66. Trois dérèglements affectent aujourd'hui l'exercice du droit d'asile à Calais : le dérèglement de la politique européenne, le dérèglement de la politique française, le dérèglement de la politique d'asile au Royaume-Uni.

III.2.1. Le dérèglement de la politique européenne

67. Le dérèglement de la politique européenne d'asile est l'une des causes fondamentales l'arrivée à Calais de personnes déboutées du droit d'asile ou « dublinées » dans un autre pays de l'UE. Ce premier constat oblige à penser des solutions d'accueil, au moins tant que cette cause n'aura pas disparu.

III.2.2. Le dérèglement de la politique française

68. Dérèglement auquel participe la politique française, tant que l'accueil et

48. Personnes exilées soumises à la procédure du règlement Dublin III précité.

l'hébergement de tous les demandeurs d'asile ne sont pas assurés⁴⁹. Il a été rapporté à la délégation de la CNCDH, notamment par des personnes exilées et des associations qui les assistent sur place, une critique sévère des insuffisances actuelles de cet accueil dans toute la France. A cette remarque de portée générale, s'ajoute l'observation des conditions et difficultés dans lesquelles se trouvent les exilés qui souhaitent demander l'asile en France à Calais, telles que l'éloignement du guichet, désormais transféré de Calais (sous-préfecture) à Lille (préfecture), ou l'insuffisance des dispositifs d'information en matière de droit d'asile (accès à ce droit assuré par l'OFII et des associations comme la Cabane juridique).

69. De plus, en dépit de la reconnaissance des dysfonctionnements du règlement Dublin III, son application rigide par la France conduit à un nombre de personnes en errance et privées de droit, dont un certain nombre se retrouve à la frontière franco-britannique. Or, ce même règlement Dublin prévoit une clause humanitaire (article 17-4) pour des situations exceptionnelles, ce qui est le cas ici.

Recommandation n°31 : À court terme et dans la perspective d'un accord avec le Royaume-Uni concernant la gestion de la demande d'asile à la frontière, la CNCDH demande l'activation de la clause humanitaire du règlement Dublin III non comme un substitut aux obligations du Royaume-Uni mais comme une contribution de la France à l'accueil des personnes demandant l'asile à Calais et Grande-Synthe.

III.2.3. Le dérèglement de la politique d'asile au Royaume-Uni

70. Le premier symptôme de ce dérèglement, trop peu connu, se voit dans le nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés enregistrés en 2020 au RU rapportés à sa population de 5,78 pour 10 000, en comparaison avec 19,52 pour l'Allemagne, 16,93 pour la France ou 60,57 pour la Grèce⁵⁰.

71. La cause de cette particularité, pour un État fondateur des *Conventions de Genève*, n'est pas seulement géographique. Pour l'essentiel, cette demande est juridiquement et effectivement empêchée par les accords bilatéraux entre la France et le Royaume-Uni qui situent en France le contrôle des entrées sur le territoire britannique au départ de Calais (voir notamment l'article 9 du traité du Touquet⁵¹ pour les ports et l'article 4 du Protocole additionnel de Sangatte pour les gares).

49. Schéma national de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés du 19 décembre 2020

50. Eurostat, chiffres 2020.

51. Accords du Touquet, article 9 : « *Lorsqu'une personne émet une demande d'asile ou sollicite toute autre forme de protection prévue par le droit international ou le droit national de l'État de départ au cours d'un contrôle effectué dans l'État de départ par les agents en poste de l'État d'arrivée, la demande est examinée par les autorités de l'État de départ conformément à la procédure nationale de cet État.* »

III.2.4. Des pistes de solutions pour sortir de l'impasse

72. Depuis le Brexit, le Royaume-Uni n'est plus lié par le règlement Dublin III. Par ailleurs le Brexit change les perspectives et justifierait une remise en cause des accords du Touquet.

73. Historiquement, le Royaume-Uni avait jugé opportun de se soumettre au règlement Dublin, ce qui lui permettait de justifier de ne pas ouvrir la possibilité de demander l'asile au Royaume-Uni à sa frontière (à Calais en l'occurrence) à des personnes ayant déjà séjourné dans un autre pays de l'UE.

74. La sortie du Royaume-Uni du régime Dublin rendant cette logique obsolète, une procédure d'asile à la frontière du Royaume-Uni retrouve son sens. L'obstacle dressé par les accords du Touquet n'est plus justifié par le système de répartition des demandeurs d'asile organisé par le règlement Dublin. La France est, plus encore qu'en 2015, fondée à contester la compatibilité de ces traités (et des arrangements administratifs conclus pour leur mise en œuvre, qui devraient être publiés pour permettre d'apprécier la compatibilité de l'ensemble) avec les stipulations de la *Convention de Genève* sur les possibilités de demander l'asile à l'arrivée sur le territoire d'un État partie.

75. Sortant du champ d'application de Dublin, le Royaume-Uni ne peut plus procéder à des transferts de demandeurs d'asile vers les États de l'UE⁵². Cela pourrait inciter le Royaume-Uni à rechercher la conclusion d'accords de réadmission (accords qu'annoncent ou amorcent sans doute les premiers arrangements administratifs bilatéraux conclus avec la France les 12 juillet et 28 novembre 2020, qui permettent, selon les déclarations ministérielles, de refouler vers la France les exilés arrivés par voie maritime sur les côtes britanniques) en remplacement des accords du Touquet.

76. Si le Royaume-Uni s'engage dans cette voie, il est possible d'envisager une négociation sur une répartition ordonnée des demandes d'asile qui se présentent à la frontière à Calais et à Grande-Synthe. La solution pourrait être radicale (dénonciation des accords du Touquet par la France, et mise en place par le Royaume-Uni d'une procédure d'asile à la frontière comme c'est le cas dans les ports et aéroports français), ou bien progressive (les contrôles du passage de la frontière pourraient perdurer un certain temps à Calais, si le Royaume-Uni accepte d'entrer dans une discussion sur le sort des personnes exilées qui lui demandent l'asile).

77. La clause de dénonciation des accords de Sangatte et du Touquet comporte une obligation de préavis de deux ans, propice à une démarche par étapes : deux ans pour négocier un partage de l'accueil des demandeurs d'asile (et prévoir des critères).

52. Alors qu'il avait activé en 2019 les transferts Dublin, notamment pour les exilés dont il pouvait estimer qu'ils avaient séjourné plus de cinq mois en France

La France pourrait utiliser, à titre transitoire comme en 2016, la clause humanitaire du règlement Dublin III pour prendre sa part dans l'accueil des personnes exilées sous procédure Dublin.

78. L'intérêt pour le gouvernement français d'engager ces démarches existait déjà en 2015 lorsque la CNCDH demandait la dénonciation des accords bilatéraux franco-britanniques⁵³. D'autres États de l'UE pourraient soutenir la France, comme la Belgique qui n'est pas entrée dans cette logique d'accords déplaçant la frontière britannique sur son territoire, ou l'Italie et l'Allemagne, qui ont souffert de nos mesures de fermeture des frontières liées à la situation à Calais.

79. Les recommandations qui suivent ouvrent un espace de négociation possible et s'adressent au gouvernement français. A défaut de saisir cette opportunité, celui-ci est condamné à s'enfermer dans une impasse qui dure depuis des années : verrouillage de la frontière et opérations d'évacuation au prix d'atteintes intolérables à la dignité et aux droits fondamentaux des personnes exilées.

Recommandation n°32 : La CNCDH recommande à nouveau la dénonciation des traités de Sangatte et du Touquet⁵⁴.

Recommandation n°33 : En application de la clause de dénonciation prévoyant un préavis de deux ans, la CNCDH recommande que le gouvernement français engage au cours de ce préavis une négociation avec le Royaume-Uni, ainsi qu'avec les autres États membres de l'UE intéressés, portant sur des accords de répartition de l'accueil des demandeurs d'asile enregistrés sur le littoral des Hauts-de-France. En outre, elle recommande notamment de négocier, en contrepartie d'éventuels accords de réadmission avec le Royaume-Uni, le développement de voies légales d'accès au territoire britannique, telle, notamment, une procédure d'asile à la frontière.

Recommandation n°34 : La CNCDH recommande la publication des arrangements administratifs conclus entre la France et le Royaume-Uni en application des traités de Sangatte et du Touquet.

53. CNCDH, 16 juillet 2016, *Avis de suivi sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis*, JORF n°0164 du 16 juillet 2016.

54. CNCDH, 16 juillet 2016, *Avis de suivi sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis*, recommandation n°1, JORF n°0164 du 16 juillet 2016

80. En conclusion, la CNCDH considère que la détérioration des conditions dans lesquelles survivent les personnes exilées sur la zone frontalière ainsi que la violation récurrente de leurs droits fondamentaux sont inacceptables sur le territoire de la République et par ailleurs inutiles dès lors qu'elles n'affecteront pas la détermination de toutes les personnes exilées dans leur projet migratoire.

81. À l'instar du Défenseur des Droits, la CNCDH « *exhorte les pouvoirs publics à ne pas s'obstiner à ce qui s'apparente à un déni d'existence des exilés* »⁵⁵ et appelle à une réorientation des priorités d'action mises en œuvre sur ce territoire.

82. Dans l'immédiat, la CNCDH en appelle au rétablissement du dialogue et de la coopération entre les différentes parties concernées (État, collectivités locales, associations et société civile) dans le seul but de protéger des vies et de respecter les droits fondamentaux et la dignité des personnes à la frontière franco-britannique. Cette coordination doit aussi permettre la recherche de solutions réalistes à long terme et l'élaboration de stratégies qui incluent la contribution et l'expertise et l'expérience de tous les acteurs, en particulier de celles des associations⁵⁶.

83. La CNCDH considère enfin que la situation de Calais ne doit pas rester sans perspective et que des alternatives doivent être envisagées, tant sur le plan de l'organisation de conditions d'accueil et d'accompagnement que sur le plan d'une transformation politique des relations franco-britannique concernant la gestion des demandeurs d'asile et des entrées légales sur le territoire du Royaume-Uni.

55. Défenseur des droits, Communiqué suite à la visite de la Défenseure des droits, 22 septembre 2020

56. CNCDH, 16 juillet 2016, *Avis de suivi sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis*, JORF n°0164 du 16 juillet 2016.

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES ET AUDITIONNÉES PAR LA CNCDH

Personnes rencontrées lors du déplacement de la CNCDH

De nombreuses personnes exilées rencontrées à Calais, notamment au Fort Nieulay et dans les locaux du Secours Catholique-Caritas France, et Grande-Synthe sur le site dit du Puythouck.

Madame Marie Le Ray, Plateforme des Soutiens aux Migrant.e.s
Madame Lucie Bichet, Safe Passage
Madame Camille Boittiaux, Refugee Rights Europe
Monsieur Antoine Caquot, Choose Love, Protection de l'enfance
Monsieur Antoine Guittin, Help Refugees/Choose Love
Madame Claire Cleenewerck, Amnesty Nord-Pas-de-Calais/Somme
Madame Juliette Delaplace, Secours Catholique-Caritas France - Littoral Nord
Madame Morgane Denieul, France Terre d'Asile
Madame Aurélie Denoual, Médecins du Monde – Programme Nord Littoral
Madame Marion Dumontet, La Cabane Juridique
Madame Nora Fellens, La Cabane Juridique
Madame Vittoria Logrippio, Croix Rouge française – Dispositif mobile de soutien aux exilé.e.s
Madame Siloé Medriane, Utopia 56 Calais
Madame Claire Millot, Salam
Madame Sylvie Desjonquère, Emmaüs France
Monsieur Robert Després, Bethlehem
Madame Claudette Hannebicque, ADRA Dunkerque
Madame Clara Houin, Project Play
Madame Laure Pichot, Utopia 56 Grande-Synthe
Madame Vaina Tetaronia, Refugee Women's Centre
Monsieur Stéphane Duval, directeur de la Vie Active
Monsieur François Guennoc, Auberge des Migrants
Monsieur Ezedine Kara, adjoint aux solidarités, Mairie de Calais
Madame Faustine Maliar, directrice de cabinet, Mairie de Calais
Monsieur Martial Beyaert, Maire de Grande-Synthe
Monsieur Louis le France, Préfet du Pas-de-Calais
Monsieur Guillaume Thirard, sous-préfet de Saint-Omer
Monsieur Hervé Tourmente, sous-préfet de Dunkerque
Monsieur Michel Tournaire, Sous-préfet de Calais
Madame Hélène Bodart, directrice départementale, France terre d'asile
Monsieur Claude Picarda, directeur de CHRS et CAES, La Vie active
Monsieur Hervé Derache, commissaire divisionnaire de police, directeur interdépartemental de la police aux frontières du Pas-de-Calais

Human Rights Observers
Refugee Youth Service

Personnes auditionnées par la CNCDH

Monsieur Nathanaël Caillaux, Secours Catholique-Caritas France

Madame Lisa Maracani, Amnesty International

Madame Katia Roux, Amnesty International

Madame Maria Serrano, Amnesty International

Monsieur Olivier Cahn, professeur de droit privé et de sciences criminelles, Université de Tours

Monsieur Matthieu Tardis, Institution national des relations internationales (IFRI)



COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, la **Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNC DH)** est l'**Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme française, accréditée de statut A par les Nations unies.**

L'action de la CNC DH s'inscrit dans une quadruple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'Homme ;
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en matière de droits de l'Homme et de droit international humanitaire ;
- Assurer un suivi de la mise en oeuvre par la France des recommandations formulées par les comités de suivi internationaux et régionaux ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits de l'Homme.

L'indépendance de la CNC DH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées. Ainsi,

seule institution assurant un dialogue continue entre la société civile et les experts français en matière de droits de l'homme, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNC DH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014, sur la mise en oeuvre des Principes directeurs des Nations unies sur les entreprises et les droits de l'Homme depuis 2017, et sur la lutte contre la haine et les discriminations anti-LGBTI depuis avril 2018.

La CNC DH est en outre la Commission française de mise en oeuvre du droit international humanitaire » au sens du Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

20 Avenue Ségur - TSA 40 720 - 75334 PARIS Cedex 07

Tel : 01.42.75.77.09

Mail : cncdh@cncdh.fr

www.cncdh.fr



@CNC DH



@cncdh.france