

Paris, le 19 novembre 2013

Décision du Défenseur des droits MDS-2013-235

RESUME ANONYMISE DE LA DECISION

Décision relative au traitement de migrants, notamment mineurs, sur le territoire de Mayotte.

Domaines de compétence de l'Institution : Déontologie de la sécurité

Thèmes : Contrôles d'identité – arrêté de reconduite à la frontière - procédures expéditives

Consultation préalable : du collège compétent en matière de déontologie de la sécurité.

Synthèse : Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative au traitement des migrants, notamment mineurs, sur le territoire de Mayotte. Il constate l'irrégularité de certaines vérifications d'identité et reconduites à la frontière. Il déplore le caractère expéditif des vérifications effectuées, souhaite que soit revu le dispositif dérogatoire s'appliquant aux arrêtés de reconduite à la frontière pris à Mayotte, qui prive de facto les intéressés de l'effectivité du droit au recours, et recommande au gouvernement de prendre les dispositions utiles afin que les étrangers disposent, conformément à la jurisprudence De Souza Ribeiro c/ France de la Cour européenne des droits de l'Homme, en date du 13 décembre 2012, d'un recours effectif pour contester un arrêté de reconduite à la frontière.

Paris, le 19 novembre 2013

Décision du Défenseur des droits MDS-2013-235

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 convention européenne des droits de l'Homme ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu l'ordonnance n° 2000-673 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte ;

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

Ayant succédé à la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), qui avait été saisie, le 23 novembre 2009 par Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT, sénatrice de Paris, et par Dominique VERSINI, Défenseure des enfants (09-009460), des circonstances de l'interpellation d'étrangers à Mayotte, de l'opportunité de certaines reconduites à la frontière, ainsi que de la prise en charge de mineurs isolés ;

- constate le caractère irrégulier de certaines vérifications d'identité sur le territoire de Mayotte et recommande à cet égard une plus grande vigilance des autorités ayant en charge de les conduire ;
- relève que les dispositions légales applicables aux étrangers en situation irrégulière à Mayotte rendent *de facto* inopérants les recours exercés contre les arrêtés de reconduite à la frontière, et s'interroge sur l'opportunité du maintien d'un régime dérogatoire qui est susceptible de priver les intéressés de leur capacité à faire valoir leurs droits ;
- regrette que la rapidité de traitement des cas individuels s'approche parfois d'une certaine précipitation qui n'est pas compatible avec l'exercice effectif des droits des personnes interpellées ;

- déplore les violations manifestes des dispositions de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 interdisant les mesures d'éloignement de mineurs et recommande que la situation des enfants fasse l'objet d'une meilleure prise en compte à l'occasion des procédures de vérification d'identité et de l'examen des reconduites à la frontière ;
- recommande au gouvernement de prendre les dispositions utiles afin que les étrangers disposent, conformément à la jurisprudence De Souza Ribeiro c/ France de la Cour européenne des droits de l'Homme, en date du 13 décembre 2012, d'un recours effectif pour contester un arrêté de reconduite à la frontière.

Conformément à l'article 25 de la loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits adresse cette décision pour réponse au ministre de l'Intérieur qui dispose d'un délai de deux mois pour faire connaître les suites qu'il donnera à ces recommandations.

Le Défenseur des droits

Dominique BAUDIS

> LES FAITS

La sénatrice de Paris auteur de la saisine a attiré l'attention du Défenseur des droits sur des cas particuliers eux-mêmes rapportés par des associations venant en aide aux étrangers migrants.

Sur le fond, la saisine signale :

- Le caractère expéditif des diligences opérées par les autorités françaises ;
- le caractère non suspensif des arrêtés prononcés qui priveraient les étrangers de leur droit au recours ;
- le non-respect des zones de contrôle prévues par le code de procédure pénale ;
- la prise en charge défailante des mineurs (reconduite de parents sans leurs enfants ; absence de vérifications tendant à s'assurer de l'âge exact des personnes interpellées et rattachement de mineurs à des adultes avec lesquels ils n'ont aucun lien de filiation).

Les exemples cités par la CIMADE et repris à l'appui de la saisine de la sénatrice recensent les cas suivants :

- Z. S., mère d'une mineure de 13 ans, rescapée d'un naufrage, reconduite le 17 novembre 2009 ;
- A. M., mère de 4 enfants mineurs, reconduite le 19 novembre 2009 ;
- A. A.-R., père d'un enfant de 10 ans gravement malade, reconduit le 30 septembre 2009 ;
- N. D., mère d'un enfant de 3 ans, reconduite le 5 novembre 2009 (et de nouveau interpellée le 25) ;
- A. A., mineur scolarisé en 6^{ème}, reconduit le 13 octobre 2009 et rattaché à un adulte qu'il ne connaît pas (M. K. S.) ;
- A. S., père de 4 enfants mineurs, reconduit le 20 novembre 2009 ;
- K. T., majeure encore scolarisée, dont la reconduite à la frontière a été suspendue ;
- S. A., mineur, finalement non reconduit suite à l'intervention de la CIMADE ;
- I. A., mineur rattaché à un adulte qu'il ne connaît pas, non reconduit suite à l'intervention de la CIMADE ;
- C. H., mineur pris pour majeur, non reconduit suite à l'intervention de la CIMADE.

* *
*

1. Sur le non-respect des zones de contrôle

L'article 78-2 du code de procédure pénale qui régit les contrôles d'identité prévoit, pour Mayotte, que « *l'identité de toute personne peut être contrôlée, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi, à Mayotte, dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà.* »

Selon la lettre de saisine, qui s'appuie sur les témoignages des intéressés, Z. S., N. D. et A. A. auraient été interpellés à leur domicile, hors de la zone comprise entre zéro et un kilomètre du littoral.

Le procès-verbal d'interpellation de Z. S. mentionne que l'interpellation a eu lieu à l'intérieur de la zone sans indiquer précisément où. Le procès-verbal d'interpellation de M. A. A. mentionne également que l'interpellation a eu lieu à l'intérieur de la zone, plus précisément dans « le quartier Said Café à M'tsapere » de Mamoudzou. Le Défenseur des droits constate la contradiction entre les procès-verbaux et les témoignages des intéressés mais ne dispose pas d'élément objectif permettant de privilégier l'une ou l'autre version.

En revanche, le procès-verbal d'interpellation de Mme N. D., mentionne que l'interpellation a eu lieu à l'intérieur de la zone, dans le quartier Vahibé à Mamoudzou, qui est également le domicile de l'interpellée. Vérification faite, ce quartier se trouve au-delà d'une distance d'un kilomètre des côtes.

Le Défenseur des droits relève donc que, dans certains cas au moins, les opérations de contrôle d'identité et des interpellations qui y font suite s'exercent dans des conditions irrégulières et recommande à cet égard une plus grande vigilance des autorités ayant en charge de conduire les personnes interpellées. Il recommande également qu'au-delà du simple rappel du texte autorisant ces contrôles, pour les justifier, le lieu du contrôle soit systématiquement mentionné.

2. Sur le caractère non suspensif des recours contre les arrêtés prononcés qui priveraient les étrangers de leur droit au recours

La signature des arrêtés de reconduite à la frontière des personnes visées dans la saisine et leur mise à exécution ont eu lieu dans leur grande majorité dans un délai de 24 heures. Lorsque tel n'est pas le cas, l'exception résulte d'une intervention aboutie d'une association venant en aide aux migrants, en l'espèce, la CIMADE (cas de Mme K. T.). Cette constatation s'explique en partie par le manque d'information des intéressés sur leurs possibilités de recours.

Elle s'explique surtout par le caractère non suspensif d'un éventuel recours, découlant de l'application de l'article 35 de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte qui dispose que « *l'arrêté de reconduite à la frontière d'un étranger peut être exécuté d'office par l'administration* ». Cette disposition est en effet différente de celle applicable dans le reste de la France et prévue par l'article L 513-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui prévoit que « *l'arrêté de reconduite à la frontière qui n'a pas été contesté devant le président du tribunal administratif ou le magistrat désigné à cette fin dans le délai prévu au premier alinéa de l'article L. 512-2 ou qui n'a pas fait l'objet d'une annulation dans les conditions fixées au même article peut être exécuté d'office par l'administration* ».

Il résulte de l'arrêt de Grande Chambre De Souza Ribeiro c/ France de la Cour européenne des droits de l'Homme, en date du 13 décembre 2012, que si le droit à un recours effectif tel qu'il découle de l'article 13 de la Convention n'implique pas nécessairement le caractère suspensif dudit recours, il n'en demeure pas moins : « qu'en matière d'immigration, lorsqu'il existe un grief défendable selon lequel une expulsion risque de porter atteinte au droit de l'étranger au respect de sa vie privée et familiale, l'article 13 combiné avec l'article 8 de la Convention exige que l'Etat fournisse à la personne concernée une possibilité effective de contester la décision d'expulsion ou de refus d'un permis de séjour et d'obtenir un examen suffisamment approfondi et offrant des garanties procédurales adéquates des questions pertinentes par une instance interne compétente fournissant des gages suffisants d'indépendance et d'impartialité » (§ 83).

Dans une décision MLD/2013-25 du 22 février 2013 le Défenseur des droits a présenté des observations devant le Conseil d'Etat dans le cadre de l'article 33 de la loi n° 2011-333 du 29 mars 2011, concernant l'éloignement physique d'un requérant qui avait fait obstacle à l'exercice de son droit à un recours effectif tel qu'il découle de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Le Défenseur des droits estime que les dispositions légales applicables aux étrangers en situation irrégulière à Mayotte rendent de facto inopérants les recours exercés contre les arrêtés de reconduite à la frontière. Il s'interroge sur l'opportunité du maintien d'un régime dérogatoire qui est susceptible de priver les intéressés de leur capacité à faire valoir leurs droits.

Le Défenseur des droits recommande au gouvernement de prendre les dispositions utiles afin que les étrangers disposent, conformément à la jurisprudence De Souza Ribeiro c/ France de la Cour européenne des droits de l'Homme, en date du 13 décembre 2012, d'un recours effectif pour contester un arrêté de reconduite à la frontière.

3. Sur le caractère expéditif des diligences opérées par les autorités françaises

Deux éléments principaux mis en avant dans les dossiers présentés caractérisent la saisine du Défenseur des droits : l'absence de vérifications tendant à s'assurer de l'état civil et de l'âge exact des personnes reconduites à la frontière, et la brièveté des entretiens.

Sans revenir sur les raisons du constat précédent, la durée moyenne de 24 heures s'écoulant entre l'interpellation et la reconduite effective à la frontière ne paraît pas de nature à permettre les vérifications approfondies de la situation administrative des intéressés, et notamment de solliciter la famille de l'intéressé dans l'hypothèse où elle serait susceptible d'apporter des documents lui permettant de justifier sa présence ou son maintien sur le territoire.

En tout état de cause, s'agissant des dossiers portés à la connaissance du Défenseur des droits, ces vérifications n'ont jamais été effectuées.

Le cas de Mme K. T., qui avait fait l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière le 10 novembre 2009, est éclairant. Selon les termes de la lettre du préfet de Mayotte en date du 22 mars 2010 c'est « suite à une intervention de la CIMADE et au regard de la situation particulière de l'intéressée », qu'il a été décidé de ne pas exécuter l'arrêté pris à son encontre, l'intéressée ayant été invitée « à présenter dans les meilleurs délais un dossier de régularisation au titre des liens personnels et familiaux ». Ce n'est donc pas à la faveur des vérifications opérées à l'occasion de son interpellation mais de celles réalisées a posteriori par une association que l'intéressée a été en mesure d'envisager de faire valoir ses droits éventuels à se maintenir sur le territoire.

Faute de vérifications formelles, l'audition des personnes interpellées constitue l'élément principal sur lequel se fondent les services de police pour déterminer la situation administrative des étrangers interpellés. Or, la durée des auditions, lorsqu'elle figure sur les procès-verbaux, s'établit systématiquement à 10 minutes, ce qui peut paraître court pour vérifier les informations qui y sont portées, en particulier sur la question de savoir si les intéressés ont effectué des démarches en vue de la régularisation de leur situation. Force est par ailleurs de constater que les procès-verbaux qui sont dressés à cette occasion sont basés sur des modèles types listant une série de questions fermées et à choix multiples.

Ainsi, sans méconnaître le caractère sensible de la question migratoire à Mayotte, le Défenseur des droits ne peut que regretter que la rapidité de traitement des cas individuels s'approche parfois d'une certaine précipitation qui n'est pas compatible avec l'exercice effectif des droits des personnes interpellées. Sur ce point le Défenseur des droits gage que les efforts de mise à jour conduits par la Commission de révision de l'état civil à Mayotte (CREC) permettent d'améliorer la matérialité des vérifications effectuées et invite les forces de police et de gendarmerie à s'y associer.

4. Sur la prise en charge des mineurs

L'essentiel des cas évoqués dans la saisine concerne des mineurs invités à quitter le territoire en violation de l'article 34 II de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte¹.

Plus particulièrement, certains des cas évoquent la prise en compte de dates de naissance inexactes desquelles découlent la possibilité d'une reconduite à la frontière.

De plus étaient dénoncés plusieurs cas de rattachement à des adultes sans lien de filiation ou de départs d'adultes sans leurs enfants, bien qu'ayant précisé au cours de la procédure qu'ils en avaient à charge à Mayotte.

L'auteur de la saisine n'apporte aucune preuve formelle des irrégularités dénoncées. Toutefois, les pièces de procédure de quelques cas corroborent l'existence de certaines de ces irrégularités.

Le procès-verbal d'audition de Mme Z. S. mentionne bien à la fois des enfants à charge et des attaches familiales à Mayotte. Elle a pourtant été reconduite le 17 novembre 2009, sans vérification ultérieure.

¹ « L'étranger mineur de dix-huit ans ne peut faire l'objet ni d'un arrêté d'expulsion, ni d'une mesure de reconduite à la frontière prise en application de l'article 30 ».

Le procès-verbal de vérification d'identité de M. D. H. mentionne qu'il est accompagné de M. I. A. « âgé de 17 ans », formule reprise sur le procès-verbal de demande de prise en charge de passagers du 30 novembre 2009 sur lequel les deux personnes figurent. M. I. A. n'a finalement pas été reconduit, après l'intervention de la CIMADE.

A l'inverse, le procès-verbal de vérification d'identité de M. A. A. mentionne qu'il est né en juin 1991 et qu'il était donc majeur au moment des faits, ce qui est totalement détachable du fait qu'il soit encore scolarisé. De même, le procès-verbal de vérification d'identité de M. A. A.-R. ne mentionne pas la présence d'enfant. Ceci étant, tous ces procès-verbaux se bornent à demander si l'intéressé désire « *rencontrer le travailleur social de l'association TAMA afin d'évoquer l'avenir des [ses] enfants* » ; question à laquelle il est systématiquement répondu « non », sans pour autant que ne soit demandé à cette personne si elle a des enfants, et l'âge éventuel de ces derniers.

Dans ces conditions, le Défenseur des droits déplore les violations manifestes des dispositions de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 interdisant les mesures d'éloignement de mineurs ou de parents d'enfants mineurs.

Il recommande d'une manière générale que la situation des enfants fasse l'objet d'une meilleure prise en compte à l'occasion des procédures de vérification d'identité et de l'examen des reconduites à la frontière. Il recommande en particulier que les auditions, même fondées sur des questionnaires types, permettent aux intéressés de dire clairement s'ils ont des enfants mineurs se trouvant sur le territoire de Mayotte et par suite que les reconduites à la frontières prononcées par le préfet respectent les termes de l'article 34.II de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000.