

# Actualités Droits-Libertés du 14 janvier 2013



**CREDOF – Revue des Droits de l’Homme**  
*Centre de Recherches et d’Études sur les Droits Fondamentaux*  
*Université Paris Ouest Nanterre La Défense*

## **DÉFENSEUR DES DROITS : Recommandation générale relative à la situation des migrants dans le Calaisis**

*par Gabrielle Hébrard*

*A la suite d'une réclamation relative à la situation des migrants dans le Nord-Pas-de-Calais, les agents du Défenseur des droits ont pu se rendre sur place pour réaliser un certain nombre d'observations. Les conclusions de la Recommandation générale du 13 novembre 2012 sont sans appel. Outre un contexte migratoire plus que particulier et une situation dramatique sur le plan humanitaire pour un grand nombre d'exilés, la situation d'exception prend aussi corps dans les dérives policières flagrantes qui viennent aggraver le climat délétère qui règne dans la région. En application des articles 25 et 29 de la loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits adresse sa décision au ministre de l'Intérieur, qui dispose d'un délai de trois mois pour répondre. La Recommandation générale, riche en exemples et témoignages, a ce mérite d'interpeller la place Beauvau sur des faits établis. Les réponses du Ministère sont maintenant très attendues puisqu'elles donneront l'orientation du Gouvernement sur le souhait réel ou non de faire évoluer la situation dans le Calaisis.*

**Lire le texte intégral sur [le site de la Revue des Droits de l’Homme](#)**

De longue date la région du Calaisis constitue une importante plate-forme migratoire en Europe. L'ensemble des communes du littoral du Nord-Pas-de-Calais sont amenées à traiter cette problématique d'immigration irrégulière et précaire. Nombreux sont ceux qui rejoignent la Côte d'Opale pour tenter d'achever leur voyage et rejoindre la Grande-Bretagne. Beaucoup sont prêts à risquer leur vie : la traversée clandestine réellement dangereuse, se solde souvent par un échec, parfois par un drame. Ainsi, le bras de mer de 34 kilomètres reste infranchissable pour certains, qui contemplent de loin les falaises blanches de Douvres, comme leurs espérances. Dès lors, le littoral nord de la France devient la terre d'accueil plus ou moins transitoire d'une population démunie, sans ressources et bien souvent irrégulière sur le territoire français.

Sur la côte, la survie des exilés s'organise aléatoirement, appuyée par la solidarité locale dont les associations d'aide aux migrants constituent la principale architecture. Ainsi, des « *camps* » voient le jour, seule alternative à la rue pour un grand nombre. La vie dans ces endroits reste rythmée par les interventions policières d'expulsion et de démantèlement.

C'est dans ce cadre que le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative au harcèlement dont seraient victimes les migrants. Initiée par le collectif No Border, elle a été portée finalement par vingt-trois organisations, collectifs, syndicats et associations.

La [recommandation du Défenseur des droits](#) a le mérite de remettre un coup de projecteur sur l'épineuse question des migrants dans le Calaisis, qui, si elle reste d'une actualité brûlante, n'est pourtant pas récente. Ainsi, en dehors de la fermeture du « *centre d'hébergement et d'accueil d'urgence humanitaire* » de Sangatte en décembre 2002, et du démantèlement de la « *jungle* » de Calais en septembre 2009 – événements déterminants dans la problématique ici traitée –, qui avaient su conquérir les titres de presse, le contexte calaisien reste peu couvert médiatiquement, alors qu'il est aisément qualifiable d'exceptionnel sur le territoire français, et ne semble pas devoir trouver de

solution probante dans un futur proche. A cet égard, le Défenseur des droits, à propos du « *harcèlement policier* » en tant que tel, fait état d'interrogations régulièrement formulées par les institutions internationales et européennes – parmi lesquelles [celle du Comité contre la torture des Nations-Unies](#). On peut noter que cette décision, en date du 13 novembre 2012, intervient quatre mois après le retrait de la présence physique du HCR ([Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés](#)) à Calais, lequel exerçait son mandat lors de maraudes sur le littoral nord depuis 2009. Coïncidence paradoxale et de fait révélatrice d'un problème qui semble insoluble.

La [Recommandation générale](#) a été rendue le 13 novembre 2012 après consultation du [Collège déontologie de la sécurité](#). Elle est le fruit de plusieurs déplacements sur place des agents du Défenseur des droits et de multiples auditions. L'intérêt principal du document tient précisément en ces activités de recherches et d'observation, apportant de nouveaux éléments au débat, riches d'une bonne documentation. **Il ressort de façon générale une absence problématique de données probantes, puisque la majorité des constats s'appuie sur des témoignages.** Par ailleurs, sur de nombreux points la parole des migrants et des associations diverge de celle des représentants des forces de l'ordre et le débat semble souvent tourner autour d'une contradiction radicale entre les dires de chacun (voir pour illustration le prompt échange épistolaire entre [le Syndicat de la Magistrature](#) et [le Procureur général de la Cour d'appel de Douai](#)). Pour autant, la Recommandation indique à plusieurs reprises qu'au regard de l'abondance de témoignages concordants, les faits allégués peuvent être considérés comme établis. La parole des différentes parties en présence est recherchée (migrants, associations mais également représentants des forces de l'ordre et des services techniques de la mairie). **Cet angle de vue renforce la crédibilité de la démarche et permet de dégager une analyse de la situation qui se veut objective.** De ce point de vue, l'opération est réussie.

La Recommandation générale trace en premier lieu les contours du contexte calaisien. Ainsi, est évoquée la question des flux mixtes, problématique prépondérante en l'occurrence puisque les demandeurs d'asile et les simples migrants ne se voient en théorie pas appliquer le même régime.

Les données relatives à la présence policière sont significatives. Le Défenseur des droits relève « *un important dispositif policier* » (page 5) mis en place en vertu de plusieurs accords franco-britanniques (notamment le [Traité du Touquet du 4 février 2003](#) et « *l'Arrangement administratif* » du 6 juillet 2009), visant à renforcer les possibilités de contrôles frontaliers bilatéraux et mettant à la charge des Britanniques, la mise en place et l'entretien de nouvelles technologies de détection, à charge pour la France d'assurer en contrepartie une « *diminution du nombre d'étrangers en situation irrégulière à la frontière* » (le Défenseur des droits cite le rapport de Migreurop, [Les frontières assassines](#), Hors collection, octobre 2009, p. 69). Ainsi, Dominique Baudis fait état de 500 agents de la police aux frontières (PAF) présents sur le département, ainsi que d'une compagnie républicaine de sécurité (CRS) composée d'environ quatre-vingts agents, présente constamment.

Le Défenseur des droits rapporte ensuite les faits allégués par les auteurs de la réclamation avant de les reprendre pour y ajouter ses observations et son analyse. L'ensemble édifiant des constatations de Dominique Baudis porte en premier lieu sur les contrôles et interpellations répétées (1°) ; puis sur les opérations de visite, d'expulsions et de destructions de squats et d'effets personnels (2°).

## **1°/- Les contrôles et interpellations répétées**

Il est rappelé qu'un contrôle d'identité ne se fait « *par principe que sur les zones désignées par les réquisitions du Parquet, les zones portuaires et les squats* ». Pour autant, en dehors de celles-ci, il est relevé que des policiers procèdent à des contrôles en cas de constatation d'infraction comme par exemple « *une traversée en dehors des passages cloutés, un crachat, un jet de pierre, une station sur la pelouse d'un parc* » (page 13). Ces contrôles, bien entendu, « *visent en réalité à permettre la révélation d'une infraction à l'entrée et au séjour sur le territoire* ». Le Défenseur des droits indique en effet clairement que « *l'infraction originelle [qui] fond[e] le contrôle d'identité ne fait jamais l'objet d'un procès-verbal de contravention* » (page 14). La Recommandation générale dénonce le caractère

inopportun de ce type de pratique.

Outre leur motivation discutable, **c'est la récurrence des contrôles d'identité et des interpellations qui provoque le sentiment de harcèlement chez les migrants**. Le Défenseur des droits fait état de « *13000 interpellations réalisées en 2011* » (ce chiffre ne prend pas en compte les contrôles d'identité non suivis d'une interpellation), aboutissant à 662 éloignements. Ce constat est sans appel puisqu'il révèle une disproportion flagrante entre les moyens mis en œuvre par rapport au but poursuivi. Par ailleurs, il traduit **des problématiques régionales latentes : une dynamique de flux migratoires mixtes combinée à une communauté de migrants « ni-expulsables-ni-régularisables »**. Ces derniers sont souvent déboutés du droit d'asile et ne peuvent pourtant pas être renvoyés chez eux, soit parce qu'ils risquent des traitements inhumains et dégradants que la Cour européenne des droits de l'Homme proscrit (Article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ; soudanais et afghans sont dans cette situation ; à ce propos, v. Cour EDH, Anc. 5<sup>e</sup> Sect. 2 février 2011, *I.M. c. France*, Req. n° 9152/09 – [ADL du 3 février 2012](#)). Soit parce que les autorités de leur pays de nationalité refusent de les réadmettre sur le territoire ou bien opposent des formalités d'une rigueur extrême (c'est le cas de l'Iran et de l'Érythrée par exemple). Ces personnes n'ont d'autre issue que le maintien irrégulier sur le territoire français, peut-être dans l'attente d'une traversée périlleuse vers l'Angleterre. Ainsi, le Défenseur des droits rapporte des exemples de personnes ayant été conduites au commissariat plusieurs fois dans la même journée. Il indique bien que « *le caractère volontaire ou non de la répétition des contrôles d'identité ou interpellations n'est pas établi* » (page 16), mais des « *pratiques de vérifications successives et indues* » trouvent néanmoins à être caractérisées à travers ces constats. Enfin, il ajoute que « *c'est la répétition d'une intervention ou d'un acte des forces de l'ordre dans un temps rapproché, sur des personnes vulnérables que sont les migrants, qui les rend disproportionnés et critiquables* » (page 25).

La piste évoquée par Dominique Baudis pour mettre fin à ces pratiques est d'ordre légal puisqu'il recommande « *la stricte application de l'article 78-3 du code de procédure pénale, prescrivant la délivrance systématique d'un procès-verbal à la personne retenue* ». Il paraît pourtant impossible de faire ici l'impasse sur la question des contrôles au faciès qui est fatalement liée à celle de la répétition des contrôles. Dans le [rapport relatif aux relations police/citoyens et aux contrôles d'identité](#) du 16 octobre 2012, Dominique Baudis avait déjà montré sa frilosité, quant à l'instauration de récépissés (voir Marianne Gourcuff, « [Rapport relatif aux relations police/citoyens et aux contrôles d'identité du Défenseur des droits](#) », in *Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF*, 23 octobre 2012). A cette image, **le Défenseur se contente d'en appeler à la stricte application de la loi, ce qui semble, en effet être le minimum, voire être relativement léger et ne résout absolument pas la question des contrôles au faciès qui se pose sans aucun doute ici**. En tout état de cause, cette recommandation tombe en désuétude désormais puisque l'entrée en vigueur, à l'aube de 2013, de la [loi du 31 décembre 2012 sur la retenue des étrangers](#) rend caduque l'application d'une procédure de vérification d'identité dans ces cas de figure (sur ce dispositif, v. Benjamin Francos, « [Un avis cinglant envers un projet de loi qui heurte les droits des étrangers et les exigences européennes](#) » [PDF] in *Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF*, 3 décembre 2012). Par transposition, on peut déduire que c'est la stricte application de l'article [L 611-1-1 I, alinéas 8 et suivants du CESEDA](#) qui est demandée par le Défenseur des droits.

A l'appui de la Recommandation générale est citée une contribution du HCR expliquant la présence à Calais de « *migrants à la recherche de meilleures conditions de vie et de personnes [ayant] besoin d'une protection internationale* » (page 3). A cet égard, le Défenseur des droits évoque la situation des demandeurs d'asile et rappelle qu'en vertu des articles [L 741-1 et suivants du CESEDA](#) « *lorsqu'un étranger a été admis à séjourner provisoirement en France eu titre de l'asile, il se voit remettre une autorisation provisoire de séjour (APS) d'un mois* », temps durant lequel il formulera sa demande auprès de [l'Office française de protection des réfugiés et des apatrides \(OFPRA\)](#), après quoi, il lui est délivré un récépissé de trois mois renouvelable. Ces types de document permettent aux demandeurs d'asile de séjourner régulièrement sur le territoire. Le Défenseur des droits dénonce à juste titre les interpellations qu'ils subissent – alors même qu'ils devraient en être préservés –, surtout lorsqu'à la suite d'interpellations groupées, les demandeurs

d'asile identifiés comme tels sont relâchés sur la route, au cours du trajet vers le commissariat. Dominique Baudis recommande ainsi que les forces de police « *examinent avec attention les documents qu'ils ont en leur possession* » (page 25). Cependant, **l'institution passe sous silence la question des demandeurs d'asile aux « empreintes inexploitablees »** – ils constituent pourtant la majorité de ceux présents sur la Côte Nord – qui peut expliquer la fréquence des interpellations.

En effet, lors du dépôt d'une première demande d'asile, il est procédé par les services de la sous-préfecture de Calais à une prise d'empreintes en vertu de la réglementation européenne Dublin II ([Règlement \(CE\) n°343/2003 du Conseil du 18 février 2003, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers](#)). Si les empreintes du primo-demandeur sont illisibles, il est invité à se représenter à la sous-préfecture dans un délai d'un mois pour une nouvelle prise d'empreintes. A cet effet, une convocation lui est remise, qui, si elle porte bien le sceau des services sous-préfectoraux, ne constitue en rien un titre de séjour. Lors de la seconde prise d'empreintes, si celles-ci sont à nouveau inexploitablees, la demande est considérée comme reposant sur une fraude délibérée ([Article L741-4, 4° du CESEDA](#)). Le requérant se voit délivrer un refus d'APS et est placé en procédure prioritaire ([article 723-1 alinéa 2 du CESEDA](#)). La sous-préfecture remet alors un document au demandeur, prouvant qu'il se trouve bien en attente de l'instruction de son dossier. Il y est apposé une photographie d'identité.

Dans ces cas de figure, le requérant, bien qu'il puisse se maintenir sur le territoire jusqu'à la notification de la décision de l'OFPRA, ne dispose d'aucun véritable titre de séjour. La majorité des demandeurs d'asile présents sur les côtes calaisiennes se trouve dans cette situation ô combien bancale. Et ce, sans compter que la procédure prioritaire ne constitue absolument plus désormais une procédure d'exception. Les délais d'attente, théoriquement de quinze jours suivant la demande ([Article R 723-3 du CESEDA](#)), sont venus rattraper ceux des procédures normales (autrement dit de nombreux mois sur le territoire français sans titre de séjour – sur les carences de la procédure prioritaire, v. Cour EDH, Anc. 5° Sect. 2 février 2011, [I.M. c. France](#), Req. n° 9152/09 – [ADL du 3 février 2012](#)). **Il est surprenant que Dominique Baudis n'ait pas évoqué cette question, pourtant prépondérante en région Nord-Pas-de-Calais, et qui explique pour beaucoup les interpellations auxquelles doivent faire face les demandeurs d'asile.** Ce dysfonctionnement considérable dans le dispositif français de l'asile méritait à tout le moins d'être évoqué, sans doute de faire l'objet d'une recommandation.

La Recommandation générale s'arrête ensuite sur les pratiques de contrôles et interpellations constatées sur les lieux de repas et de soin, les juge contraires à [la circulaire du 23 novembre 2009 du ministre de la Justice](#) et indique que « *de telles interventions de la part des forces de l'ordre portent atteinte d'une part à l'action humanitaire et d'autre part à la sécurité des personnes vulnérables [...] qui se rendent sur les deux seuls points où est apportée une aide indispensable à leur survie* » (page 18).

## **2°/- Les opérations de visites, d'expulsions et de destructions de squats et d'effets personnels**

La Recommandation générale rapporte des visites répétées sur les lieux de vie des migrants (squats et campements) ; elles visent à « *recenser les personnes présentes* » et à faire « *baisser de façon plus efficace la pression migratoire* » (page 18). Les faits évoqués quant à certains comportements policiers lors de ces opérations sont relativement ahurissants. Le Défenseur des droits parle notamment d'une opération en 2011 lors de laquelle des fonctionnaires de police étaient intervenus sur un squat au son d'une « *musique africaine diffusée à fort volume sonore* ». Sur ce point, le document apporte l'éclaircissement des autorités de police, lesquelles évoquent une méthode permettant des « *contacts détendus* », pour autant jugée non « *professionnelle* » par la responsable des dits fonctionnaires. En dépit de ces explications, **le Défenseur des droits, à la lumière des nombreux témoignages recueillis, parle de « comportement très provocateur et irrespectueux »** (page 19).

Des événements aussi choquants que ceux évoqués dans la Recommandation du Défenseur reposent la question de l'identification de leurs auteurs. Mesure qu'il avait déjà préconisée ([Décision 2009-212 du Défenseur des droits](#), 22 novembre 2011 ; [Rapport précité](#) du 16 octobre 2012 – [ADL du 23 octobre 2012](#)), Dominique Baudis recommande « *notamment l'introduction du matricule* » (page 26).

La question des opérations d'expulsion est le dernier point soulevé par Dominique Baudis ; « *très nombreuses* », elles « *répondent à la volonté affichée [...] d'éviter tout regroupement de migrants à Calais* » (page 20). Le Défenseur constate d'une part, l'existence « *d'un type d'expulsion en dehors de tout cadre juridique* » (page 21) se réalisant de fait à la suite d'interpellations de migrants sur leurs lieux de vie. Cette pratique est condamnée en ce qu'elle « *ne permet pas aux migrants de bénéficier des garanties juridiques attachables aux procédures d'expulsion* » (page 22). Il est recommandé son « *abandon immédiat* » (page 25). Dominique Baudis rappelle en outre les dispositions de la [circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites](#) visant « *l'accompagnement des personnes expulsées, en particulier en matière d'hébergement* » (page 20).

Le Défenseur des droits ajoute que les demandeurs d'asile ne bénéficient généralement pas de « *contrepartie à l'issue des opérations d'expulsion* » (page 22). Ce constat recoupe la problématique des demandeurs d'asile aux empreintes inexploitable placés en procédure prioritaire. En effet, **en pratique, seuls les demandeurs d'asile placés en procédure normale sont susceptibles d'avoir accès à un hébergement d'urgence** (sur les conditions matérielles d'accueil – dont l'hébergement – des demandeurs d'asile, v. CJUE, 4<sup>e</sup> chambre, 27 septembre 2012, [Cimade & Gisti](#), C-179/11 – [ADL du 2 octobre 2012](#)). En outre, les places immédiatement vacantes se trouvent pour la majorité en Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), et non pas en Centre d'accueil des demandeurs d'asile – où ces derniers peuvent bénéficier d'un accompagnement administratif et juridique. A Calais, la plupart des demandeurs d'asile sont placés en procédure prioritaire, ne bénéficient d'aucune solution d'hébergement, et subissent les conséquences des opérations d'expulsion et de démantèlement. Dans ces conditions, il n'est pas de doute que les possibilités pour monter un dossier sérieux devant l'OFPRA sont considérablement amoindries.

De façon générale, le Défenseur des droits pointe ainsi **la faiblesse du dispositif d'hébergement d'urgence en œuvre à Calais** et recommande « *la stricte observation des dispositions de la [circulaire interministérielle du 26 août 2012](#)* ». Pour autant, au regard des insuffisances établies, rendre ces garanties effectives nécessiterait en réalité la mise à disposition de moyens spécifiques et très conséquents.

Outre les questions d'hébergement, les opérations d'expulsion posent le problème du devenir des effets personnels des migrants, ramassés par les services de la municipalité. En dépit de contradictions dans les discours des parties auditionnées, le Défenseur des droits indique que les migrants « *ne sont que très rarement informés de la possibilité de récupérer leurs effets personnels* », que les conditions dans lesquelles sont réalisées le ramassage et le stockage aboutissent bien souvent à une « *destruction, dégradation ou disparition des affaires* » (page 24). Dominique Baudis condamne cette situation et demande qu'il y soit « *mis un terme* ».

\*  
\* \*

De fortes tensions animent l'ensemble des relations et des échanges entre les différentes parties prenantes à la situation calaisienne. Dominique Baudis évoque à plusieurs reprises le « *Conseil des migrants* » et recommande que ses missions « *soient officialisées et étendues* » (page 25). Il semble qu'une concertation éclairée entre les différents acteurs locaux constitue un départ de solution réellement pertinent à un certain nombre de points soulevés dans la Recommandation.

La Décision du Défenseur des droits ne porte principalement que sur les dérives policières



auxquelles doivent faire face les exilés du Nord-Pas-de-Calais alors que les questions qui sous-tendent l'ensemble du contexte calaisien sont bien plus vastes (conditions matérielles de vie des migrants, défaillance du système européen de l'asile, contrôle de l'immigration et des réseaux de passeurs etc.). Pour autant, sur ce point **la balle est dans le camp du Ministère de l'Intérieur**, dont on attend qu'il se saisisse réellement de la question et réalise un pas vers le rétablissement des droits des migrants dans le Calaisis.

**Défenseur des droits, 13 novembre 2012, [Recommandation générale relative à la situation des migrants dans le Calaisis](#), Décision n° MDS 2011-113.**

**Pour citer ce document :**

Gabrielle Hébrard, « [Recommandation générale du Défenseur des Droits relative à la situation des migrants dans le Calaisis](#) » [PDF] in *Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF*, 14 janvier 2013.

**Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de [la Revue des Droits de l'Homme \(RevDH\) – Contact](#)**