

Paris, le 18 mai 2020

Décision du Défenseur des droits n°2020-072

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 l'article 6§2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;

Vu l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

Vu la décision du Conseil Constitutionnel du 23 janvier 1987 ;

Vu l'article préliminaire du code de procédure pénale ;

Saisi des difficultés rencontrées par Monsieur XY dont la mesure d'éloignement, fondée notamment sur les termes d'une ordonnance de placement en détention provisoire qui avait été prise à son encontre, a été exécutée alors qu'il faisait l'objet d'une interdiction de quitter le territoire ;

Considère que les mentions relatives à la situation pénale de Monsieur XY figurant dans l'arrêt du 13 décembre 2017 portant obligation de quitter le territoire constituent une violation du droit à la présomption d'innocence garanti par l'article 6§2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et caractérisent une atteinte aux droits des usagers du service public de la justice au sens de l'article 4 °1 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

Considère que l'exécution de la mesure d'éloignement prise à l'encontre de Monsieur XY, dès lors que celui-ci faisait l'objet d'une interdiction de quitter le territoire décidée par le juge judiciaire, constitue une violation du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires protégé par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et

caractérise une atteinte aux droits des usagers du service public de la justice au sens de l'article 4 °1 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

Recommande au préfet de Z de faire cesser toute pratique visant à mettre à exécution une mesure d'éloignement prise à l'encontre d'une personne qui fait l'objet d'une mesure d'interdiction de quitter le territoire décidée par le juge judiciaire.

Recommande au ministre de l'Intérieur de rappeler par voie de circulaire aux préfets et à toutes autorités compétentes l'exigence, eu égard au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, de surseoir à la mise à exécution d'une mesure d'éloignement du territoire lorsque la personne concernée fait l'objet d'une interdiction de quitter le territoire décidée par le juge judiciaire.

Il demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations par le préfet de Z et le ministre de l'Intérieur dans un délai de six mois suivant la notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandations générales au titre de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

1- Rappel des faits

Par courrier reçu le 24 octobre 2018, le Défenseur des droits a été saisi par Maître D d'une réclamation concernant Monsieur XY né le XX à Anjouan (Comores), de nationalité comorienne, s'agissant de l'exécution d'une mesure d'éloignement prise à son encontre alors qu'il était placé sous contrôle judiciaire.

Par ordonnance du 14 octobre 2016, le juge des libertés et de la détention près le tribunal de grande instance (TGI) de A a ordonné le placement en détention provisoire de Monsieur XY à la suite de sa mise en examen pour des faits de viol.

Monsieur XY a été détenu au centre pénitentiaire de B avant d'être transféré au centre pénitentiaire de Z.

Par ordonnance du 7 décembre 2017, le juge des libertés et de la détention près le TGI de A a ordonné la mise en liberté de l'intéressé et son placement sous contrôle judiciaire.

Maître D a indiqué que dans le cadre dudit contrôle judiciaire, la résidence de Monsieur XY a été fixée à Z chez un oncle.

Elle a précisé avoir appris au mois de janvier 2018, par l'intermédiaire d'un journaliste, que son client avait été interpellé et renvoyé aux Comores, pays dont il est ressortissant.

Maître D a alors pris l'attache du magistrat instructeur dans le cadre d'une demande d'acte afin de se voir communiquer la procédure relative à la mesure d'éloignement.

Par soit-transmis du 19 décembre 2017, dont l'objet est « *suivi du contrôle judiciaire intéressant Monsieur XY* », la direction départementale de la sécurité publique de Z avait informé le magistrat instructeur que « (...) *cette personne ne sera pas en mesure de répondre favorablement à ses obligations, les services de la PAF ayant mis à exécution une mesure OQTF sans délai dont elle faisait par ailleurs l'objet.* »

Une commission rogatoire a alors été donnée le 23 mai 2018 par le juge d'instruction près le TGI de A au directeur départemental de la sécurité publique de Z afin qu'il lui transmette la copie de l'intégralité de la procédure d'éloignement relative à l'intéressé qu'il se ferait remettre par les services de la préfecture.

Il ressort de ces éléments que le 13 décembre 2017, le préfet de Z a pris un arrêté portant obligation de quitter le territoire à l'encontre de Monsieur XY et motivé comme suit : « (...) *Considérant qu'il ressort de l'ordonnance de placement en détention du tribunal de grande instance de A du 19 octobre 2016 que Monsieur XY a été placé en détention durant une année pour des faits de viols et présente des séquelles d'une polytoxicomanie ; qu'il est à craindre que l'intéressé réitère des faits délictueux ou criminels dans les plus brefs délais ; que, dès lors, l'intéressé représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour l'ordre public ; que cette menace justifie les restrictions à la liberté de circulation et de séjour de l'intéressé qui ne dispose en outre d'aucun titre (...)* ».

Le 15 décembre 2017, Monsieur XY était interpellé par les services de police et l'obligation de quitter le territoire lui était notifiée avant d'être exécutée le jour même au moyen d'un bon de voyage délivré le 11 décembre par la préfecture de Z.

Au mois de juillet 2018, Monsieur XY a de nouveau gagné C. Maître D a alors sollicité la réouverture de l'information judiciaire.

Par ordonnance du 12 octobre 2018, le juge d'instruction près le TGI de A a placé l'intéressé sous contrôle judiciaire, celui-ci ayant notamment interdiction de sortir des limites territoriales de C.

Le 25 juillet 2019, Monsieur XY a été interpellé par les services de police alors qu'il se rendait à une confrontation qui devait avoir lieu devant le juge d'instruction à A. Lors de la vérification d'identité, il indique avoir présenté aux agents interpellateurs son ordonnance de placement sous contrôle judiciaire.

Le même jour, le préfet de C a pris à l'encontre de l'intéressé un arrêté portant obligation de quitter le territoire sans délai et interdiction de retour sur le territoire français d'une durée d'un an.

Maître D a déposé une requête en référé liberté devant le tribunal administratif de C afin que le préfet de C sursoie à l'exécution de la mesure d'éloignement dans l'attente d'une décision judiciaire. Elle a également saisi le juge des libertés et de la détention près le TGI de A d'une requête aux fins de main levée de l'arrêté portant placement en rétention administrative dont faisait l'objet son client.

Par ordonnance du 25 juillet 2019, le juge des référés près le tribunal administratif de C a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'arrêté portant obligation de quitter le territoire français considérant que le requérant était infondé à soutenir que ladite décision portait une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

Par ordonnance du 26 juillet 2019, le juge des libertés et de la détention près le TGI de A, après avoir constaté que Monsieur XY n'avait pas été présenté à l'audience et n'avait donc pas eu accès au juge, a ordonné la main levée de la rétention administrative de l'intéressé.

Monsieur XY est sorti du centre de rétention administrative le 26 juillet 2019.

Maître D dénonce la mise à exécution par le préfet de Z le 15 décembre 2017 de l'obligation de quitter le territoire, et ce au mépris des droits de la défense et du principe de séparation des pouvoirs.

Elle dénonce également le refus persistant des services de la préfecture de surseoir à l'exécution d'une mesure d'éloignement lorsque l'intéressé est placé sous contrôle judiciaire, caractérisé par la nouvelle interpellation de Monsieur XY et son placement en centre de rétention administrative le 25 juillet 2019.

En outre, elle signale une atteinte au secret de l'instruction caractérisée par la connaissance par le préfet de Z des termes de l'ordonnance de placement sous contrôle judiciaire prise par le juge des libertés et de la détention près le TGI de A.

2- L'instruction menée par le Défenseur des droits

Les 19 mars et 3 juillet 2019, les services du Défenseur des droits ont pris l'attache du préfet de Z afin de recueillir ses observations sur la situation évoquée.

Par courrier reçu le 15 juillet 2019, le préfet de Z a notamment répondu que « *L'intéressé, à sa sortie de prison, a fait l'objet d'un arrêté préfectoral portant obligation de quitter le territoire français en raison de faits graves (viols, polytoxicomanie) qui ressortaient de l'ordonnance de placement et la menace réelle et grave pour l'ordre public représentée par cet individu m'a conduit à faire exécuter cette mesure* ».

Le Défenseur des droits a adressé une note récapitulative au préfet de Z et au ministre de l'Intérieur le 7 octobre 2019 indiquant que les atteintes au principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires et à la présomption d'innocence dont avait fait l'objet Monsieur XY étaient susceptibles de caractériser une atteinte au droit des usagers du service public au sens de l'article 4 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

Par courrier reçu le 7 janvier 2020, le préfet de Z a fait part de ses observations précisant notamment qu'« *Aussi bien l'ordonnance de placement en détention provisoire (pièce n°1) que l'ordonnance de mise en liberté du 7 décembre 2017 (pièce n°2) ont confirmé au moins les faits d'attouchements sexuels (...)* » et qu'« *(...) une mesure d'éloignement ne fait pas obstacle à une procédure judiciaire, dès lors que l'intéressé peut se faire représenter par un conseil devant une juridiction* ».

a- L'atteinte au principe fondamental reconnu par les lois de la République de la séparation des autorités administratives et judiciaires

Le principe de la séparation des pouvoirs est consacré par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 aux termes duquel : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ».

Par une décision du 23 janvier 1987¹, le Conseil constitutionnel se fonde sur « *la conception française de la séparation des pouvoirs* » pour dégager le principe fondamental reconnu par les lois de la République de séparation des autorités administratives et judiciaires.

Après avoir rappelé qu'une ordonnance de contrôle judiciaire ne fait pas obstacle à ce que le préfet ordonne la reconduite à la frontière de la personne étrangère, le Conseil d'Etat considère cependant qu'eu égard au principe de la séparation des pouvoirs, ladite ordonnance oblige l'autorité de police à s'abstenir de mettre à exécution la mesure d'éloignement jusqu'à la levée par le juge judiciaire de l'interdiction ainsi prononcée².

Cette position a été rappelée à plusieurs reprises aussi bien par des cours administratives d'appel³ que des tribunaux administratifs⁴.

Ainsi, dans un arrêt du 26 janvier 2016⁵, la cour administrative d'appel de Douai rappelle que : « *Si l'intéressé fait en outre valoir qu'il était placé sous contrôle judiciaire à la date à laquelle a été prise la mesure d'éloignement, cette circonstance, qui fait seulement obstacle à ce que l'obligation de quitter le territoire soit mise à exécution jusqu'à la levée, par le juge judiciaire, de la mesure de surveillance, demeure sans incidence sur la légalité de la décision attaquée* ».

Au surplus, le juge judiciaire a également rappelé cette position.

En ce sens, dans un arrêt du 29 décembre 2015⁶, la cour d'appel de Toulouse a jugé que : « *L'exécution de la mesure d'éloignement ferait obstacle au respect de ce contrôle judiciaire, dont l'objet est de permettre la mise à disposition du mis en examen aux autorités judiciaires afin de permettre d'assurer sa représentation en justice à tous les actes de la procédure. En*

¹ Cons. const. 23 janv. 1987, n° 86-224 DC.

² CE, 11 juin 1997, n°183842, inédit au recueil Lebon ; CE, 24 novembre 2003, n°255695, inédit au recueil Lebon.

³ C.A.A Lyon, 21 juin 2018, n°17LY01624 ; CAA Lyon, 11 octobre 2018, n°18LY00803.

⁴ TA Marseille, 26 mars 2013, req. n°1204756.

⁵ C.A.A Douai, 26 janvier 2016, req. 15DA00558.

⁶ C.A Toulouse, 29 décembre 2015, n°15/002458.

vertu du principe de séparation des pouvoirs, une autorité administrative ne saurait faire échec au déroulement d'une information judiciaire en cours ».

Or il ressort du procès-verbal de police du 14 décembre 2017 dont l'objet est « *transport contrôle interpellation* », que l'autorité administrative était informée que Monsieur XY était placé sous contrôle judiciaire.

Dès lors, il apparaît que la mise à exécution de l'arrêté du Préfet de Z du 13 décembre 2017 portant obligation de quitter le territoire a été décidée en dépit du fait que l'interdiction prononcée par le juge judiciaire n'avait pas été levée.

En outre, le 25 juillet 2019, Monsieur XY a de nouveau été interpellé par les services de police. Le même jour, le préfet de C a pris à l'encontre de Monsieur XY un arrêté portant obligation de quitter le territoire sans délai et interdiction de retour sur le territoire français d'une durée d'un an. L'intéressé a été placé en centre de rétention administrative en vue de faire exécuter la mesure d'éloignement en dépit de l'ordonnance de placement sous contrôle judiciaire dont il faisait l'objet et qu'il aurait présentée aux services de police.

Ainsi, il apparaît que la mise à exécution de l'obligation de quitter le territoire a été décidée en connaissance de cause, alors que l'interdiction prononcée par le juge judiciaire n'avait pas été levée.

Le Défenseur des droits considère que la mise à exécution de l'obligation de quitter le territoire en dépit du fait que l'interdiction de sortie de territoire prononcée par le juge judiciaire n'avait pas été levée caractérise une atteinte au principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

b- L'atteinte aux droits procéduraux de l'usager

La présomption d'innocence est consacrée par l'article 6§2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme aux termes duquel : « *Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie* ».

L'article préliminaire du code de procédure pénale prévoit que : « (...) *Toute personne suspectée ou poursuivie est présumée innocente tant que sa culpabilité n'a pas été établie. Les atteintes à sa présomption d'innocence sont prévenues, réparées et réprimées dans les conditions prévues par la loi (...)* ».

Le droit au respect de la présomption d'innocence doit être garanti par l'administration dans la mise en œuvre de ses pouvoirs de police.

Dans son arrêté du 13 décembre 2017 portant obligation de quitter le territoire, le préfet de Z indique se fonder sur l'ordonnance de placement en détention provisoire prise par le JLD près le TGI de A le 19 octobre 2016.

Le préfet de Z indique notamment : « (...) *qu'il est à craindre que l'intéressé réitère des faits délictueux ou criminels dans les plus brefs délais* ».

Une telle motivation n'est pas conforme à la situation de Monsieur XY étant donné que celui-ci, mis en examen, est présumé innocent.

Par conséquent, le Défenseur des droits considère que les mentions relatives à la situation pénale de Monsieur XY figurant dans l'arrêté du 13 décembre 2017 caractérisent une atteinte au droit à la présomption d'innocence garanti par l'article 6§2 de la convention européenne des droits de l'homme.

3- Les recommandations du Défenseur des droits

Le Défenseur des droits considère que les mentions relatives à la situation pénale de Monsieur XY figurant dans l'arrêté du 13 décembre 2017 portant obligation de quitter le territoire constituent une violation du droit à la présomption d'innocence garanti par l'article 6§2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et caractérisent une atteinte aux droits des usagers du service public de la justice au sens de l'article 4 °1 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

Le Défenseur des droits considère également que l'exécution de la mesure d'éloignement prise à l'encontre de Monsieur XY alors qu'il faisait l'objet d'une interdiction de quitter le territoire décidée par le juge judiciaire constitue une violation du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires protégé par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et caractérise une atteinte aux droits des usagers du service public de la justice au sens de l'article 4 °1 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

Compte tenu de ce qui précède, le Défenseur des droits recommande au préfet de Z de faire cesser toute pratique visant à mettre à exécution une mesure d'éloignement prise à l'encontre d'une personne qui fait l'objet d'une mesure d'interdiction de quitter le territoire décidée par le juge judiciaire.

Il recommande au ministre de l'Intérieur de rappeler par voie de circulaire aux préfets et à toutes autorités compétentes l'exigence, eu égard au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, de surseoir à la mise à exécution d'une mesure d'éloignement du territoire lorsque la personne concernée fait l'objet d'une interdiction de quitter le territoire décidée par le juge judiciaire.

Il demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations par le préfet de Z et le ministre de l'Intérieur dans un délai de six mois suivant la notification de la présente décision.

Jacques TOUBON