

**Circulaire du 24 novembre 2015 relative à la situation du Calais, à la lutte contre
l'immigration irrégulière organisée et la délinquance connexe
NOR : JUSD1528583C**

La garde des sceaux, ministre de la justice,

à

Pour attribution

Mesdames et messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel

Monsieur le procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel

Mesdames et messieurs les procureurs de la République près les tribunaux de grande instance

Pour information

Mesdames et messieurs les premiers présidents des cours d'appels

Monsieur le président du tribunal supérieur d'appel

Mesdames et messieurs les présidents des tribunaux de grande instance

Monsieur le membre national d'Eurojust pour la France

Dans le cadre du mouvement migratoire de grande ampleur que connaît actuellement l'Union européenne, la France apparaît à la fois comme un pays de destination et de transit.

Les filières criminelles sont omniprésentes pour permettre l'acheminement des migrants sur le territoire national dans une optique de transit ou d'installation durable.

Aux structures d'opportunité de faible envergure implantées sur différents points du territoire national s'ajoutent depuis 2008 des organisations de plus en plus élaborées. La structuration de ces filières s'opère souvent à raison du lieu de provenance des migrants, originaires de pays éloignés de l'espace Schengen.

Dans le cadre de ce phénomène, la région du Calais constitue aujourd'hui une zone de fixation pour les migrants qui souhaitent rejoindre la Grande-Bretagne.

Des dernières estimations, il ressort qu'environ 6 500 migrants sont actuellement rassemblés au sein des camps de Calais (« new jungle » ou « camp de dunes ») et Dunkerque (camps de Tétéghem et de Grande-Synthe).

Si les réseaux criminels organisent sur place des passages dits « garantis » ou « en vrac », leur fonctionnement implique des relais et sur l'ensemble du territoire français et à l'étranger.

Au-delà des faits liés à l'immigration irrégulière, cette concentration de population dans le Calais constitue un vecteur de délinquance connexe dont sont victimes les habitants des localités concernées, les forces de l'ordre et parfois les migrants eux-mêmes.

Face à ces enjeux, les autorités judiciaires locales font preuve dans des conditions difficiles d'une mobilisation importante.

Afin d'accompagner l'indispensable coopération avec les autorités britanniques, j'ai souhaité que celle-ci soit renforcée et facilitée par la signature le 7 septembre 2015 d'un protocole de coopération judiciaire et policière.

L'action judiciaire contre cette délinquance, qui directement ou indirectement prospère sur la misère et le désespoir, doit aujourd'hui être soutenue et consolidée dans toutes ses composantes.

Ainsi, à la nécessaire fermeté qui doit continuer de guider la réponse pénale réservée aux faits commis à l'encontre des forces de l'ordre, des habitants du Calais ou des migrants, doit s'ajouter un renforcement de la lutte déjà largement engagée contre les filières d'immigration irrégulière.

I – La consolidation de la lutte contre les filières d’immigration irrégulière

A – L’articulation des compétences juridictionnelles

1 – Entre les juridictions locales et les JIRS

La compétence des JIRS en matière de lutte contre les réseaux d’immigration clandestine relève de l’application du 13° de l’article 706-73 du code de procédure pénale qui vise les délits d’aide aggravée à l’entrée, à la circulation et au séjour irréguliers d’un étranger en France.

Conformément à ce qui a été rappelé dans la circulaire du 22 janvier 2015 relative à la lutte contre la traite des êtres humains, cette qualification juridique doit être également utilisée lorsque des comportements révélant une exploitation, au sens des articles 225-4-1 et suivants du code pénal, peuvent être mis en évidence.

Loin de se confondre, les qualifications d’aide au séjour irrégulier et de traite des êtres humains, qui pour l’une vise la protection de l’intérêt de l’Etat contre l’immigration irrégulière et pour l’autre la protection des droits fondamentaux de la personne, sont complémentaires.

Ainsi que le souligne la circulaire du 30 septembre 2014 relative à la lutte contre la criminalité complexe et la grande délinquance économique et financière, et à la consolidation de l’action des juridictions interrégionales spécialisées, ce même souci de complémentarité doit être recherché entre l’action de la JIRS de Lille et les juridictions locales.

Si les enquêtes portant sur des filières structurées possédant des ramifications internationales ont naturellement vocation à être suivies par la JIRS de Lille qui s’est déjà saisie de plusieurs dossiers depuis le début de l’année, plusieurs difficultés ont cependant été soulevées.

Ont ainsi été mentionnées l’absence de remontées d’informations systématiques de la part de parquets du ressort interrégional au bénéfice de cette dernière et la méconnaissance parfois du principe de double information par les services d’enquête.

Afin d’apporter des réponses rapides et adaptées aux enjeux de la lutte contre l’immigration irrégulière, le parquet général près la cour d’appel de Douai a mis en place une politique pénale régionale destinée notamment à faciliter la circulation de l’information entre les parquets locaux et la JIRS de Lille et a rappelé les critères de saisine de la JIRS en matière d’immigration irrégulière commise en bande organisée.

Ainsi, la structure hiérarchisée d’une filière, l’ampleur de son activité (notamment illustrée par le nombre de passages réalisés), sa dimension internationale, le recours à la violence ou les antécédents judiciaires des mis en cause, sont autant d’éléments qui peuvent militer en faveur de la saisine de la juridiction interrégionale.

Tous les parquets concernés doivent procéder à l’information de la JIRS, telle que précisée dans la circulaire précitée et dans les directives de politique pénale locales. Des réunions régulières entre les différentes juridictions concernées, sous l’impulsion du parquet général de Douai doivent permettre d’évoquer les éventuelles difficultés rencontrées.

Ce renforcement du partage de l’information et de la coordination dans la lutte contre l’immigration irrégulière organisée doit également se traduire dans les relations entre les JIRS.

2 – Entre les JIRS

Depuis 2004, les procédures relatives aux trafics de migrants constituent environ 4,5 % de l’ensemble des saisines des JIRS. Ce chiffre relativement faible s’explique par la nature même des structures criminelles agissant dans ce domaine sur le territoire national. En effet, les filières d’acheminement pour lesquelles la France n’est qu’un pays de transit étaient généralement composées d’une kyrielle de cellules juxtaposées plus ou moins autonomes. La grande complexité justifiant la saisine de la JIRS ne paraissait que rarement caractérisée.

De nombreuses procédures récentes traduisent l’emprise d’une criminalité structurée sur ces filières d’immigration irrégulière. Le trafic de migrants est aujourd’hui le domaine de prédilection d’organisations criminelles issues des Balkans, de Turquie et d’Asie.

Cette évolution doit conduire de manière globale à une information plus large à destination des JIRS s’agissant

des procédures d'immigration irrégulière organisée et, de la part de ces dernières, à une analyse particulièrement fine de la plus-value qu'elles sont susceptibles d'apporter dans leur traitement.

L'action des réseaux d'acheminement des migrants se traduisant nécessairement en amont de l'arrivée de ceux-ci dans le Calais et donc en d'autres points du territoire national, il est nécessaire que les juridictions interrégionales constituent dans ce domaine des points centralisateurs du renseignement dans une optique d'échanges d'informations avec la JIRS de Lille.

Afin d'améliorer ce partage d'informations et cette coordination entre les JIRS, la direction des affaires criminelles et des grâces animera semestriellement une rencontre des parquets de ces juridictions sur cette thématique.

Sans que cela relève exclusivement de ces juridictions spécialisées, la lutte contre les réseaux criminels facilitant l'immigration irrégulière devra davantage prendre en compte la dimension internationale et patrimoniale de la réponse pénale.

B – Le renforcement d'une approche judiciaire globale des filières d'immigration clandestine

1 – Les investigations financières et patrimoniales

Comme le démontrent encore plusieurs procédures récentes, le trafic de migrants est particulièrement lucratif. La recherche de profits est la motivation principale des filières.

Au regard des profits générés par cette activité, des mécanismes de blanchiment sont nécessairement mis en œuvre par les réseaux eux-mêmes ou par des tiers spécialisés dans cette activité. La recherche de ces gains illicites en vue de leur saisie et confiscation et l'identification des circuits de blanchiment doivent être systématisés.

Sous l'impulsion du parquet général de Douai, des efforts de coordination des services d'enquête ont été engagés. Il est néanmoins indispensable qu'au travers de co-saisines avec un service spécialisé dans la lutte contre le blanchiment, cette dimension soit bien prise en compte.

Ces investigations doivent s'inscrire tant dans leur dimension internationale, précisée ci-après, que locale.

Sur ce dernier point, au besoin dans le cadre des instances locales, les services fiscaux doivent être particulièrement vigilants sur la nécessité d'informer l'autorité judiciaire en cas de mise en évidence de situations susceptibles d'être en lien avec des profits issus de l'immigration clandestine.

La sensibilisation de certains acteurs économiques locaux aux modes de blanchiment et aux obligations de vigilance qui peuvent leur incomber peut également se révéler pertinente.

2 – Le traitement de la délinquance en lien avec l'activité des filières

Les trafics de migrants sont traditionnellement en lien avec des infractions telles que la corruption d'agents publics et la fraude documentaire. D'autres formes de criminalité organisée (proxénétisme, trafic de stupéfiants, règlement de compte) peuvent aussi être connexes avec ces trafics.

Le traitement de cette délinquance connexe doit être considéré comme un outil supplémentaire permettant de lutter contre les réseaux.

Dans le cadre des instances d'échanges et de coordination avec les services d'enquête, une attention particulière sera portée aux liens entre l'immigration irrégulière organisée et les autres sphères de criminalité structurée agissant à proximité.

3 – L'entraide pénale internationale

Dans la lutte contre les filières, l'entraide pénale internationale est décisive pour appréhender les principaux responsables installés en dehors du territoire ainsi que les flux criminels transfrontaliers.

La mise en place d'équipes communes d'enquête constitue un cadre pertinent pour conduire des investigations sur des réseaux transnationaux. Notamment au travers des financements, ces équipes communes d'enquête devront si besoin bénéficier du soutien d'EUROJUST, le bureau français étant d'ores et déjà impliqué et mobilisé sur cette problématique.

Comme dans le cadre du protocole précité avec les autorités britanniques, la direction des affaires criminelles et des grâces apportera son soutien aux juridictions locales pour faciliter la mise en place de nouveaux cadres d'échanges avec leurs homologues étrangers en charge de la lutte contre l'immigration clandestine organisée.

II - La réponse pénale aux infractions commises par les migrants ou résultant de leur présence

A – Les tentatives d'intrusion dans les zones portuaires de Calais et Dunkerque et sur le site Eurotunnel

Les migrants qui tentent de rejoindre la Grande-Bretagne prennent des risques majeurs pour eux-mêmes et ceux qui les accompagnent. Des accidents graves, fréquemment mortels, ne sont pas rares sur le site Eurotunnel.

Ces tentatives d'intrusion dans les zones d'accès aux sites permettant de traverser la Manche s'accompagnent par ailleurs de destructions et de dégradations qui entravent la circulation et constituent un réel préjudice pour les transporteurs, les sociétés d'exploitation de ces sites ainsi que pour les ouvrages publics.

Ces faits justifient donc qu'une réponse pénale soit apportée par les parquets territorialement compétents, d'abord pour protéger les migrants eux-mêmes, ensuite pour sécuriser les sites et permettre la continuité des trafics transmanche de voyageurs et de marchandises.

1 – Les infractions

Les infractions spécifiques susceptibles d'être retenues en cas d'intrusions sur le site Eurotunnel sont les suivantes :

- Pénétration, circulation ou stationnement dans une partie de la voie ferrée ou de ses dépendances non affectée à la circulation publique, article L.2242-4 du code des transports (Natinf 4076) : il s'agit d'un délit puni de 6 mois d'emprisonnement et de 3750 euros d'amende ;
- Circulation non-autorisée dans un tunnel, article 80-2 al.1 du décret 42-730 du 22/03/1942 (Natinf 4142) : il s'agit d'une contravention de la 4ème classe punie de 750 euros d'amende.

Outre ces infractions spécifiques, l'accès par les migrants au site Eurotunnel comme aux zones portuaires s'accompagne généralement de dégradations, souvent commises en réunion, sur les enceintes et clôtures, ainsi que sur les remorques des camions dans lesquels certains migrants s'introduisent. Il y a lieu alors de retenir les qualifications juridiques habituelles de droit commun en la matière.

2 – La réponse pénale

Une difficulté majeure dans le traitement de ces infractions est le nombre important d'intrusions dans la zone portuaire de Calais et sur le site Eurotunnel. Le site Eurotunnel s'étend sur un périmètre de 23 kilomètres et sa sécurisation est donc difficile. Alors que les intrusions dans le site Eurotunnel étaient relativement limitées entre janvier et mai 2015, elles sont passées à plus de 14 000 par mois au cours de l'été 2015, rendant inenvisageable une réponse pénale systématique.

Il doit être rappelé que, malgré les contraintes liées aux opérations de maintien de l'ordre, il appartient au seul procureur de la République, sous le contrôle du procureur général, de définir une véritable politique pénale en la matière et de prendre les mesures nécessaires à sa mise en œuvre concrète.

Afin de tenir compte de ce phénomène de masse, sans pour autant laisser prospérer un sentiment d'impunité, il paraît ainsi opportun et adapté que les parquets concernés poursuivent la politique pénale qu'ils ont déjà mise en œuvre et qui consiste à réprimer avec diligence, notamment, par la voie de la comparution immédiate, toute intrusion commise avec dégradations, avec violences ou en situation de réitération.

Cette réponse pénale doit s'accompagner de la diffusion par le parquet d'instructions à destination des services d'enquête locaux pour que les interpellations liées à ces intrusions s'accompagnent de l'établissement de procédures judiciaires et d'une signalisation systématique des mis en cause afin d'identifier les réitérants. Ces instructions pourront donner lieu à des réunions entre les parquets concernés, en lien avec le parquet général, et les services de police et unités de gendarmerie. C'est en effet à cette condition que l'autorité judiciaire sera en mesure d'appliquer une véritable politique pénale cohérente en la matière, fondée sur la connaissance de l'identité et des antécédents des mis en cause et sur une analyse pertinente des éléments factuels de preuve.

B – Les infractions de droit commun

1 – Le renforcement des dispositifs de prévention

En vue de prévenir la délinquance de droit commun commise par les migrants, il convient de s'appuyer notamment sur les conseils locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD ou CISP) existant, comme à Dunkerque, ou de les réactiver lorsqu'ils existent mais n'ont pas de réelle activité. S'agissant tout particulièrement de la situation de Calais, il importe qu'une instance partenariale spécialement dédiée soit mise en œuvre en concertation avec l'autorité préfectorale et la mairie.

Si nécessaire, il peut également être envisagé de créer, dans les quartiers où se concentrent les infractions les plus graves, un ou plusieurs groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD). Ces GLTD, initiés et dirigés par le parquet, peuvent avoir une vocation thématique et ont pour objet de cibler pour une durée limitée un site d'action publique prioritaire en associant les différents acteurs concernés (forces de l'ordre, collectivité locale,...). Ils doivent aboutir à une meilleure coordination de l'action des services de police et de justice.

2 – Les autres infractions commises par les migrants

Une attention toute particulière doit être apportée aux infractions de droit commun commises par certains migrants, notamment dans le voisinage des camps de Calais et Dunkerque.

Si les atteintes aux biens les moins graves peuvent, au regard notamment de la personnalité et de la situation toute particulière des personnes mises en cause, donner lieu à une réponse pénale mesurée privilégiant au besoin les alternatives aux poursuites, les atteintes aux personnes et les atteintes aux biens significatives, et notamment les cambriolages, doivent en revanche faire l'objet de poursuites systématiques, en recourant à la comparution immédiate pour les faits les plus graves et contre les réitérants.

S'agissant des **violences commises contre les forces de l'ordre**, il importe que les parquets continuent à apporter une réponse pénale systématique, rapide et adaptée à la gravité de chacun de ces actes, qui troublent gravement l'ordre public. Les parquets veilleront ainsi à poursuivre ces faits sous la qualification pénale utile la plus haute, en retenant systématiquement les circonstances aggravantes adaptées.

Les faits les plus graves justifieront de privilégier les voies de poursuite rapides et le défèrement, au détriment des mesures alternatives aux poursuites, en vue d'une convocation par procès-verbal ou d'une comparution immédiate pour les majeurs.

3 – Les infractions commises au préjudice des migrants

Les migrants, qui ont fui la misère, la guerre, ou encore le terrorisme auxquels ils étaient confrontés dans leurs pays d'origine, doivent pouvoir bénéficier, lorsque des infractions sont commises contre eux sur le territoire français, de l'attention et de la protection accordées à toutes les victimes.

Il est donc légitime que les infractions dont ils sont victimes, lorsqu'elles sont portées à la connaissance des autorités judiciaires, fassent systématiquement l'objet d'une procédure pénale.

Le choix des suites données à ces procédures doit être fonction de la personnalité et des antécédents des auteurs de ces infractions, mais également de la gravité de celles-ci, laquelle prend en compte la situation des victimes et leur éventuelle vulnérabilité.

A ce titre, les agressions délibérées de migrants et les dégradations ciblées des lieux qu'ils occupent doivent, surtout lorsqu'elles sont commises dans des conditions qui mettent en danger l'intégrité ou la sécurité des victimes, conduire les parquets à la plus grande fermeté.

De même, les infractions à caractère discriminatoire ou motivées par l'origine, l'appartenance ou la non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée constituent des comportements portant gravement atteinte aux valeurs de respect et de tolérance, fondements de notre société démocratique.

Les procureurs de la République s'assureront en conséquence qu'une réponse pénale systématique, adaptée et individualisée soit donnée à chacun de ces actes.

En application de la dépêche du 27 juin 2012 relative à la réponse judiciaire aux actes à caractère raciste ou antisémite, vous continuerez à tenir régulièrement informée la direction des affaires criminelles et des grâces des

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

faits d'atteinte aux personnes ou aux biens susceptibles d'avoir un mobile raciste, xénophobe ou antisémite commis dans vos ressorts, et des suites données par les parquets, en temps réel pour les plus significatifs d'entre eux.

Je vous saurais gré de bien vouloir me rendre compte semestriellement, sous le timbre de la direction des affaires criminelles et des grâces, de la mise en œuvre des présentes instructions.

La garde des sceaux, ministre de la justice,

Christiane TAUBIRA