

Paris, le 15 juin 2017

---

**Décision du Défenseur des droits n° 2017-054**

---

**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 le code de la sécurité intérieure, notamment le chapitre IV *Déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale* du titre III du livre IV de sa partie réglementaire ;

Vu la loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées ;

Vu ses circulaires d'application NORINTK1300159C du ministre de l'intérieur du 18 janvier 2013 et JUSC1301015C du ministre de la justice du 28 janvier 2013 ;

Vu les termes de la précédente circulaire NOR IMIK0900091C du 23 novembre 2009 du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, ayant pour objet la mise en œuvre des dispositions des articles L. 622-1 et L. 622-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatives à l'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour des étrangers en situation irrégulière, abrogée par la circulaire précitée du 18 janvier 2013 ;

Après consultation du collège compétent en matière de déontologie dans le domaine de la sécurité ;

Saisi par l'association Y. des circonstances dans lesquelles des fonctionnaires de police sont intervenus à la demande des sapeurs-pompiers de Z pour procéder au contrôle d'identité d'une personne en séjour irrégulier dans les locaux de l'association, le 6 janvier 2014 ;

Après avoir pris connaissance des documents transmis par l'association Y., des conclusions de l'Inspection Générale de la police nationale, des réponses faites aux quatre questionnaires adressés à l'adjoint de sécurité Mme A, aux gardiens de la paix M. B. et M.C ainsi qu'au brigadier-chef M. D. ;

Constate que les modalités de contrôle des étrangers dans les lieux d'intervention humanitaire ne sont prévues par aucun texte, depuis l'abrogation de la circulaire du 29 novembre 2009 par la circulaire du 18 janvier 2013 portant application de la loi du 31 décembre 2012 ;

Relève néanmoins que la loi du 31 décembre 2012 et sa circulaire d'application ne modifient pas l'esprit des textes antérieurs mais renforcent au contraire sa portée en posant le principe de ne pas entraver les actions humanitaires réalisées dans le seul but d'aider les étrangers qui peuvent se trouver démunis de par leur situation ;

Dans ces conditions, au regard de ce principe et de l'obligation qui incombe à la France de respecter les droits fondamentaux des migrants, il convient de considérer que les instructions données par la circulaire du 23 novembre 2009 concernant les interventions policières aux abords des lieux à vocation humanitaire s'imposent dans le paysage juridique français et doivent être respectées par l'autorité de police.

Compte tenu de l'absence de texte définissant clairement le cadre dans lequel doit être réalisé le contrôle d'identité ou le contrôle du droit au séjour de l'étranger, le Défenseur des droits recommande au ministre de l'intérieur et au ministre de la justice de prendre leurs dispositions pour qu'une nouvelle circulaire soit diffusée au sein des parquets et des autorités de police et de gendarmerie dans les meilleurs délais.

En ce qui concerne les faits de l'espèce, constate que le contrôle réalisé par les fonctionnaires de police mis en cause sur la personne de M. X. a consisté en un contrôle du droit au séjour sur le fondement de l'article L611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile,

Constate que ce contrôle, réalisé dans une salle d'accès aux soins de l'association Y., est inadapté dès lors qu'il entrave l'action humanitaire et porte atteinte aux droits fondamentaux de M. X et constate par conséquent que les fonctionnaires de police mis en cause ont manqué à leur devoir de discernement prévu par l'article R. 434-10 du code de la sécurité intérieure ;

Toutefois, au regard des autres éléments du dossier qui démontrent que la patrouille de police n'est pas intervenue de sa propre initiative sur les lieux, que l'individu a été laissé libre à l'issue du contrôle et n'a fait l'objet d'aucune autre mesure de contrainte, qu'il n'a pas été inquiété par les services de police à la suite de son hospitalisation, le Défenseur des droits ne recommande pas de sanction individuelle à leur encontre mais recommande que leur soit rappelé leur devoir de discernement au titre de l'article R. 434-10 du code de la sécurité intérieure, et que leur soient rappelés les termes de la circulaire abrogée du 23 novembre 2009, dans l'attente d'un nouveau texte, ainsi que les dispositions de la loi du 31 décembre 2012, en ce qu'elle a étendu l'immunité pénale accordée aux associations humanitaires et abrogé le délit de séjour irrégulier.

Conformément à l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits adresse cette décision au ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et au ministre d'Etat, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, qui disposent d'un délai de deux mois pour faire connaître les suites qu'ils donneront à ces recommandations.

Le Défenseur des droits transmet également cette décision pour information au procureur de la République près le tribunal de grande instance de Z.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

## LES FAITS

Dans la ville Z, l'association Y. dispose d'un centre d'accueil, de soins et d'orientation qui lui permet d'assurer un accès aux soins pour les personnes vulnérables exclues du système de santé français. Une équipe pluridisciplinaire accueille les patients, leur propose des consultations médicales et sociales adaptées, les accompagne dans leurs démarches d'accès aux structures de droit commun et assure les orientations nécessaires.

Le 9 janvier 2014, l'association Y. a reçu en consultation M. X., ressortissant congolais arrivé sur le territoire français par avion, qui présentait une fracture du bassin. Son état de santé nécessitant qu'il soit hospitalisé, un médecin de l'association a contacté les sapeurs-pompiers par téléphone, qui ont transféré l'appel au SAMU afin d'organiser un transport au service des urgences de l'hôpital de Z par ambulance privée.

Immédiatement après l'appel de l'association, un des pompiers a pris attache avec les services de police afin de leur signaler la présence d'un ressortissant étranger blessé lors d'un conflit en Centrafrique, probablement en séjour irrégulier, dans les locaux de l'association Y.

C'est ainsi que, quelques minutes plus tard, en lieu et place de l'ambulance, une patrouille de police<sup>1</sup> est arrivée sur les lieux et a demandé à rencontrer M. X. Ils ont ensuite relevé son identité au sein même du cabinet de consultation du centre de soins.

Suivant les instructions du brigadier-chef M. D., et au regard de la nécessité d'hospitaliser M. X., aucune interpellation n'a été faite. La patrouille de police s'est assurée de la prise en charge de ce dernier par l'ambulance du SAMU avant de repartir.

Choquée par la présence de la police dans ses locaux, alors qu'elle prodigue des soins aux personnes vulnérables dans un but humanitaire, l'association Y. a saisi le Défenseur des droits afin de dénoncer le caractère illégal du contrôle pratiqué à l'encontre de M. X., qu'elle estime contraire aux dispositions de la circulaire du 23 novembre 2009.

A travers cette saisine, le Défenseur des droits est amené à s'interroger sur la question de savoir si les autorités de police ont la possibilité de procéder à des contrôles d'identité sur le fondement de l'article 78-2 du code de procédure pénale, ou à des contrôles du droit au séjour sur le fondement de l'article L 611-1 du code de l'entrée, du séjour et du droit d'asile, dans les locaux d'une association exerçant dans un but humanitaire.

### **I. Le contrôle du droit au séjour de l'étranger**

Les politiques de maîtrise des flux migratoires et de lutte contre l'immigration irrégulière conduisent les Etats à faire usage de prérogatives de haute police sur les étrangers, dictées par des considérations d'ordre public.

Ces considérations justifient que les étrangers soient soumis aux obligations spécifiques de détention et de port des titres et documents pour pouvoir séjourner régulièrement en France et fassent l'objet de deux formes de contrôles : d'une part, d'un contrôle d'identité classique sur le fondement de l'article 78-2 du code de procédure pénale, d'autre part, d'un contrôle du droit au séjour sur le fondement de l'article L611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (ci-après CESEDA), qui dispose que :

---

<sup>1</sup> composée des gardiens de la paix M. A. et M. B., et de l'adjoindte de sécurité Mme C.

*« En dehors de tout contrôle d'identité, les personnes de nationalité étrangère doivent être en mesure de présenter les pièces ou documents sous le couvert desquels elles sont autorisées à circuler ou à séjourner en France à toute réquisition des officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, des agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21 (1°) du code de procédure pénale.*

*A la suite d'un contrôle d'identité effectué en application des articles 78-1, 78-2 et 78-2-1 du code de procédure pénale, les personnes de nationalité étrangère peuvent être également tenues de présenter les pièces et documents visés à l'alinéa précédent. »*

La Cour de cassation a eu besoin d'encadrer la mise en œuvre de ces contrôles, afin que les étrangers qui entrent ou séjournent en France ne soient pas inquiétés de façon intempestive ou abusive et puissent jouir d'une certaine quiétude dans leur liberté d'aller et venir. Ainsi, par deux arrêts de principe en date du 25 avril 1985<sup>2</sup>, elle a précisé que la police pouvait vérifier la situation administrative d'un étranger sans contrôle d'identité préalable uniquement si *« des éléments objectifs déduits de circonstances extérieures à la personne même de l'intéressée sont de nature à faire apparaître sa qualité d'étranger »*<sup>3</sup>.

La loi du 31 décembre 2012 a entériné les conditions posées par la Cour de cassation, l'objectif poursuivi par le législateur étant d'éviter que la mise en œuvre de ce contrôle s'apparente à une recherche des étrangers en situation irrégulière et revête un effet équivalent à celui de la vérification aux frontières, ce qui serait encore plus attentatoire aux libertés.

La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) valide la pratique du contrôle du droit au séjour. Elle considère qu'il est de la prérogative des Etats contractants d'assurer l'ordre public et que dans ce contexte, ils ont aussi le droit de contrôler l'entrée et le séjour des non-nationaux, en vertu d'un principe de droit international bien établi et sans préjudice des engagements découlant pour eux des traités<sup>4</sup>.

Pour autant, comme le souligne la CEDH, les actions engagées doivent se révéler nécessaires dans une société démocratique, c'est-à-dire justifiées par un besoin social impérieux et proportionnées au but légitime poursuivi.

Le droit pour les autorités de police françaises de procéder à la vérification du droit au séjour d'une personne étrangère doit par conséquent se concilier avec la nécessité de respecter les droits fondamentaux des migrants séjournant sur le territoire national.

Il ressort des dispositions de l'article 2§1 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques et de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention européenne des droits de l'Homme que les Etats ont l'obligation de garantir, d'assurer et de protéger les droits de l'homme de toutes les personnes qui relèvent de leur juridiction, indépendamment de leur nationalité. Les droits et libertés fondamentaux sont ainsi reconnus à « toute personne », qu'il s'agisse de nationaux ou d'étrangers, et il importe peu que ces derniers soient ressortissants d'un autre pays membre du Conseil de l'Europe, ou qu'il s'agisse d'un apatride<sup>5</sup>. Les Etats doivent donc protéger les droits des migrants relevant de leur juridiction territoriale.

<sup>2</sup> Cass Crim 25 avril 1985, pourvois n°85-91324 et 84-92916

<sup>3</sup> Ce qui n'est pas le cas, par exemple, du simple fait pour un individu de converser en une langue étrangère (Crim., 25 avril 1985, Bull. crim. 1985, n° 159, pourvoi n° 85-91.324, concl. H. Dontenville, D.; Crim., 8 novembre 1989, Bull. crim. 1989, n° 406, pourvoi n° 89-80.728 ; 2e Civ., 14 décembre 2000, pourvoi n° 99-50.089), traduisant ainsi la préoccupation du juge judiciaire d'éviter que la recherche des étrangers en situation irrégulière sur le territoire national, nécessaire dans un Etat démocratique, ne dégénère en une inquisition généralisée, plus encore attentatoire aux libertés.

<sup>4</sup> CEDH, Ezzouhdi contre France, 3<sup>ème</sup> section, 13 février 2001, paragraphe 32

<sup>5</sup> Comm. EDH, 11 janvier 1961, Autriche c/ Italie : DR 7/23

Cela implique d'une part le respect du droit à la vie (article 2 CEDH), qui constitue un attribut inaliénable de la personne humaine et forme la valeur suprême dans l'échelle des droits de l'homme<sup>6</sup>. Il appartient alors à l'Etat de prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction, notamment en protégeant l'individu contre le risque de maladie<sup>7</sup>.

D'autre part, les Etats doivent veiller à ce que les non-nationaux ne soient pas soumis à de mauvais traitements physiques ou mentaux constituant une torture ou une peine ou un traitement inhumain ou dégradant (article 3 CEDH). Cet article implique que les étrangers doivent être protégés, pendant la procédure d'entrée, contre les contraintes physiques excessives et les fouilles corporelles inutiles ou inappropriées. La Cour a d'ailleurs rappelé que les étrangers qui font l'objet d'une mesure de rétention administrative ne sont pas des auteurs d'infractions pénales mais des personnes qui, craignant souvent pour leur vie, fuient leur propre pays et doivent, à ce titre, bénéficier d'un régime de détention adapté<sup>8</sup>.

Enfin, l'article 11 de la Charte Sociale Européenne consacre le droit à la protection de la santé consacré, « indissociable » du droit à la vie et de la protection contre la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants, qui découle du respect de la dignité humaine, valeur fondamentale qui est au cœur du droit positif européen en matière de droits de l'homme.

Fort de ces principes, il convient dès lors de considérer qu'une opération de police ayant pour finalité de contrôler la régularité du séjour d'un étranger en vue de son éloignement si celui-ci n'est pas fondé à rester sur le territoire national ne peut s'entendre que si cette mesure n'a pas pour effet de porter atteinte à l'un des droits fondamentaux protecteurs des migrants que sont le droit à la vie, à l'intégrité physique, à la santé et à la dignité.

## **II. L'action humanitaire exclusive du délit de solidarité**

Aux termes des dispositions de l'article L. 622-1 du CESEDA, l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers d'un étranger sur le territoire national constitue une infraction pénale punie d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 30 000 €.

Cette pénalisation de l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers remonte à un décret Daladier du 2 mai 1938 sur la police des étrangers, repris à l'article 21 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 qui prévoyait que « tout individu qui par aide, directe ou indirecte, aura facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers d'un étranger sera puni ». L'objectif, selon le rapport au gouvernement, était de sanctionner « *toutes les officines louches, tous les individus qui, gravitant autour des étrangers indésirables, font un trafic honteux de fausses pièces, de faux passeports* ».

La politique d'immigration s'est ensuite durcie au fil du temps, notamment avec la loi du 27 décembre 1994 qui vise à mettre le droit français en conformité avec la convention de Schengen du 19 juin 1990 qui oblige les Etats membres à « *instaurer des sanctions appropriées à l'encontre de quiconque aide ou tente d'aider, à des fins lucratives, un étranger à pénétrer ou à séjourner sur le territoire d'un Etat de l'espace Schengen* ». Mais alors que l'infraction prévue par la convention de Schengen vise très explicitement et exclusivement les comportements motivés par « des fins lucratives », le gouvernement français décide de poursuivre toutes personnes, qu'elles soient étrangères ou non, qu'elles agissent à des fins lucratives ou non, qui aident un étranger à entrer ou séjourner irrégulièrement en France ou dans un autre Etat de l'espace Schengen.

---

<sup>6</sup> CEDH, Streletz, Kessler et Krenz c. Allemagne, grande chambre, 22 mars 2001

<sup>7</sup> CEDH, Berktaç c. Turquie, 1er mars 2001

<sup>8</sup> CEDH, Saadi c. Royaume Uni, 29 janvier 2008, §74

Parallèlement à l'accroissement de la répression, un mouvement de contestation a émergé à l'encontre de cette incrimination, faisant naître des exonérations de responsabilité au profit des membres de la famille de l'étranger<sup>9</sup>, puis au profit des associations à but non lucratif et à vocation humanitaire.

La Commission Nationale Consultative des droits de l'Homme a ainsi publié un avis le 14 novembre 1996 afin d'alerter le gouvernement sur « le danger de voir être exposé à des sanctions pénales le simple fait d'accueillir un étranger chez soi »<sup>10</sup> ; le Conseil de l'Union Européenne a par ailleurs indiqué, par une directive du 28 novembre 2002<sup>11</sup>, que l'aide à l'entrée et au transit des ressortissants non membres de l'Etat ne devrait pas être sanctionnée si l'aide a été apportée dans un but humanitaire.

La loi Sarkozy du 26 novembre 2003 a étendu l'immunité au-delà du cercle familial et prévoit que les personnes physiques ou morales ne peuvent être inquiétées lorsque l'aide apportée à un étranger en situation irrégulière l'est « *face à un danger actuel ou imminent, nécessaire à la sauvegarde de la vie ou de l'intégrité physique* » de celui-ci, à condition qu'il n'y ait pas de disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace et que l'aide n'ait donné lieu à aucune contrepartie directe ou indirecte<sup>12</sup>.

L'instauration de cette immunité n'a toutefois pas permis aux associations à vocation humanitaire d'exercer sereinement leur mission : aux termes d'un rapport publié en juin 2009<sup>13</sup>, la Fédération Internationale de la ligue des Droit de l'Homme (FIDH) a dénoncé les pressions subies par les acteurs institutionnels et associatifs en contact avec les étrangers, où des perquisitions et des contrôles d'identité ont donné lieu à des interpellations d'étrangers en séjour irrégulier.

Par un avis du 19 novembre 2009, la Commission Nationale consultative des droits de l'Homme a également observé que : « (...) des individus font l'objet d'interpellations, de mises en garde à vue, de mises en examen, de poursuites ou de rappels à la loi, qui entretiennent un climat général d'intimidation et de pression sur tous ceux qui apportent une aide à des personnes en situation de détresse et sont de nature à nuire à l'image des associations auprès du public. De telles mesures conduisent à provoquer une forme d'autocensure de la part des citoyens et bénévoles associatifs, à entraver les actes de solidarité dans la société française, et contiennent en germe une invitation à des pratiques de délation qui se sont d'ailleurs concrétisées. »

C'est dans ce contexte qu'une circulaire de politique pénale a été adressée aux parquets le 23 novembre 2009, complétée par une circulaire du même jour du ministre de l'Immigration aux préfets, précisant les conditions de mise en œuvre des dispositions des articles L.622-1 et L. 622-4 du CESEDA. Ces deux circulaires préconisent de ne pas engager de poursuites pénales du chef d'aide au séjour irrégulier, à l'encontre des membres des associations qui fournissent des prestations telles que des repas, un hébergement, en particulier lorsqu'il s'agit d'un hébergement d'urgence, un secours médical, lorsque l'acte visé n'a d'autre objectif que d'assurer des conditions de vie dignes et décentes à l'étranger en situation irrégulière.

---

<sup>9</sup> L'immunité familiale a été introduite pour la première fois par la loi du 22 juillet 1996

<sup>10</sup> CNCDH, Avis du 14 novembre 1996 sur le projet de loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration

<sup>11</sup> Directive 2002/90/CE DU CONSEIL définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irrégulier, JOCE n° L 328 du 5 décembre 2002

<sup>12</sup> Dispositions codifiées à l'article L622-4 du CESEDA lors de sa création par ordonnance du 24 novembre 2004

<sup>13</sup> Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme (FIDH-OMCT), Délit de solidarité : Stigmatisation, répression et intimidation des défenseurs des droits des migrants en France, juin 2009 ([www.fidh.org/IMG/pdf/obsfra110620009.pdf](http://www.fidh.org/IMG/pdf/obsfra110620009.pdf))

L'immunité accordée aux associations apportant une aide humanitaire a enfin été entérinée et élargie par la loi n°2012-1560 du 31 décembre 2012 qui prévoit désormais, aux termes de l'article L622-4 du CESEDA, que l'aide au séjour irrégulier d'un étranger ne peut pas faire l'objet de poursuites pénales :

*« lorsque l'acte reproché n'a donné lieu à aucune contrepartie directe ou indirecte et consistait à fournir des conseils juridiques ou des prestations de restauration, d'hébergement ou de soins médicaux destinées à assurer des conditions de vie dignes et décentes à l'étranger, ou bien toute autre aide visant à préserver la dignité ou l'intégrité physique de celui-ci » (article L. 622-4, 3°).*

Les actions humanitaires et désintéressées n'ont donc plus besoin d'établir que l'étranger s'est trouvé dans une situation de danger pour être exonérées de leur responsabilité.

Cette évolution législative démontre bien que la volonté du législateur est de garantir aux actions humanitaires un exercice serein de leur mission sur le territoire national, quand bien même elles viendraient en aide à une personne en situation irrégulière.

### **III. Le contrôle du droit au séjour effectué dans les locaux d'une association exerçant une action humanitaire**

Aux termes de la circulaire du 23 novembre 2009, le garde des Sceaux avait rappelé que l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière ne devait pas contrarier l'efficacité des interventions à but humanitaires indispensables à la sauvegarde de la vie, l'intégrité physique et la dignité physique de la personne. Ce faisant, consigne avait été donnée aux parquets de rester sensibilisés à la problématique humanitaire dans le cadre des directives qu'ils pourront donner aux services enquêteurs concernant les interpellations et contrôles d'identité d'étranger en situation irrégulière. Il était également rappelé le caractère inopportun des contrôles d'identité ou des interpellations dans les lieux d'intervention des associations humanitaires ou à proximité de ceux-ci, au seul motif du séjour irrégulier de l'étranger ou de l'aide au séjour irrégulier des membres associatifs ou bénévoles. Par une circulaire du même jour du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, ces instructions avaient également été adressées aux Préfets de région, de département, et au Préfet de police de Paris, afin qu'ils la diffusent dans les services de police et de gendarmerie placés sous leur autorité.

Le Défenseur des droits a été saisi en 2012 d'une affaire relative aux interventions répétées des forces de l'ordre dans des points d'accès aux soins à l'encontre de migrants installés dans le Calais. Il a constaté, par une décision n° 2011-113 du 13 novembre 2012, que les contrôles de police, réalisés dans un lieu à vocation humanitaire, étaient inadaptés et contraires aux préconisations de la circulaire du 23 novembre 2009.

Cependant, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 31 décembre 2012, renforçant la protection des actions humanitaires, une nouvelle circulaire a été adoptée le 18 janvier 2013<sup>14</sup> ayant entraîné l'abrogation de la circulaire du 23 novembre 2009. Cette circulaire précise le nouveau cadre prévu par la loi du 31 décembre 2012 mais reste muette quant aux modalités de mise en œuvre des contrôles et des interpellations des étrangers dans les associations apportant une aide humanitaire.

---

<sup>14</sup> Circulaire NORINTK1300159C du 18 janvier 2013 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées



Le Défenseur des droits constate néanmoins que la loi du 31 décembre 2012 et sa circulaire d'application du 18 janvier 2013 ne modifient pas l'esprit des textes antérieurs mais renforcent au contraire le principe de ne pas entraver les actions humanitaires réalisées dans le seul but d'aider les étrangers qui peuvent se trouver démunis de par leur situation.

Dans ces conditions, au regard de l'esprit du texte, de l'obligation qui incombe à la France de respecter les droits fondamentaux des migrants et de la volonté du législateur de permettre aux associations humanitaires d'apporter leur aide aux étrangers en situation irrégulière dans des conditions sereines, il convient de considérer que les instructions données par la circulaire du 23 novembre 2009 concernant les interventions policières aux abords des lieux à vocation humanitaire s'imposent toujours dans le paysage juridique français et doivent être respectées par l'autorité de police.

Si ce raisonnement procède d'une déduction logique, il n'est pas acceptable qu'aucun texte ne définisse clairement le cadre dans lequel doit être réalisé le contrôle d'identité ou le contrôle du droit au séjour de l'étranger et le Défenseur des droits considère que cette lacune est nécessairement source d'insécurité juridique. Ce vide juridique est en effet susceptible de dissuader un étranger en situation de vulnérabilité, dont l'état de santé exige une prise en charge médicale, de se rapprocher d'une association humanitaire pour recevoir des soins, de peur d'être arrêté par les forces de l'ordre. En ce sens, un tel sentiment d'insécurité est susceptible de porter atteinte à l'intégrité physique ou à la vie de ces personnes.

Dès lors, la nécessité de permettre aux actions humanitaires de s'exercer sereinement et le devoir de protéger les droits fondamentaux des droits commandent qu'une nouvelle circulaire soit adoptée, reprenant les préconisations de la circulaire du 23 novembre 2009 s'agissant des modalités de contrôle des étrangers dans les lieux d'intervention humanitaire ou à proximité de ceux-ci. Le Défenseur des droits recommande donc au ministre de l'intérieur et au ministre de la justice de prendre leurs dispositions pour qu'une nouvelle circulaire soit diffusée au sein des parquets et des autorités de police et de gendarmerie dans les meilleurs délais.

#### **IV. Analyse des faits dénoncés**

⇒ *Sur la nature de l'intervention de la patrouille de police*

Dans le cadre de ses investigations, le Défenseur des droits a sollicité les comptes rendus d'intervention auprès de la direction générale de la police nationale afin d'être éclairé sur les circonstances de leur intervention. Il a par ailleurs adressé un questionnaire détaillé à chacun des fonctionnaires mis en cause afin qu'ils s'expliquent sur la nature du contrôle pratiqué et sur l'opportunité de celui-ci au regard de la circulaire du 23 novembre 2009.

D'après la fiche d'intervention, les services de police secours ont été informés par les sapeurs-pompiers de la présence dans les locaux de l'association Y, d'une personne en situation irrégulière, nécessitant une prise en charge hospitalière pour des blessures au bassin. Avisé du lieu dans lequel se trouvait le réclamant, et du motif pour lequel il devait être soigné, le centre d'information et de commandement a tout de même donné pour instruction à un équipage de police, composé des gardiens de la paix M.C et M. B., et de l'adjoint de sécurité Mme A de se transporter sur les lieux, sans plus de précisions.

D'après les éléments de la main-courante, il apparaît que l'équipage a constaté sur place que l'homme concerné était un jeune homme d'origine congolaise venu clandestinement en France qui devait être transporté à l'hôpital pour une fracture du bassin. Le gardien de la paix M. B. a précisé au Défenseur des droits avoir informé le brigadier-chef M. D. de cette situation, lequel lui a finalement donné pour instruction de « *relever les éléments et de laisser libre sur place afin qu'on lui prodigue les soins* ». Il apparaît en effet sur la main-courante que les éléments d'identité de M. X. ont bien été relevés.

Interrogés par le Défenseur des droits sur la question de savoir quelle était la nature de leur intervention, les policiers mis en cause ont tous soutenu ne pas avoir procédé à un contrôle d'identité mais être uniquement intervenu pour s'enquérir de l'état de santé d'une personne blessée et de l'origine des faits. Ils reconnaissent avoir recueilli les éléments d'identité de cette personne mais précisent que cette mesure a été réalisée sans aucune contrainte.

En l'espèce, il apparaît que la mesure litigieuse a été effectuée par des gardiens de la paix, qui avaient donc le pouvoir de procéder à des contrôles d'identité en faisant usage, au besoin, de la contrainte. De plus, à la question « une interpellation vous aurait-elle paru justifiée si les blessures constatées sur place avaient été moins graves ? », le brigadier-chef M. D. a répondu : « *si l'individu n'avait pas nécessité de soins et s'il déclarait être en situation irrégulière, il aurait été ramené au service et présenté au service des étrangers* ». Quant au gardien de la paix M. B., il a répondu : « *ça dépend des circonstances. On aurait pu remettre à M. X. une convocation pour le service des étrangers* ».

Au regard des réponses qui ont été apportées, il apparaît clairement que l'intervention de l'équipe de police dans les locaux de l'association Y. n'a pas été réalisée dans le but de porter secours à un individu blessé mais bel et bien pour contrôler la situation administrative d'une personne étrangère sur le fondement des dispositions de l'article L. 611-1 du CESEDA.

La différence de terminologie employée par les fonctionnaires de police est donc purement artificielle et ne laisse aucun doute au Défenseur des droits sur la nature de la mesure pratiquée.

#### ⇒ Sur l'opportunité de l'intervention des policiers en l'espèce

Il convient de rappeler que la circulaire de 2009, abrogée, précisait que l'existence d'une immunité accordée aux actions associatives à visée humanitaire ne saurait conduire à une protection absolue des lieux où elles exercent leur mission, mais qu'il convenait à tout le moins d' « *envisager avec prudence les interventions en ces lieux* ».

Il apparaît en l'espèce que l'intervention des fonctionnaires de police s'est déroulée dans des circonstances contestables dans la mesure où elle a été initiée par un appel d'un sapeur-pompier, qui s'est cru autorisé à dévoiler des informations couvertes par le secret médical alors que sa fonction l'oblige à le respecter<sup>15</sup>. Il apparaît en outre que les services de police ont été avisés dès le départ que M. X. était pris en charge par l'association Y., connue et reconnue de tous pour être une organisation de solidarité internationale basée sur le bénévolat de professionnels de la santé qui apportent une aide humanitaire aux populations vulnérables. Ils étaient également informés que l'état de M. X. requérait une prise en charge hospitalière d'urgence. Son état de particulière fragilité, due à sa fracture de bassin, ne faisait donc aucun doute. Ils sont malgré tout intervenus avec l'intention de le conduire au service des étrangers si les faits de séjour irrégulier étaient avérés.

<sup>15</sup> L'article L1110-4 du code de la santé publique dispose que « toute personne prise en charge par un professionnel de santé, un établissement ou service, un professionnel ou organisme concourant à la prévention ou aux soins a droit au respect de sa vie privée et du secret des informations le concernant. »

Or, le Défenseur des droits rappelle que l'éventualité que M. X. soit en situation de séjour irrégulier sur le territoire national ne saurait justifier une intervention policière dès lors que la loi du 31 décembre 2012, en vigueur à l'époque des faits, a abrogé le délit de séjour irrégulier (anciennement défini à l'article L. 621-1 du CESEDA).

Au vu de l'ensemble des développements qui précèdent, le Défenseur des droits constate que l'intervention des fonctionnaires de police ayant procédé au contrôle de M. X. dans une salle d'accès aux soins de l'association Y. était inadaptée. Il considère que ce contrôle a entravé l'action humanitaire de l'association Y. et qu'elle a porté atteinte aux droits fondamentaux de M. X., qui était en droit de se sentir en sécurité au moment de sa prise en charge par les professionnels de santé de l'association Y.

Ce faisant, le Défenseur des droits considère que le brigadier-chef D. a manqué à son devoir de discernement prévu par l'article R. 434-10 du code de la sécurité intérieure en estimant opportun d'intervenir malgré l'immunité pénale accordée aux associations humanitaires et malgré la particulière vulnérabilité de l'étranger, ne présentant manifestement aucune menace pour l'ordre public. De la même manière, la patrouille de police intervenue sur les lieux à la demande de leur hiérarchie a également manqué de discernement en pénétrant dans les locaux de l'association pour contrôler l'identité de M. X. en vue de sa présentation devant le service des étrangers.

Cependant, les éléments du dossier font apparaître par ailleurs que les fonctionnaires de police ne se sont pas déplacés dans les locaux de l'association Y. de leur propre initiative, dans le cadre d'une opération de recherche d'étrangers en situation irrégulière, mais à la suite de la dénonciation d'un tiers au service police secours. De plus, il apparaît que l'individu n'a fait l'objet d'aucune autre mesure de contrainte que le contrôle du droit au séjour, et qu'il a été laissé libre à l'issue de ce contrôle. Il ressort enfin des déclarations des policiers mis en cause que M. X. n'a pas été inquiété par les services de police à la suite de son hospitalisation.

Aux termes des réponses apportées à leur questionnaire, l'ensemble des fonctionnaires de police mis en cause a reconnu ignorer les termes de la circulaire du 23 novembre 2009 préconisant de ne pas contrôler les ressortissants étrangers dans les lieux d'intervention humanitaire. Manifestement, ils ignoraient également les dispositions de la loi du 31 décembre 2012 accordant une immunité pénale élargie aux associations apportant une aide humanitaire aux étrangers vulnérables.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le Défenseur des droits ne recommande pas de sanction individuelle à leur encontre mais recommande que leur soient rappelés leur devoir de discernement, au titre de l'article R434-10 du code de la sécurité intérieure ; le Défenseur des droits recommande également que les termes de la circulaire abrogée du 23 novembre 2009 leur soient formellement rappelés, dans l'attente d'un nouveau texte, ainsi que la loi n°2012-1560 du 31 décembre 2012 en ce qu'elle a étendu l'immunité accordée aux actions humanitaires et abrogé le délit de séjour irrégulier.