
Décision du Défenseur des droits n°2024-083

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 le code de procédure pénale ;

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

Vu le code de la sécurité intérieure ;

Saisie d'une réclamation par les associations A, B, C et D, des circonstances dans lesquelles des fonctionnaires de police de Mayotte ont réalisé des contrôles d'identité aux abords et au sein de locaux associatifs ;

Après avoir pris connaissance des pièces de la réclamation ;

Après avoir obtenu des éléments de réponse de la direction générale de la police nationale ;

Après avoir adressé une note récapitulative à la direction générale de la police nationale le 6 février 2024 l'invitant à présenter ses observations dans un délai d'un mois, restée sans réponse de sa part ;

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

Considère que les circonstances dans lesquelles les fonctionnaires de police mis en cause ont procédé au contrôle du droit au séjour des personnes concernées dans l'enceinte des locaux associatifs sont constitutives d'un manquement au devoir de respect de la loi, définie par l'article R. 434-2 du code de la sécurité,

Considère en outre que les circonstances dans lesquelles les contrôles ont été exercés aux abords des locaux associatifs poursuivant une action à vocation humanitaire sont constitutives d'un manquement au devoir de discernement, défini à l'article R. 434-10 du même code,

Recommande, dans la continuité de ses précédentes recommandations, l'adoption d'une circulaire visant à rappeler le cadre légal en matière de contrôle d'identité et des conditions de séjour sur le département de Mayotte, en prenant soin d'encadrer cette pratique aux abords des associations poursuivant un but humanitaire ainsi qu'à proximité des points d'eau afin de préserver les droits fondamentaux de toutes les personnes présentes sur le territoire.

* *
*

Conformément à l'article 25 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 ces recommandations.

La Défenseure des droits

Claire HÉDON

I. LES FAITS

1. Par courrier du 16 septembre 2019, le Défenseur des droits a été saisi par les associations A, B, C et D, des circonstances dans lesquelles des fonctionnaires de police de Mayotte ont réalisé des contrôles d'identité aux abords et au sein de locaux associatifs.

2. En premier lieu, l'association A dénonce une intensification des contrôles d'identité réalisés par les forces de l'ordre depuis le mois de mai 2019, dans le quartier Y. Elle précise que des contrôles ont régulièrement lieu à l'entrée principale de la route menant au centre de soins, ce qui dissuade des personnes malades de se rendre à l'hôpital de X pour des consultations ou des examens de suivi, de peur d'être arrêtées en chemin et de faire l'objet d'une mesure d'éloignement.

3. En second lieu, l'association B explique que le 13 avril 2019, lors d'une permanence d'accès au droit assurée par des bénévoles de l'association, des agents de la police aux frontières (PAF) ont procédé à des contrôles d'identité des personnes présentes, en pénétrant dans la partie privée des locaux de l'association (escalier permettant d'accéder au local). Selon B, il s'agit d'une mesure d'intimidation visant à dissuader le public de se rendre dans leurs locaux ainsi qu'une entrave à son action humanitaire.

4. Il apparaît que le président de l'association B, M. E¹, a signalé cette situation au préfet de Mayotte en poste à l'époque des faits, F, qui a répondu, par courrier du 17 avril 2019, que les contrôles en question avaient été réalisés par une patrouille mobile s'étant retrouvée fortuitement devant les locaux de l'association.

5. L'association C dénonce les circonstances dans lesquelles trois jeunes qui se rendaient à l'association pour bénéficier d'un enseignement ont été apostrophés par des agents de la PAF circulant à bord de leur véhicule, au niveau de la rue de l'hôpital à Z, le 11 juin 2019. L'association explique qu'un des jeunes, M. G, né le 28 avril 2000, a pris peur et s'est mis à courir en direction de l'association. Il a été poursuivi et interpellé dans l'enceinte du bâtiment.

6. A cette occasion, l'un des animateurs de la délégation, M. H, a été interpellé et placé en garde à vue pour aide à la rébellion. Cette interpellation a été ressentie par l'association comme un acte d'intimidation.

7. Enfin, l'association D se plaint des conditions dans lesquelles M. I a été arrêté, le 25 juillet 2019, sur le parvis de l'association. Elle précise que les policiers sont entrés sans justification et ont poursuivi leur intervention, malgré la tentative de dialogue de la présidente du groupe local de l'association B à Mayotte, Mme J, pour faire cesser une interpellation dans un lieu privé. Cette dernière indique d'ailleurs avoir été menacée de poursuite pour aide à l'entrée et au séjour de personnes en situation irrégulière à cette occasion.

8. Par courrier en réponse adressé à l'association, en date du 30 juillet 2019, le préfet de Mayotte, en poste à l'époque des faits, M. K, a expliqué que le contrôle de M. I avait débuté sur la voie publique mais qu'en raison d'un départ en fuite de ce dernier vers l'association, les policiers de la PAF ont été amenés à le rattraper devant les locaux pour procéder à une vérification de son identité et de sa situation administrative.

¹ Président de l'association à l'époque des faits.

9. A l'occasion d'une interview accordée à l'hebdomadaire Mayotte Hebdo en novembre 2019², M. L, alors sous-préfet chargé de la lutte contre l'immigration clandestine, a affirmé que les interpellations à domicile pouvaient être réalisées, sur le fondement du « droit de poursuite », lorsque la personne contrôlée prend la fuite ou lorsque celle-ci indique que les papiers l'autorisant à séjourner en France sont à son domicile.

10. Dans le cadre de ses investigations, les services du Défenseur des droits ont interrogé la direction générale de la police nationale sur l'existence du droit de poursuite appliqué à Mayotte, tant sur ses fondements légaux que sur ses modalités.

11. La copie de l'ensemble des actes procéduraux se rapportant aux interventions litigieuses était également sollicitée, afin de permettre au Défenseur des droits d'apprécier les circonstances et le contexte dans lesquels elles ont été réalisées.

12. En réponse à cette demande, la direction générale de la police nationale (DGPN) n'a communiqué aucune copie de procédure. Elle a néanmoins confirmé qu'il n'existait aucun fondement juridique au droit de poursuite et que, par conséquent, il n'avait pas à s'appliquer dans ce cadre précis.

13. La DGPN a également indiqué qu'il n'existait aucune note ou consigne au sein de la direction territoriale de la police de Mayotte, permettant aux fonctionnaires de police de poursuivre un contrôle d'identité dans une propriété privée dès lors que : « *Aucun contrôle d'identité ou vérification de la situation administrative d'un ressortissant étranger ne peut se faire dans une propriété privée dans laquelle les policiers ont pénétré sans un titre légal de contrainte (flagrant délit ou autorisation d'un magistrat).* »

14. Dans ces conditions, une note récapitulative a été adressée à la DGPN par courrier le 6 février 2024, à laquelle aucune nouvelle observation n'a été apportée.

II. LE CADRE JURIDIQUE

II. 1. Le cadre juridique des contrôles d'identité et de vérification du droit au séjour

II. 1. a) Rappel des deux fondements juridiques sur lesquels les contrôles peuvent être réalisés

15. Les politiques de maîtrise des flux migratoires et de lutte contre l'immigration irrégulière peuvent justifier, pour des considérations d'ordre public, que les étrangers soient soumis aux obligations spécifiques de détention et de port des titres et documents pour pouvoir séjourner régulièrement en France.

16. Deux formes de contrôle peuvent ainsi être réalisées sans discrimination³, selon les textes applicables à l'époque des faits :

- d'une part, le contrôle d'identité sur le fondement de l'article 78-2 du CPP alinéa 7, qui dispose, s'agissant de Mayotte, que l'identité de toute personne peut être contrôlée sur l'ensemble du territoire, et ce en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi ;

² Interview de M. L réalisée pour l'hebdomadaire Mayotte Hebdo le 15 novembre 2019, numéro 907.

³ Le Conseil constitutionnel rappelle que les contrôles précités ne doivent pas être discriminatoires : « la mise en œuvre des vérifications ainsi confiées par la loi à des autorités de police judiciaire doit s'opérer en se fondant exclusivement sur des critères objectifs et en excluant, dans le strict respect des principes et règles de valeur constitutionnelle, toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes » Voir à cet égard Conseil constitutionnel, décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, La loi du 31 décembre 2012 a intégré cette exigence au troisième alinéa du paragraphe I de l'article L. 611-1.

- d'autre part, le contrôle du droit au séjour sur le fondement de l'article L.611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)⁴, qui dispose que : « *En dehors de tout contrôle d'identité, les personnes de nationalité étrangère doivent être en mesure de présenter les pièces ou documents sous le couvert desquels elles sont autorisées à circuler ou à séjourner en France (...).* »

Ces contrôles ne peuvent avoir lieu que sur la voie publique, dans des lieux publics ou ouverts au public, sauf si les fonctionnaires de police sont amenés à intervenir sous le régime de la flagrance, prévu par l'article 53 du code de procédure pénale, ou sur décision de l'autorité judiciaire.

II. 1. b) Des contrôles devant nécessairement être conciliés avec les impératifs d'aide humanitaire et de respect des droits fondamentaux des étrangers

17. Nonobstant la question du périmètre autorisé par la loi pour procéder aux contrôles d'identité et du droit au séjour, il convient de rappeler que l'Etat français a l'obligation de préserver les droits fondamentaux de toutes les personnes présentes sur son territoire.

18. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'Homme rappelle de manière constante que l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière ne doit pas contrarier l'efficacité et l'effectivité des actions poursuivant un but humanitaire, indispensables à la sauvegarde de la vie, de l'intégrité physique et de la dignité de la personne, droits fondamentaux reconnus à toute personne, quelle que soit sa nationalité⁵.

19. Il ressort en outre des dispositions de l'article 2§1 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques et de l'article 1^{er} de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDHLF) que les Etats ont l'obligation de garantir, d'assurer et de protéger les droits de l'homme de toutes les personnes qui relèvent de leur juridiction, indépendamment de leur nationalité. Les droits et libertés fondamentaux sont ainsi reconnus à « toute personne », qu'il s'agisse de nationaux ou d'étrangers, et il importe peu que ces derniers soient ressortissants d'un autre pays membre du Conseil de l'Europe, ou qu'il s'agisse d'un apatride⁶. Les Etats doivent donc protéger les droits des migrants relevant de leur juridiction territoriale.

20. Cela implique d'une part le respect du droit à la vie (article 2 CESDHLF), qui constitue un attribut inaliénable de la personne humaine et forme la valeur suprême dans l'échelle des droits de l'homme⁷. Il appartient alors à l'Etat de prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction, notamment en protégeant l'individu contre le risque de maladie⁸.

21. D'autre part, les Etats doivent veiller à ce que les non-nationaux ne soient pas soumis à de mauvais traitements physiques ou mentaux constituant une torture ou une peine ou un traitement inhumain ou dégradant (article 3 CESDHLF). Cet article implique que les étrangers doivent être protégés, pendant la procédure d'entrée, contre les contraintes physiques excessives et les fouilles corporelles inutiles ou inappropriées.

⁴ Dispositions en vigueur à l'époque des faits et jusqu'au 1^{er} mai 2021, puis abrogées par l'ordonnance n°2020-1733 du 16 décembre 2020 - art. 1 (V), recodifiées sous l'article L. 812-1 du CESEDA.

⁵ Comm. EDH, 11 janvier 1961, Autriche c/ Italie : DR 7/23 ; CEDH, Ezzouhdi contre France, 3^{ème} section, 13 février 2001, paragraphe 32 ; CEDH, Streletz, Kessler et Krenz c. Allemagne, grande chambre, 22 mars 2001 ; CEDH, Berktaç c. Turquie, 1^{er} mars 2001

⁶ Comm. EDH, 11 janvier 1961, Autriche c/ Italie : DR 7/23

⁷ CEDH, Streletz, Kessler et Krenz c. Allemagne, grande chambre, 22 mars 2001

⁸ CEDH, Berktaç c. Turquie, 1^{er} mars 2001

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

II. 2. Les obligations déontologiques qui incombent aux fonctionnaires de police

23. En application des dispositions de l'article R. 434-2 du code de la sécurité intérieure (CSI), définissant le cadre général de l'action de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les militaires de la gendarmerie doivent agir dans le respect des règles du code de procédure pénale (CPP) en matière judiciaire et ont pour mission d'assurer la défense des institutions et des intérêts nationaux, le respect des lois, le maintien de la paix et de l'ordre publics, ainsi que la protection des personnes et des biens.

24. L'article R. 434-10 du CSI rappelle également que le policier ou le gendarme doit faire preuve de discernement dans l'exercice de ses fonctions, ce qui implique de tenir compte, en toutes circonstances, de la nature des risques et menaces de chaque situation à laquelle il est confronté et des délais qu'il a pour agir, pour choisir la meilleure réponse légale à lui apporter.

III. L'ANALYSE JURIDIQUE DES FAITS DENONCES

III. 1. Le constat d'une pratique qui persiste

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

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

27. Le Défenseur des droits a également eu l'occasion de rappeler, par une décision du 15 juin 2017 et par une décision du 7 décembre 2018⁹, le caractère inadapté des contrôles d'identité ou des interpellations réalisés dans les locaux des associations humanitaires ou à proximité de celles-ci, au seul motif du séjour irrégulier de l'étranger ou de l'aide au séjour irrégulier des membres associatifs ou des bénévoles.

⁹ Défenseur des droits, décision n° 2011-113 du 13 novembre 2012, décision n°2017-054 du 15 juin 2017, décision n° 2018-21 du 7 décembre 2018.

28. Le Défenseur des droits a ainsi relevé que les fonctionnaires de police ne peuvent poursuivre un individu sous le régime de l'enquête de flagrance, ni le placer en garde à vue pour ce seul motif, dès lors que le fait pour un étranger de séjourner irrégulièrement sur le territoire français n'est plus un délit depuis la loi du 31 décembre 2012¹⁰.

29. En l'espèce, il apparaît qu'aucune des situations de contrôle présentées au Défenseur des droits ne relevait du régime de la flagrance, dès lors qu'aucune des personnes concernées par ces opérations n'a fait l'objet de poursuites pour une infraction. Ainsi, les explications relatives à l'application du « droit de poursuite » qui ont été apportées par le préfet de Mayotte et par la direction générale de la police nationale pour justifier de la poursuite du contrôle d'identité des personnes concernées dans l'enceinte des locaux associatifs, ne s'inscrivent dans aucun cadre juridique existant.

30. La Défenseure des droits considère que les opérations de contrôle dénoncées ont été réalisées en l'absence de fondement légal et conclut, par conséquent, que les fonctionnaires de police mis en cause ont manqué à leurs obligations déontologiques de respect de la loi prévues par l'article R434-2 du code de la sécurité intérieure.

31. La Défenseure des droits considère également que les opérations de contrôle réalisées à proximité des lieux à vocation humanitaire ne tiennent pas compte de l'obligation de garantir l'aide humanitaire et de préserver les droits fondamentaux des personnes étrangères, dont le droit à la vie, à la santé et à la dignité. A ce titre, elle relève que les fonctionnaires de police ont manqué à leur obligation de discernement définie à l'article R. 434-10 du CSI.

32. La Défenseure des droits considère en outre que les faits dénoncés à l'appui de la présente saisine ne sont pas isolés et qu'ils n'ont pas cessé. Dans le cadre de la mission réalisée en mai 2023 par les services du Défenseur des droits, le directeur territorial de la police nationale, M.M¹¹, a déclaré que les contrôles pouvaient être réalisés en tous lieux, indépendamment de la proximité de telle association, centre de soins ou point d'eau, dès lors qu'en tout état de cause, les étrangers en situation irrégulière circulent librement sur l'ensemble du territoire.

33. De même, à l'occasion du déplacement de la Défenseure des droits en octobre 2023, A et N ont signalé l'existence de contrôles autour des distributions de bouteilles d'eau et à proximité des bornes fontaines monétiques.

III. 2. La nécessité d'établir un cadre juridique plus protecteur des droits fondamentaux des étrangers

34. Au-delà de l'inexistence du droit de poursuite évoqué par l'autorité préfectorale, il apparaît que le fait de mettre en œuvre des contrôles d'identité et du droit au séjour aux abords des associations à vocation humanitaire, voire dans leur enceinte, a nécessairement pour effet de dissuader les étrangers en situation irrégulière, souvent en situation d'extrême vulnérabilité, de se rapprocher d'une association pour accéder à une aide humanitaire, que ce soit pour bénéficier d'une aide alimentaire, de conseils juridiques ou même recevoir des soins médicaux vitaux, de peur de faire l'objet d'une interpellation par les forces de l'ordre suivie d'une procédure d'éloignement.

¹⁰ L. n°2012-1560, 31 déc. 2012, art.8 : JO, 1er janv.2013

¹¹ En poste lors de la mission de mai 2023 et lors du déplacement de la Défenseure des droits en octobre 2023

35. La crainte de se voir contrôler en approchant les lieux d'aide humanitaire est par nature susceptible de priver les étrangers d'une aide indispensable à la préservation de leurs droits fondamentaux.

36. C'est pourquoi, à deux reprises en 2017 puis en 2018¹², le Défenseur des droits a recommandé aux ministres de l'intérieur et au garde des sceaux, ministre de la justice, d'adopter une circulaire pour encadrer 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. Aucune réponse n'a cependant été apportée à ces recommandations.

37. A l'occasion de son déplacement à Mayotte en 2019, le Défenseur des droits a été avisé par la directrice de l'agence régionale de la santé (ARS) d'une intensification des contrôles de police aux abords du centre hospitalier du Mayotte, susceptibles d'entraver l'accès aux soins des étrangers en situation irrégulière. Un accord entre l'ARS et la PAF était ainsi envisagé, dont l'objet était de délimiter, aux abords des centres de santé, des périmètres au sein desquels les contrôles d'identité seraient prohibés.

38. Le sous-préfet à la lutte contre l'immigration illégale a également indiqué, lors de ses échanges avec les services du Défenseur des droits que des instructions destinées à prévenir les contrôles à proximité des centres de soin étaient envisagées. Au terme de son rapport « *Etablir Mayotte dans ses droits* » en date du 10 février 2020, le Défenseur des droits avait pris acte avec satisfaction du dialogue en cours entre ces deux autorités.

39. Cependant, lors de sa mission à Mayotte en mai 2023, le Défenseur des droits a constaté qu'aucun projet poursuivant cet objectif ne s'était concrétisé.

40. Au regard des témoignages recueillis auprès des associations, des nombreuses situations décrites, des réponses apportées par les autorités hiérarchiques, soit directement à ses demandes, soit aux associations, soit aux médias, la Défenseure des droits, considère que cette pratique n'était pas isolée, et recommande, dans la continuité de ses précédentes recommandations, l'adoption d'une circulaire visant à rappeler le cadre légal en matière de contrôles d'identité et des conditions de séjour sur le département de Mayotte, en prenant soin d'encadrer cette pratique aux abords des associations poursuivant un but humanitaire ainsi qu'à proximité des points d'eau afin de préserver les droits fondamentaux de toutes les personnes présentes sur le territoire.

¹² Décisions précitées.