

Paris, le 7 décembre 2018

Décision du Défenseur des droits n° 2018-281

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 Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu le code pénal ;

Vu le code civil ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) ;

Vu le code de la sécurité intérieure, notamment le titre IV *Déontologie de la sécurité intérieure* du livre I de sa partie réglementaire ;

Après avoir été saisi d'une réclamation concernant les conditions dans lesquelles des mineurs non accompagnés ont été contrôlés par des fonctionnaires de police aux abords d'un local associatif où ils se rendaient pour se doucher, à Y., entre le 15 février et le 6 mars 2017 ;

Après avoir pris connaissance de la réclamation et des pièces transmises par la direction générale de la police nationale (DGPN) ;

Après avoir pris connaissance des observations de ses agents s'étant rendus dans le local associatif et à ses abords, le 6 mars 2017 ;

Après avoir adressé une note récapitulative en date du 20 juillet 2018 au commissaire de police F., au commissaire de police G., au gardien de la paix H., à un équipage de police non identifié, ainsi qu'à un brigadier de police et à un brigadier-chef non identifiés, laquelle est restée sans réponse ;

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

- Constate que les contrôles d'identité réalisés aux abords du local du X. ont été effectués en application de réquisitions écrites du procureur de la République ;
- Constate en outre, et au-delà de la question des mineurs, que des consignes ont été diffusées par une note de service du commissaire de police F. auprès des services de police ;

Concernant les instructions délivrées par le commissaire F. :

- Considère que ces consignes, telles qu'elles sont rédigées, peuvent conduire les fonctionnaires de police à mettre en œuvre toutes les réquisitions dont ils sont saisis, quel que soit leur objet, à des fins de contrôle du droit au séjour dans des lieux identifiés comme étant des points de rassemblement de personnes en situation irrégulière et qu'elles favorisent, en ce sens, les possibilités de détournement des réquisitions du parquet dans leur mise en œuvre ;
- Considère que ces consignes, telles qu'elles sont rédigées, sont préoccupantes, car elles indiquent qu'en cas d'impossibilité d'interpellation, la personne doit être évincée, portant ainsi atteinte à sa liberté d'aller et venir, sans motif légal ;
- Considère que ces instructions, qui visent à effectuer des contrôles périmétriques sur des lieux potentiels de rassemblement d'étrangers en situation irrégulière, y compris en cas de distribution par une association sont problématiques ;
- Considère en effet que des contrôles d'identité effectués sur des personnes se rendant dans un local associatif sont susceptibles de porter atteinte à l'accueil de personnes vulnérables, en les dissuadant de s'y rendre au risque de se priver d'une aide indispensable à la préservation de leurs droits fondamentaux ;
- Recommande que le cadre légal en matière de contrôle d'identité soit rappelé au commissaire de police F., auteur de la note de service contenant les instructions litigieuses, et que la rédaction de cette note de service soit revue ;
- Réitère sa précédente recommandation faite au ministre de l'Intérieur et au ministre de la Justice¹, de prendre une nouvelle circulaire encadrant les contrôles d'identité dans les lieux d'intervention humanitaire ou à proximité de ceux-ci afin qu'ils n'aient pas pour conséquence de dissuader les personnes de s'y rendre ;

Concernant les contrôles d'identité opérés sur les mineurs les 15 février et 6 mars 2017 :

- Constate que les contrôles d'identité des mineurs ont été suivis de leur conduite au commissariat de police ;
- Prend acte des explications des services de police selon lesquelles la conduite des mineurs au commissariat s'inscrivait dans le cadre d'une procédure de « mise à l'abri », en application du protocole entre l'Etat et les départements portant dispositif national de mise à l'abri ;

¹ Décision n° 2017-054 du 15 juin 2017

- Ne peut toutefois établir qu'une mise à l'abri effective a eu lieu à la suite de la conduite des mineurs au commissariat ;
- Considère que la conduite des mineurs au commissariat le 6 mars 2017 s'apparentait davantage à une interpellation ;
- Constate en outre qu'en dépit du cadre invoqué par les services de police, les mineurs contrôlés le 6 mars 2017 ont été conduits au commissariat sur le fondement des dispositions L.611-1 alinéa 2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, alors même que ces dispositions ne sont pas applicables aux mineurs ;
- Considère que l'intervention des forces de l'ordre a abouti à une situation absurde où des adolescents qui allaient bénéficier d'une aide substantielle sur le plan sanitaire et alimentaire grâce à l'association X., ont été éloignés de cette association par des policiers pour être emmenés dans un commissariat d'où ils ont finalement été relâchés sans avoir été « mis à l'abri » ;
- Considère en tout état de cause que la mise à l'abri initiée par le commissariat à la suite d'un contrôle d'identité et d'une conduite dans les locaux de police, n'est ni efficace ni opportune ;
- Constate que les préconisations énoncées dans les notes de service adressées aux fonctionnaires de police ainsi que dans le protocole établi entre l'Etat et les départements portant dispositif national de mise à l'abri sont peu claires, voire contradictoires, laissant place aux interprétations fluctuantes quant à la procédure à suivre concernant les mineurs non accompagnés, et au comportement à adopter par les forces de l'ordre confrontés à leur présence sur la voie publique ;
- Ne relève dès lors pas de manquement individuel à l'encontre des fonctionnaires de police ayant appréhendé les mineurs ;
- Recommande toutefois une clarification, sous le contrôle du parquet, des procédures devant être mises en œuvre par les forces de l'ordre lorsqu'elles sont amenées à procéder à une mise à l'abri d'un mineur non accompagné, en distinguant la situation du mineur contrôlé ou découvert sur la voie publique, de celle du mineur qui se présente spontanément ou accompagné par un tiers au commissariat de Y. ;
- Recommande qu'en lieu et place d'une conduite au commissariat de Y. par les forces de l'ordre, les maraudes de France Terre d'Asile présentes sur le terrain soient en priorité contactées pour prendre en charge le mineur ;

Concernant le contrôle d'identité opéré sur M. D. le 24 février 2017 :

- Considère que ce contrôle d'identité était discriminatoire et constitue donc un manquement aux articles R.434-11 et R.434-16 du code de la sécurité intérieure ;
- Recommande que les dispositions de l'article R. 434-11 et R. 434-16 du CSI soient rappelées à l'équipage ayant procédé au contrôle d'identité de M. D. ;

Conformément à l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits demande au ministre de l'Intérieur de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision ;

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

> FAITS

Le Défenseur des droits a été saisi par l'association X. concernant les conditions de contrôle de mineurs étrangers aux abords de son local situé à Y., entre le 15 février et le 6 mars 2017.

Selon les informations relatées par l'association réclamante, celle-ci a fait installer des structures modulaires équipées de douches sur une parcelle de terrain dont elle est propriétaire, aux abords du local situé rue de Moscou, dans le but de permettre à des mineurs isolés qu'elle accompagne de se laver alors que certains souffrent de galle et d'impétigo. A partir du 13 février - date à laquelle le Tribunal administratif de Lille a enjoint à la commune de Y. de retirer la benne à ordures qu'elle avait entreposée devant l'accès aux douches² -, ce service a commencé à fonctionner.

Toutefois, un équipage de police s'est positionné devant les locaux et, entre le 15 février et le 6 mars 2017, les mineurs se rendant au local associatif pour bénéficier des douches ont fait l'objet de contrôles d'identité, donnant parfois lieu à leur conduite au commissariat de police. Ce faisant, ils se trouvaient empêchés de se rendre au local associatif pour prendre une douche.

Contrôles d'identités du 15 février 2017

Ainsi, selon les informations transmises par l'association réclamante, le 15 février, alors que Mme Z., salariée du X., et Mme A., journaliste, se rendaient, dans un véhicule et en compagnie de six mineurs non accompagnés, dans lesdits locaux, elles ont été interpellées par les policiers présents, pour des faits d'« aide à l'immigration » selon les termes qu'aurait utilisés l'un des agents de police présents. Elles ont ensuite été conduites dans les locaux de la police aux frontières, où elles ont finalement été entendues sous le régime de l'audition libre. Elles expliquent que les six mineurs non accompagnés ont été autorisés à quitter les locaux du commissariat, sans toutefois avoir pu bénéficier du service des douches.

Le Défenseur des droits a obtenu communication de la procédure judiciaire ayant été diligentée contre Mme A. et Mme Z.. Il en ressort qu'un équipage de CRS a procédé aux contrôles d'identités des personnes à bord du véhicule, en application de réquisitions du procureur de la République. Mme A. et Mme Z. ont présenté leurs papiers d'identité et ont informé les CRS que les sept autres passagers étaient tous étrangers, sans papier d'identité et mineurs. Après en avoir avisé leur hiérarchie, les CRS ont invité l'ensemble des passagers à les suivre au commissariat de Y.. Une fois arrivés au commissariat, les CRS ont invité Mme A. et Mme Z. à les suivre dans les locaux de la police aux frontières (PAF) de I., afin qu'elles y soient présentées à un officier de police judiciaire (OPJ). L'OPJ a pris attache avec le magistrat du parquet de permanence, qui a considéré que les éléments lui ayant été soumis ne caractérisaient pas une infraction et que les personnes devaient donc être laissées libres. Mme A. et Mme Z. ont alors été entendues sous le régime de l'audition libre. S'agissant des mineurs, la procédure ne laisse pas apparaître les suites ayant été données à leur conduite au commissariat de Y..

² TA Lille, 13 fév. 2017, n° 1701245

Contrôles d'identité du 24 février 2017

Le 24 février 2017, le délégué du Défenseur des droits à Y., M. B., s'est rendu près du local et des modulaires du X. pour observer la situation. Trois policiers (compagnies républicaines de sécurité – CRS) étaient présents au niveau de la rue de Moscou. Le délégué a pu pénétrer dans ledit local sans être inquiété par les forces de l'ordre présentes. Par la suite, M. C., salarié du X., est arrivé sur les lieux en voiture, accompagné d'un jeune homme érythréen, M. D.. Si le véhicule de M. C. a été immobilisé, ce dernier n'a pas fait l'objet d'un contrôle d'identité, contrairement à son accompagnant, M. D.. Le contrôle d'identité de ce dernier a permis de révéler qu'il était réfugié statutaire, et de ce fait en règle au regard du droit au séjour des étrangers. Il a pu rentrer dans le local du X..

Puis, un autre véhicule siglé « X. » s'est présenté à l'entrée du local associatif, et a été immobilisé par les forces de l'ordre dans le but de contrôler l'identité de l'ensemble des personnes à bord : deux adultes, Mme Z., salariée du X., Mme A., journaliste, et sept mineurs étrangers, dont une jeune fille. Seuls les mineurs et la journaliste auraient été contrôlés.

Selon l'association réclamante, pendant une demi-heure, les forces de l'ordre ont demandé aux deux salariés du X., Mme Z. et M. C., de leur donner la liste écrite des noms, prénoms et dates de naissance des jeunes. Après discussions avec le X. et leur hiérarchie, les forces de l'ordre ont autorisé les jeunes à se rendre aux douches. En ce qui concerne les autres jeunes, venus plus tard à l'occasion de différentes navettes effectuées par le X., l'association réclamante indique qu'elle a simplement dû inscrire l'identité des jeunes à chaque fois sur une liste qu'il convenait de communiquer aux forces de l'ordre pour que celles-ci autorisent l'accès du véhicule du X. à ses locaux et donc aux douches. Les représentants du X. expliquent que cette liste était purement déclarative.

Contrôles d'identité du 6 mars 2017

Par la suite, le 6 mars 2017, deux agents du Défenseur des droits se sont rendus aux abords du local du X., afin d'observer la situation *in situ*. Lors de la journée, ils ont pu observer que la fourgonnette du X. transportant les mineurs vers le local de l'association avait été arrêtée à deux reprises (au niveau de la rue de Moscou) par les fonctionnaires de police, qui ont procédé aux contrôles d'identités des personnes à bord.

Le premier contrôle a eu lieu aux alentours de 12H25. La conductrice de la fourgonnette, membre de l'association, a indiqué au fonctionnaire de police en charge du contrôle que les neuf passagers du véhicule étaient mineurs. Ces jeunes ont été conduits au commissariat de police.

Le second contrôle observé par les agents du Défenseur des droits a eu lieu aux alentours de 14H20. Six jeunes se trouvaient alors à l'intérieur de la fourgonnette du X., en plus de la conductrice et du passager avant, tous deux membres de l'association. Les six jeunes ont été conduits au commissariat de police.

Au cours de la journée, les agents du Défenseur des droits ont constaté que la plupart des jeunes qui avaient été conduits au commissariat de police en véhicule étaient ensuite revenus dans les locaux de l'association, à pieds.

Explications obtenues auprès du directeur général de la police nationale (DGPN)

Le Défenseur des droits a demandé au DGPN des explications sur les contrôles d'identité réalisés entre le 15 février et le 6 mars 2017. Il ressort des éléments lui ayant été transmis que l'intervention des services de police s'inscrivait dans leurs missions générales visant d'une part à assurer « la tenue de deux points fixes » afin de protéger la zone portuaire et d'autre part à lutter contre l'immigration irrégulière et la réimplantation de squats³ grâce à plusieurs patrouilles dynamiques .

En sus de ce cadre général d'intervention, les services de police ont agi en application de réquisitions écrites du procureur de la République. Ainsi, les contrôles d'identités réalisés les 15, 24 février et 6 mars 2017 ont été effectués sur le fondement de trois réquisitions.⁴

Il a été indiqué au Défenseur des droits qu'à l'issue des contrôles d'identité réalisés entre le 15 février et le 6 mars 2017, les services de police ont conduit les mineurs au commissariat de police dans le cadre d'une mesure de mise à l'abri, en application de la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes étrangers isolés et au dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation). Il a été indiqué au Défenseur des droits qu'aucune procédure administrative ou judiciaire n'avait été mise en œuvre à ces occasions.

Les forces de l'ordre ont précisé au Défenseur des droits avoir appliqué le protocole établi avec le département du Pas de Y., qui prévoit que « *la police nationale intervient alors en qualité d'agent de l'Etat, au service du public, pour une prise en charge temporaire dans ses locaux, le temps de l'activation des services du conseil départemental, qui permettra prise de repas, de douche et entretien d'accueil conformément à l'article L226-2-1 du code de l'action sociale et des familles* ».

** **
*

> ANALYSE ET CONCLUSIONS

1. Sur les contrôles d'identités réalisés par les services de police aux abords du local de l'association X.

Aux termes de l'article 78-2 du code de procédure pénale :

« Les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints (...) peuvent inviter à justifier, par tout moyen, de son identité toute personne à l'égard de laquelle existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner :

-qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction ;

-ou qu'elle se prépare à commettre un crime ou un délit ;

³ Note de service rédigée par le commissaire central de J. en date du 14 février 2017

⁴ S'agissant de la période intéressant le présent dossier, le Défenseur des droits a eu communication des réquisitions prises les 17, 25, 26, 27, 28 et 6 mars 2017. Il n'a pas eu communication de la réquisition en date du 24 mars 2017. Chaque réquisition visait une tranche horaire allant de 9H00 à 21H00, sur un secteur délimité.

-ou qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou de délit ;

-ou qu'elle a violé les obligations ou interdictions auxquelles elle est soumise dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'une mesure d'assignation à résidence avec surveillance électronique, d'une peine ou d'une mesure suivie par le juge de l'application des peines ;

-ou qu'elle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire.

Sur réquisitions écrites du procureur de la République aux fins de recherche et de poursuite d'infractions qu'il précise, l'identité de toute personne peut être également contrôlée, selon les mêmes modalités, dans les lieux et pour une période de temps déterminés par ce magistrat. Le fait que le contrôle d'identité révèle des infractions autres que celles visées dans les réquisitions du procureur de la République ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes (...) ».

L'article 78-2-2 de ce même code dispose :

« I.-Sur réquisitions écrites du procureur de la République, dans les lieux et pour la période de temps que ce magistrat détermine et qui ne peut excéder vingt-quatre heures, renouvelables sur décision expresse et motivée selon la même procédure, les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et les agents de police judiciaire adjoints (...) peuvent procéder aux contrôles d'identité prévus au septième alinéa de l'article 78-2, aux fins de recherche et de poursuite des infractions suivantes :

1° Actes de terrorisme (...);

2° Infractions en matière de prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs (...);

3° Infractions en matière d'armes (...);

4° Infractions en matière d'explosifs (...);

5° Infractions de vol (...);

6° Infractions de recel (...);

7° Faits de trafic de stupéfiants (...).

II.-Dans les mêmes conditions et pour les mêmes infractions que celles prévues au I, les officiers de police judiciaire, assistés, le cas échéant, des agents de police judiciaire et des agents de police judiciaire adjoints (...) peuvent procéder à la visite des véhicules circulant, arrêtés ou stationnant sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public. (...)

En cas de découverte d'une infraction ou si le conducteur ou le propriétaire du véhicule le demande ainsi que dans le cas où la visite se déroule en leur absence, il est établi un procès-verbal mentionnant le lieu et les dates et heures de début et de fin de ces opérations. Un exemplaire en est remis à l'intéressé et un autre exemplaire est transmis sans délai au procureur de la République. (...)

III.-Dans les mêmes conditions et pour les mêmes infractions que celles prévues au I, les officiers de police judiciaire, assistés, le cas échéant, des agents de police judiciaire et des agents de police judiciaire adjoints (...) peuvent procéder à l'inspection visuelle des bagages ou à leur fouille.

Les propriétaires des bagages ne peuvent être retenus que le temps strictement nécessaire au déroulement de l'inspection visuelle ou de la fouille des bagages, qui doit avoir lieu en présence du propriétaire.

En cas de découverte d'une infraction ou si le propriétaire du bagage le demande, il est établi un procès-verbal mentionnant le lieu et les dates et heures de début et de fin de ces opérations. Un exemplaire en est remis à l'intéressé et un autre exemplaire est transmis sans délai au procureur de la République.

IV.-Le fait que ces opérations révèlent des infractions autres que celles visées dans les réquisitions du procureur de la République ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes ».

En outre, l'article R.434-16 du code de la sécurité intérieure dispose que : « *Lorsque la loi l'autorise à procéder à un contrôle d'identité, le policier ou le gendarme ne se fonde sur aucune caractéristique physique ou aucun signe distinctif pour déterminer les personnes à contrôler, sauf s'il dispose d'un signalement précis motivant le contrôle. Le contrôle d'identité se déroule sans qu'il soit porté atteinte à la dignité de la personne qui en fait l'objet* ».

Aux termes de l'article R. 434-11 de ce même code, le policier et le gendarme accomplissent leurs missions en toute impartialité.

Il apparaît que les contrôles d'identités réalisés par les services de police devant le X. les 15, 24 février et 6 mars 2017 ont été effectués sur réquisitions du procureur de la République. Dans ces réquisitions⁵, il est demandé au commissaire central de Y. de bien vouloir faire procéder, en application à l'article 78-2-2 du code de procédure pénale, à des opérations de contrôles d'identité, de visite de véhicules et d'inspection visuelle ou de fouilles de bagages, aux fins de rechercher les auteurs d'infractions en matière de vol, recel, faits de trafic de stupéfiants, infractions en matière d'armes et explosifs, violences volontaires⁶.

Par ailleurs, et au-delà de la question des mineurs, le Défenseur des droits a constaté que des instructions avaient été diffusées aux fonctionnaires de police par le biais d'une note de service du 20 février 2017 rédigée par le commissaire de police M. F., intitulée « *rappel de consignes relatives à la lutte contre l'immigration clandestine* », leur demandant, lorsque les « *effectifs sont engagés sur réquisition du parquet sur des contrôles périmétriques de lieux potentiels de rassemblement d'étrangers en situation irrégulière* », de « *bien veiller à ce que ces contrôles soient effectués diligemment et dès la constatation de la présence d'individus dans le périmètre visé* ». Dans ladite note de service, il était également demandé aux fonctionnaires de police de mettre en œuvre la réquisition du parquet « *même dans le cas où des associatifs seraient présents, et quand bien même une distribution de quelque effet serait en cours, sans délai d'attente* ». Au demeurant, cette note fixait l'interpellation comme « *priorité sur l'éviction d'étrangers en situation irrégulière* », indiquant qu'en cas d'impossibilité caractérisée d'interpeller les individus concernés, il est possible de recourir à « *l'éviction* » des exilés. Le périmètre visé concernait notamment le secteur de la rue de Moscou.

Le Défenseur des droits a sollicité des explications⁷ à l'auteur de la note litigieuse. En outre, il a demandé au DGPN⁸ que lui soit communiqués, d'une part le rapport rédigé par le commissaire central de Y. le 8 février 2017 visé sur certaines réquisitions du procureur de la République (« *vu le rapport en date du 8 février 2017 de Monsieur le Commissaire central de Y.* »), et d'autre part tout élément en sa possession (notamment des chiffres) concernant les infractions de vol, recel et infractions à la législation sur les stupéfiants relevées au niveau de la rue de Moscou, en comparaison avec les autres secteurs de la ville de Y.. Toutefois, ces demandes sont restées sans réponse.

⁵ Le Défenseur des droits a uniquement eu communication des réquisitions en date du 15 février et du 6 mars 2017. Celle du 24 février 2017 ne lui a pas été transmise, malgré une demande en ce sens au DGPN à l'occasion d'une note récapitulative en date du 20 juillet 2017. Par ailleurs, pour la date du 15 février 2017, deux réquisitions distinctes ont été transmises au Défenseur des droits, l'une visant les horaires de 12H00 à 24H00 et l'autre les horaires de 9H00 à 21H00, les infractions visées n'étant pas les mêmes. Il a également sollicité du DGPN des explications sur ce point, sans réponse de sa part.

⁶ En fonction des réquisitions

⁷ Par une note récapitulative en date du 20 juillet 2018

⁸ Egalement par le biais de la note récapitulative du 20 juillet 2018

- [Sur les consignes diffusées par le commissaire F.](#)

Au-delà de la question des contrôles d'identité opérés sur les mineurs, les instructions délivrées aux services de police dans la note précitée du 20 février 2017 rédigée par le commissaire F. apparaissent critiquables.

En premier lieu, ces consignes, en visant les réquisitions du parquet de façon générale, sans les limiter de façon explicite aux réquisitions visant spécifiquement les infractions à « la législation sur les étrangers », pouvaient conduire les fonctionnaires de police à mettre en œuvre toutes les réquisitions dont ils sont saisis, quel que soit leur objet, à des fins de contrôle du droit au séjour dans des lieux identifiés comme étant des points de rassemblement de personnes en situation irrégulière. En ce sens, de telles instructions favorisent les possibilités de détournement des réquisitions du parquet dans leur mise en œuvre. Cette affirmation est confortée par le fait que, l'objet des réquisitions sur lesquelles se sont appuyés les fonctionnaires de police pour réaliser les contrôles d'identité des mineurs dans le présent dossier était strictement limité à la recherche et à la poursuite d'infractions en matière de vol, recel, trafics de stupéfiants, violences volontaires, d'armes et explosifs.

Or, dans une décision du 24 janvier 2017⁹, le Conseil constitutionnel a rappelé que les dispositions des articles L.611-1¹⁰ et L. 611-1-1 du CESEDA relatifs au contrôle de titre de séjour des personnes de nationalité étrangère « *ne sauraient autoriser le recours à des contrôles d'identité sur le fondement du sixième alinéa de l'article 78-2 ou de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale aux seules fins de contrôler la régularité du séjour des personnes contrôlées* ».

En deuxième lieu, en indiquant qu'en cas d'impossibilité caractérisée d'interpeller les individus concernés, il est possible de recourir à « l'éviction » des exilés, cette instruction telle qu'elle est rédigée, préoccupe le Défenseur des droits, car elle indique qu'en cas d'impossibilité d'interpellation, la personne doit être évincée, portant ainsi atteinte à sa liberté d'aller et venir, sans motif légal.

En troisième et dernier lieu, ces instructions, qui visent à effectuer des « contrôles périmétriques » sur des « lieux potentiels de rassemblement d'étrangers en situation irrégulière », y compris en cas de distribution par une association, posent question. 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 humanitaire 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.

⁹ Décision n°2016-606/607 QPC du 24 janv. 2017

¹⁰ Art. L611-1 : « (...) A la suite d'un contrôle d'identité effectué en application des [articles 78-1, 78-2, 78-2-1 et 78-2-2 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. Les contrôles des obligations de détention, de port et de présentation des pièces et documents prévus aux deux premiers alinéas du présent I ne peuvent être effectués que si des éléments objectifs déduits de circonstances extérieures à la personne même de l'intéressé sont de nature à faire apparaître sa qualité d'étranger (...) ».

Art. L611-1-1 : « I. — Si, à l'occasion d'un contrôle effectué en application de [l'article L. 611-1 du présent code](#), des [articles 78-1, 78-2, 78-2-1 et 78-2-2 du code de procédure pénale](#) ou de [l'article 67 quater du code des douanes](#), il apparaît qu'un étranger n'est pas en mesure de justifier de son droit de circuler ou de séjourner en France, il peut être conduit dans un local de police ou de gendarmerie et y être retenu par un officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale aux fins de vérification de son droit de circulation ou de séjour sur le territoire français (...) »

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 les diffusent dans les services de police et de gendarmerie placés sous leur autorité.

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 2013¹¹ 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.

Or, 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 est source d'insécurité juridique. Ce vide juridique est en effet susceptible de dissuader un étranger en situation de vulnérabilité, dont l'état physique exige une prise en charge sanitaire, de se rapprocher d'une association humanitaire pour recevoir les soins qu'exige la préservation de sa dignité, de peur d'être arrêté par les forces de l'ordre. Un tel sentiment d'insécurité est susceptible de porter atteinte à l'intégrité physique ou à la vie de ces personnes.

En ce sens, le Défenseur des droits avait déjà eu l'occasion, dans une décision du 15 juin 2017¹², de recommander au ministre de l'Intérieur et au ministre de la justice, de prendre une nouvelle circulaire encadrant les contrôles d'identité dans les lieux d'intervention humanitaire ou à proximité de ceux-ci afin qu'ils n'aient pas pour conséquence de dissuader les personnes de s'y rendre. En effet, le Défenseur des droits considère que les contrôles d'identité effectués à proximité immédiate d'une association apportant une aide humanitaire sont susceptibles de dissuader un étranger en situation de vulnérabilité, dont l'état physique exige une prise en charge sanitaire, de se rapprocher d'une association humanitaire pour recevoir les soins qu'exige la préservation de sa dignité, de peur d'être arrêté par les forces de l'ordre.

En réponse à la décision du 15 juin 2017 précitée, le ministre de l'Intérieur a indiqué qu'il ne partageait pas la position du Défenseur des droits, précisant qu'il n'était pas souhaitable d'écarter les abords des lieux d'implantation ou d'intervention d'associations humanitaire du champ d'application des contrôles d'identité ou des vérifications du droit de circulation ou du droit au séjour. Le ministre de l'Intérieur a indiqué qu'alors que les migrants se regroupent parfois en véritables campements où se rendent naturellement les associations, la recommandation précitée du Défenseur des droits empêcherait toute action de lutte contre l'immigration irrégulière dans ces lieux. S'ajoute que la création de tels secteurs d'immunité constituerait, en outre, un obstacle à la mise en œuvre des opérations de mise à l'abri des migrants, l'Etat ne pouvant par exemple s'assurer du nombre ou de l'identité de ces derniers.

Le Défenseur des droits ne partage pas la position du ministre de l'Intérieur. En effet, il considère que les contrôles d'identité effectués sur des personnes se rendant dans un local associatif sont susceptibles de porter atteinte à l'accueil de personnes vulnérables, en les dissuadant de s'y rendre au risque de se priver d'une aide indispensable à la préservation de leurs droits fondamentaux.

¹¹ 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

¹² Décision n°2017-054 du 15 juin 2017 relative aux circonstances dans lesquelles un ressortissant étranger a fait l'objet d'une mesure de contrôle du droit au séjour alors qu'il se trouvait dans un lieu d'intervention à vocation humanitaire pour bénéficier d'un accès aux soins

De surcroît, dans une décision récente, en date du 6 juillet 2018¹³, le Conseil constitutionnel a notamment considéré qu' « *Il découle du principe de fraternité la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national* ». Il a également estimé qu' « *en réprimant toute aide apportée à la circulation de l'étranger en situation irrégulière, y compris si elle constitue l'accessoire de l'aide au séjour de l'étranger et si elle est motivée par un but humanitaire, le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre le principe de fraternité et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public* ». En conséquence, les mots « *au séjour irrégulier* » figurant au premier alinéa de l'article L. 622-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ont été déclarés contraires à la Constitution.

Par ailleurs, le Défenseur des droits rappelle qu'il ne doit y avoir aucune confusion entre opération de contrôle d'identité et opération de mise à l'abri des personnes occupant sans droits ni titre des terrain publics ou privés. Ces opérations devraient s'opérer dans le cadre de la circulaire du 26 août 2012 rappelé par l'Instruction du Gouvernement visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles du 25 janvier 2018 et être précédées d'un diagnostic social de la situation de chacune des familles ou personnes isolées. Ce dernier doit être global pour prendre en compte l'ensemble des problématiques (situation administrative, état de santé, logement, emploi, scolarisation,) et individualisé, afin de prendre en compte les spécificités de chacune des familles et de leur projet. Aussi, les objections du Ministre de l'intérieur quant au fait de s'assurer, par des contrôles d'identité, du nombre de personnes à mettre à l'abri, paraissent peu opérantes.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le Défenseur des droits :

- **recommande que le cadre légal en matière de contrôle d'identité soit rappelé au commissaire de police F., auteur de la note de service contenant les instructions litigieuses, et que la rédaction de cette note de service soit revue ;**
- **réitère sa précédente recommandation faite au ministre de l'Intérieur et au ministre de la justice, de prendre une nouvelle circulaire encadrant les contrôles d'identité dans les lieux d'intervention humanitaire ou à proximité de ceux-ci afin qu'ils n'aient pas pour conséquence de dissuader les personnes de s'y rendre.**
- [Sur les contrôles d'identité opérés sur les mineurs les 15 février et 6 mars 2017](#)

En ce qui concerne les contrôles d'identité des mineurs effectués le 15 février 2017, les investigations du Défenseur des droits ont permis d'établir qu'ils avaient été réalisés dans le cadre d'instructions délivrées aux CRS visant à rester « *implantés en point fixe rue de Moscou, face à l'association X.* »¹⁴, dans le cadre de leur mission « lutte contre l'immigration clandestine ».

Le Défenseur des droits s'interroge sur l'opportunité de ces instructions, et de pratiquer, dans ce contexte et à cet endroit, des contrôles d'identité sur réquisitions du procureur de la République. Il renvoie ici à son développement précédent sur ce point.

¹³ Décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018

¹⁴ Tel qu'indiqué sur le procès-verbal de saisine rédigé dans la procédure ayant été ouverte à la suite de l'appréhension des mineurs et des adultes qui les accompagnaient

En ce qui concerne les contrôles d'identité effectués le 6 mars 2017, les procès-verbaux de mise à disposition rédigés par les fonctionnaires de police à la suite des contrôles opérés, indiquent, pour celui de 12H30, en objet « mise à disposition de 9 étrangers en situation irrégulière » et pour celui de 14H30, la « mise à disposition de 6 étrangers en situation irrégulière ». Ces deux procès-verbaux se fondent sur l'article L. 611-1 alinéa 2 du CESEDA¹⁵, alors même qu'il convient de souligner que les mineurs ne sont jamais en situation irrégulière sur le territoire.

En effet, il résulte de l'article L.311-1 du CESEDA que « *tout étranger âgé de plus de dix-huit ans qui souhaite séjourner en France doit, après l'expiration d'un délai de trois mois depuis son entrée en France, être muni d'une carte de séjour* ».

Conformément à cette disposition, l'obligation de détenir un titre de séjour ne concerne que les étrangers de plus de 18 ans. Dès lors, le mineur étranger, qu'il soit isolé ou non, n'est pas tenu de disposer d'un titre de séjour et l'irrégularité de son séjour ne peut lui être opposée. A cet égard, les articles L.511-4 1° et L.521-4 du CESEDA prévoient que les services de l'Etat ne peuvent l'éloigner du territoire français.

Dès lors, le Défenseur des droits considère que les deux procès-verbaux de « mise à disposition » ayant été dressés le 6 mars 2017 sont irréguliers.

Il considère que cette irrégularité traduit une méconnaissance du cadre dans lequel doivent être appréhendés les mineurs non accompagnés. Il constate que les instructions diffusées aux fonctionnaires de police en la matière apparaissent elles-mêmes confuses (*voir 2. Sur la procédure mise en œuvre par les forces de l'ordre concernant la prise en charge des mineurs*).

Dès lors que les instructions diffusées aux fonctionnaires de police en matière de prise en charge des mineurs non accompagnés apparaissent confuses, le Défenseur des droits ne relève pas de manquement individuel. Il formule toutefois des recommandations générales concernant les instructions diffusées aux services de police concernant la prise en charge des mineurs non accompagnés (voir les recommandations en question dans le 2.).

- [Sur le contrôle d'identité opéré sur M. D. le 24 février 2017](#)

Selon les éléments recueillis auprès du délégué du Défenseur des droits à Y., M. B., celui-ci a pu pénétrer dans les locaux du X. sans être inquiété par les forces de l'ordre présentes, alors que le véhicule de l'association arrivé par la suite a été immobilisé. Si le conducteur de ce véhicule, M. C. n'a pas fait l'objet d'un contrôle d'identité, son accompagnant, M. D., a lui été contrôlé. Le contrôle d'identité de ce dernier a permis de révéler qu'il était titulaire d'un titre de séjour. Il a pu rentrer dans le local de l'association X.

Par courrier du 28 février 2017, le Défenseur des droits a demandé au DGPN les raisons pour lesquelles l'accès au local du X. avait été subordonné à un contrôle d'identité à l'égard de M. D. et non de M. B. et M. C. . Seul un évènement de main courante rédigé à la date des faits mentionnant le contrôle d'identité de M. D. a été transmis au Défenseur des droits, sans qu'aucune justification objective n'ait été apportée sur les modalités du contrôle.

¹⁵ « 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 ».

Selon les éléments de fait ainsi rapportés, il semble qu'en présence de trois personnes, en limitant le contrôle d'identité à M. D., ressortissant érythréen, les policiers ont fait une différence de traitement fondée sur l'origine, la couleur de peau et/ou l'apparence physique de M. D., laissant présumer l'existence d'une discrimination.

Or, ainsi que l'a rappelé la Cour de cassation dans ses arrêts du 9 novembre 2016,¹⁶ tout contrôle d'identité opéré sur la seule base de caractéristiques physiques associées à une origine réelle ou supposée, sans aucune justification objective préalable, est discriminatoire. Dès lors que les éléments laissant présumer l'existence d'une discrimination sont apportés, il appartient à l'administration de démontrer, soit l'absence de différence de traitement, soit que celle-ci est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination.

En l'espèce, en dépit d'une demande du Défenseur des droits en date du 20 juillet 2017¹⁷, l'administration n'a apporté aucune justification. Dès lors, **le Défenseur des droits conclut à l'existence d'une discrimination et à un manquement de la part des policiers ayant effectué le contrôle d'identité, au regard des articles R. 434-11 et R. 434-16 du code de la sécurité intérieure. Il recommande donc que ces dispositions soient rappelées à l'équipage ayant procédé au contrôle d'identité de M. D..**

2. Sur la procédure mise en œuvre par les forces de l'ordre concernant la prise en charge des mineurs

Le commissaire central de Y., M. G., a indiqué au Défenseur des droits que les contrôles d'identité effectués sur les mineurs aux abords du X. sur la période du 15 février au 6 mars 2017 avaient donné lieu à une procédure de mise à l'abri. Selon ses explications, durant cette période, 66 mineurs non accompagnés ont été conduits au commissariat dans ce cadre.

Depuis la loi du 5 mars 2007, l'article L. 112-3 alinéa 5 du code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit que :

« La protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge. »

Depuis le décret en Conseil d'Etat du 24 juin 2016, pris en application de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, l'article R. 221-11 du CASF prévoit que :

« I.- Le président du conseil départemental du lieu où se trouve une personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille met en place un accueil provisoire d'urgence d'une durée de cinq jours, à compter du premier jour de sa prise en charge, selon les conditions prévues aux deuxième et quatrième alinéas de l'article L. 223-2. »

L'article 375 du code civil dispose que :

« Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public ».

¹⁶ Cass. 1^{ère} civ., 9 novembre 2016, pourvois n° 15-24207, 15-24208, 15-24209, 14-24210, 15-24211, 15-24212, 15-24213, 15-24214, 15-25872, 15-25873, 15-25875.

¹⁷ Note récapitulative envoyée au DGPN le 20 juillet 2017

Les mineurs non accompagnés présents dans la ville de Y. sont confrontés en permanence à des conditions de vie extrêmement précaires. Celles-ci caractérisent une situation de danger qui relève de l'article 375 du code civil, ce danger résultant directement des conditions dans lesquelles ils se trouvent contraints de vivre, en l'absence de représentant légal.

Les conditions indignes dans lesquelles évoluent ces enfants nécessitent toujours, selon le Défenseur des droits, le déploiement de dispositifs et de moyens suffisants, à la mesure de cette situation, conformément à ce qu'imposent les conventions internationales auxquelles la France est partie, et le droit interne en matière de protection de tous les enfants en situation de précarité. Ces mesures doivent permettre d'assurer le respect de leur intégrité physique et morale.

L'affirmation selon laquelle les adolescents présents dans la ville de Y. ne seraient pas « demandeurs » de protection, souhaiteraient coûte que coûte rejoindre la Grande-Bretagne, et n'adhéreraient pas aux mesures qui leur sont proposées, est incontestable pour nombre d'entre eux. Elle ne saurait, pour autant, justifier le refus des pouvoirs publics d'organiser sur place des dispositifs innovants pour parvenir à les protéger, en tenant compte de la réalité spécifique de ce public.

Le département de M. a organisé l'évaluation et la mise à l'abri inconditionnelles des mineurs non accompagnés qui le souhaitent, en déléguant ces missions à l'association France Terre d'Asile (FTDA) qui se situe à K., à une cinquantaine de kilomètres de la ville de Y. Par ailleurs, des maraudes organisées par FTDA dans la ville de Y. visent à repérer les mineurs en situation de vulnérabilité et, en fonction des places disponibles, à leur proposer une mise à l'abri dans la ville de K. et à les y acheminer.

Ainsi les mineurs se trouvant à Y. qui souhaitent une mise à l'abri, voire bénéficier d'une mesure de protection de l'enfance, doivent obligatoirement être conduits jusqu'aux structures de la ville de K.

Confrontés à la présence récurrente de ces mineurs sur la voie publique, un protocole a été conclu entre les présidents et procureurs des tribunaux de grande instance de J. et de K., le président du conseil départemental, le directeur général de FTDA et le président de La Vie Active (association agréée par le département, qui gère un certain nombre d'établissements de protection de l'enfance), intitulé « *Pour la protection des Mineurs Isolés Etrangers dans le département de M.* ».

En application de ce protocole, des consignes ont été diffusées aux services de police, au moyen de trois notes de service :

- Une première note de service rédigée par le commissaire M. G., en date du 14 février 2017¹⁸, prévoit d'une part que toute personne « interpellée pour des faits relevant d'infraction à la législation sur les étrangers sera présentée à l'officier de police judiciaire de la DIDPAF (direction interdépartementale de la police aux frontières) et d'autre part, que « *les mineurs isolés pourront être ramenés au commissariat central de Y. (...) pour déclenchement d'une mesure de mise à l'abri d'urgence* » ;
- Une deuxième note de service du 20 février 2017¹⁹, reprend, en des termes similaires ces consignes s'agissant de la possibilité de ramener les mineurs non accompagnés au commissariat, laissée à l'appréciation des forces de l'ordre ;

¹⁸ Note de service n° 34/2017 du 14 février 2017 « *Dispositif de lutte contre l'immigration clandestine et la réinstallation de squats sur la circonscription de sécurité publique de Y. après le démantèlement du campement de LA LANDE* ».

¹⁹ Note de service n° 43/2017 du 20 février 2017, « *rappel de consignes relatives à la Lutte contre l'Immigration Clandestine* ».

- Une troisième note de service plus spécifique aux mineurs, signée par le commissaire M. G., en date du 15 février 2017²⁰, donne des instructions précises en fonction de l'heure d'appréhension des mineurs.

Ainsi, en semaine, de 9H00 à 17H00, ainsi que les week-end et jours fériés de 9H00 à 21H00, les policiers qui recueillent un mineur non accompagné ont pour consigne de contacter la « maison du département solidarité de Y. », dont le numéro de téléphone du standard est précisé. Ces consignes peuvent apparaître surprenantes dans la mesure où ces services départementaux sont fermés les week-end et les jours fériés.

Il est précisé que l'aide sociale à l'enfance (ASE) organise ensuite l'acheminement du jeune depuis le lieu où il se trouve jusqu'au lieu d'hébergement de mise à l'abri, par le biais du « convoyeur du conseil département affecté au transport » des mineurs non accompagnés.

En semaine après 17H00, les week-end et jours fériés après 21H00, une astreinte est assurée par deux établissements assurant la mise à l'abri : la maison du jeune réfugié à K. pour les mineurs de plus de 15 ans, et le foyer Georges Brassens à Y. pour les mineurs de moins de 15 ans. Les services de police doivent « systématiquement » aviser ces deux établissements de toute prise en charge d'un mineur isolé présent au commissariat de Y..

Il est précisé que le transport des mineurs non accompagnés n'est toutefois pas assuré par ces associations, mais par une société de taxis. En cas de refus du mineur de monter dans le véhicule pour la prise en charge, ou d'impossibilité de prise en charge par les services susmentionnés, « un compte-rendu doit systématiquement être effectué au parquet, afin d'obtenir une ordonnance de placement provisoire ».

Si Défenseur des droits s'attachera plus particulièrement aux faits qui se sont déroulés la journée du 6 mars 2017, compte-tenu de la présence sur place, pour observation, de deux de ses agents, il n'en demeure pas moins que la procédure diligentée à la suite des contrôles du 15 février soulève quelques réserves.

- [Sur les modalités d'interpellation des mineurs](#)

En réponse à une demande d'explications du Défenseur des droits concernant le cadre dans lequel s'inscrivait la conduite des mineurs au commissariat de police, le commissaire central, chef de la circonscription de Y., a indiqué que les mineurs avaient été ramenés au commissariat central, « non en vue d'un placement en retenue, mais pour application du protocole entre l'Etat et les départements portant dispositif national de mise à l'abri [...] ». Il a précisé en outre « Il n'y a donc aucun engagement d'une quelconque procédure administrative ou judiciaire pour ces mineurs isolés [...]. Aucun passage au FNE [fichier national des étrangers] n'est donc effectué pour les mineurs étrangers isolés. »

Toutefois, comme indiqué précédemment, il apparaît que les mineurs ont été conduits au commissariat sur le fondement de l'article L.611-1 du CESEDA, ces dispositions n'étant pourtant pas applicables aux mineurs non accompagnés.

²⁰ Note de service n° 38/2017 du 15 février 2017, « Rappel gestion des mineurs étrangers isolés dans l'attente de la réécriture du protocole relatif à l'accueil des mineurs isolés étrangers dans le département de M. ».

Par ailleurs, si les forces de l'ordre peuvent mettre à l'abri les mineurs non accompagnés repérés à l'occasion d'un contrôle d'identité, notamment lorsque le mineur apparaît en danger sur la voie publique, il n'apparaît cependant, en l'espèce, à aucun moment que les jeunes ont été sollicités dans ce but, au moment du contrôle. En effet, les agents du Défenseur des droits présents le 6 mars 2017, n'ont constaté aucun dialogue en ce sens entre les forces de l'ordre et les mineurs ou les représentants de l'association X..

Bien au contraire, l'absence de tout échange entre les forces de l'ordre et les mineurs présents dans le véhicule de l'association X., n'a pas mis ces derniers en mesure de refuser d'être conduits au commissariat de police en vue d'une mise à l'abri. Bien qu'aucune contrainte physique n'ait été utilisée sur les mineurs pour les conduire au commissariat, il n'est pas contestable qu'en raison de la vulnérabilité inhérente à leur jeune âge, ces derniers se trouvaient nécessairement dans une situation de contrainte. C'est en ce sens que la Cour de cassation a considéré qu'un « *mineur conduit par les policiers, sans que la pose d'entraves ne soit nécessaire, auprès d'un officier de police judiciaire pour être entendu sur une infraction qu'il était soupçonné d'avoir commise, se trouvait nécessairement dans une situation de contrainte (...)* »²¹.

La conduite des mineurs au commissariat s'apparentait ainsi davantage à une interpellation qu'à une « mise à l'abri ». D'ailleurs, sur les extraits de mains courantes du 6 mars 2017 communiqués au Défenseur des droits, les CRS ont utilisé le terme « interpellation » en référence à cet événement (« *interpellation de 9 mineurs érythréens qui se trouvaient dans le véhicule* »). Au moment de leur contrôle, les mineurs n'avaient aucun moyen de distinguer le cadre procédural dans lequel ils étaient pris en charge par les forces de l'ordre.

Or, l'intervention de police a privé les mineurs de la possibilité de se rendre dans les locaux du X., où ils se dirigeaient, accompagnés de bénévoles, afin de prendre une douche, se restaurer et y trouver des vêtements et chaussures. En somme, il s'agissait pour eux de se mettre à l'abri et de bénéficier d'une aide indispensable à la préservation de leurs droits fondamentaux.

Eu égard à ce contexte, peu propice à l'adhésion des mineurs à une mise à l'abri, et à la confusion quant au cadre dans lequel ils ont été conduits au commissariat, le Défenseur des droits s'interroge tant sur le cadre procédural que sur la justification de la décision prise le 6 mars 2017 à l'issue du contrôle aux abords de cet établissement de conduire les quinze mineurs au commissariat.

Cette intervention des forces de l'ordre a abouti à une situation absurde où des mineurs qui allaient bénéficier d'une aide substantielle sur le plan sanitaire et alimentaire grâce à l'association X., ont été éloignés de cette structure par des policiers pour être emmenés dans un commissariat d'où ils ont finalement été relâchés sans avoir été « mis à l'abri » (voir infra).

De surcroît, le Défenseur des droits a déjà rappelé que la mise à l'abri des mineurs non accompagnés initiée par les commissariats de police peut s'avérer inefficace en termes de protection de l'enfance, notamment au vu de la méfiance des jeunes à l'égard des forces de l'ordre, en particulier dans la ville de Y..

²¹ Crim. 6 novembre 2013, pourvoi n° 13-84320

Si l'intervention des forces de l'ordre en vue d'une mise à l'abri est adéquate et requise lors de présentations spontanées de jeunes dans les locaux du commissariat ou lorsqu'ils y sont conduits par du personnel associatif ou des bénévoles, la mise à l'abri initiée par le commissariat à la suite d'un contrôle d'identité, et d'une conduite dans les locaux de police, n'est ni efficace, comme semblent l'avoir démontré les événements du 6 mars 2017, ni opportune.

Ainsi, dans la mesure où, à l'occasion d'un contrôle d'identité, le repérage d'un mineur non accompagné ne peut donner lieu qu'à une mise à l'abri de ce dernier, le Défenseur des droits recommande qu'en lieu et place d'une conduite au commissariat de la ville de Y. par les forces de l'ordre, les maraudes de France Terre d'Asile présentes sur le terrain soient en priorité contactées pour prendre en charge le mineur.

- [Sur la procédure au sein du commissariat](#)

S'agissant de la procédure ayant été diligentée à la suite des contrôles effectués le 15 février 2017 sur Mme Z., Mme A. et les sept mineurs qui les accompagnaient, ne laisse apparaître aucune trace de mise à l'abri s'agissant de ces derniers après leur conduite au commissariat. Si le procès-verbal de saisine rédigé par le gardien de la paix H. permet d'établir que les deux adultes, Mme Z. et Mme A. ont été présentées à un OPJ, il ne permet pas en revanche d'avoir connaissance des diligences ayant été menées s'agissant des mineurs.

Dès lors, le Défenseur des droits pourrait considérer que n'ayant pas mentionné ce qu'il était advenu des mineurs sur le procès-verbal de saisine, le gardien de la paix H. a manqué de rigueur, son écrit ne permettant pas, de surcroît, de vérifier si une procédure de mise à l'abri a bien été déclenchée.

Par ailleurs, il ressort de la procédure que les CRS sur place avaient connaissance du fait que les personnes à bord du véhicule se rendaient à l'association X. « afin de faire prendre la douche et revêtir lesdits migrants », comme cela apparaît sur le procès-verbal d'avis à magistrat. Dès lors, la décision de les faire conduire au commissariat en vue de les présenter à un OPJ pose question. Le magistrat de permanence a d'ailleurs considéré que les éléments lui ayant été soumis ne caractérisaient pas une infraction et que les personnes devaient donc être laissées libre.

Il est apparu que les CRS avaient agi sur instructions²².

S'agissant plus particulièrement des quinze mineurs ayant été conduits au commissariat le 6 mars 2017²³ en présence des agents du Défenseur des droits, le commissaire central a indiqué que : « ces mineurs ont tous été pris en charge par France Terre d'Asile ».

Il ressort du registre du commissariat, dont la copie au demeurant assez peu lisible a été transmise au Défenseur des droits, que durant la journée du 6 mars 2017, à la suite de la présentation des mineurs interpellés sur la voie publique, rue de Moscou, l'agent en charge de la procédure a noté dans la colonne « personne - date – heure [illisible] » :

« Mr E.
Maison du Département
à 14H50 »

Puis :

²² Sur instruction de « L. ». Des explications ont été demandées sur ce point dans la note récapitulative envoyée par le Défenseur des droits le 20 juillet 2018. Celle-ci est toutefois restée sans réponse.

²³ Selon le registre, 9 mineurs ont été conduits au commissariat à 13H et 6 autres à 14H45

« Mr E.
Maison du Département
à 15H30 »

Mr E., selon les informations données par le service mineurs non accompagnés du département de M., serait la personne chargée de conduire les mineurs jusqu'à l'association France Terre d'Asile à K. . Toutefois il n'est pas possible pour le Défenseur des droits, en l'état de l'instruction du dossier et des pièces en sa possession, d'établir si cette personne a effectivement été contactée et si elle s'est déplacée, afin de prendre en charge les 9 premiers jeunes puis les 6 autres.

En tout état de cause, les agents du Défenseur des droits présents sur place ont assisté au retour, à pied, de la plupart de ces jeunes, quelques heures après leur départ au commissariat avec les forces de police.

Interrogée sur ce point, l'association France Terre d'Asile a indiqué au Défenseur des droits n'avoir pris en charge aucun des mineurs identifiés par le commissariat ce 6 mars 2017, contrairement à ce qu'a indiqué le commissaire central, chef de la circonscription de Y., M. G..

Par ailleurs, le protocole évoqué plus haut (§41), dans la partie « procédure de prise en charge – nature juridique du placement », il est précisé :

« Lorsqu'un mineur isolé étranger est recueilli par un service de police ou de gendarmerie, une ordonnance de placement provisoire au profit de l'aide sociale à l'enfance (ASE) du conseil général de M., est prise par le tribunal de grande instance territorialement compétent. Celle-ci sera nécessaire pour admettre le jeune dans le dispositif puisque France terre d'Asile est habilité à recevoir des mineurs étrangers isolés confiés à l'ASE. L'OPP sera adressée au Responsable de secteur ASE de K. et à FTDA.
»

Il n'a cependant été trouvé dans la procédure transmise au Défenseur des droits, aucune trace d'un éventuel avis à parquet le 6 mars 2017 en vue d'une demande d'OPP, alors même que quinze mineurs non accompagnés ont été conduits au commissariat.

En outre, la note de service du 15 février 2017 précitée indique que :

« Si le mineur isolé refuse de monter dans le véhicule pour la prise en charge, **un compte-rendu sera systématiquement effectué au parquet**, indépendamment de son âge afin d'obtenir une ordonnance de placement provisoire.

Il en est de même en cas d'impossibilité de prise en charge par les services susmentionnés, les parquets interpellant alors le responsable de secteur enfance d'astreinte. Il leur sera donc également rendu-compte de toute situation de ce type **systématiquement** ».

Toutefois il ne ressort pas des pièces adressées au Défenseur des droits que le parquet ait été avisé de l'éventuel refus des mineurs d'être acheminés vers les locaux de FTDA.

Les préconisations énoncées ci-dessus dans les notes dressées aux forces de l'ordre ainsi que dans le protocole, s'avèrent donc peu claires voire contradictoires. Elles laissent ainsi place aux interprétations fluctuantes quant à la procédure à suivre concernant les mineurs non accompagnés, et au comportement à adopter par les forces de l'ordre confrontés à leur présence sur la voie publique.

Au vu des éléments qui précèdent, dès lors que les instructions diffusées aux fonctionnaires de police en la matière apparaissent confuses, le Défenseur des droits ne relève pas de manquement individuel. Il recommande toutefois une clarification, sous le contrôle du parquet, des procédures devant être mises en œuvre par les forces de l'ordre lorsqu'elles sont amenées à procéder à une mise à l'abri d'un mineur non accompagné, en distinguant la situation du mineur contrôlé ou découvert sur la voie publique, de celle du mineur qui se présente spontanément ou accompagné par un tiers au commissariat de Y., en demande de protection et de mise à l'abri.