

Paris, le 5 décembre 2023

Décision du Défenseur des droits n° 2023-219

La Défenseure 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 Directive européenne 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers ;

Vu le code de la sécurité intérieure ;

Vu le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ;

Saisie par l'association X qui dénonce la verbalisation de plusieurs de ses membres par les forces de l'ordre, durant le deuxième confinement sanitaire lié à l'épidémie de Covid-19, en raison de déplacements hors du lieu de résidence sans justificatif ;

Après avoir sollicité des explications auprès de la direction générale de la police nationale (DGPN) et de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) ;

Après avoir adressé une note récapitulative aux deux directions générales ;

Ayant pris connaissance de leurs réponses ;

Après avoir consulté le collège compétent en matière de déontologie de la sécurité ;

.../...

Constate que les infractions ont toutes été relevées par des fonctionnaires de police ;

Constate qu'au sein du commissariat de Y, la hiérarchie a donné pour consignes aux forces de l'ordre d'exiger davantage d'explications aux membres de certaines associations pour justifier leurs déplacements ;

Considère dès lors qu'en remettant en question la nécessité des déplacements des bénévoles de l'association X, qui étaient en possession d'une attestation établie en bonne et due forme par le président de l'association, les fonctionnaires de police du commissariat de Y ont posé des exigences excessives envers ces bénévoles ;

Constate que les fonctionnaires du commissariat de Y n'ont pas verbalisé les membres des associations, sur la base du non-respect des règles du confinement, dès lors qu'ils assuraient une action de distribution de biens de première nécessité ;

Constate pourtant qu'aucune disposition ne soumettait l'autorisation de déplacement dérogatoire des salariés et bénévoles d'associations à l'exécution de la seule mission de distribution de biens de première nécessité ;

Considère que la définition du travail humanitaire retenue par les forces de police était trop restrictive au regard des missions indispensables réellement accomplies par les associations, pendant les confinements et tout au long de l'année à Y ;

Rappelle que les associations assument une mission essentielle de conseil et d'orientation des personnes expulsées du campement, ainsi que d'observateur des pratiques des forces de l'ordre et qu'à cet égard, elles contribuent, en documentant et relayant les difficultés rencontrées lors des interventions des forces de l'ordre, à l'exécution de la mission de contrôle du respect de la déontologie par les forces de l'ordre du Défenseur des droits, prévue par l'article R. 434-24 du code de la sécurité intérieure ;

Considère que les verbalisations par les forces de police ont constitué une forme d'intimidation et d'entrave à l'égard des membres de l'association X ;

Considère qu'il serait excessif de faire peser la responsabilité de ces verbalisations sur les fonctionnaires de police verbalisateurs, alors que ce sont les autorités hiérarchiques du commissariat de Y qui ont diffusé des consignes recommandant aux fonctionnaires de faire preuve de sévérité à l'égard, notamment, des membres de l'association X ;

Recommande donc l'engagement d'une procédure disciplinaire contre le commissaire central de Y, M. A, et la commissaire-adjointe, Mme B, pour avoir rédigé et diffusé des instructions ayant pour conséquence la verbalisation des membres d'une association alors qu'ils étaient porteurs d'autorisations de déplacement dérogatoire et qu'ils exerçaient une action humanitaire ;

Recommande également qu'un rappel soit fait, au sein de l'ensemble des commissariats, sur l'interdiction d'entraver le travail des associations à but humanitaire, dont les missions sont diverses et vont au-delà de la seule distribution de biens de première nécessité.

Conformément aux articles 25 et 29 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, la Défenseure des droits adresse cette décision au ministre de l'intérieur, qui dispose d'un délai de deux mois pour faire connaître les suites qu'il donnera à cette décision.

La Défenseure des droits

Claire HÉDON

Recommandations en application des articles 25 et 29 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Exposé des faits

Le Défenseur des droits a été saisi par l'association X qui dénonce la verbalisation de plusieurs de ses membres par les forces de l'ordre, durant le deuxième confinement sanitaire lié à l'épidémie de Covid-19, entre le 29 octobre et le 15 décembre 2020, en raison de « *déplacement hors du lieu de résidence sans document justificatif conforme* ».

Selon l'association, plusieurs de ses membres ont été verbalisés lors d'opérations d'expulsions de campements menées par les forces de l'ordre, alors qu'ils étaient présents dans le but d'apporter une assistance aux personnes expulsées du campement.

L'association précise que ses membres détenaient des attestations de déplacement professionnel, dûment complétées et signées par le président de l'association, mentionnant qu'ils accomplissaient un « *travail humanitaire* ».

Malgré ces justificatifs, les forces de l'ordre qui ont procédé aux contrôles des membres de l'association ont décidé de les verbaliser.

Selon les informations transmises par l'association, 32 verbalisations ont été dressées à l'encontre de ses membres entre le 2 novembre et le 14 décembre 2020. D'un montant de 135 euros en cas de première infraction à l'interdiction de déplacement, les amendes ont atteint un montant de 200 euros en cas de réitération de l'infraction.

Face à ces verbalisations, certains membres associatifs disent avoir renoncé à poursuivre leur mission.

Les membres de l'association verbalisés ont contesté la majorité des amendes auprès de l'officier du ministère public. Treize contestations ont abouti à l'annulation des contraventions par ce dernier. Onze autres contestations ont été rejetées. Les personnes concernées ont fait opposition aux ordonnances pénales confirmant les contraventions. Trois contraventions ont été annulées par le tribunal de police en juin 2022.

Selon les informations recueillies par l'association auprès du tribunal de police, huit procédures sont toujours en cours.

Mesures d'instruction du Défenseur des droits

Le Défenseur des droits a demandé des informations à la direction générale de la police nationale (DGPN) et à la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) sur les instructions transmises aux fonctionnaires de police et aux militaires de la gendarmerie pour contrôler les motifs de déplacement professionnel durant le deuxième confinement, ainsi que sur les consignes concernant particulièrement le contrôle des personnes qui exerçaient une activité humanitaire.

Au regard des informations transmises par les deux directions générales, le Défenseur des droits a adressé une note récapitulative à la DGPN et à la DGGN, qui y ont répondu.

S'agissant des forces de police, c'est la commissaire centrale adjointe du commissariat de Y, Mme B, qui a produit des explications complémentaires.

Quant à la DGGN, elle a informé le Défenseur des droits qu'après vérification des contraventions contestées, les infractions avaient toutes été relevées par des fonctionnaires de police, ajoutant que les faits s'étaient produits dans une zone de police. Pour cette raison, la Défenseure des droits n'entend pas mettre en cause les forces de la gendarmerie.

Analyse juridique

I. Le cadre juridique relatif au contexte sanitaire

a. Les restrictions de déplacement durant la crise sanitaire

Dès le début de la crise sanitaire, des mesures ont été mises en place pour lutter contre la propagation de l'épidémie de Covid-19, notamment en limitant les déplacements de la population.

Le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, a précisé les mesures pour la période du 29 octobre 2020 au 15 décembre 2020.

L'article 4 de ce décret a fixé la liste des déplacements autorisés à titre dérogatoire durant cette période. Parmi les déplacements autorisés, figuraient notamment ceux à destination et en provenance du lieu d'exercice d'une activité professionnelle et des déplacements professionnels, ceux motivés par les achats de première nécessité, ceux justifiés par des raisons médicales, ceux motivés par un motif familial impérieux ou pour l'assistance aux personnes vulnérables et précaires.

S'agissant des déplacements à caractère professionnel, les personnes contrôlées devaient présenter un justificatif de déplacement professionnel fourni par leur employeur, assurant que l'activité ne pouvait être réalisée en télétravail.

L'instruction du 3 novembre 2020 relative à la prise en charge et au soutien des populations précaires face à l'épidémie de Covid-19 a prévu, s'agissant des membres d'associations, que « *Pour les salariés et les bénévoles, chaque association doit préparer une attestation de déplacement professionnel, en précisant si possible la durée de validité et la nature de la mission d'intérêt général qu'ils mettent en œuvre* ».

b. La protection des droits des populations précaires durant la crise sanitaire

Dès le début de la crise sanitaire et la mise en place de mesures visant à lutter contre la propagation de la Covid-19 en mars 2020, le Gouvernement a fait état de ses préoccupations à l'égard des populations les plus précaires.

Dans une instruction du 27 mars 2020 relative à la prise en charge et au soutien des populations précaires face à l'épidémie de Covid-19, le ministre des solidarités et de la santé, le ministre de l'intérieur, le ministre de la cohésion des territoires ont insisté sur le fait que « *l'état d'urgence sanitaire ne doit pas avoir pour effet de dégrader les conditions de vie des personnes les plus précaires. Les actions de lutte contre la précarité doivent pouvoir se poursuivre* ».

Lors de la mise en place de nouvelles mesures de restrictions de déplacement à compter du 29 octobre 2020, le gouvernement a réitéré ces mêmes préoccupations.

Ainsi, afin de garantir le maintien d'un soutien aux populations précaires, le gouvernement demandait aux autorités publiques locales, dans l'instruction du 3 novembre 2020 (précitée), de s'assurer « *du maintien d'une continuité de service des maraudes et dans toute la mesure du possible des accueils de jour avec une extension des horaires d'accueil dans les départements, afin de ne pas interrompre les missions de repérage et d'aller-vers les populations à la rue et les publics vivant en bidonvilles* ».

II. Le cadre juridique relatif au travail des associations à but humanitaire, dont la mission est notamment d'assister des personnes vulnérables expulsées de campements

La sauvegarde de la dignité humaine, inscrite dans les conventions internationales et reconnue comme principe de valeur constitutionnelle, constitue le fondement des libertés et des droits de l'homme, tels que le droit à la vie et à la liberté, le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants, le droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille.

Le respect de ces droits doit être garanti à toute personne et une vigilance particulière doit être portée aux personnes qui se trouvent dans des situations de grande vulnérabilité, à l'instar des personnes exilées sans abri, et qui se trouvent aggravées par la crise sanitaire.

En ce sens, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu, dans un arrêt du 12 octobre 2010 (*Société Cofinfo c. France*, n° 23516/08) qu'une « *protection renforcée* » doit être accordée aux personnes qui occupent, même illégalement, un immeuble dès lors qu'il s'agit de familles (en l'espèce, 62 personnes dont 39 enfants) qui se trouvent en situation de précarité et de fragilité. Selon la Cour, cette préoccupation peut justifier le refus des autorités publiques de prêter le concours de la force publique pour expulser les familles de l'immeuble. La Charte sociale européenne garantit également une telle protection.

Pour assurer l'effectivité du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des dispositions internationales et internes garantissent la protection des personnes qui contribuent à l'élimination des violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

S'agissant de l'aide aux personnes migrantes, le droit de l'Union européenne, par la Directive 2002/90/CE du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, a prévu la possibilité pour les États de ne pas sanctionner l'aide à l'entrée, au transit et au séjour des étrangers « *dans les cas où ce comportement a pour but d'apporter une aide humanitaire* » (article 1^{er}, 2.).

En droit interne, le Conseil constitutionnel a consacré la valeur constitutionnelle du principe de fraternité à l'occasion d'une décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018. Les juges étaient saisis d'une question prioritaire de constitutionnalité par plusieurs personnes poursuivies pour leurs actions d'assistance auprès de personnes exilées.

La loi exemptait alors de poursuites pénales les personnes dont « *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 du CESEDA, en vigueur au moment des faits).

En se fondant sur le principe de fraternité, qu'il définit comme « *la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national* », le Conseil constitutionnel a considéré que l'immunité devait s'appliquer non seulement aux situations énumérées (conseils juridiques, prestations de restauration, d'hébergement ou de soins médicaux) mais aussi, sauf à méconnaître le principe de fraternité, « *à tout autre acte d'aide apportée dans un but humanitaire* » (point 14).

Ainsi que précisé dans le commentaire de la décision, « *il appartiendra au législateur, s'il entend intervenir à nouveau sur cette question, et, en tout état de cause, aux juridictions compétentes, de déterminer comment doit exactement être apprécié le « but humanitaire » et dans quelle mesure celui-ci peut se combiner avec des actions à visées « militantes »* » (p. 23).

Des éléments de précisions ont été apportés par la chambre criminelle de la Cour de cassation dans une décision du 26 février 2020 (n° 19-81.561) relative aux conditions de l'immunité légalement prévue en matière d'aide à l'entrée ou au séjour irréguliers d'étrangers.

La Cour a précisé que « *la situation de détresse des migrants n'est pas un élément visé par l'article L. 622-4, 3°* » du CESEDA¹. Selon la Cour, le but « *humanitaire* » peut être retenu sans que l'étranger à qui l'on apporte assistance se trouve dans une situation à ce point dégradée qu'il serait en « *détresse* » physique ou psychologique.

De plus, la Cour indique qu'« *il ne résulte nullement de ces dispositions légales que la protection dont bénéficient les auteurs d'actes accomplis dans un but exclusivement humanitaire soit limitée aux actions purement individuelles et personnelles et qu'en soit exclue une action non spontanée et militante exercée au sein d'une association* ».

Par ailleurs, dans une ordonnance en référé rendue le 4 mars 2021 (n° 2101086), le tribunal administratif de Nice a reconnu la nécessité pour des associations de type humanitaire ou autre, de porter assistance et conseil aux personnes pouvant être retenues dans un lieu clos, et se trouvant pour la plupart, par définition, dans une situation de grande vulnérabilité. Le juge ajoutait que la décision, en l'espèce, du préfet de refuser l'accès aux diverses associations requérantes aux locaux attendant la police aux frontières portait « *une atteinte grave et manifestement illégale à leur liberté d'aider autrui dans un but humanitaire, liberté qui comporte celle de s'assurer que les libertés fondamentales des personnes « mises à l'abri », dont le droit d'asile, la liberté individuelle, la sûreté et la dignité humaine, soient respectées* ».

¹ L'article L. 622-4 est désormais abrogée et les dispositions relatives à l'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers, particulièrement celles relatives aux exemptions de poursuites pénales, figurent à l'article L. 823-9 du CESEDA.

Il ressort donc de ces dispositions que les personnes qui accomplissent un acte humanitaire doivent bénéficier d'une protection effective. En l'état, l'acte humanitaire se définit comme une action visant à satisfaire les besoins de personnes vulnérables, sans contrepartie et pouvant être réalisé par un collectif d'individus. L'action humanitaire n'est donc pas limitée à une liste stricte de formes de solidarité.

III. Analyse

Dès lors que les verbalisations dont les membres de l'association X ont fait l'objet ont pu porter atteinte à « *la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire* », le Défenseur des droits a interrogé le fondement légal de ces verbalisations et leur caractère proportionné.

1. Une atteinte excessive à la liberté de circuler de l'association et à la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire

a. La justification des déplacements pour les bénévoles de X : un contrôle renforcé manquant de base légale et de justification

Les modalités de contrôle des attestations de déplacement par les forces de l'ordre n'ont pas été définies par le décret du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. L'instruction du 3 novembre 2020 n'a pas apporté davantage de précisions.

Seules les fiches d'informations et de recommandations publiées par le ministère des solidarités et de la santé au printemps 2020, puis en novembre 2020, ont prévu, s'agissant des déplacements « *des acteurs de veille sociale, des personnes intervenant auprès des personnes vivant à la rue, des habitants de squats, bidonvilles et de campements illicites* », que :

« le justificatif de déplacement professionnel établi par l'employeur suffit au maraudeur, professionnel ou bénévole, pour justifier de ses déplacements dans le cadre de ses activités auprès des publics vulnérables ».

Dans le même temps, le ministère de l'intérieur a produit un télégramme, en date du 9 novembre 2020, relatif au renforcement des actions de contrôle du confinement, qui appelait les forces de l'ordre à « *une particulière fermeté pour faire respecter, sur le terrain, les dispositions qui concernent en priorité les rassemblements privés, les rassemblements de voie publique et la fermeture des établissements recevant du public, mais également les déplacements individuels n'entrant pas dans le champ des exceptions autorisées* ».

Si les forces de l'ordre pouvaient légitimement faire preuve d'une vigilance accrue dans le contrôle des déplacements de la population, en raison du contexte sanitaire, cette vigilance ne devait pas compromettre le maintien des missions d'aide humanitaire assurées par les associations auprès des personnes les plus vulnérables, à l'instar de celles vivant dans les campements. C'était d'ailleurs l'objet de l'instruction du 3 novembre 2020 précitée, qui rappelait la nécessité de maintenir une telle assistance. Les forces de l'ordre devaient ainsi assurer le juste équilibre entre l'impératif de sécurité sanitaire et le maintien des missions humanitaires auprès des personnes vulnérables.

Cet équilibre pouvait être assuré par les modalités de contrôle des justificatifs de déplacements.

En l'espèce, les bénévoles de l'association X ont fait l'objet de contrôles particulièrement stricts lors de leurs déplacements.

En effet, la direction départementale de la sécurité publique (DDSP) a averti l'ensemble des chefs de service des commissariats du département, par mail du 29 octobre 2020, que la direction départementale de la cohésion sociale délivrait des attestations de déplacement à certaines associations mandatées par l'État pour venir en aide aux personnes sans abri ou mal logées, ou pour réaliser des distributions de première nécessité (notamment, Protection civile, Vie Active, Habitat jeunes, Audasse, Entraide du Calaisis, Emmaus Saint-Omer). Par suite, la DDSP invitait les chefs de service à prévenir les effectifs de la faculté de ces associations à se déplacer. De fait, le contrôle des justificatifs de déplacement des bénévoles de ces associations était moins exigeant.

Afin de décliner l'information de la DDSP, l'adjointe au chef de service du commissariat de Y a précisé aux officiers du commissariat, par mail du même jour, que « *Concernant les autres associations non mandatées par l'État et sous réserve de nouvelles instructions, leurs membres doivent présenter une attestation de leur président d'association autorisant leurs déplacements ET réaliser une action d'aide aux migrants ou réaliser des distributions de première nécessité (distribution alimentaire + tentes). Les associatifs présents sur les démantèlements, ne rentrant pas dans ce cadre, pourront être verbalisés* ».

Au sein du commissariat de Y, la hiérarchie a donc donné pour consignes aux forces de l'ordre d'exiger davantage de justifications aux membres de certaines associations, ce qui a conduit à exclure les associatifs présents sur les démantèlements qui ne faisaient pas de distribution de biens de première nécessité.

Or, aucune disposition législative ou réglementaire n'avait prévu une telle distinction et n'autorisait une telle différence de traitement entre les associations et aucune justification objective à cette différence de traitement n'est apportée.

La Défenseure des droits considère donc qu'en remettant en question la nécessité des déplacements des bénévoles de l'association X, qui étaient en possession d'une attestation établie en bonne et due forme par le président de l'association, mentionnant qu'ils accomplissaient un « *travail humanitaire* », les fonctionnaires de police du commissariat de Y ont imposé des exigences excessives envers ces bénévoles.

b. Une interprétation trop restrictive du travail humanitaire par les forces de police

La commissaire centrale adjointe de Y, Mme B, a précisé que « *les associatifs présents à l'occasion des interventions de police pour mettre fin à une installation illicite sur un terrain, n'ont pas tous été systématiquement contrôlés et verbalisés et que le contrôle approfondi du motif de déplacement professionnel a pu aboutir à une absence de verbalisation* ».

Si les forces de l'ordre bénéficiaient d'une marge pour apprécier le motif du déplacement déclaré par les associatifs contrôlés, on peut s'interroger sur la définition qu'elles ont retenue du travail humanitaire.

Interrogée par le Défenseur des droits, la DGPN explique que « *si la circulaire du 3 novembre 2020 prévoit effectivement la dérogation à l'interdiction de déplacement pour les membres des associations d'aide aux personnes précaires, sous réserve de présentation d'une attestation professionnelle dûment remplie, cette dérogation n'est valable que dans la mesure où le déplacement a pour finalité une distribution ou un achat de biens de première nécessité* ».

La DGPN justifie donc les verbalisations des associatifs présents lors des opérations d'expulsion par le fait que « *ces personnes ne portaient aucunement assistance aux migrants présents sur les terrains, n'étant porteuses d'aucune tente ou nourriture, ne transportaient aucun migrant ou aucun bien de première nécessité dans leur véhicule* ».

Elle confirme enfin que « *les associatifs n'ont jamais été verbalisés par les forces de l'ordre sur la base du non-respect des règles du confinement pour une action de distribution ou d'achat de biens de première nécessité* ».

Or, ni le décret du 29 octobre 2020, ni l'instruction du 3 novembre 2020 (précités), ne soumettaient le déplacement des salariés et bénévoles d'associations à l'exécution de la seule mission de distribution de biens de première nécessité.

L'instruction prévoyait, s'agissant des bénéficiaires d'une distribution de biens de première nécessité, qu'ils pouvaient se déplacer pour obtenir ces biens et déroger ainsi à l'interdiction de déplacement. Pour autant, on ne peut pas déduire de cette disposition, visant les bénéficiaires de l'aide humanitaire, que les associations étaient uniquement autorisées à se déplacer pour fournir des biens de première nécessité.

De plus, dans sa réponse, la commissaire centrale adjointe de Y explique que le fait d'observer ou de filmer les opérations de démantèlement, et de diffuser des rapports d'observation sur les interventions de la police, ne constitue pas une mission humanitaire et rappelle que seule l'autorité hiérarchique peut contrôler le travail de ses subordonnés.

Cependant, comme indiqué précédemment, il n'existe pas de liste exhaustive des actes pouvant recevoir la qualification d'humanitaire et, surtout, aucune disposition législative ou réglementaire ne limite l'acte humanitaire à la distribution de biens de première nécessité.

Cette restriction ferait obstacle au travail réellement accompli par les associations humanitaires tout au long de l'année à Y auprès des personnes exilées, qui va au-delà de la seule distribution de biens de première nécessité.

Les associations répondent à de nombreux autres besoins tels qu'accompagner les personnes dans leurs démarches administratives, leur fournir des soins, orienter les personnes dont les affaires personnelles sont saisies lors des expulsions, s'assurer du respect de la dignité de des personnes lors des opérations des forces de l'ordre. En matière d'expulsions de campements, les associations sont particulièrement mobilisées et veillent à ce que les autorités locales remplissent leurs obligations, notamment celles définies par la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites. Cette dernière impose en effet aux autorités de proposer les solutions d'accompagnement et d'insertion (en matière de scolarité, d'accès aux soins, d'accès à l'emploi, de mise à l'abri) adaptées à chaque situation.

A cet égard, l'objet social de l'association X est large et comprend différents types d'aide humanitaire qu'une association peut apporter aux personnes exilées démunies. Elle a ainsi pour objet « *d'assister matériellement (notamment du point de vue alimentaire), moralement et juridiquement, par tous les moyens dont elle dispose, toute personne en difficulté lors de son passage à Y, et cela gratuitement, mener toute action visant à améliorer la situation des migrants, soutenir juridiquement tout membre de l'association* ».

Les missions de l'association visent donc à aider les personnes migrantes, dont les besoins ne se limitent pas à des besoins matériels, et elles s'exercent sans contrepartie, au sens de la définition de l'aide humanitaire.

La présence des membres de l'association X auprès des personnes exilées lors des opérations de démantèlement vise autant à orienter les personnes pour qu'elles retrouvent leurs affaires, qu'elles soient hébergées, qu'à s'enquérir de leurs besoins (matériels, médicaux ou autres), qu'à, le cas échéant, documenter les abus de forces de l'ordre et accompagner les victimes pour exercer les recours adaptés.

La Défenseure des droits considère donc que la définition du travail humanitaire retenue par les forces de police était trop restrictive au regard des missions indispensables réellement accomplies par les associations tout au long de l'année à Y, à l'instar de X, dans un contexte de crise sanitaire qui accroissait la vulnérabilité des populations visées par les expulsions de campements et, dès lors, leurs besoins d'assistance.

c. Des verbalisations qui visent en réalité à dissuader les associations d'exercer leur mission humanitaire

En soumettant les membres de l'association X à des exigences excessives pour justifier leurs déplacements durant le confinement et en leur déniaient le droit de s'assurer que les forces de l'ordre respectent la dignité des personnes exilées lors de leurs interventions, les forces de police ont particulièrement entravé le travail accompli par cette association.

D'ailleurs, certains bénévoles de l'association ont indiqué avoir renoncé à exercer leurs activités au regard des conséquences financières que ces verbalisations entraînaient pour eux.

Eu égard à ce qui précède, la Défenseure des droits considère donc que les verbalisations par les forces de police ont constitué une forme d'intimidation et d'entrave à l'égard des membres de l'association X.

La Défenseure des droits relève que, même en dehors des périodes exceptionnelles de confinement, les opérations d'expulsion sont l'occasion de crispations entre les forces de l'ordre et les associations. Or, elle rappelle que ces dernières assument une mission essentielle de conseil et d'orientation des personnes expulsées de campement, ainsi que d'observateur des pratiques des forces de l'ordre. A cet égard, la Défenseure des droits souligne la contribution importante des associations présentes notamment à Y, qui documentent et relaient les difficultés rencontrées lors des interventions des forces de l'ordre, permettant à l'institution d'assurer le rôle de contrôle du respect de la déontologie par ces services, tel que prévu par l'article R. 434-24 du code de la sécurité intérieure.

2. Un manquement imputable à l'autorité hiérarchique

Il est attendu des forces de l'ordre qu'elles agissent avec discernement, en application de l'article R 434-10 du code de la sécurité intérieure.

Néanmoins, le fait de reprocher un manque de discernement aux forces de police présentes sur le terrain, sans qu'elles ne disposent des ressources juridiques et du recul nécessaire face à cette situation inédite, ferait peser une responsabilité sur les fonctionnaires de police que la Défenseure des droits estime excessive.

Surtout, cela conduirait à éluder la responsabilité de la hiérarchie.

En l'état, il apparaît que les autorités hiérarchiques du commissariat de Y ont diffusé des consignes recommandant aux fonctionnaires de police de faire preuve de sévérité à l'égard, notamment, des membres de l'association X.

Ces consignes ont conduit à méconnaître le droit à la protection des associations à but humanitaire et entravé leurs missions.

Ainsi, conformément à l'article R. 434-4 du code de la sécurité intérieure qui rappelle que l'autorité hiérarchique doit assumer la responsabilité de ses ordres, la Défenseure des droits recommande l'engagement d'une procédure disciplinaire contre le commissaire central de Y, M. A, et la commissaire-adjointe, Mme B, pour avoir rédigé et diffusé des instructions ayant pour conséquence la verbalisation des membres d'une association alors qu'ils étaient porteurs d'autorisations de déplacement dérogatoire et qu'ils exerçaient une action humanitaire.

La Défenseure des droits recommande également qu'un rappel soit fait, au sein de l'ensemble des commissariats, sur l'interdiction d'entraver le travail des associations à but humanitaire, dont les missions sont diverses et vont au-delà de la seule distribution de biens de première nécessité.