

Paris, le 06 décembre 2016

D é c i s i o n d u D é f e n s e u r d e s d r o i t s
N ° M D E - M L D - M S P - 2 0 1 6 - 2 9 2

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu le code pénal ;

Vu le code de l'éducation ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Interpelé par l'association 1 et par les Jeunes Ambassadeurs des Droits auprès des Enfants (JADE) de Mayotte et l'association 2 sur la situation de personnes expulsées de leurs domiciles de manière illégale en raison de leur origine,

Décide d'adresser la présente recommandation au ministre de l'intérieur, à la ministre des outre-mer, au préfet de Mayotte, au maire de la commune de A, à l'ensemble des maires des autres communes de Mayotte et, pour information, au procureur de la République près le tribunal de grande instance de Mayotte et au vice-recteur de Mayotte.

RECOMMANDATION AU TITRE DE L'ARTICLE 25 DE LA LOI ORGANIQUE N° 2011-333 DU 29 MARS 2011

1. Rappel des faits

Le Défenseur des droits a été alerté par l'association 1 et les JADE de Mayotte sur la situation de familles et d'enfants d'origine comorienne des villages de X et Y, dépendants de la commune de A, expulsés de leurs domiciles, en raison de leur origine, par des collectifs de villageois.

L'association 2 a également interpellé le Défenseur des droits sur la situation de familles qui subiraient des menaces d'expulsion de la part de collectifs de villageois, notamment par voie d'affichage, précisant que des réunions publiques se tiendraient pour organiser lesdites expulsions.

En effet, le 20 décembre 2015, un courrier signé par le « Collectif des habitants de X », ayant pour objet « l'expulsion des étrangers en situation irrégulière », a indiqué qu'il est urgent de procéder à l'expulsion des étrangers en situation irrégulière résidant dans le village. Ce courrier, adressé aux propriétaires du village, les enjoignait de « faire le nécessaire pour que ces étrangers quittent le village d'ici le 10 janvier 2016 ».

Le courrier précise que « passé ce délai, les habitants prendront des mesures nécessaires pour remédier à ce problème ».

Suite à ces menaces, les expulsions par les villageois ont eu lieu les 10, 17 janvier et 21 février 2016 dans le village de X, puis les 20, 27 mars et 6 avril 2016 dans le village de Y, dépendants de la commune de A.

Ainsi, les villageois ont détruit, parfois brûlé les habitations, et expulsé de leurs domiciles les personnes désignées comme étrangères. Ces personnes, en grande partie originaires des Comores, sont expulsées sans distinction quant à leur situation administrative, régulière ou non, occupant leur domicile avec ou sans titre.

Par la suite, des actions similaires ont été perpétrées par des collectifs d'habitants des communes de C le 24 avril 2016, de D le 27 avril 2016 et de E le 8 mai 2016. Certaines de ces actions sont également annoncées par voie d'affichage.

Il apparaît que ces expulsions illégales ont eu pour conséquence de priver de leurs domiciles et ainsi de porter gravement atteinte aux droits fondamentaux d'environ 200 personnes et de déscolariser près de 150 enfants dans la seule commune de A.

Il résulte de l'instruction que les forces de l'ordre étaient présentes lors de ces actions mais qu'elles n'ont pas empêché les destructions des habitations et l'expulsion des personnes.

Après s'être saisi d'office de la situation, et avoir obtenu l'autorisation d'instruire de la part du procureur de la République de Mayotte, puisque des procédures judiciaires sont en cours, le Défenseur des droits a interrogé le préfet de Mayotte, le procureur de la République du tribunal

de grande instance (TGI) de Mayotte, le vice-recteur de Mayotte et le maire de A.

Les services du Défenseur des droits ont également rencontré des personnes expulsées, des associations et des collectifs locaux de défense des droits de l'Homme.

2. Analyse

2.1. Sur les expulsions et les destructions de biens ciblant les personnes étrangères : un trouble à l'ordre public annoncé qui aurait dû être évité

Des actions illégales annoncées : une provocation à la discrimination, à la haine et à la violence

L'article 23 de loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse dispose que « seront punis comme complices d'une action qualifiée crime ou délit ceux qui, soit par des discours, cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, soit par des écrits, imprimés, dessins, gravures, peintures, emblèmes, images ou tout autre support de l'écrit, de la parole ou de l'image vendus ou distribués, mis en vente ou exposés dans des lieux ou réunions publics, soit par des placards ou des affiches exposés au regard du public, soit par tout moyen de communication au public par voie électronique, auront directement provoqué l'auteur ou les auteurs à commettre ladite action, si la provocation a été suivie d'effet. »

L'article 24 de la loi susmentionnée dispose que « Ceux qui (...) par l'un des moyens énoncés à l'article 23, auront provoqué à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, seront punis d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ou de l'une de ces deux peines seulement. »

En l'espèce, le courrier du 20 décembre 2015 du collectif des habitants de X et adressé à des habitants de la commune, au maire de A et à la gendarmerie nationale a pour objet : « l'expulsion des étrangers en situation irrégulière ». Ce courrier enjoint à ceux qui « hébergent des clandestins chez eux (...) de faire le nécessaire pour que ces étrangers quittent le village d'ici le 10.01.2016. »

D'autres tracts dans la commune de F s'intitulent « Mayotte asphyxié, une manifestation et (des) actions d'expulsions pacifiques contre l'immigration clandestine (quitter nos maisons et nos terres) ».

Il convient d'observer que les documents visant « les étrangers », « les clandestins », compte-tenu du contexte d'immigration locale, ciblent des personnes comoriennes clairement identifiables : en effet, les villageois des communes mahoraises se connaissent, se côtoient quotidiennement, parfois depuis plusieurs années et connaissent très bien les origines de chacun.

En l'espèce, les courriers, tracts et affiches élaborés par les collectifs de villageois et distribués à la population et aux autorités ayant pour objet « l'expulsion de clandestins », et visant spécifiquement des personnes en raison de leur origine sont susceptibles d'être qualifiés de

provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence, et condamnés sur ce fondement.

Des manifestations de nature à troubler gravement l'ordre public et à permettre la réalisation d'infractions pénales qui auraient dû être interdites au regard des moyens de maintien de l'ordre disponibles

En vertu de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. »

L'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure prévoit que « Sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable, tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et d'une façon générale toutes manifestations sur la voie publique ».

L'article L. 211-4 du même code précise que « Si l'autorité investie du pouvoir de police estime que la manifestation projetée est de nature à troubler l'ordre public, elle l'interdit par un arrêté qu'elle notifie immédiatement aux signataires de la déclaration au domicile élu ».

Il ressort des termes de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales qu'en l'espèce, c'est le maire qui est investi du pouvoir de police. Toutefois, le premier paragraphe dispose que « 1° Le représentant de l'Etat dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat »;

Or, au regard des éléments en possession du Défenseur des droits, il apparaît qu'aucune déclaration préalable n'a été effectuée par les villageois auprès des autorités compétentes concernant tant les rassemblements qui ont eu lieu que les manifestations visant à expulser les familles.

Pour autant, il est incontestable que tant les services de gendarmerie, que le maire de A, le préfet de Mayotte et le procureur de la République étaient informés de la réalité des rassemblements et manifestations à venir et de leurs objectifs. Cette information n'est contestée par aucune des autorités mises en cause. Une copie du courrier du collectif du villageois a même été transmise au maire de la commune de A et à la gendarmerie à titre informatif.

En effet, le procureur de la République indique que « tous les acteurs locaux [étaient] conscients de la gravité de ces actes et de leurs conséquences ».

Informé, le préfet indique dans une correspondance au Défenseur des droits qu'en concertation avec le procureur de la République, il a veillé à ce que « les forces de l'ordre soient systématiquement présentes » dès lors qu'il avait connaissance de l'action. Leur mission consistait en la « sauvegarde de l'intégrité physique des familles concernées ».

Le procureur de la République, confirmant les termes du préfet, indique dans son courrier du 17 août 2016 que « les moyens contraints des forces de sécurité présentes sur l'île ne permettent

pas d'empêcher le déroulement de ces opérations. La gendarmerie nationale n'est en mesure de déployer sur le terrain qu'un escadron de gendarmes mobiles renforcé, soit un effectif d'un peu plus de 100 hommes, qui saupoudrés sur les différents points sensibles, ne sont pas en mesure d'enrayer ces opérations ». Les forces de sécurité se sont concentrées « sur la prévention des échauffourées et des violences aux personnes ».

Concernant le manque de moyens, le Défenseur des droits relève que le maire de A a pour sa part alerté et demandé au ministre de l'Intérieur, en informant le préfet, que des moyens matériels, financiers et humains lui soient alloués. Le maire de A a indiqué dès décembre 2015 rencontrer des difficultés sur le plan de la sécurité publique et notamment craindre à court terme des « émeutes », des « opérations coups de poing » à l'initiative de la population villageoise excédée par l'immigration qu'elle considère responsable de ses maux. En effet, le maire dispose de 5 policiers municipaux à temps plein qui « doivent remplir toutes les missions relevant de la compétence de la police ». Elle estime ce chiffre insuffisant au regard des 8000 habitants répartis sur plus de 2800 hectares.

A la connaissance du Défenseur des droits, les moyens sollicités n'ont pas été alloués, le ministre de l'Intérieur se contentant de « charger le Préfet de Mayotte d'examiner la situation (...) afin que soient mises en place les mesures les plus appropriées ».

Il résulte de l'instruction menée par le Défenseur des droits que les moyens déployés par les pouvoirs publics au regard des enjeux et des risques d'atteintes aux biens et aux personnes ont été manifestement insuffisants.

Or, dans la mesure où les autorités compétentes, à savoir le maire et le préfet, savaient qu'elles ne seraient pas en mesure de prévenir les troubles à l'ordre public annoncés, faute de moyens exceptionnels alloués, il leur appartenait de procéder à l'interdiction des manifestations.

C'est ainsi qu'a jugé le tribunal administratif de Mamoudzou, saisi en référé par une requête conjointe des associations 3, 2 et 4 dans une affaire en tout point similaire qui se déroulait dans la commune de G dans l'arrêt du 4 juin 2016¹. Il a retenu pour enjoindre au maire de la commune et au préfet de Mayotte d'interdire la manifestation, que « le respect de la liberté de manifestation, (...) liberté fondamentale, doit être concilié avec le maintien de l'ordre public, il appartient à l'autorité investie du pouvoir de police, d'apprécier le risques de troubles à l'ordre public et, sous le contrôle du juge administratif, de prendre les mesures de nature à prévenir de tels troubles dont, le cas échéant ; l'interdiction de la manifestation si une telle mesure est seule de nature à préserver l'ordre public ». Il a également enjoint au préfet de Mayotte « de mobiliser les forces de police et de gendarmerie nécessaires pour éviter que cette manifestation se déroule et garantir la sécurité des personnes et des biens ».

L'absence d'interdiction des manifestations et le déploiement insuffisant des forces de l'ordre ont rendu possible les expulsions illégales et ont exposé ceux qui les ont subies à un risque d'atteinte à leur vie et à des traitements inhumains et dégradants.

2.2. Sur les conséquences des expulsions et de la destruction des domiciles : de graves atteintes aux droits fondamentaux des personnes et notamment aux droits de l'enfant

Les atteintes graves aux droits fondamentaux des personnes

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme proclame que « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance (...) ».

Il ressort de l'instruction menée par les services du Défenseur des droits que les collectifs de villageois ont notamment motivé les expulsions, par le fait que les personnes étaient installées sur des terrains illégalement, dans des « bangas », maisons de fortune faites de bois et de tôle.

Or, il paraît primordial de rappeler que le juge européen considère de manière constante que la notion de domicile a une portée autonome qui n'est pas exclusivement liée à une occupation légale mais dépend également de circonstances factuelles comme l'existence de liens suffisants et continus avec le lieu d'habitation.

En 2004, dans l'arrêt *Öneryildiz c. Turquie*, la Cour européenne des droits de l'homme avait déjà considéré que l'habitat de fortune dont disposaient une personne et l'ensemble de sa famille sur une décharge publique devait bénéficier de la protection de l'Etat au titre de l'article 1er du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) relatif au droit à la protection de ses biensⁱⁱ.

La Cour, dans un arrêt *Yordanova et autres c. Bulgarie* du 24 avril 2012, est allée plus loin en considérant que l'expulsion d'un campement illicite de Roms en Bulgarie était susceptible d'être contraire à l'article 8 de la CEDHⁱⁱⁱ.

Dès lors, peu important que les terrains soient occupés de manière licite ou non, leurs résidents y ont élu domicile et peuvent à ce titre bénéficier des droits en découlant.

En ce sens, selon l'article 61 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 : « Sauf disposition spéciale, l'expulsion ou l'évacuation d'un immeuble ou d'un lieu habité ne peut être poursuivie qu'en vertu d'une décision de justice ou d'un procès-verbal de conciliation exécutoire et après signification d'un commandement d'avoir à libérer les locaux ».

En outre, aux termes de l'article 322-1 du code pénal : « La destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui est punie de deux ans d'emprisonnement et de 30000 euros d'amende, sauf s'il n'en est résulté qu'un dommage léger ».

En l'espèce, les familles de la commune de A ont été expulsées de leur domicile par des individus en violation de toute règle de droit, sur la seule considération de leur nationalité ou de leur appartenance supposée ou réelle à une origine, une ethnie. On peut noter que les situations des familles victimes des expulsions sont diverses : certaines personnes possèdent des titres de séjour, de résident, d'autres sont de nationalité françaises, certaines familles ont un titre d'occupation, d'autres non, certaines familles occupent légalement leur domicile ... En tout état de cause, et quelle que soit la situation de ces familles, ces expulsions opérées par des particuliers sans titre exécutoire sont illégales.

Les atteintes particulières aux droits de l'enfant

La Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) prévoit dans son article 3 .1 que

« dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. »

L'article 16 de la CIDE prévoit que « nul enfant ne fera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation. »

En vertu de son article 19, « les Etats parties prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle, pendant qu'il est sous la garde de ses parents ou de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux ou de toute autre personne à qui il est confié »

En 2002, l'Organisation Mondiale de la Santé a défini la violence comme étant : "La menace ou l'utilisation intentionnelle de la force physique ou du pouvoir contre soi-même ou contre autrui, contre un groupe ou une communauté qui entraîne ou risque d'entraîner un traumatisme ou un décès, des dommages psychologiques, un mal développement ou des privations."

En l'espèce, les personnes expulsées ont pu témoigner auprès du Défenseur des droits avoir été délogées de force, dans certains cas avec l'emploi de la violence physique. Certaines habitations ont été intégralement brûlées devant leurs occupants : familles, enfants. Certaines familles ont indiqué être parties précipitamment, sous la menace des actions d'expulsion, pour éviter de subir les violences et « l'humiliation » annoncées.

Des vidéos circulant sur Internet montrent des enfants avec leurs familles, en pleurs, leurs vêtements et autres effets personnels jonchant le sol.

Le Défenseur des droits relève que les violences physiques et psychologiques décrites, et dont les images ont été retransmises par les médias, constituent une atteinte au droit fondamental des personnes à vivre en sécurité, et une atteinte à leur dignité. Elles constituent également une atteinte à leur intégrité physique et psychique, notamment pour les personnes les plus vulnérables, au premier rang desquelles les enfants. Ces enfants et leurs familles sont déjà confrontés à une vie de grande précarité que ces violences ne peuvent que considérablement accroître.

Selon la psychiatre Muriel SALMONA, spécialisée en psychotraumatologie « Contrairement à [de] fausses représentations, l'impact psychologique des violences sur les enfants est plus grave que sur les adultes, du fait de leur fragilité, de leur grande dépendance, de leur impuissance et de leur manque d'expérience face aux adultes, de leur immaturité à la fois physiologique et psychologique et de leur situation d'être en devenir, en pleine construction ». Il convient de souligner, s'agissant des enfants, combien le fait d'être le simple témoin de violences ou humiliations à l'égard de ses parents peut être traumatisant.

Par ailleurs, tout enfant bénéficie du droit fondamental à l'éducation, également protégé en droit international comme en droit interne, et la scolarisation des enfants relève d'une obligation de

l'Etat.

L'article 28 de la CIDE dispose que « les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances : ils rendent l'enseignement en primaire obligatoire et gratuit pour tous ».

L'article 17-2 de la Charte sociale européenne dispose quant à lui que les Etats s'engagent

« à assurer aux enfants et aux adolescents un enseignement primaire et secondaire gratuit ainsi qu'à favoriser la régularité de la fréquentation scolaire ».

Selon les informations transmises par le vice-recteur de Mayotte, plus de 150 enfants ont été déscolarisés du fait des expulsions de la commune de A, et même si « plus de la moitié d'entre eux » ont été de nouveau scolarisés par la suite, il s'avère que depuis ces actions, de nombreux enfants des villages de A n'ont plus accès à l'école.

En effet, ces expulsions ont entraîné les délocalisations des familles et par suite, la déscolarisation des enfants. Certains enfants rencontrent depuis de réels obstacles pour accéder de nouveau à l'école. Le Défenseur des droits, saisi de ces situations, poursuit son instruction quant aux difficultés actuellement rencontrées par les familles concernant la rescolarisation de leurs enfants, mais peut d'ores et déjà affirmer que ces expulsions ont porté gravement atteinte aux droits fondamentaux des enfants résidant sur la commune de A, parmi lesquels le droit à l'éducation, celui d'être protégé contre les violences et celui de bénéficier d'un domicile.

DECISION

Condamnant fermement les expulsions illégales intervenues à Mayotte courant 2016, en ce qu'elles ont entraîné des atteintes inadmissibles aux droits fondamentaux des personnes ;

Constatant que le manque de mobilisation des pouvoirs publics, pourtant dûment informés, au niveau local et national, a permis l'organisation et la réalisation d'expulsions illégales ayant eu pour conséquence notamment d'exposer les personnes expulsées à des atteintes graves à leurs droits fondamentaux, et notamment au respect de la vie privée et familiale, de leur domicile, d'exposer des enfants à des violences et d'interrompre leur scolarité ;

Le Défenseur des droits décide de :

- recommander au préfet de Mayotte de prévenir à l'avenir, en interdisant, et en mobilisant les forces de police et de gendarmerie nécessaires pour éviter le déroulement de l'événement, toute manifestation ou réunion illicite, dont l'objectif affiché est d'organiser l'expulsion de leur domicile des personnes en raison de leur appartenance supposée ou réelle à une origine, une ethnie, une nation, une race déterminée ;
- recommander au maire de A de faire respecter l'ordre public sur son territoire avec le concours des autorités préfectorales le cas échéant ;
- recommander aux maires des 16 autres communes de Mayotte de faire respecter l'ordre public sur leurs territoires avec le concours des autorités préfectorales le cas échéant ;

- prendre acte des annonces faites le 29 septembre 2016 par la ministre des Outre-mer pour augmenter la présence des forces de l'ordre dans le cadre du plan de sécurité à Mayotte adopté en juin 2016 par le gouvernement, et de rester particulièrement vigilant quant aux suites données aux annonces précitées.

TRANSMISSIONS

Décide d'adresser la présente recommandation au ministre de l'intérieur, à la ministre des outre-mer, au préfet de Mayotte, au maire de la commune de A, à l'ensemble des maires des autres communes de Mayotte et, pour information, au procureur de la République près le tribunal de grande instance de Mayotte et au vice-recteur de Mayotte.

ⁱ Tribunal administratif Mayotte, 4 juin 2016, association 2 et autres contre la Commune de G c/, n° 1600461

ⁱⁱ Önerııldız c. Turquie [GC], n° 48939/99, CEDH 2004-XII.

ⁱⁱⁱ Yordanova et autres c. Bulgarie, n° 25446/06, 24 avril 2012.