

N° 773

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 juillet 2014

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur les **centres de rétention administrative**,*

Par Mme Éliane ASSASSI et M. François-Noël BUFFET,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Vincent Capo-Canellas, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, René Garrec, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltenbach, Mme Isabelle Lajoux, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendlé, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>SYNTHÈSE</b> .....	5
<b>LISTE DES PROPOSITIONS</b> .....	9
<b>INTRODUCTION</b> .....	13
<b>I. ÉVOLUTIONS RÉCENTES DES CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE</b> .....	15
<b>A. UN CADRE JURIDIQUE RENOUVELÉ</b> .....	15
1. <i>La directive « retour » et la loi du 16 juin 2011</i> .....	16
a) <i>L'inversion de l'intervention des juges administratif et judiciaire</i> .....	17
b) <i>L'allongement de la durée maximale de rétention à 45 jours</i> .....	18
2. <i>La limitation de la rétention des mineurs</i> .....	20
3. <i>La réorganisation de l'assistance juridique en rétention</i> .....	22
<b>B. LA RÉTENTION AUJOURD'HUI</b> .....	25
1. <i>La part de la rétention administrative dans l'exécution des mesures d'éloignement</i> .....	25
2. <i>Un parc de centres de rétention caractérisé par sa sous-occupation</i> .....	26
3. <i>Des efforts de rationalisation de la gestion des centres de rétention à poursuivre</i> .....	30
<b>II. LA RÉTENTION, ULTIME MODALITÉ D'ÉLOIGNEMENT FORCÉ</b> .....	32
<b>A. RENDRE À LA RÉTENTION SA VOCATION PREMIÈRE DE PRÉALABLE À UN ÉLOIGNEMENT CERTAIN</b> .....	32
1. <i>En finir avec les placements illégaux</i> .....	32
2. <i>La question persistante des anciens détenus</i> .....	38
3. <i>Cantonner la prolongation de la rétention aux cas pour lesquels l'éloignement effectif reste probable</i> .....	40
<b>B. REPLACER LA RÉTENTION DANS UNE GRADATION DES MESURES D'ÉLOIGNEMENT ET DÉVELOPPER LES ALTERNATIVES À LA RÉTENTION</b> .....	41
1. <i>Encourager les départs volontaires</i> .....	42
a) <i>Généraliser les OQTF assorties de délai de départ volontaire</i> .....	42
b) <i>Mieux cibler le dispositif des aides au retour</i> .....	44
2. <i>Développer les alternatives à la rétention</i> .....	46
a) <i>Favoriser l'assignation à résidence</i> .....	46
b) <i>Développer les centres ouverts</i> .....	49
3. <i>Limiter la rétention aux cas d'échec d'une mesure coercitive préalable</i> .....	51
a) <i>Préciser la notion de « risque de fuite »</i> .....	51
b) <i>Permettre un contrôle judiciaire effectif du placement en rétention</i> .....	52

<b>III. AMÉLIORER LES CONDITIONS DE VIE EN CENTRE DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE</b> .....	54
<b>A. L'IMPORTANCE DE LA QUALITÉ DES LOCAUX</b> .....	54
1. <i>La qualité de l'architecture et de la construction</i> .....	54
2. <i>Les locaux intérieurs et les chambres</i> .....	57
3. <i>La question des anciens détenus</i> .....	59
4. <i>La vidéosurveillance en rétention</i> .....	59
<b>B. MIEUX GARANTIR L'ACCÈS AUX DROITS ET AUX SOINS</b> .....	60
1. <i>L'accès aux droits</i> .....	60
2. <i>La question des audiences délocalisées</i> .....	61
3. <i>Les demandes d'asile en rétention</i> .....	62
4. <i>L'accès aux soins</i> .....	62
5. <i>Le régime de l'isolement</i> .....	64
6. <i>Les activités ouvertes aux personnes retenues dans les centres de rétention administrative</i> .....	65
<b>C. MIEUX ARTICULER L'INTERVENTION DES DIFFÉRENTS ACTEURS</b> .....	66
1. <i>Les fonctionnaires de la police aux frontières</i> .....	66
2. <i>L'accès des associations humanitaires aux centres de rétention</i> .....	67
3. <i>Le régime de visite des familles</i> .....	68
4. <i>Le rôle de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)</i> .....	69
5. <i>La présence des ministres des cultes en rétention</i> .....	70
<b>EXAMEN EN COMMISSION - Mercredi 23 juillet 2014</b> .....	73
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES LORS DES DÉPLACEMENTS</b> .....	83
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES AU SÉNAT</b> .....	85

---

## SYNTHÈSE

- La rétention administrative est le dispositif permettant à l'administration de maintenir, pour une durée limitée et dans des locaux spécifiques, les étrangers en instance d'éloignement du territoire français. Bien que privative de liberté, la rétention se distingue de la détention : c'est une mesure administrative et non une sanction judiciaire ; elle est exécutée dans des locaux dépendant non pas de l'administration pénitentiaire mais des services placés sous l'autorité du ministre de l'intérieur - les centres de rétention administrative.

- La loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité a modifié de manière importante le régime juridique du placement en rétention en tentant de mieux articuler cette mesure avec les autres mesures de préparation à l'éloignement (aide au départ volontaire, assignation à résidence) : allongement de sa durée maximale à 45 jours après une première, puis une seconde prolongation, de 20 jours maximum chacune, instauration d'un nouveau recours devant le juge administratif et décalage de l'intervention du juge judiciaire qui autorise la prolongation de la rétention décidée par le préfet au cinquième jour afin de favoriser le contrôle de légalité exercé par le juge administratif.

En outre, à la suite de la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Popov* de 2012, la rétention des familles avec enfants mineurs a été fortement limitée.

Enfin, un décret de 2008 a mis fin au monopole d'une seule association pour assurer l'assistance juridique des personnes placées en centre de rétention ; ce sont désormais cinq associations qui interviennent à ce titre dans les différents centres.

Trois ans après la loi de 2011 et à la suite de ces modifications réglementaires, votre commission a considéré qu'il était opportun de faire un bilan et des propositions d'amélioration.

- Les travaux menés par les rapporteurs - de nombreuses auditions dont celle de l'ensemble des associations chargées du soutien aux étrangers dans les centres de rétention - ainsi que deux déplacements - à Marseille et en Belgique - les conduisent à présenter deux séries de propositions, visant, d'une part, à recentrer la rétention sur les éloignements dont la mise en œuvre est possible à court terme et à replacer la rétention dans une échelle graduée des modalités d'éloignement et, d'autre part, à améliorer les conditions de vie dans les centres de rétention administrative.

### **La rétention : un taux d'éloignement toujours faible, des centres sous-occupés**

Les modifications introduites par la loi du 16 juin 2011 visent à rendre plus efficace la politique de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Pourtant, en 2012, seuls 23,3 % de l'ensemble des mesures d'éloignement prononcées ont été exécutés, taux qui monte à 47 % cette même année pour l'éloignement des personnes placées en centre de rétention.

Selon le rapport du député Matthias Fekl, si davantage de personnes sont éloignées dans les cinq premiers jours de rétention, cela est compensé par une baisse des éloignements intervenant ultérieurement ; seuls 4 % de ceux-ci ont lieu entre le 32<sup>ème</sup> et le 45<sup>ème</sup> jour.

Au 1<sup>er</sup> août 2013, la France métropolitaine disposait d'un parc de 23 centres de rétention avec une capacité de 1 633 places, caractérisé par une sous-occupation chronique : le taux moyen d'occupation était de 48,3 %, avec toutefois de fortes disparités selon les centres.

Au plan budgétaire, des efforts de rationalisation de la gestion de ces centres de rétention ont été entrepris depuis plusieurs années et semblent commencer à porter leurs fruits en 2013.

### **Repenser le cadre juridique de l'éloignement pour réaffirmer que la rétention est l'ultime modalité d'éloignement forcé**

Devant un bilan mitigé de la loi du 16 juin 2011, les rapporteurs proposent de revoir le régime juridique de l'éloignement.

#### **• Rendre à la rétention sa vocation première de préalable à un éloignement certain**

La persistance de placements en rétention illégaux ou inutiles - les associations faisaient état de 47,6 % de personnes libérées en 2012 - a conduit les rapporteurs à inviter les autorités administratives à approfondir l'étude des cas en amont de la rétention, grâce notamment à un dialogue avec les associations, et à mettre effectivement en mesure l'étranger retenu pour vérification de son droit au séjour de fournir les pièces justifiant de ce droit. L'objectif est d'éviter que ne se trouvent privées de liberté des personnes pour lesquelles il n'existe pas de perspective raisonnable d'exécution de la mesure d'éloignement. Les rapporteurs souhaitent ainsi cantonner la prolongation de la rétention aux cas pour lesquels l'éloignement effectif reste probable.

---

- **Replacer la rétention dans une échelle progressive des mesures d'éloignement et développer les alternatives à la rétention**

Afin de mieux transposer l'esprit de la directive « retour » de 2008, les rapporteurs proposent de repenser complètement les mesures d'éloignement afin d'y introduire une véritable gradation. Ils recommandent ainsi en un premier temps d'encourager les départs volontaires en généralisant les obligations de quitter le territoire assorties de délai de départ volontaire. En un second temps, ils estiment nécessaire de développer les alternatives à la rétention, en favorisant l'assignation à résidence et en mettant en place des centres ouverts sur le modèle des « maisons de retour » belges. Enfin, ils souhaitent limiter le recours à la rétention aux cas d'échec d'une mesure coercitive préalable, Mme Éliane Assassi préconisant la suppression à terme de la rétention.

### **Améliorer les conditions de vie dans les centres de rétention administrative**

- **Améliorer la conception des locaux**

La conception architecturale et la qualité des locaux des centres de rétention administrative jouent un rôle non négligeable dans le bon déroulement de la rétention. En effet, les centres peuvent présenter un aspect très carcéral et interdire toute circulation ou, au contraire, rendre possible, par leur conception même, une certaine liberté de mouvement en leur sein. De même, certains centres permettent les visites des familles dans de bonnes conditions, d'autres non. Les rapporteurs préconisent la prise en compte de ces éléments dès la conception des centres.

- **Mieux garantir l'accès aux droits et aux soins**

Si le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que les personnes retenues peuvent bénéficier de certains droits, la mise en œuvre effective de ceux-ci dans les centres de rétention présente encore des lacunes. Les rapporteurs les ont analysées dans la continuité des travaux du Contrôleur général des lieux de privation de liberté et de ceux des associations.

Il en est ainsi de l'assistance juridique fournie par les avocats, qui intervient encore parfois tardivement ou de manière incomplète. De même, le droit à l'interprète n'est pas toujours effectif.

En ce qui concerne l'accès aux soins, des progrès restent à réaliser. D'abord, la prise en charge des troubles psychologiques n'est pas assurée de manière satisfaisante. Ensuite, il existe un problème de continuité des soins en rétention, les traitements étant souvent interrompus lors du placement dans les centres. L'articulation entre la procédure de libération des étrangers en cas de maladie très grave et la procédure d'octroi du titre de séjour accordé pour ce motif est également perfectible.

Enfin, les rapporteurs préconisent la mise en œuvre d'activités diverses dans les centres de rétention, à l'instar de ce qui est organisé en Belgique, afin de lutter contre les tensions qui naissent nécessairement d'une complète inactivité.

- **Mieux articuler l'intervention des différents acteurs**

Des personnels de plusieurs administrations et des représentants des associations d'aide aux étrangers interviennent dans les centres de rétention administrative. Une meilleure articulation de ces interventions serait parfois de nature à améliorer le déroulement de la rétention. Il serait également nécessaire d'affecter davantage de fonctionnaires de police expérimentés dans les centres et de renforcer les moyens de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pour les mettre en adéquation avec l'ensemble de ses missions.

---

## LISTE DES PROPOSITIONS

### REPENSER LE CADRE JURIDIQUE DE L'ÉLOIGNEMENT

#### RENDRE À LA RÉTENTION SA VOCATION PREMIÈRE DE PRÉALABLE À UN ÉLOIGNEMENT CERTAIN

- Proposition n° 1 : approfondir l'étude des cas en amont de la rétention, le cas échéant par un dialogue avec les associations, afin d'éviter les placements en rétention illégaux de personnes bénéficiant d'un droit au séjour ou susceptibles d'en bénéficier

- Proposition n° 2 : mettre effectivement en mesure l'étranger retenu pour vérification de son droit au séjour de fournir les pièces justifiant de son droit au séjour afin d'éviter le placement en rétention d'étrangers en séjour régulier

- Proposition n° 3 : mettre le droit français en conformité avec le droit européen en supprimant l'automatisme de l'examen en procédure prioritaire des demandes d'asile en rétention et en limitant le maintien en rétention des demandeurs d'asile aux cas où la demande d'asile est manifestement dilatoire

- Proposition n° 4 : améliorer la coopération avec les autorités judiciaires et pénitentiaires, ainsi qu'avec les autorités consulaires afin d'éviter le placement en rétention de sortants de prison

#### REPLACER LA RÉTENTION DANS UNE GRADATION DES MESURES D'ÉLOIGNEMENT ET DÉVELOPPER LES ALTERNATIVES À LA RÉTENTION

##### **- Encourager les départs volontaires**

- Proposition n° 5 : généraliser les obligations de quitter le territoire français (OQTF) avec délai de départ volontaire en les assortissant de mesures permettant aux autorités de suivre les préparatifs de départ (dépôt de documents en garantie, pointage, visite de travailleurs sociaux...)

- Proposition n° 6 : revoir les critères d'attribution de l'aide à la réinsertion dans le pays d'origine de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) afin de la rendre plus efficace

### **- Développer les alternatives à la rétention**

- Proposition n° 7 : afin de favoriser l'assignation à résidence, élargir l'acceptation des « garanties de représentation », introduire dans le CESEDA une présomption de détention de telles garanties pour les personnes vulnérables et les parents d'enfants scolarisés, ainsi que la notion de « tiers garant »

- Proposition n° 8 : mettre en place un dispositif d'assistance juridique pour les personnes assignées à résidence

- Proposition n° 9 : mettre en place des centres ouverts sur le modèle des « maisons de retour » belges

### **- Limiter la rétention aux cas d'échec d'une mesure coercitive préalable**

- Proposition n° 10 : ne permettre la rétention qu'en cas d'échec d'une mesure coercitive préalable (assignation à résidence ou placement en centre ouvert)

## **AMÉLIORER LES CONDITIONS DE VIE EN CENTRE DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE**

### **AMÉLIORER LES LOCAUX**

- Proposition n° 11 : intégrer dès la conception des centres de rétention administrative la nécessité de limiter l'aspect carcéral des locaux et de permettre la libre circulation à l'intérieur de ces centres. Fixer par voie réglementaire un cahier des charges pour les locaux d'accueil des familles

- Proposition n° 12 : séparer les anciens détenus des autres personnes retenues au sein des centres de rétention administrative

- Proposition n° 13 : encadrer par voie législative l'usage de la vidéosurveillance dans les centres de rétention

### **MIEUX GARANTIR L'ACCÈS AUX DROITS ET AUX SOINS**

- Proposition n° 14 : renforcer la présence des avocats et des interprètes dans les centres de rétention

- Proposition n° 15 : prévoir une transmission des demandes d'asile des personnes retenues à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) par un mandataire, qui pourrait être l'association présente dans les centres de rétention, afin d'éviter que ces demandes ne transitent par le greffe de ceux-ci

---

- Proposition n° 16 : prévoir un dispositif spécifique de prise en charge psychologique/psychiatrique dans les centres de rétention administrative ; garantir par une disposition législative la continuité des soins en rétention

- Proposition n° 17 : prévoir une procédure spécifique de délivrance du titre de séjour « étrangers gravement malades » aux étrangers libérés pour ce motif

- Proposition n° 18 : préciser par décret les finalités et le régime de l'isolement

- Proposition n° 19 : prévoir la possibilité d'activités, notamment culturelles. Prévoir un accès à une messagerie par internet pour les personnes retenues

#### **MIEUX ARTICULER L'INTERVENTION DES DIFFÉRENTS ACTEURS**

- Proposition n° 20 : s'efforcer d'affecter des personnels de police plus expérimentés dans les centres de rétention afin notamment d'améliorer les relations avec les personnes retenues

- Proposition n° 21 : renforcer les moyens humains de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pour les mettre en adéquation avec l'ensemble des missions de l'Office

- Proposition n° 22 : ouvrir l'accès des centres de rétention administrative aux ministres des cultes

#### **PROPOSITIONS DE MME ÉLIANE ASSASSI**

- Envisager, à terme, la suppression de la rétention administrative
- Supprimer les audiences délocalisées des tribunaux de grande instance



Mesdames, Messieurs,

La rétention administrative est le dispositif permettant à l'administration de maintenir dans des locaux dont elle a la charge, pour une durée limitée et sous le contrôle du juge, les étrangers faisant l'objet d'une procédure d'éloignement du territoire français qui ne peuvent le quitter immédiatement. Bien que mesure privative de liberté, la rétention se distingue de la détention tant d'un point de vue juridique que pratique : mesure administrative et non sanction prononcée par l'autorité judiciaire, elle est exécutée dans des locaux dépendant non pas de l'administration pénitentiaire mais des services placés sous l'autorité du ministre de l'intérieur – les centres de rétention administrative.

Dans la période récente, deux rapports parlementaires ont été dédiés aux centres de rétention :

- le premier, fait par M. Thierry Mariani, sur les centres de rétention administrative et les zones d'attente, au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, en juin 2009, a dressé un état des lieux du régime juridique et évalué les conditions de vie et d'exercice des droits dans les centres de rétention administrative<sup>1</sup> ;

- le second, de notre collègue Pierre Bernard-Reymond, au nom de la commission des finances du Sénat, sur la gestion des centres de rétention administrative, de juillet 2009, s'est davantage attaché aux aspects budgétaires et financiers de la gestion des centres de rétention<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Centres de rétention administrative et zones d'attente – Bien ! Mais peut encore mieux faire..., rapport d'information de M. Thierry Mariani, fait au nom de la mission d'information sur les centres de rétention administrative et les zones d'attente de la commission des lois de l'Assemblée nationale (n° 1776, XIIIe législature).

<sup>2</sup> Immigration : la gestion des centres de rétention administrative peut encore être améliorée, rapport d'information n° 516 (2008-2009) de M. Pierre Bernard-Reymond, fait au nom de la commission des finances sur l'enquête de la Cour des comptes relative à la gestion des centres de rétention administrative, disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2008/r08-516-notice.html>.

Trois ans après ces travaux, il a semblé opportun à votre commission des lois de se pencher de nouveau sur les centres de rétention administrative, à la suite notamment des importantes modifications intervenues depuis lors dans le régime juridique de la rétention administrative avec la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité<sup>1</sup>.

En outre, depuis cette époque, des modifications réglementaires ont conduit à la multiplication des associations habilitées à apporter une assistance juridique aux personnes retenues. Ces associations ont toutes été entendues par vos rapporteurs, qui, sur leurs conseils, se sont rendus au centre de rétention administrative du Canet, à Marseille, ainsi qu'en Belgique, afin d'y visiter un centre de rétention et un centre ouvert.

Si votre commission fait régulièrement le point sur les centres de rétention à l'occasion de l'examen des crédits qui y sont consacrés en loi de finances, cette mission d'information a ainsi permis plus précisément de dresser un bilan des dernières évolutions du régime juridique applicable aux centres de rétention administrative situés sur le territoire métropolitain. C'est pourquoi vos rapporteurs ont fait le choix de ne pas élargir leur réflexion aux zones d'attente et aux locaux de rétention administrative qui sont régis par des dispositions différentes. De même, les centres de rétention administrative outre-mer s'inscrivant dans un cadre juridique dérogatoire du droit commun, ils ont préféré sur cette question spécifique renvoyer aux travaux récents que votre commission a menés lors de ses déplacements d'abord en Guyane, Martinique et Guadeloupe<sup>2</sup>, ensuite à La Réunion et à Mayotte<sup>3</sup>.

Ainsi, après avoir brossé un tableau des dernières évolutions juridiques qu'ont connues les centres de rétention administrative et de la situation actuelle (I), vos rapporteurs ont souhaité examiner les modifications qui pourraient être apportées au cadre juridique de la rétention et de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière (II). Ils se sont enfin attachés à proposer des mesures susceptibles d'améliorer le quotidien des personnes retenues (III).

---

<sup>1</sup> Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, dite loi « Besson ».

<sup>2</sup> Guyane, Martinique, Guadeloupe : L'évolution institutionnelle, une opportunité, pas une solution miracle, rapport d'information n° 410 (2010-2011) de MM. Christian Cointat et Bernard Frimat, fait au nom de la commission des lois, disponible en suivant le lien : <http://www.senat.fr/rap/r10-410/r10-4101.html#toc56>

<sup>3</sup> Mayotte : un nouveau département confronté à de lourds défis, rapport d'information n° 675 (2011-2012) de MM. Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et Félix Desplan, fait au nom de la commission des lois, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r11-675/r11-6756.html#toc289>.

---

## I. ÉVOLUTIONS RÉCENTES DES CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE

Le régime juridique et la gestion budgétaire de la rétention administrative étant désormais bien connus, grâce notamment aux deux rapports précités, vos rapporteurs ont choisi de se borner ici à ne présenter que les dernières évolutions législatives, réglementaires et jurisprudentielles qu'a connues la rétention administrative.

Au plan juridique, tant la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, que la jurisprudence des cours européennes ou les évolutions réglementaires ont, en effet, profondément modifié les conditions dans lesquelles la rétention a lieu (A). La carte des centres de rétention ainsi que la gestion de ces structures ont, en revanche, connu une stabilité certaine (B).

### A. UN CADRE JURIDIQUE RENOUVELÉ

Si les lois du 10 janvier 1980 et du 2 février 1981 ont légalisé la pratique de la privation de liberté sur décision administrative en vue de l'exécution forcée d'une mesure d'éloignement<sup>1</sup>, la rétention administrative a véritablement été créée par la loi « Questiaux » du 29 octobre 1981<sup>2</sup>, qui a inséré dans l'ordonnance du 2 novembre 1945<sup>3</sup> un article 35 *bis*, disposant que « *peut être maintenu, s'il y a nécessité absolue, par décision écrite motivée du préfet dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, pendant le temps strictement nécessaire à son départ, l'étranger* » en instance d'expulsion. Ces dispositions sont désormais codifiées au sein du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2005. Elles figurent au titre V du livre V intitulé : « Rétention d'un étranger dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire ».

L'architecture du dispositif juridique de la rétention fixée à partir de la loi du 29 octobre 1981 n'a pas évolué depuis l'origine, malgré de multiples modifications qui ont touché essentiellement à deux aspects : la durée maximale de rétention et le contrôle par les juges. La loi « Besson » du 16 juin 2011 s'inscrit à cet égard dans la continuité des lois antérieures (1).

---

<sup>1</sup> Loi n° 80-9 du 10 janvier 1980 relative à la prévention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'office national d'immigration, dite « loi Bonnet », et loi n° 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes. Ces lois fondent cette mesure privative de liberté sur l'article 120 du code pénal.

<sup>2</sup> Loi n° 81-973 du 29 octobre 1981 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

<sup>3</sup> Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

Le régime juridique de la rétention relatif à la situation des mineurs étrangers a cependant évolué sous l'influence des juges européens (2).

Enfin, le paysage des centres de rétention a été transformé par la multiplication des acteurs intervenant au titre de l'assistance juridique en rétention à la suite de l'ouverture à la concurrence de celle-ci (3).

### **1. La directive « retour » et la loi du 16 juin 2011**

La loi « Besson » du 16 juin 2011 trouve en partie son origine dans la nécessité de transposer en droit français la directive « retour » du 16 décembre 2008<sup>1</sup>, qui harmonise les règles juridiques des conditions d'éloignement des étrangers en situation irrégulière dans l'Union européenne. Si cette directive a entraîné une réforme des mesures d'éloignement – fusion de l'obligation de quitter le territoire français (OQTF) et de l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF), création d'une interdiction de retour sur le territoire français (IRTF) et d'une nouvelle mesure d'assignation à résidence –, ce qui a eu des conséquences sur le placement en rétention, elle ne nécessitait en revanche pas de modifications majeures du régime de la rétention en lui-même, le dispositif français étant globalement conforme au chapitre IV relatif aux normes communes minimales en matière de rétention à des fins d'éloignement.

Cependant, le législateur a saisi l'occasion de cette loi pour tenter de rendre plus efficace le dispositif d'éloignement des étrangers en situation irrégulière, qui souffrait d'un déficit d'exécution des mesures d'éloignement. Comme le rappelait le rapport fait au nom de votre commission des lois<sup>2</sup>, deux causes expliquaient ce déficit d'exécution :

- les refus par le juge des libertés et de la détention de demandes de prolongation de la rétention et les annulations par le juge administratif de mesures d'éloignement ;

- le faible taux de délivrance des laissez-passer consulaires.

Pour y remédier, la loi du 16 juin 2011 met en œuvre deux types de dispositions touchant à la rétention administrative.

---

<sup>1</sup> Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

<sup>2</sup> Cf. le rapport n° 239 (2010-2011) de M. François-Noël Buffet, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/110-239-1/110-239-1.html>.

a) *L'inversion de l'intervention des juges administratif et judiciaire*

La loi du 16 juin 2011 a profondément modifié le contentieux des mesures d'éloignement, en s'inspirant de certaines recommandations du rapport de la commission sur le cadre constitutionnel de l'immigration présidée par M. Pierre Mazeaud<sup>1</sup>.

Le contentieux de l'éloignement de l'étranger se caractérise par l'enchevêtrement des compétences des juges administratif et judiciaire :

- **le placement en rétention étant une prérogative préfectorale, l'examen de la légalité de la décision est confié au juge administratif**, saisi par l'étranger, qui peut à cette occasion contester jusqu'à cinq décisions : l'obligation de quitter le territoire français, le refus d'accorder un délai de départ volontaire, la détermination du pays de renvoi, l'interdiction de retour sur le territoire français et le placement en rétention lui-même ;

- **la rétention administrative étant une privation de liberté, sa prolongation doit être autorisée, sur saisine préfectorale, par le juge judiciaire** en vertu de l'article 66 de la Constitution, en l'espèce le juge des libertés et de la détention (JLD). À cette occasion, le juge examine la régularité de l'interpellation, de la retenue pour vérification du droit au séjour, de l'acheminement au lieu de rétention, de la notification des droits...

Constatant que le faible taux d'exécution des mesures d'éloignement résultait pour plus d'un quart des cas du refus par le JLD de prolonger la rétention, **le législateur en 2011 a inversé l'ordre** dans lequel interviennent les juges administratif et judiciaire en la matière. D'une part, **il a favorisé l'intervention du juge administratif en créant une voie de recours en urgence spécifique** : saisi dans les 48 heures suivant la notification de la mesure de placement en rétention, le juge administratif statue dans les 72 heures ; ce recours est suspensif. D'autre part, **il a reporté à cinq jours, au lieu de 48 heures, l'intervention du JLD pour autoriser la prolongation de la rétention**. Ce report a été validé par le Conseil constitutionnel saisi de la loi du 16 juin 2011, qui a toutefois formulé une réserve d'interprétation précisant que la saisine du JLD doit intervenir à l'expiration du délai maximum de sept jours de privation de liberté, celle-ci incluant le cas échéant la durée de la garde à vue ou de la retenue pour vérification du droit au séjour (*cf. infra*)<sup>2</sup>.

Par ailleurs, **la loi du 16 juin 2011 a encadré les pouvoirs du juge judiciaire** par un ensemble de dispositions.

---

<sup>1</sup> Commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration, Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire, rapport à M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, juillet 2008.

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011 (cons. 73).

En premier lieu, lors de l'examen par le JLD de la première demande de prolongation de la rétention, celui-ci ne peut examiner que les irrégularités de procédure ayant porté atteinte aux droits de l'étranger - selon l'adage « *pas de nullité sans grief* » -, dont le juge vérifie qu'il a pu les exercer à compter de son arrivée au centre de rétention, et non plus dès la notification de son placement.

En second lieu, un double mécanisme de « purge des nullités » est introduit qui empêche de soulever en appel ou lors de la seconde demande de prolongation de la rétention un moyen tiré de l'irrégularité de la procédure précédant la première audience de prolongation. Par ailleurs, le parquet dispose d'une faculté d'appel suspensif de la décision de remise en liberté portée de quatre à six heures.

*b) L'allongement de la durée maximale de rétention à 45 jours*

Si le schéma de la rétention - décision de placement prise par l'autorité administrative et prolongation par l'autorité judiciaire - est inchangé depuis sa création, la durée maximale de celle-ci s'est grandement allongée. Passée de sept jours (24 heures puis 6 jours) en 1981 à 10 jours (24 heures puis 6 jours puis 72 heures<sup>1</sup>) en 1993, à 12 jours (48 heures<sup>2</sup> puis 5 jours renouvelables une fois) en 1998<sup>3</sup>, à 32 jours (48 heures puis 15 jours puis 5 jours ou 15 jours) en 2003<sup>4</sup>, **la loi « Besson » a porté la durée maximale de la rétention à 45 jours.**

---

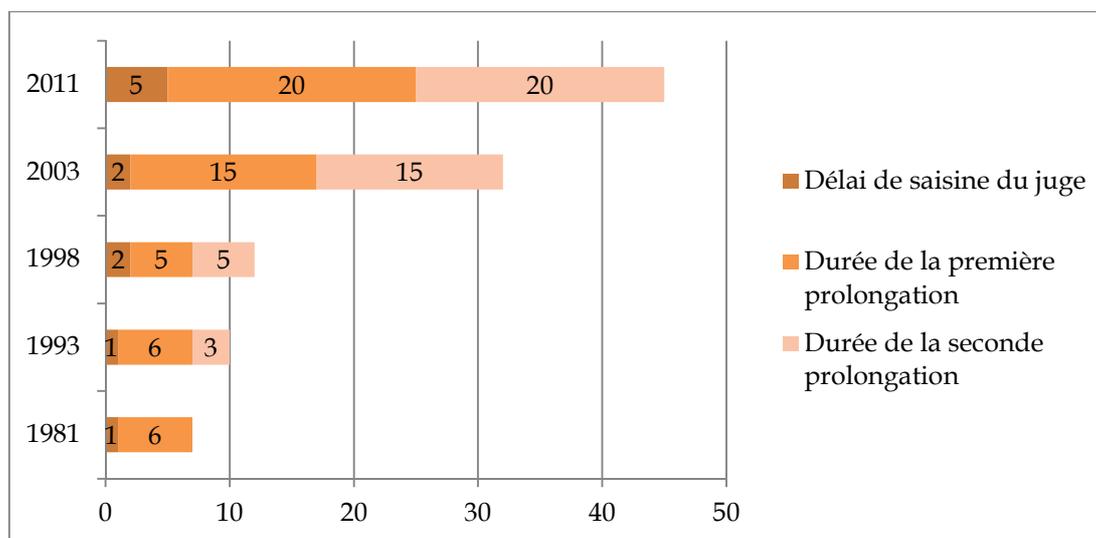
<sup>1</sup> La loi n° 93-1420 du 31 décembre 1993 portant modification de diverses dispositions pour la mise en œuvre de l'accord sur l'Espace économique européen et du traité sur l'Union européenne, a introduit la possibilité pour le juge de prolonger à nouveau la rétention « en cas d'urgence absolue et de menace d'une particulière gravité pour l'ordre public » ou « lorsque l'étranger n'a pas présenté à l'autorité administrative compétente de document de voyage permettant l'exécution d'une mesure [d'éloignement] et que des éléments de fait montrent que ce délai supplémentaire est de nature à permettre l'obtention de ce document ».

<sup>2</sup> La loi n° 97-396 du 24 avril 1997 portant diverses dispositions relatives à l'immigration, dite loi « Debré », a augmenté le délai d'intervention du juge judiciaire à quarante-huit heures au lieu de vingt-quatre et réduit la durée de prolongation autorisée par le juge de six à cinq jours, pour maintenir une durée globale de sept jours.

<sup>3</sup> La loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile précise que la seconde prolongation peut intervenir « lorsque l'impossibilité d'exécuter la mesure d'éloignement résulte de la perte ou de la destruction des documents de voyage de l'intéressé, de la dissimulation par celui-ci de son identité ou de l'obstruction volontaire faite à son éloignement ».

<sup>4</sup> La loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, a en effet distingué deux hypothèses pour la seconde prolongation : soit l'éloignement n'a pu être réalisé du fait de l'étranger et le juge peut prolonger de quinze jours la rétention, soit il n'a pu être procédé à l'éloignement « en raison du défaut de délivrance des documents de voyage par le consulat dont relève l'intéressé ou de l'absence de moyens de transport, et qu'il est établi par le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, par le préfet de police, que l'une ou l'autre de ces circonstances doit intervenir à bref délai », la prolongation ne peut alors excéder cinq jours. La loi du 16 juin 2011 a mis fin à cette distinction.

### Allongement de la durée maximale de rétention par les lois successives



Comme dans les dispositifs antérieurs, cette durée maximale ne peut donc être prononcée en une seule fois et résulte de **l'addition de phases successives** :

- **le placement en rétention est décidé par l'autorité administrative** – le préfet –, « après l'interpellation de l'étranger ou, le cas échéant, lors de sa retenue aux fins de vérification de son droit de circulation ou de séjour, à l'expiration de sa garde à vue, ou à l'issue de sa période d'incarcération en cas de détention », pour une durée ne pouvant excéder cinq jours, conformément aux articles L. 551-1 et L. 551-2 du CESEDA ;

- **la prolongation de la rétention au-delà de cinq jours ne peut être autorisée que par le juge de la liberté et de la détention saisi par l'autorité administrative, pour une durée ne pouvant excéder vingt jours**, en vertu de l'article L. 552-1 du CESEDA ;

- **une seconde prolongation de la rétention ne peut être autorisée, dans les mêmes conditions, qu'« en cas d'urgence absolue ou de menace d'une particulière gravité pour l'ordre public, ou lorsque l'impossibilité d'exécuter la mesure d'éloignement résulte de la perte ou de la destruction des documents de voyage de l'intéressé, de la dissimulation par celui-ci de son identité ou de l'obstruction volontaire faite à son éloignement »**, comme prévu par l'article L. 552-7 du CESEDA.

À côté de ce dispositif de droit commun, l'article L. 552-7 du CESEDA prévoit que les étrangers en situation irrégulière condamnés à une peine d'interdiction du territoire pour des actes de terrorisme ou visés par une mesure d'expulsion motivée par un comportement lié à des activités à caractère terroriste pénalement constatées, peuvent être retenus pour une durée maximale de six mois.

Si l'article 15 de la directive « retour » autorise effectivement la rétention pour une durée allant jusqu'à six mois, l'allongement de la durée de la rétention de droit commun à 45 jours était essentiellement motivée

**par les difficultés de la coopération consulaire.** Les services du ministère de l'intérieur ont confirmé à vos rapporteurs qu'« *une des principales entraves à l'exécution des reconduites d'étrangers en situation irrégulière tient en effet à la difficulté d'obtenir de la part des autorités consulaires compétentes les laissez-passer nécessaires pour que les étrangers soient acceptés dans leurs pays de renvoi. Les raisons de cette situation sont diverses (aussi bien politiques et conjoncturelles que parfaitement objectives, fondées sur la difficulté réelle d'identifier les personnes et s'assurer de leur nationalité). [...] Une durée suffisante de rétention contribue ainsi à offrir le temps nécessaire au déroulement des procédures d'instruction (vérifications sur pièces, auditions, consultation des autorités centrales nationales) préalables à la prise de décision par l'autorité consulaire.* »

Il convient toutefois de noter qu'une augmentation au-delà de 32 jours de la durée de rétention n'avait pas été jugée nécessaire par la mission d'information conduite par M. Thierry Mariani. Celui-ci notait en effet dans son rapport : « *la mission d'information estime que la durée maximum actuelle de 32 jours est suffisante et ne devra pas être augmentée lorsque la directive sera transposée en droit français* ». Il ajoutait : « *Certes, dans de nombreux cas, il n'est pas possible d'organiser l'éloignement au cours de cette période, notamment à cause de la difficulté à obtenir les laissez-passer consulaires, mais une augmentation de la durée de rétention ne permettrait probablement pas d'améliorer nettement le taux d'éloignement des étrangers placés en rétention* ». Il recommandait donc de « *maintenir la durée maximale de rétention à 32 jours malgré l'adoption de la directive « retour » qui autorise une durée de rétention de six mois* ».<sup>1</sup>

## **2. La limitation de la rétention des mineurs**

Intervenue après plusieurs décisions condamnant la Belgique ou la Grèce<sup>2</sup>, **la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme, pour rétention de mineurs**, à l'occasion de l'arrêt *Popov*<sup>3</sup> en janvier 2012, a donné lieu à la circulaire du 6 juillet 2012 visant à généraliser l'assignation à résidence comme alternative au placement en rétention administrative dans le cas de familles avec enfant mineur<sup>4</sup>. À cet effet, la circulaire dessine un dispositif en deux temps.

---

<sup>1</sup> Cf. *le rapport d'information de M. Thierry Mariani, fait au nom de la mission d'information sur les centres de rétention administrative et les zones d'attente de la commission des lois de l'Assemblée nationale (n° 1776, XIIIe législature) précité, pp. 25-26.*

<sup>2</sup> CEDH, 12 octobre 2006, *Mubilanzila Mayeke et Kaniki Mitunga c. Belgique*, n° 13178/03, à propos de la rétention d'un mineur isolé étranger, CEDH, 19 janvier 2010, *Muskhadzhiyeva et autres c. Belgique*, n° 41442/07 et CEDH, 13 décembre 2011, *Kanagaratnam c. Belgique*, n° 15297/09, à propos de la rétention de mineurs étrangers accompagnants, CEDH, 5 avril 2011, *Rahimi c. Grèce*, n° 8687/08.

<sup>3</sup> CEDH, 19 janvier 2012, *Popov c. France*, n° 39472/07.

<sup>4</sup> Circulaire n° NOR INTK1207283C du 6 juillet 2012 relative à la mise en œuvre de l'assignation à résidence prévue à l'article L. 561-2 du CESEDA, en alternative au placement des familles en rétention administrative sur le fondement de l'article L. 551-1 du même code.

---

En un premier temps, cette circulaire invite les préfets à veiller, « dans le cas de familles parentes d'enfants mineurs, à appliquer la procédure d'assignation à résidence plutôt que le placement en rétention ». Les familles doivent ainsi être assignées à résidence, y compris lorsqu'elles présentent des garanties de représentation faibles ou lorsque leur « comportement d'ensemble révèle une volonté manifeste de fraude et de refus de leurs obligations », ce qui peut conduire à privilégier soit une « assignation à résidence au domicile avec une vigilance toute particulière », soit une « assignation dans un autre lieu [structure de type hôtelier ou autre] permettant une surveillance facilitée pour les services de police ou de gendarmerie ».

En un second temps cependant, « en cas de non-respect des conditions de l'assignation à résidence, en cas de fuite d'un ou plusieurs membres de la famille ou en cas de refus d'embarquement », le préfet peut « constater que la famille s'est volontairement soustraite à l'obligation de quitter le territoire français ». Dès lors, la famille ne pourra plus bénéficier du dispositif de l'assignation à résidence et, en cas d'interpellation ultérieure, sera placée en rétention dans un centre adapté et durant un délai qui « n'excèdera pas la durée strictement nécessaire à la préparation de l'éloignement », conformément à la jurisprudence précitée de la Cour européenne des droits de l'homme qui n'a pas condamné explicitement le principe du placement en rétention d'enfants mineurs, se contentant de l'encadrer.

Par une communication au Comité des ministres du Conseil de l'Europe relative à l'arrêt *Popov* en date du 26 avril 2013, le Défenseur des droits et la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) ont souhaité faire part de leur opinion quant à l'exécution de cet arrêt par la France. S'inscrivant en faux par rapport au bilan d'action du 11 octobre 2012 transmis au Comité des ministres par le Gouvernement, le Défenseur des droits et la CNCDDH ont ainsi dressé « un bilan contrasté de l'application de l'arrêt *Popov* ». Certes, selon ces autorités indépendantes, **la circulaire du 6 juillet 2012 a entraîné une diminution importante du nombre de placements en rétention des familles avec enfants, placements aussi brefs que possible conformément aux prescriptions jurisprudentielles** (cf. chiffres *infra*). Les interventions du Défenseur des droits, qui a usé à de multiples reprises de ses prérogatives de « vérifications sur place dans les locaux administratifs »<sup>1</sup>, et de présentation d'observations devant les juridictions<sup>2</sup>, n'y sont probablement pas étrangères. Cependant, ces autorités notent que, d'une part, la circulaire ne s'applique pas à Mayotte et, d'autre part, qu'« il est impossible de s'assurer qu'aucune famille avec enfants n'a été placée en rétention dans des locaux de rétention administrative depuis l'arrêt *Popov* c/France », alors même que ces locaux ne sont pas adaptés aux familles avec enfants.

---

<sup>1</sup> En application de l'article 22 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

<sup>2</sup> En vertu de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 précitée.

Surtout, reste pendante dans la législation la question du **défaut de dispositions régissant le placement d'enfants mineurs en rétention**. Comme le rappellent dans leur contribution les deux autorités, la législation présente un paradoxe : l'étranger mineur de dix-huit ans ne pouvant faire l'objet ni d'une obligation de quitter le territoire français en application de l'article L. 511-4 du CESEDA, ni d'une mesure d'expulsion en vertu de l'article L. 521-4 du même code, il ne peut en théorie être placé en rétention. Ce n'est qu'au nom du principe du maintien des enfants mineurs auprès de leurs parents retenus qu'ils se trouvent eux-mêmes placés en rétention en tant qu'« accompagnants ». C'est pourquoi l'article R. 553-1 du CESEDA prévoit une liste des centres de rétention pouvant accueillir des familles. Ces derniers sont au nombre de dix, conformément à l'arrêté du 30 mars 2011 : Lyon, Oissel (Rouen), Marseille, Metz-Queuleu, Cornebarrieu (Toulouse), Nîmes, Saint-Jacques-de-la-Lande (Rennes), Hendaye, Le Mesnil-Amelot 2 et le site 2 de Lesquin (Lille).

Ainsi que le notait la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Popov*, « *la France compt[ait] parmi les trois seuls pays européens qui recour[ai]ent systématiquement à la rétention de mineurs migrants accompagnés* », avec la Belgique et le Royaume-Uni - situation dont vos rapporteurs se félicitent qu'elle ait évolué depuis la circulaire du 6 juillet 2012. Toutefois, des améliorations peuvent probablement encore être apportées au dispositif afin d'éviter toute rétention de mineurs. Il convient d'ailleurs de noter que la question de la rétention de mineurs est de nouveau au cœur d'un contentieux devant la Cour européenne des droits de l'homme<sup>1</sup>, dont le dénouement pourrait contraindre la France à mettre un terme définitif à la rétention des mineurs.

### 3. La réorganisation de l'assistance juridique en rétention

En application de l'article L. 553-6 du CESEDA, les étrangers placés en rétention « *bénéficient d'actions d'accueil, d'information et de soutien, pour permettre l'exercice effectif de leurs droits et préparer leur départ* ». **Cette assistance juridique en rétention a été déléguée par l'État au secteur associatif.**

D'abord assurée par la seule Cimade, cette assistance juridique a fait l'objet d'une **mise en concurrence** après la révision de l'article R. 553-14 du CESEDA par l'article 5 du décret du 22 août 2008<sup>2</sup> qui a mis fin au monopole d'une seule « association à caractère national ». Désormais, « *le ministre chargé de l'immigration conclut une convention avec une ou plusieurs personnes morales ayant pour mission d'informer les étrangers et de les aider à exercer leurs droits. À cette fin, la personne morale assure, dans chaque centre dans lequel elle est*

---

<sup>1</sup> Armen Badalian et autres c. France, requête n° 11593/12 introduite le 24 février 2012.

<sup>2</sup> Décret n° 2008-817 du 22 août 2008 portant modification du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile en matière de rétention administrative.

*chargée d'intervenir, des prestations d'information, par l'organisation de permanences et la mise à disposition de documentation. Ces prestations sont assurées par une seule personne morale par centre. »*

À la suite de la parution de ce décret, un appel d'offres a été lancé le 28 août 2008 après **répartition des centres de rétention administrative en huit lots définis selon le critère de proximité géographique**. Après annulation par le juge des référés auprès du tribunal administratif de Paris, lancement d'un second appel d'offres et validation par le juge de l'attribution des sept lots métropolitains - le lot n° 5 pour les centres de Guadeloupe, Guyane, Mayotte et La Réunion ayant été annulé -, les marchés ont été mis en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010 selon la répartition suivante :

N° de lot	Centres de rétention concernés	Association attributaire
1	Bordeaux Rennes-Saint-Jacques-de-la-Lande Toulouse-Cornebarrieu Hendaye	La Cimade
2	Geispolsheim Lille Lesquin Metz-Queuleu	Ordre de Malte
3	Lyon Marseille Nice	Forum Réfugiés
4	Nîmes Perpignan Sète	La Cimade
6 <sup>1</sup>	Mesnil-Amelot 2 et 3 (Seine-et-Marne)	La Cimade
7	Palaiseau Plaisir Coquelles Rouen-Oissel	France terre d'asile
8	Paris (Palais de justice et Vincennes 1, 2 et 3)	ASSFAM

Arrivé à son terme le 31 décembre 2012, le marché a été prolongé par voie d'avenants jusqu'en février 2013. Une nouvelle procédure de marché a conduit à la reconduction de l'attribution des sept lots aux mêmes associations attributaires jusqu'au 31 décembre 2013.

<sup>1</sup> L'attribution du lot n° 6 a de nouveau connu des péripéties par la suite : après résiliation du marché pour cause de non mise en service des centres du Mesnil Amelot 2 et 3, mise en place d'un marché à procédure adaptée (MAPA) déclarée infructueuse, réquisition de la Cimade qui a refusé d'obtempérer et nouvelle MAPA, le lot lui a été finalement attribué à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2011.

Pour 2014, la consultation lancée le 28 septembre 2013 a conduit à la reconduction de l'attribution de la moitié des lots aux mêmes associations tandis que pour les autres lots, déclarés infructueux, il a été nécessaire de recourir à des procédures négociées et même à la scission du lot n° 4. Dans l'intervalle, afin d'assurer la continuité de l'assistance juridique dans les centres concernés, les associations précédemment titulaires des lots ont été réquisitionnées.

#### Répartition des lots en 2014

N° de lot	Centres de rétention concernés	Association attributaire
1	Bordeaux Rennes-Saint-Jacques-de-la-Lande Toulouse-Cornebarrieu Hendaye	La Cimade
2	Geispolsheim Lille Lesquin Metz-Queuleu	Ordre de Malte
3	Lyon Marseille Nice	Forum Réfugiés-Cosi
4	Perpignan Sète	Forum Réfugiés-Cosi
6	Mesnil-Amelot 2 et 3 (Seine-et-Marne)	La Cimade
7	Palaiseau Plaisir Coquelles Rouen-Oissel	France terre d'asile
8	Paris (Palais de justice et Vincennes 1, 2 et 3)	ASSFAM
9	Nîmes	Forum Réfugiés-Cosi

Le coût total de l'assistance juridique pour 2014 devrait s'élever à 4 607 567 euros, réquisitions comprises, et à 4 561 989 euros en 2015, contre 5 017 159,85 euros en 2012.

Au cours de leurs auditions, vos rapporteurs ont souhaité entendre des représentants de chacune des cinq associations intervenant dans les centres de rétention au titre de l'assistance juridique afin de tirer un premier bilan de cette réforme.

**De l'avis général, la fin du monopole d'une seule association a permis une multiplication des regards et une connaissance plus partagée de ce qui se passe dans les centres de rétention.** Ce pluralisme apparaît d'autant plus bénéfique qu'il se déroule dans une bonne entente entre les associations, dont témoigne l'établissement d'un rapport commun. Toutefois, le GISTI et le Conseil national des barreaux ont fait état d'une compétence juridique inégale des personnels des différentes associations, regrettant que

cela puisse aboutir à une inégalité de traitement des personnes retenues. La Cimade a néanmoins fait valoir que l'aptitude d'une personne à assister les personnes retenues ne se résume pas à sa compétence juridique, le rôle des associations dans les centres de rétention étant plus vaste que la seule assistance juridique ; elle a en outre souligné qu'il est de la responsabilité de l'association de juger de l'aptitude de ses personnels. Vos rapporteurs observent qu'une formation adaptée des personnels pourrait en tout état de cause permettre de remédier à une insuffisante compétence juridique.

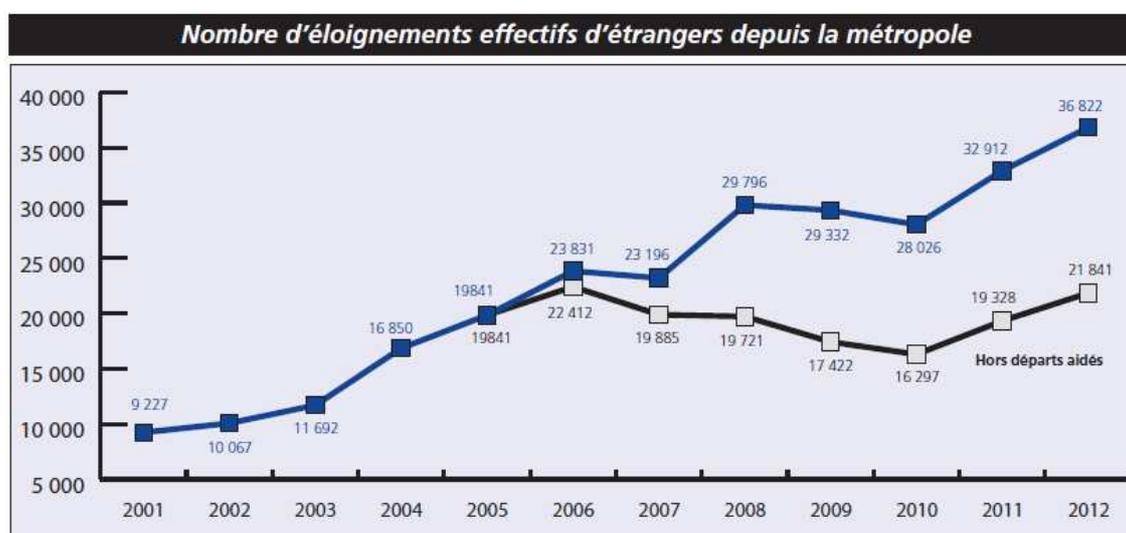
## B. LA RÉTENTION AUJOURD'HUI

Avant de présenter les moyens mobilisés par la rétention administrative, il est apparu nécessaire à vos rapporteurs de situer celle-ci dans le cadre plus large de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière (1).

Les moyens de la rétention administrative se sont d'abord un parc de centres de rétention caractérisé par sa sous-occupation (2), dont la gestion fait l'objet de réflexions en vue d'une rationalisation (3).

### 1. La part de la rétention administrative dans l'exécution des mesures d'éloignement

Selon les derniers chiffres communiqués au Parlement par le ministère de l'intérieur<sup>1</sup>, le taux d'exécution des mesures d'éloignement prononcées est en amélioration, étant passé de 18,9 % en 2011 à 23,3 % en 2012. Le nombre d'éloignements effectifs d'étrangers depuis la métropole était ainsi en 2012 de 36 822, dont 21 841 hors départs aidés.



Source : ministère de l'Intérieur - DCPAF

<sup>1</sup> Les graphique et tableau reproduits ici sont issus de Les étrangers en France, année 2012, dixième rapport établi en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Si l'on peut se féliciter de cette progression, vos rapporteurs relèvent toutefois que le taux d'exécution de ces décisions demeure faible, ainsi que le fait apparaître le tableau ci-dessous :

<b>Arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière et obligations de quitter le territoire non exécutés</b>					
	2008	2009	2010	2011	2012
<b>APRF et OQTF Prononcés</b>	85 869	80 307	71 602	84 439	82 806
<b>APRF et OQTF Exécutés</b>	12 894	15 370	14 753	15 996	19 290
<b>APRF et OQTF Non exécutés</b>	72 975	64 937	56 849	68 443	63 516
<b>Taux de non-exécution</b>	85 %	80,9 %	79,4 %	81,1 %	73,7 %

Source : ministère de l'Intérieur - DCPAF

En comparaison, le **taux d'exécution des mesures d'éloignement pour les personnes placées en centre de rétention est plus élevé**, bien que le pic de 2012 apparaisse comme exceptionnel :

	2010	2011	2012	2013	au 31 mai 2014
<b>Personnes admises en CRA</b>	27 370	25 014	23 069	24 173	10 807
<b>Personnes retenues effectivement éloignées</b>	9 957	10 008	10 843	10 006	4 536
<b>Taux d'éloignement</b>	36,38%	40,01%	47,00%	41,39%	41,97%

Source : commission des lois à partir des données communiquées par la DGEF

## 2. Un parc de centres de rétention caractérisé par sa sous-occupation

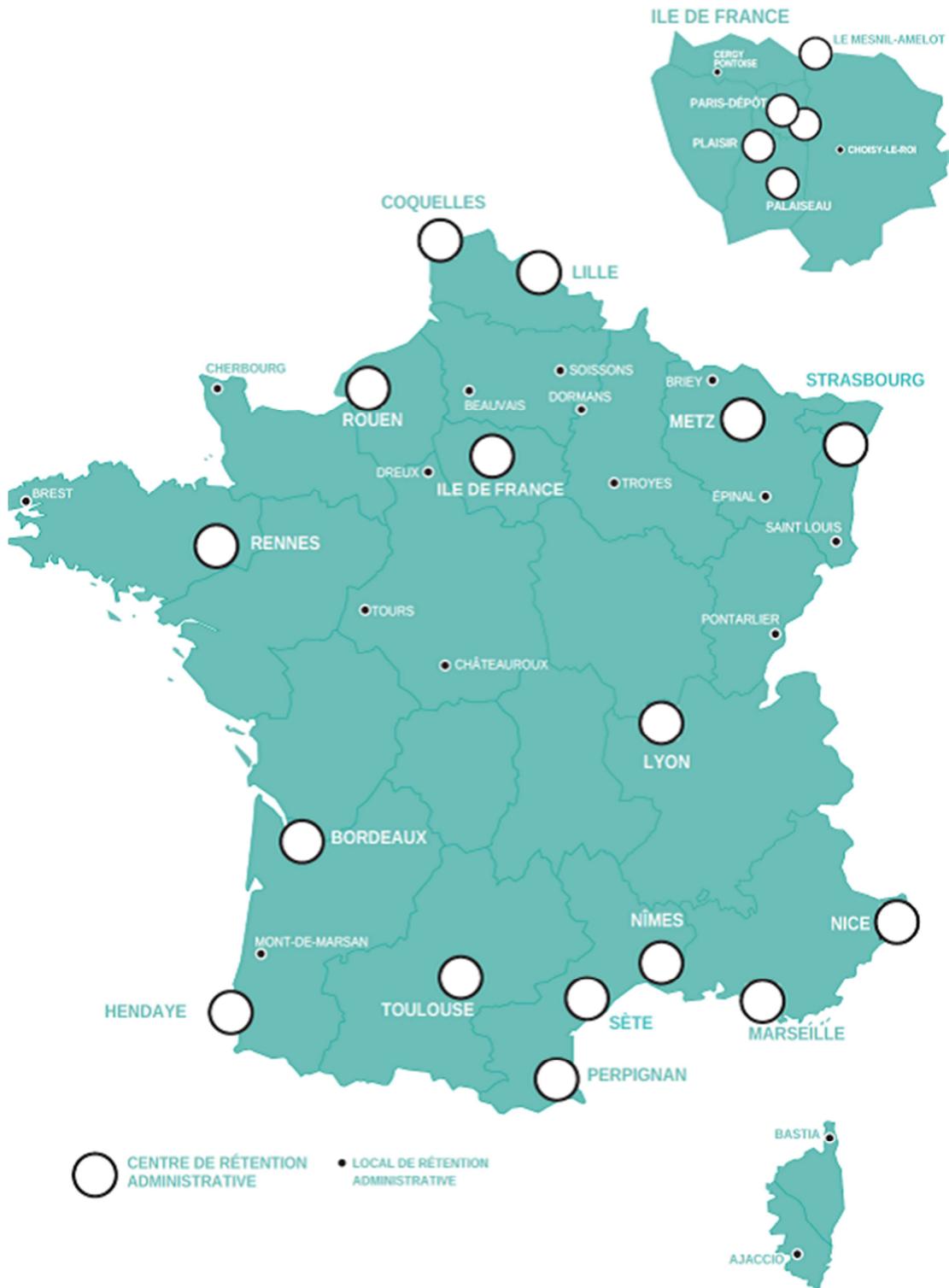
Si le premier centre de rétention ouvert, celui du dépôt du Palais de justice de Paris, remonte à 1981, suivi en 1985 et 1986 par les centres de Lille Lesquin 1 et Nice-Auvare, la plupart des centres a été ouverte à partir de 1991 et plus de la moitié d'entre eux dans les années 2000. Après la fermeture pour vétusté des centres de Lille Lesquin 1 (39 places) en avril 2012 et de Bobigny (39 places) en juillet 2012, entérinée par un arrêté du 7 juin 2013<sup>1</sup>, **le parc compte aujourd'hui 23 centres de rétention répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain pour une capacité d'accueil de 1 633 places au 1<sup>er</sup> août 2013**. Le nombre de places est très variable selon les centres.

<sup>1</sup> Arrêté n° NOR INTV1307620A du 7 juin 2013 modifiant l'arrêté du 30 mars 2011 pris en application de l'article R. 553-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

**Capacité d'accueil des centres de rétention métropolitains**

<b>Dpt</b>	<b>Centre de rétention</b>	<b>Année d'ouverture</b>	<b>Capacité d'accueil (en nombre de places)</b>	<b>Taux d'occupation au 1<sup>er</sup> semestre 2013 (en %)</b>
06	Nice-Auvare	1986	38	70
13	Marseille-Le Canet	2006	136	57
30	Nîmes	2007	128	15
31	Toulouse-Cornebarrieu	2006	126	37
33	Bordeaux	2003	20	26
34	Sète	1993	30	35
35	Rennes-St-Jacques-de-la-Lande	2007	70	32
57	Metz	2007	95	29
59	Lille Lesquin 2	1996	86	39
62	Coquelles	2003	79	63
64	Hendaye	2008	30	47
66	Perpignan	2007	48	42
67	Geispolsheim	1991	35	63
69	Lyon-St Exupéry	1995	112	59
75	Paris 1	1995	60	83
75	Paris 2	2006	58	82
75	Paris 3	-	58	81
75	Palais de justice	1981	40	30
76	Rouen-Oissel	2004	72	30
77	Le Mesnil Amelot 2	2011	120	42
77	Le Mesnil Amelot 3	2011	120	40
78	Plaisir	2006	32	50
91	Palaiseau	2005	40	45

*Source : commission des lois à partir des données communiquées par la DGEF*



**Le nombre de personnes retenues est en baisse constante depuis 2009 ; il a connu une diminution de 4,82 % en 2013 par rapport à 2012<sup>1</sup>.**

	Nombre d'arrivées en rétention	Nombre de mineurs accompagnants*
2009	31 608	
2010	27 450	
2011	24 544	478
2012	23 492	98
1 <sup>er</sup> semestre 2013	11 843	17

\* Le suivi statistique des placements de mineurs accompagnant un adulte a été mis en place en 2011.

Source : DGEF, réponse au questionnaire budgétaire

Quant aux mineurs, la Direction générale des étrangers en France (DGEF) indiquait en réponse au questionnaire budgétaire : « *La circulaire du 6 juillet 2012 a eu pour effet de diminuer drastiquement le placement des mineurs en rétention en métropole qui a été divisé par 14 par rapport à l'année 2011. Ces cas de placement en rétention de mineurs sont en outre effectués lorsque le placement en rétention est indispensable pour assurer l'éloignement, après l'échec d'autres mesures moins coercitives, et pour la durée la plus brève possible, souvent inférieure à 24 heures.* »

Après avoir baissé régulièrement<sup>2</sup>, le **taux d'occupation moyen** est en revanche en **légère augmentation, passant de 43 % en 2012 à 48,3 % en 2013**, selon les chiffres de la DGEF. Cette progression est toutefois à mettre en parallèle avec la réduction du nombre de places. Ce taux moyen masque en outre de fortes disparités entre centres de rétention : supérieur à 80 % dans les centres de Paris-Vincennes, de 70 % à Nice et aux alentours de 60 % à Marseille, Lyon, Coquelles et Geispolsheim, il tombe à 15 % à Nîmes, 26 % à Bordeaux et se situe aux alentours de 30 % à Metz, Rouen et Rennes.

Cette sous-occupation chronique des centres de rétention a conduit notre ancienne collègue Hélène Lipietz, dans ses deux avis budgétaires successifs présentés au nom de votre commission<sup>3</sup>, à préconiser une **rationalisation du maillage territorial** et la **fermeture des centres de rétention les moins utilisés**. Elle soulignait d'ailleurs « *que la nouvelle politique d'assignation à résidence des familles avec enfants devrait contribuer à*

<sup>1</sup> Cf. le rapport annuel de performance, annexe au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2013.

<sup>2</sup> Ce taux d'occupation moyen était de 68 % en 2008, 60 % en 2009, 55 % en 2010, 46,7 % en 2011 et 43 % en 2012, selon les chiffres communiqués par la DGEF.

<sup>3</sup> Cf. ses deux avis budgétaires :

- Projet de loi de finances pour 2013 : Immigration, intégration et nationalité, avis n° 154 (2012-2013) de Mme Hélène Lipietz, fait au nom de la commission des lois, disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a12-154-11/a12-154-11.html>

- Projet de loi de finances pour 2014 : Immigration, intégration et nationalité, avis n° 162 (2013-2014) de Mme Hélène Lipietz, fait au nom de la commission des lois, consultable en suivant le lien : <http://www.senat.fr/rap/a13-162-11/a13-162-11.html>

*diminuer encore le taux d'occupation* ». Lors de son audition, la Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), gestionnaire de la majorité des centres de rétention, a cependant fait valoir qu'il fallait tenir compte, dans un schéma de rationalisation des centres de rétention, d'une part, du fait que le remplacement des centres par des escortes n'était pas forcément économiquement rentable, et d'autre part, et surtout, que la réduction du nombre de centres signifierait un éloignement des personnes retenues de leur région d'origine, donc de leur famille, rendant plus difficile encore le maintien des liens familiaux.

### **3. Des efforts de rationalisation de la gestion des centres de rétention à poursuivre**

Comme le rappelait notre ancienne collègue Hélène Lipietz dans ses rapports précités, le coût de la politique d'éloignement des étrangers en situation irrégulière fait l'objet d'une polémique, en particulier au regard de son manque d'efficacité (*cf. supra*).

La difficulté d'estimer avec précision son coût global à la seule lecture des différents documents budgétaires avait d'ailleurs conduit notre collègue André Ferrand, en sa qualité de rapporteur spécial de la commission des finances de la mission « Immigration, asile et intégration », à demander une enquête à la Cour des comptes sur la gestion des centres de rétention administrative, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Le résultat de cette enquête avait donné lieu à la parution du rapport précité de notre collègue Pierre Bernard-Reymond, en juin 2009<sup>1</sup>. En réponse, le ministre de l'intérieur avait diligencé une enquête de l'inspection générale de l'administration. Chacune de ces enquêtes avait donc dû se pencher sur le budget et la gestion des centres de rétention. Depuis ces études, les conditions de la rétention administrative et, par ricochet, son coût, ont évolué, en particulier du fait de l'allongement de la durée maximale de rétention. Il serait donc nécessaire de se livrer de nouveau à une évaluation du coût de la rétention.

Vos rapporteurs observent toutefois qu'une réforme attendue semble enfin avoir été mise en œuvre et commencé de produire des effets : **l'optimisation de la gestion des centres de rétention administrative**. Une première mutualisation était résultée du transfert de la gestion de l'ensemble des sites de la gendarmerie à la police aux frontières (PAF), achevée depuis fin 2011, conformément à une décision du conseil de modernisation des

---

<sup>1</sup> Immigration : la gestion des centres de rétention administrative peut encore être améliorée, *rapport d'information n° 516 (2008-2009) de M. Pierre Bernard-Reymond, fait au nom de la commission des finances sur l'enquête de la Cour des comptes relative à la gestion des centres de rétention administrative*.

---

politiques publiques en date du 4 avril 2008<sup>1</sup>. Cependant, les marchés d'entretien, de maintenance et de restauration restaient jusqu'à présent conclus au niveau local. Les services du ministère de l'intérieur avaient fait part à Mme Hélène Lipietz de leurs réflexions en vue d'une mutualisation de ces marchés et de l'élaboration de cahiers des charges nationaux, afin de réduire les frais de fonctionnement des centres de rétention. Dans cette perspective, les crédits affectés au fonctionnement hôtelier des centres de rétention étaient donc inscrits en baisse dans la loi de finances pour 2013.

Malgré les inquiétudes exprimées par notre collègue dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2014, le rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement de l'année 2013 indique que « *la réflexion lancée pour rechercher des économies grâce à la rédaction de cahiers des charges nationaux (critères uniformisés de passation des marchés sur certains postes et qui sera utilisé comme référentiel par les SGAP, mutualisation des marchés) sur les domaines de la blanchisserie, du nettoyage et de la restauration, a porté ses fruits* ». Il constate ainsi une diminution des crédits de fonctionnement hôtelier consommés en 2013 par rapport à 2012 (26,30 millions d'euros inscrits en loi de finances pour 23,92 millions d'euros consommés en autorisation d'engagement (AE), soit - 16,94 %, et 25,01 millions d'euros en crédit de paiement (CP), soit - 13,94 %) qui résulterait d'une moindre consommation des crédits.

Il convient toutefois de noter que cette moindre consommation est également le résultat de plusieurs autres facteurs : fermeture du centre de Bobigny, diminution du nombre de retenus et transfert des dépenses liées aux moyens de transport terrestre, maritime et aérien vers la ligne « éloignement » (2,83 millions d'euros en AE et 2,81 millions d'euros en CP). La part d'économie relevant de la rationalisation de la gestion des centres de rétention est donc à relativiser, même si cet effort doit être poursuivi.

À l'issue de ce bref tableau de la rétention administrative aujourd'hui, vos rapporteurs ont souhaité réexaminer la place qu'occupe la rétention dans le dispositif d'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

---

<sup>1</sup> Tous les centres de rétention sont gérés par la PAF à l'exception des quatre centres parisiens qui dépendent pour leur gestion de la préfecture de police.

## II. LA RÉTENTION, ULTIME MODALITÉ D'ÉLOIGNEMENT FORCÉ

Comme le rappelait le ministre de l'intérieur dans sa circulaire du 11 mars 2013 sur la lutte contre l'immigration irrégulière<sup>1</sup>, « *la rétention administrative ne doit, en aucune circonstance, constituer une sanction du séjour irrégulier mais une modalité d'éloignement des étrangers qui ne présentent pas de garanties de représentation effectives* ». N'ont donc vocation à se trouver dans les centres de rétention que les personnes pour qui il existe une probabilité forte d'éloignement effectif (A).

Ce rappel étant fait, vos rapporteurs se sont attachés à rechercher les moyens pour introduire une gradation dans les modalités d'éloignement en développant les alternatives à la rétention, qui ne doit intervenir qu'en ultime recours (B).

### A. RENDRE À LA RÉTENTION SA VOCATION PREMIÈRE DE PRÉALABLE À UN ÉLOIGNEMENT CERTAIN

Pour reprendre les termes de l'article L. 552-7 du CESEDA, la rétention n'a de sens qu'à condition qu'il existe une « *perspective raisonnable d'exécution de la mesure d'éloignement* ». À défaut, l'étranger en situation irrégulière devra être libéré. En 2012, selon les associations, tel a été le cas de 47,6 % des personnes placées en rétention<sup>2</sup> : 20,9 % ont été libérées par le juge judiciaire, 7,9 % par le juge administratif, 10,5 % par la préfecture ou le ministère de l'intérieur, et 7 % à l'expiration du délai légal de rétention de 45 jours.

Ces chiffres montrent qu'il existe encore trop de placements illégaux, auxquels il faut mettre un terme (1). En outre, les problèmes d'identification des personnes retenues et d'obtention des laissez-passer consulaires demeurent (2), faisant douter de la pertinence du choix opéré par le législateur en 2011 d'allonger la durée maximale de rétention (3). Ce fort taux de personnes libérées démontre la nécessité d'un travail préparatoire qui éviterait dans bien des cas une rétention inutile car sans perspective d'éloignement effectif.

#### 1. En finir avec les placements illégaux

L'article L. 551-1 du CESEDA énumère les cas dans lesquels un étranger « *qui ne peut quitter immédiatement le territoire français peut être placé en rétention par l'autorité administrative* ». Il s'agit :

---

<sup>1</sup> Circulaire n° NOR INTK1300190C du 11 mars 2013.

<sup>2</sup> Ces données sont issues de Centres et locaux de rétention administrative, rapport 2012, réalisé par ASSFAM, Forum Réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade et Ordre de Malte France. Elles correspondent donc aux données recueillies par les associations auprès des personnes retenues dans l'ensemble des centres de métropole ainsi qu'en Guyane.

- de l'étranger devant être remis aux autorités d'un autre État membre de l'Union européenne – « réadmission Schengen » (art. L. 531-1 du CESEDA), « réadmission d'office Schengen » (art. L. 531-3 du CESEDA) ou « réadmission Dublin » pour les demandeurs d'asile ayant formulé une première demande d'asile dans un autre État (art. L. 531-2 du CESEDA) ;

- de l'étranger qui s'est vu notifié soit une interdiction judiciaire du territoire français, soit une mesure administrative d'éloignement : obligation de quitter le territoire français (OQTF) sans délai ou à l'expiration du délai imparti depuis moins d'un an, arrêté d'expulsion, arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF) depuis moins de trois ans, interdiction de retour sur le territoire français (IRTF) ;

- de l'étranger ayant fait l'objet d'une décision de placement à raison de l'un de ces motifs et qui « n'a pas déféré à la mesure d'éloignement dont il est l'objet dans un délai de sept jours suivant le terme de son précédent placement en rétention ou, y ayant déféré, est revenu en France alors que cette mesure est toujours exécutoire ».

A *contrario*, l'article L. 511-4 du CESEDA dresse la liste des personnes ne pouvant faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français. Ces **catégories dites « protégées »** ne pouvant faire l'objet d'une mesure d'éloignement sauf expulsion pour des motifs particulièrement graves<sup>1</sup>, ne peuvent donc en aucun cas se trouver en centre de rétention. Parmi celles-ci figurent en particulier les parents d'enfant français, les conjoints de Français et les personnes en séjour pour soins. Pourtant, la représentante de l'Ordre de Malte entendue par vos rapporteurs a fait part de la présence de personnes appartenant à ces catégories en centre de rétention. Le rapport des associations précité confirme ce constat ; il fait d'ailleurs état de 223 personnes libérées pour état de santé en 2012.

#### **Les catégories protégées contre l'éloignement selon l'article L. 511-4 du CESEDA**

« Art. L. 511-4. – Ne peuvent faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français :

« 1° L'étranger mineur de dix-huit ans ;

« 2° L'étranger qui justifie par tous moyens résider habituellement en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de treize ans ;

« 3° (Abrogé)

« 4° L'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de dix ans, sauf s'il a été, pendant toute cette période, titulaire d'une carte de séjour temporaire portant la mention " étudiant " ;

« 5° L'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de vingt ans ;

<sup>1</sup> Les articles L. 521-2 et L. 521-3 du CESEDA aménagent pour ces catégories protégées un régime d'expulsion complexe qui ne permet dans la plupart des cas l'expulsion « qu'en cas de comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État, ou liés à des activités à caractère terroriste, ou constituant des actes de provocation explicite et délibérée à la discrimination, à la haine ou à la violence contre une personne déterminée ou un groupe de personnes ».

« 6° L'étranger ne vivant pas en état de polygamie qui est père ou mère d'un enfant français mineur résidant en France, à condition qu'il établisse contribuer effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant dans les conditions prévues par l'article 371-2 du code civil depuis la naissance de celui-ci ou depuis au moins deux ans ;

« 7° L'étranger marié depuis au moins trois ans avec un conjoint de nationalité française, à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé depuis le mariage et que le conjoint ait conservé la nationalité française ;

« 8° L'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de dix ans et qui, ne vivant pas en état de polygamie, est marié depuis au moins trois ans avec un ressortissant étranger relevant du 2°, à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé depuis le mariage ;

« 9° L'étranger titulaire d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle servie par un organisme français et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20 % ;

« 10° L'étranger résidant habituellement en France dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait entraîner pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité, sous réserve de l'absence d'un traitement approprié dans le pays de renvoi, sauf circonstance humanitaire exceptionnelle appréciée par l'autorité administrative après avis du directeur général de l'agence régionale de santé ;

« 11° Le ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, ainsi que les membres de sa famille, qui bénéficient du droit au séjour permanent prévu par l'article L. 122-1. »

La circulaire du 11 mars 2013 précitée rappelle également que ne doivent être placées en centre de rétention les **personnes répondant aux critères permettant une admission exceptionnelle au séjour**, en application de l'article L. 313-14 du CESEDA. Les critères ont notamment été précisés par la circulaire du 28 novembre 2012<sup>1</sup>.

Ces cas de placement illégaux ou contraires aux directives ministérielles résultent du défaut ou de l'insuffisance des démarches opérées en amont du placement en rétention par les autorités administratives, auxquels il pourrait être remédié par une étude préalable plus approfondie.

**Proposition n° 1 : approfondir l'étude des cas en amont de la rétention, le cas échéant par un dialogue avec les associations, afin d'éviter les placements en rétention illégaux de personnes bénéficiant d'un droit au séjour ou susceptibles d'en bénéficier**

Ces situations sont d'autant moins acceptables dans le cas des **personnes interpellées en situation irrégulière sur la voie publique** depuis que le législateur a, en décembre 2012, créé un dispositif spécifique devant éviter que des personnes bénéficiant d'un droit au séjour se trouvent placées en rétention : la retenue pour vérification du droit au séjour.

---

<sup>1</sup> Circulaire n° NOR INTK1229185C du 28 novembre 2012 sur les conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

### La retenue pour vérification du droit au séjour

Adoptée à la suite de trois arrêts de la Cour de cassation du 5 juillet 2012<sup>1</sup> qui tiraient les conséquences de deux décisions de la Cour de justice de l'Union européenne<sup>2</sup>, la loi du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour<sup>3</sup> a abrogé le délit de séjour irrégulier et introduit une disposition pénale sanctionnant le fait, pour un étranger en situation irrégulière, de se maintenir sur le territoire alors que des mesures propres à permettre son éloignement ont été effectivement mises en œuvre<sup>4</sup>. L'article L. 624-1 du CESEDA prévoit donc désormais que « *tout étranger qui, faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion, d'une mesure de reconduite à la frontière, d'une obligation de quitter le territoire français ou d'une interdiction judiciaire du territoire, se sera maintenu irrégulièrement sur le territoire français sans motif légitime, après avoir fait l'objet d'une mesure régulière de placement en rétention ou d'assignation à résidence ayant pris fin sans qu'il ait pu être procédé à son éloignement, sera puni d'un an d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende* ».

Cette loi a en conséquence **substitué à la garde à vue une procédure spécifique de retenue d'un étranger aux fins de vérification de son droit de circulation ou de séjour sur le territoire français**. L'article L. 611-1-1 du CESEDA prévoit que cette retenue ne peut excéder une durée de 16 heures à compter du début du contrôle.

L'article L. 611-1-1 du CESEDA prévoit en effet désormais que si, à l'occasion d'un contrôle d'identité sur la voie publique, « *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. Dans ce cas, l'officier de police judiciaire ou, sous le contrôle de celui-ci, un agent de police judiciaire met l'étranger en mesure de fournir par tout moyen les pièces et documents requis et procède, s'il y a lieu, aux opérations de vérification nécessaires.* »

Il résulte de ces dispositions qu'en théorie, plus aucun bénéficiaire d'un droit de circulation ou de séjour ne devrait se trouver en rétention. Pourtant, l'ASSFAM a signalé à vos rapporteurs, lors de son audition, avoir constaté la présence en centre de rétention de personnes déplorant n'avoir pas été mises en capacité de prouver leur statut d'étranger en situation régulière. Le GISTI a également appelé à une plus grande diligence des officiers de police judiciaire pour aider la personne à justifier de son identité et de sa domiciliation, conformément à la loi.

<sup>1</sup> Cour cass., 1<sup>ère</sup> chambre civile, 5 juillet 2012, pourvois nos 11-30371, 11-19250 et 11-30530.

<sup>2</sup> CJUE, gr. chambre, 28 avril 2011, Hassen El Dridi, alias Soufi Karim, et CJUE, gr. chambre, 6 décembre 2011, Alexandre Achughbadian.

<sup>3</sup> Loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 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.

<sup>4</sup> Cf. le rapport n° 85 (2012-2013) de M. Gaëtan Gorce, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi relatif 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, disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l12-085/l12-085.html>.

**Proposition n° 2 : mettre effectivement en mesure l'étranger retenu pour vérification de son droit au séjour de fournir les pièces justifiant de son droit au séjour afin d'éviter le placement en rétention d'étrangers en séjour régulier**

Enfin, il convient de rappeler, à la suite du ministre de l'intérieur dans sa circulaire du 11 mars 2013, que le **droit d'asile** étant un droit fondamental, « *un étranger dont la demande d'asile, même présentée en rétention, est pendante devant l'OFPRA, ne saurait en toute hypothèse faire l'objet d'une mesure d'éloignement* ». Il en va de même lorsque la décision de rejet de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) d'une demande d'asile a fait l'objet d'un recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), à l'exception des demandes examinées dans le cadre de la procédure prioritaire.

**Demande d'asile en rétention et procédure prioritaire**

À son arrivée en centre de rétention, l'étranger reçoit notification de son droit à demander l'asile, en vertu de l'article L. 551-3 du CESEDA. Par dérogation au droit commun, la demande d'asile n'est plus recevable au-delà d'un délai de 5 jours suivant cette notification.

Une demande d'asile formulée en rétention ne présente pas en soi d'autre spécificité. Cependant, à la suite de la circulaire du 1<sup>er</sup> avril 2011<sup>1</sup>, les autorités administratives considéraient qu'une demande d'asile présentée après l'intervention de la mesure d'éloignement était nécessairement abusive et toute demande d'asile formulée en rétention était donc traitée selon la procédure prioritaire. Il était ainsi fait application de manière quasi-systématique de l'article L. 723-1 du CESEDA qui dispose qu'une demande d'asile peut être examinée en procédure prioritaire lorsqu'elle relève de l'un des cas prévus à l'article L. 741-4, en particulier du 4<sup>o</sup> de cet article qui vise les demandes dilatoires présentées dans le seul but « *de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente* ».

Or cette procédure prioritaire implique un examen par l'OFPRA de la demande dans un délai de 96 heures si l'étranger est placé en rétention (art. R. 723-3 du CESEDA). Le demandeur ne bénéficie pas du caractère suspensif du recours devant la CNDA (art. L. 742-6 du CESEDA).

Après avoir connu une baisse continue depuis 2010, le nombre de procédures prioritaires en rétention a connu une augmentation en 2013 : 1 096 en 2010, 970 en 2011, 963 en 2012 et 1 078 en 2013. Le délai médian de traitement des premières demandes s'est élevé à 5 jours en 2013 pour les demandeurs placés en centre de rétention tandis qu'il restait à 2 jours pour les demandes de réexamen<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Circulaire n° NOR IOCL1107084C du 1<sup>er</sup> avril 2011 : Droit d'asile. Application du règlement CE n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 dit "règlement Dublin". Mise en œuvre des procédures d'examen prioritaire de certaines demandes d'asile mentionnées à l'article L.741-4 du CESEDA.

<sup>2</sup> Cf. OFPRA, rapports annuels 2012 et 2013.

Si toutes les demandes d'asile formées en rétention jusqu'à une date récente étaient examinées selon la procédure prioritaire, ce systématisme est appelé à évoluer du fait de la jurisprudence des juges européens. Par plusieurs décisions<sup>1</sup>, la Cour européenne des droits de l'homme a, en effet, condamné le caractère « automatique » de la mise en œuvre de la procédure accélérée d'examen d'une demande d'asile présentée en rétention « *sans relation ni avec les circonstances de l'espèce, ni avec la teneur de la demande et son fondement* ». Un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne a par ailleurs remis en cause l'automatisme du maintien en rétention d'un étranger ayant formé une demande d'asile postérieurement à son placement en rétention<sup>2</sup>. La Cour a ainsi fait application de la directive « accueil »<sup>3</sup> qui proscrit l'automatisme du maintien en rétention du demandeur d'asile mais l'autorise lorsqu'il existe « *des motifs raisonnables de penser que le demandeur a présenté la demande de protection internationale à seule fin de retarder ou d'empêcher l'exécution de la décision de retour* ».

Pour tirer les conséquences de ces diverses décisions, le ministre de l'intérieur, dans une note d'information en date du 5 décembre 2013<sup>4</sup>, a instauré un dispositif transitoire, dans l'attente de la transposition en droit français de la directive « accueil ». Il a ainsi invité les préfets à mettre fin au placement en rétention des étrangers dont le directeur général de l'OFPRA aura signalé que leur demande d'asile ne paraît pas manifestement infondée, nécessitant un examen plus approfondi. Le préfet doit en conséquence leur délivrer un sauf-conduit leur permettant de se rendre à la préfecture pour y accomplir les formalités qui leur incombent en leur qualité de demandeur d'asile. La demande d'asile est instruite en procédure normale ou en procédure prioritaire selon ses caractéristiques.

Ces évolutions vont dans le sens de la proposition formulée dans leur rapport fait au nom de votre commission par nos collègues Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte qui appelaient à une redéfinition, à partir de critères objectifs et non équivoques, de la notion de demande dilatoire, frauduleuse ou abusive<sup>5</sup>.

Vos rapporteurs estiment, quant à eux, qu'il est urgent de transposer la directive « accueil », dont la date limite de transposition a été fixée au 20 juillet 2015, de manière notamment à intégrer dans le droit positif ces instructions ministérielles.

---

<sup>1</sup> CEDH, 20 septembre 2007, Sultani c. France, n° 45223/05, CEDH, 2 février 2012, I.M. c. France, n° 9152/09 et CEDH, 6 juin 2013, M.E. c. France, n° 50094/10.

<sup>2</sup> CJUE, 30 mai 2013, Arslan, C-534/11.

<sup>3</sup> Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte).

<sup>4</sup> Note d'information du 5 décembre 2013 relative aux demandes d'asile présentées par des étrangers placés en rétention administrative en vue de leur éloignement. Suites à donner à la jurisprudence de la CEDH et de la CJUE (NOR INTV1327286N).

<sup>5</sup> Droit d'asile : conjuguer efficacité et respect des droits, rapport d'information n° 130 (2012-2013) de MM. Jean-Yves Leconte et Christophe-André Frassa, fait au nom de la commission des lois, disponible en suivant le lien : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2012/r12-130-notice.html>.

**Proposition n° 3 : mettre le droit français en conformité avec le droit européen en supprimant l'automatisme de l'examen en procédure prioritaire des demandes d'asile en rétention et en limitant le maintien en rétention des demandeurs d'asile aux cas où la demande d'asile est manifestement dilatoire**

## **2. La question persistante des anciens détenus**

Comme on l'a vu précédemment, la rétention ne doit pas être la prolongation de la retenue pour suppléer aux carences des officiers de police judiciaire. De même, elle ne doit pas être la **prolongation de la détention pour remédier aux difficultés d'identification ou d'obtention des laissez-passer consulaires**.

C'est pourtant encore trop souvent le cas : l'ASSFAM a ainsi dénoncé le placement systématique en centre de rétention à leur sortie de prison des personnes sous le coup d'une interdiction judiciaire du territoire français. C'est la raison pour laquelle, à l'issue de leurs auditions, vos rapporteurs ont choisi de visiter le centre de rétention du Canet, à Marseille, qui leur avait été signalé comme particulièrement représentatif des difficultés nées de la prolongation de la détention par la rétention. Le centre de Marseille accueille en effet un peu plus de 10 % de sortants de prison sur l'année (10,9 % en 2011 et 12 % en 2012 selon Forum réfugiés-Cosi), cette population pouvant représenter ponctuellement jusqu'à un tiers des retenus. Il en résulte une situation de grande tension.

Vos rapporteurs observent que cette problématique est loin d'être nouvelle puisque déjà en 2009, dans le rapport fait par la Cour des comptes à la demande de la commission des finances du Sénat (*cf. supra*), il était relevé que « *l'éloignement des sortants de prison est une question lancinante et toujours pas réglée* ». Et de constater : « *L'administration devrait avoir tous les moyens de l'éviter en utilisant la période de prison pour préparer l'éloignement. Ce n'est pourtant pas toujours le cas.* »

Le cas des détenus en fin de peine soulève deux questions distinctes.

En premier lieu, se pose la question de la **coopération avec les autorités judiciaires et pénitentiaires**. Dès 2004, un protocole a été conclu entre le ministère de l'intérieur et celui de la justice pour tenter d'améliorer l'identification des détenus avant leur sortie de prison, protocole qui se décline au niveau départemental. Cependant, comme le faisaient valoir les interlocuteurs de vos rapporteurs à la préfecture de Marseille, les anciens détenus placés au Canet sont originaires des prisons du département mais également d'autres départements limitrophes, avec lesquels il n'existe pas de tels protocoles.

Le rapport de la Cour des comptes faisait toutefois état d'autres initiatives relevant de la police aux frontières et citait deux exemples : celui de la direction départementale de la PAF de l'Essonne qui avait mis en place l'unité d'identification des sortants de prison ayant vocation, en liaison avec l'administration de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, de rechercher l'identité des étrangers en détention, d'entrer en contact avec les consulats pour obtenir les laissez-passer et de préparer les départs des étrangers en situation irrégulière ; un exemple similaire était relevé à Lyon.

En second lieu est posée la question de la **coopération avec les autorités consulaires pour l'obtention des laissez-passer**. Certains consulats refusent de se déplacer en établissement pénitentiaire alors qu'ils acceptent plus facilement de se rendre dans les centres de rétention, celui du Canet à Marseille étant au surplus équipé d'une salle de visioconférence.

Au-delà du cas spécifique de la rétention des anciens détenus cependant, vos rapporteurs notent que les difficultés d'obtention des laissez-passer consulaires restent le point d'achoppement de beaucoup d'éloignements, comme le montrent les chiffres publiés par la DGEF dans son rapport précité sur les étrangers en France.

<i>Laissez-passer consulaires</i>					
	2008	2009	2010	2011	2012
Laissez-passer demandés	14 012	12 219	10 668	8 350	6 515
Laissez-passer obtenus dans les délais utiles	4 524	3 823	3 493	2 460	2 403
Laissez-passer obtenus hors délais	320	404	318	227	177
Laissez-passer refusés	3 806	3 870	3 766	1 787	1 481
Demandes laissées sans réponse (demandes - réponses)	5 362	4 122	3 091	3 876	2 454
Taux de délivrance dans délais	32,3 %	31,3 %	32,7 %	29,5 %	36,9 %
Taux de délivrance global	34,6 %	34,6 %	35,7 %	32,2 %	39,6 %

Source : ministère de l'Intérieur - DGEF

Si l'on constate une amélioration du **taux de délivrance des laissez-passer consulaires** depuis 2008, le taux de **39,6 % en 2012 confirme que le défaut de laissez-passer demeure l'une des causes principales d'échec à l'éloignement**. C'est pourquoi la circulaire du 11 mars 2013 précitée, dans son annexe 1, évoque la mise en place d'une stratégie d'action, fondée sur un dialogue bilatéral avec les États de provenance des étrangers en situation irrégulière, en cours d'élaboration avec le ministère des affaires étrangères pour faciliter la délivrance des laissez-passer. Ces conventions bilatérales devraient aborder la question spécifique des anciens détenus.

**Proposition n° 4 : améliorer la coopération avec les autorités judiciaires et pénitentiaires, ainsi qu'avec les autorités consulaires afin d'éviter le placement en rétention de sortants de prison**

### 3. Cantonner la prolongation de la rétention aux cas pour lesquels l'éloignement effectif reste probable

Les taux de délivrance des laissez-passer consulaires montrent par ailleurs que la part des laissez-passer délivrés hors délais reste constante, de l'ordre de 3 % depuis 2009<sup>1</sup> alors même que, d'une part, le nombre de laissez-passer demandés a été divisé quasiment par deux et, d'autre part, la durée du délai utile a été prolongée de 32 à 45 jours, essentiellement pour répondre aux difficultés d'obtention de ces laissez-passer (*cf. supra*).

Le bilan de l'allongement de la durée maximale de rétention apparaît donc mitigé, la prolongation de la rétention n'améliorant que rarement les chances d'identification ou d'obtention de laissez-passer consulaires, ainsi que l'a montré le rapport de notre collègue député Matthias Fekl<sup>2</sup>.

#### Répartition des éloignements d'étrangers en situation irrégulière placés en rétention effectués en 2011 et 2012, en fonction de la durée de rétention

	Jour 1	Jour 2	Jour 3	Jours 4+5	Total Jours 1 à 5	Jours 6 à 32	Jours 33 à 45	Total
2011 : 21 055 étrangers en situation irrégulière placés en rétention dont 8969 éloignés (43%)								
Etrangers éloignés	1061	929	625	103	2718	6158	93	8969
Part du total des retenus éloignés	12%	10%	7%	1%	30%	69%	1%	100%
2012 : 19 671 étrangers en situation irrégulière placés en rétention dont 9636 éloignés (49%)								
Etrangers éloignés	784	958	1275	2918	5935	3303	398	9636
Part du total des retenus éloignés	8%	10%	13%	30%	62%	34%	4%	100%

Source : Direction centrale de la police aux frontières.

Analysant ces données, Matthias Fekl souligne le faible nombre d'éloignements réalisés après la fin du 32<sup>ème</sup> jour puisque ceux-ci représentent seulement 4 % des éloignements réalisés en 2012. Il en déduit que « la possibilité de prolonger la rétention au-delà d'un mois n'apparaît donc pas déterminante en matière de lutte contre l'immigration irrégulière » alors même que « son existence, en revanche, crée un risque que des étrangers qui ne pourront de toute façon être reconduits soient inutilement privés de liberté ».

Il rejoint en cela les représentants de l'Ordre de Malte, de France terre d'asile et du GISTI entendus par vos rapporteurs, qui ont dénoncé l'allongement à 45 jours de la durée maximale de rétention comme « punitive ». À l'instar du Contrôleur général des lieux de privation de

<sup>1</sup> De 2,3 % en 2008, elle est passée à 3,3 % en 2009, puis à 3 % en 2010, 2,7 % en 2011 et 2012.

<sup>2</sup> Matthias Fekl, Sécuriser les parcours des ressortissants étrangers en France, rapport remis au Premier ministre le 14 mai 2013, pp. 53-54.

liberté<sup>1</sup>, ils préconisent donc un **retour à une durée de rétention de 32 jours pour éviter en particulier les conséquences néfastes sur l'intégration sociale d'une rétention plus longue**. La PAF a toutefois fait valoir devant vos rapporteurs une rupture d'égalité selon les nationalités, certains pays à structure fédérative ne pouvant délivrer de laissez-passer avant un certain délai.

Matthias Fekl propose donc, quant à lui, de prévoir, « *en cohérence avec le principe énoncé par la directive du 18 juin 2008 et repris par le CESEDA (article L. 551-1), selon lequel le placement en rétention ne doit être envisagé que si celui-ci est strictement nécessaire* », que « *la durée maximale de la rétention est fixée à 30 jours, sauf pour les ressortissants des pays avec lesquels des accords bilatéraux prévoyant un temps de mise en œuvre des procédures d'éloignement plus important ont été signés, vis-à-vis desquels elle pourrait atteindre jusqu'à quarante-cinq jours.* »

Enfin, comme la représentante de l'Ordre de Malte le faisait observer à vos rapporteurs lors de son audition, parmi les placements en centre de rétention qui devraient être absolument évités en raison de leur inutilité, figurent ceux de personnes s'appêtant à quitter d'elles-mêmes le territoire.

## **B. REPLACER LA RÉTENTION DANS UNE GRADATION DES MESURES D'ÉLOIGNEMENT ET DÉVELOPPER LES ALTERNATIVES À LA RÉTENTION**

**L'article 15 de la directive « retour »** dispose en son paragraphe 1 :

« *À moins que d'autres mesures suffisantes, mais moins coercitives, puissent être appliquées efficacement dans un cas particulier, les États membres peuvent uniquement placer en rétention le ressortissant d'un pays tiers qui fait l'objet de procédures de retour afin de préparer le retour et/ou procéder à l'éloignement, en particulier lorsque :*

« *a) il existe un risque de fuite, ou*

« *b) le ressortissant concerné d'un pays tiers évite ou empêche la préparation du retour ou de la procédure d'éloignement. [...] »*

Cette disposition **encadre donc strictement le recours à la rétention en en faisant explicitement l'ultime modalité d'éloignement en cas d'insuffisance d'autres mesures moins coercitives**. Or, de l'avis général, et bien qu'en première analyse la Commission européenne ait considéré la transposition par la France de la directive comme conforme, **l'esprit dans lequel la loi du 16 juin 2011 a transposé cette disposition ne correspond pas tout à fait à son objectif visant à faire de la rétention l'exception**, en

---

<sup>1</sup> Après avoir recommandé le raccourcissement à 32 jours de la durée maximale de la rétention administrative dès son rapport annuel pour 2012, le Contrôleur général a renouvelé cette recommandation dans son rapport annuel pour 2013 en la faisant figurer parmi les vingt mesures dont il demande la mise en œuvre rapide (rapport annuel pour 2013, p. 91).

rupture avec la conception actuelle de l'administration qui fait de la rétention une étape obligatoire du parcours d'éloignement, selon l'expression des représentants de l'Ordre de Malte et de France terre d'asile.

C'est pourquoi vos rapporteurs proposent de repenser complètement les mesures d'éloignement afin d'y introduire une véritable gradualité en encourageant les départs volontaires (1), en développant les alternatives à la rétention, assignation à résidence ou placement en centre ouvert (2), et en limitant le recours à cette mesure ultime en cas d'échec d'une mesure coercitive préalable (3).

## 1. Encourager les départs volontaires

### a) Généraliser les OQTF assorties de délai de départ volontaire

Conformément à l'article 7 de la directive « retour », **toute « décision de retour prévoit un délai approprié allant de sept à trente jours pour le départ volontaire »**. **Ce délai peut être prolongé** « en tenant compte des circonstances propres à chaque cas, telles que la durée du séjour, l'existence d'enfants scolarisés et d'autres liens familiaux et sociaux ». **Il peut y être dérogé ou le délai réduit à une durée inférieure à sept jours dans des cas limitativement énumérés** : « s'il existe un risque de fuite, ou si un demande de séjour régulier a été rejetée comme étant manifestement non fondée ou frauduleuse, ou si la personne concernée constitue un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale ».

**La loi du 16 juin 2011 a effectivement assorti l'obligation de quitter le territoire français (OQTF) d'un délai de départ volontaire de 30 jours exceptionnellement prolongeable au-delà de 30 jours. Cependant, elle a également fait une application généreuse de la faculté offerte par la directive de refuser ce délai de départ volontaire.** L'article L. 511-1 du CESEDA interprète ainsi le « risque de fuite » très largement en énumérant six hypothèses qui reviennent dans les faits à recouvrir peu ou prou toutes les situations dans lesquelles peuvent se trouver des étrangers en situation irrégulière, donc faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français : entrée irrégulière ou maintien irrégulier sur le territoire sans sollicitation de délivrance ou de renouvellement de titre de séjour, non-exécution d'une précédente mesure d'éloignement, fraude documentaire et défaut de garanties de représentations suffisantes. Or, comme l'indiquait M. Serge Slama, maître de conférences en droit public à l'Université Évry-Val d'Essonne, dans la contribution qu'il a fait parvenir à vos rapporteurs, « un étranger peut très bien être entré illégalement sur le territoire français et ne pas représenter de risque de fuite (par exemple s'il a des problèmes de santé, s'il est hospitalisé, s'il a un travail, s'il a un logement, des enfants scolarisés, un compte bancaire, des biens en France, etc.) ».

Il résulte de la rédaction retenue par la loi du 16 juin 2011 que **la part des OQTF sans délai de départ volontaire reste importante malgré une diminution entre 2012 et 2013, puisqu'elle est de l'ordre du tiers du total des OQTF prononcées en 2013 :**

	2011	2012	2013	au 31 mai 2014
OQTF prononcées	59 998	82 535	88 948	37 779
dont OQTF sans délai de départ	Non connu *	32 667	28 603	12 406
soit un taux de :	-	39,6 %	32,2 %	32,8 %

\* Recensement effectué à partir de 2012

*Source : commission des lois à partir des données communiquées par la DGEF*

Par ailleurs, le paragraphe 3 de l'article 7 de la directive prévoit la **possibilité d'assortir le délai de départ volontaire de « certaines obligations visant à éviter le risque de fuite, comme les obligations de se présenter régulièrement aux autorités, de déposer une garantie financière adéquate, de remettre des documents ou de demeurer en un lieu déterminé ».**

Plutôt que de multiplier les OQTF sans délai de départ volontaire, il conviendrait donc d'accorder davantage d'OQTF avec délai de départ volontaire tout en faisant usage de mesures incitatives ou, en cas d'échec, coercitives. M. Serge Slama, proposait ainsi le dispositif suivant :

*« La première étape serait que dès qu'une préfecture envisage de prendre une OQTF de convoquer l'étranger à un entretien à l'OFII pour être auditionné par un travailleur social et envisager l'organisation du retour. Le départ volontaire serait donc la règle. Ce délai de départ volontaire devrait être, comme le prévoit la directive « retour », modulé selon les circonstances et les cas de figure. Un étudiant étranger doit pouvoir achever de suivre ses études ; une famille avec enfants devrait pouvoir achever l'année scolaire ; un étranger malade devrait pouvoir achever son traitement en cours ou se rendre à son rendez-vous médical. Dans le cadre de cette logique de mesures graduées et proportionnées, les préfectures, en liaison avec les travailleurs sociaux, doivent disposer d'une palette de mesures incitatives ou, en cas d'échec, coercitives, pour assurer l'effectivité de l'éloignement. Ces mesures peuvent être de « pointer » auprès d'une association spécialisée ou à l'OFII, d'être susceptible de recevoir la visite de travailleurs sociaux à son domicile, d'être assigné à domicile en pointant au commissariat ou dans des résidences « familiales » avec un système de monitoring social et familial. »*

Il conviendrait donc de revoir la rédaction du 3° du II de l'article L. 511-1 du CESEDA, notamment pour supprimer de l'énumération définissant le risque de fuite les mentions renvoyant à l'irrégularité du séjour de l'étranger<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Le 3° du II de l'article L. 511-1 du CESEDA précise que le « risque que l'étranger se soustraie à [l']obligation [de quitter le territoire] [...] est regardé comme établi, sauf circonstance particulière, dans les cas suivants :

**Proposition n° 5 : généraliser les obligations de quitter le territoire français (OQTF) avec délai de départ volontaire en les assortissant de mesures permettant aux autorités de suivre les préparatifs de départ (dépôt de documents en garantie, pointage, visite de travailleurs sociaux,...)**

*b) Mieux cibler le dispositif des aides au retour*

Parmi les mesures incitatives développées pour encourager les retours volontaires figurent les aides au retour. Conformément à l'article L. 512-5 du CESEDA en effet, « *l'étranger qui fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français peut solliciter un dispositif d'aide au retour dans son pays d'origine, sauf s'il a été placé en rétention* ». L'article R. 512-1-2 du même code vient en préciser le dispositif.

Réformée par un arrêté du ministre de l'intérieur en date du 16 janvier 2013<sup>1</sup> afin de la simplifier<sup>2</sup>, **l'aide au retour est délivrée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)**. Elle est constituée de deux volets.

Le premier volet, l'aide au retour en tant que telle, consiste, conformément aux articles 1<sup>er</sup> et 2 de cet arrêté, en une **aide administrative et matérielle à la préparation du voyage vers le pays de retour** – réservation des billets de transport aérien, aide à l'obtention des documents de voyage, acheminement du lieu de séjour en France jusqu'à l'aéroport de départ en France et assistance lors des formalités de départ à l'aéroport. S'y ajoutent une **prise en charge des frais de réacheminement** depuis le lieu de départ en France jusqu'à l'arrivée dans le pays de retour couvrant le transport des personnes et des bagages dans la limite de 40 kg par adulte et 20 kg par enfant mineur (20 kg et 10 kg dans le cas de ressortissants communautaires), ainsi qu'une **allocation d'un montant forfaitaire** de 500 euros par adulte et 250 euros par enfant mineur, ces montants étant réduits à 50 euros et 30 euros dans le cas de ressortissants communautaires. Ces allocations sont versées en une seule fois, au moment du départ. L'ensemble de cette aide ne peut être délivré qu'une seule fois.

---

« a) Si l'étranger, qui ne peut justifier être entré régulièrement sur le territoire français, n'a pas sollicité la délivrance d'un titre de séjour ;

« b) Si l'étranger s'est maintenu sur le territoire français au-delà de la durée de validité de son visa ou, s'il n'est pas soumis à l'obligation du visa, à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de son entrée en France, sans avoir sollicité la délivrance d'un titre de séjour ;

« c) Si l'étranger s'est maintenu sur le territoire français plus d'un mois après l'expiration de son titre de séjour, de son récépissé de demande de carte de séjour ou de son autorisation provisoire de séjour, sans avoir demandé le renouvellement ; (...) »

<sup>1</sup> Arrêté n° NOR INTV1300844A du 16 janvier 2013 relatif à l'aide au retour.

<sup>2</sup> Précédemment, trois régimes étaient distingués : aide au retour volontaire (ARV), aide au retour humanitaire (ARH) et aide au retour sans pécule (AR).

---

La **réforme de l'aide au retour**, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2013, avait pour objectif de mettre un terme aux « *effets pervers connus [de ces aides], incitant les ressortissants européens à s'installer en France pour bénéficier d'une aide lucrative et inédite en Europe* », selon le rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2013. C'est pourquoi, elle a distingué deux régimes : l'un, de droit commun, pour les ressortissants des pays tiers, l'autre, dédié aux ressortissants communautaires, qui a connu une plus forte diminution des montants alloués. **À la suite de cette réforme, le nombre des retours aidés a fortement diminué**, passant de 17 573 étrangers faisant le choix du retour en 2012 à 7 386 en 2013, soit une diminution de 58 %. **Cette diminution est plus marquée pour les ressortissants communautaires (- 82 %) que pour les ressortissants extra-communautaires (- 19 %)**, les premiers représentant désormais 26 % des bénéficiaires contre 74 % pour les extra-communautaires.

En effet, une étude sur l'impact de la nouvelle aide au retour menée au nom de l'OFII a montré que « *si la diminution des montants des aides s'est accompagnée d'un recul très fort des retours des ressortissants communautaires, elle a eu un impact très limité sur le retour des ressortissants extra-communautaires, dont la décision de retour n'est pas principalement déterminée par l'incitation financière mais par des facteurs macro et micro, exogènes à l'aide financière et variables, selon les groupes de migrants* »<sup>1</sup>. Cette étude concluait donc à la nécessité d'améliorer la communication, notamment en direction du secteur associatif.

Le second volet est un « **accompagnement financier pour la mise en œuvre d'un projet de réinsertion** » dans le pays de retour, d'un montant maximum de 7 000 euros. L'article 3 de l'arrêté précité précise que « *l'examen et la sélection des projets de réinsertion sont assurés par l'OFII en fonction du caractère pérenne des projets, des revenus qu'ils sont susceptibles de procurer ainsi que de l'apport personnel de chaque bénéficiaire* ».

Bien que le nombre de projets de réinsertion économique acceptés en financement ait augmenté de près de 50 % entre 2012 et 2013, l'OFII souhaite réformer cet accompagnement financier afin de le rendre plus efficace. Il indique ainsi dans son rapport d'activité pour 2013 vouloir notamment :

- « *diversifier la nature des aides afin de réserver l'aide à la création d'entreprise aux projets offrant des gages accrus de viabilité, et offrir d'autres types d'aides aux publics ne présentant pas ces garanties [aides socio-éducatives, aide à la réinsertion par l'emploi ou par la formation]* » ;

- « *élargir le public éligible [...] pour les jeunes professionnels, étudiants afin qu'ils ne se maintiennent pas illégalement sur le territoire français à l'échéance de leur titre de séjour* » ;

- « *durcir les conditions d'attribution des aides à la création d'entreprise en augmentant la part d'apport personnel exigée [...]* ».

---

<sup>1</sup> Office français de l'immigration et de l'intégration, rapport d'activité 2013.

**Proposition n° 6 : revoir les critères d'attribution de l'aide à la réinsertion dans le pays d'origine de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) afin de la rendre plus efficace**

## **2. Développer les alternatives à la rétention**

À l'expiration du délai de départ volontaire, en cas d'échec des mesures incitatives, l'autorité administrative pourrait avoir recours à une mesure coercitive alternative à la rétention : l'assignation à résidence ou le placement en centre ouvert.

### *a) Favoriser l'assignation à résidence*

L'assignation à résidence est un dispositif déjà ancien dans notre droit. L'article 35 *bis* de l'ordonnance du 2 novembre 1945, introduit par la loi du 29 octobre 1981, prévoyait en effet que, saisi à l'issue d'un délai de 24 heures, le juge statue « sur une ou plusieurs des mesures de surveillance et de contrôle nécessaires à son départ ci-après énumérées :

« - remise à un service de police ou de gendarmerie de tous documents justificatifs de l'identité, notamment du passeport, en échange d'un récépissé valant justification de l'identité ;

« - assignation à un lieu de résidence ;

« - à titre exceptionnel, prolongation du maintien dans les locaux [de rétention]. »

L'assignation à résidence était donc le principe et la rétention administrative l'exception.

La loi du 24 août 1993 a inversé ce principe, la prolongation de la rétention administrative devenant la règle tandis que le juge peut prononcer, « à titre exceptionnel, lorsque l'étranger dispose de garanties de représentation effectives, l'assignation à résidence après la remise à un service de police ou de gendarmerie du passeport et de tout document justificatif de l'identité en échange d'un récépissé valant justification de l'identité et sur lequel est portée la mention de la mesure d'éloignement en instance d'exécution ». La loi du 26 novembre 2003 a encore durci le dispositif puisqu'elle a précisé en outre que « l'assignation à résidence concernant un étranger qui s'est préalablement soustrait à l'exécution d'une mesure de reconduite à la frontière en vigueur, d'une interdiction du territoire dont il n'a pas été relevé, ou d'une mesure d'expulsion en vigueur doit faire l'objet d'une motivation spéciale »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Après codification de l'ordonnance de 1945 dans le CESEDA, cette disposition figure à l'article L. 552-4.

Sous l'influence de l'article 15 de la directive « retour », la loi du 16 juin 2011 a cependant profondément modifié l'assignation à résidence. **À côté de la mesure d'assignation à résidence de l'article L. 552-4 du CESEDA, prononcée par le juge des libertés et de la détention saisi en vue de prolonger la rétention, une nouvelle mesure d'assignation à résidence a été créée, prononcée par l'autorité administrative, devenant ainsi une véritable alternative à la rétention.** L'article L. 551-1 du CESEDA prévoit donc désormais qu'« à moins qu'il ne soit assigné à résidence en application de l'article L. 561-2, l'étranger qui ne peut quitter immédiatement le territoire français peut être placé en rétention par l'autorité administrative dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire ».

Cette nouvelle assignation à résidence figure à l'article L. 561-2 du CESEDA qui dispose, de manière symétrique, que « dans les cas prévus à l'article L. 551-1, l'autorité administrative peut prendre une décision d'assignation à résidence à l'égard de l'étranger pour lequel l'exécution de l'obligation de quitter le territoire demeure une perspective raisonnable et qui présente des garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque [...] qu'il se soustraie à cette obligation. »<sup>1</sup> L'étranger astreint à résidence doit se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie. L'autorité administrative peut également lui prescrire la remise de son passeport ou de tout document justificatif de son identité. Contrairement à la rétention, l'assignation à résidence est prononcée pour une durée maximale de 45 jours, renouvelable une fois.

À la suite de la circulaire du 6 juillet 2012, l'assignation à résidence a été systématiquement privilégiée dans le cas de familles avec enfants mineurs (*cf. supra*).

Au-delà du cas des familles cependant, il est nécessaire de développer l'assignation à résidence. Le ministre de l'intérieur, dans sa circulaire du 11 mars 2013, rappelait certes « que le principe de subsidiarité qui inspire la directive « retour » doit, pour les étrangers qui disposent de garanties de représentation propres à prévenir le risque de fuite, [...] conduire à privilégier l'assignation à résidence par rapport à la rétention ». Toutefois, les chiffres montrent combien cette mesure reste utilisée avec une extrême parcimonie.

**Nombre de mesures d'assignation à résidence prononcées  
au titre des articles L. 561-1 et L. 561-2 du CESEDA**

	2011	2012	2013	au 31 mai 2014
assignations à résidence	248	866	1 595	1 103
placements en rétention	25 014	23 069	24 173	10 807

*Source : commission des lois à partir des données communiquées par la DGEF*

<sup>1</sup> La loi du 16 juin 2011 a également mis en place une assignation à résidence pour l'étranger qui est dans l'impossibilité de quitter immédiatement le territoire français (art. L. 561-1) ; en outre, une assignation à résidence avec surveillance électronique est désormais prévue pour les parents d'enfants mineurs aux articles L. 562-1 et L. 562-3 du CESEDA.

**Si l'on constate une réelle progression du nombre d'assignations à résidence prononcées par l'autorité administrative, ce dispositif reste cependant encore négligeable au regard du nombre de placements en rétention.**

Pour développer l'assignation à résidence, il nous faut compléter et clarifier un régime juridique pour le moment « *lapidaire voire lacunaire* », selon les termes de M. Luc Derepas, directeur général des étrangers en France.

Les « garanties de représentation » pourraient ainsi être élargies conformément à la jurisprudence et inclure, outre les documents d'identité et de voyage, une adresse stable ou la perception de revenus. Une présomption de détention de garanties de représentation pourrait également être mise en place pour les personnes vulnérables en raison de leur âge, d'un handicap ou d'une maladie rendant nécessaire des soins, de même que pour les familles dont les enfants sont scolarisés, comme l'a proposé la représentante de l'Ordre de Malte lors de son audition. France terre d'asile a par ailleurs suggéré l'introduction dans la loi de la notion de « tiers garant », qui pourrait être un membre de la famille ou une association, ce qui permettrait en outre de responsabiliser l'ensemble des parties.

**Proposition n° 7 : élargir l'acception des « garanties de représentation », introduire dans le CESEDA une présomption de détention de telles garanties pour les personnes vulnérables et les parents d'enfants scolarisés, ainsi que la notion de « tiers garant »**

Cependant, il ressort des auditions que l'assignation à résidence comporte certaines limites.

En premier lieu, l'assignation à résidence demeure une mesure privative de liberté au même titre que la rétention. L'on se trouve toutefois confronté à ce **paradoxe d'une rétention qui garantit davantage l'accès au droit** du fait de la présence des associations dans les centres de rétention **que l'assignation à résidence** qui laisse les personnes livrées à elles-mêmes. Il est donc indispensable, parallèlement à l'essor de l'assignation à résidence, d'instaurer un dispositif pour pallier cette difficulté, en s'appuyant notamment sur les points d'accès au droit ou les maisons de la justice, par exemple en incluant cette prestation dans la convention qui lie le ministère de l'intérieur avec les cinq associations en charge de l'assistance juridique en rétention, ainsi que le recommandait l'ASSFAM.

**Proposition n° 8 : mettre en place un dispositif d'assistance juridique pour les personnes assignées à résidence**

Par ailleurs, en réponse au questionnaire budgétaire, la Direction générale des étrangers en France a signalé à notre ancienne collègue Hélène Lipietz deux difficultés :

- la première concerne l'acheminement à l'aéroport en vue de l'éloignement et l'obligation de pointage, notamment pour les familles visées par une mesure de « réadmission Dublin » pour lesquelles les contraintes opérationnelles de la réadmission – heures de prise en charge fixées par le pays d'accueil, nécessité de réserver la navette aérienne – imposent un rapprochement de l'aéroport la veille du départ, n'offrant à la PAF d'alternative qu'entre un changement de lieu d'assignation à résidence et un placement en centre de rétention de courte durée ;

- la seconde a trait à l'absence de dispositions normatives incitant les familles à se rendre volontairement à leur rendez-vous consulaire ou à produire les photos nécessaires à l'établissement de leur laissez-passer, entraînant des difficultés pour réaliser les démarches nécessaires à l'établissement de la nationalité des familles et des laissez-passer consulaires.

*b) Développer les centres ouverts*

Une voie médiane pourrait donc prendre la forme d'un placement des personnes en instance d'éloignement dans des lieux de résidence désignés et pris en charge par les autorités. L'**exemple belge** des « maisons tortues », du nom de la ministre fédérale de la politique d'asile et de migration, qui les a mises en place, Mme Annemie Turtelboom, a souvent été cité par les personnes entendues par vos rapporteurs en audition. C'est pourquoi vos rapporteurs ont souhaité se rendre en Belgique afin de mieux cerner le dispositif mis en œuvre.

Avant même la condamnation de la Belgique par la Cour européenne des droits de l'homme à raison de l'inadaptation des centres de rétention pour l'accueil d'enfants mineurs (*cf. supra*), les critiques adressées à l'encontre de la présence d'enfants en centre de rétention ont conduit dès 2006 le gouvernement belge à étudier une alternative à la rétention des familles avec mineurs. À partir de 2008 a débuté l'expérimentation des « lieux d'hébergement » ou « maisons de retour », d'abord pour les familles présentes sur le territoire puis, à partir de 2009, pour les familles arrivant à la frontière également.

Les « maisons de retour » accueillent des familles avec mineurs pour une durée de deux mois renouvelable une fois, la prolongation jusqu'à cinq mois devant être autorisée par décision du ministre. Le placement en centre ouvert équivaut formellement à un placement en centre de rétention, s'appuyant sur une motivation similaire ; les familles sont donc « écrouées ». L'hébergement se fait dans des maisons, anciens logements de fonction de policiers ou de gendarmes, réparties sur cinq sites : Zulte, Tubize, Sint-Gillis-Waas, Tielt ainsi que Beauvechain que vos rapporteurs ont visité. Il s'agit de communes de taille moyenne – Beauvechain compte par exemple environ 10 000 habitants – afin de faciliter l'insertion et l'acceptation par les populations. Il n'y a pas de présence policière, aucun dispositif de surveillance, aucun agent de l'administration ne reste sur site la nuit ou le

week-end. Le seul personnel présent en journée est constitué d'« agents de soutien » du ministère de l'intérieur en charge de trois familles chacun, dont la tâche est avant tout de convaincre les familles de retourner d'elles-mêmes dans leur pays d'origine, mais également de les assister au quotidien et dans la préparation de leur départ.

### Lieu d'hébergement de Beauvechain



Source : service public fédéral intérieur de Belgique

Après presque six ans, le bilan apparaît relativement satisfaisant. 633 familles comptant en tout 1 224 mineurs accompagnés ont séjourné d'octobre 2008 à mars 2014 dans les maisons individuelles des cinq sites, pour une durée moyenne de 24,1 jours. Sur 617 familles ayant quitté les « maisons de retour », 43,6 % ont été effectivement éloignées soit volontairement, soit contraintes, 26,9 % se sont évadées et 29,3 % ont été libérées - obtention d'une protection internationale au titre de l'asile pour près de 40 %, défaut de laissez-passer pour 12,2 % et expiration du délai pour 9,9 %.

L'administration belge souhaite cependant instaurer un dispositif gradué afin de faire diminuer le taux de disparition. Les familles seraient d'abord assignées à résidence et en contact avec des agents de soutien au service social de la commune de résidence. Passé le délai de retour volontaire, elles seraient placées en centre ouvert puis, en cas de fuite et s'il existe de véritables perspectives d'éloignement, elles seraient placées en centre fermé. Il n'existe cependant pas de consensus politique pour le moment pour mettre en œuvre une telle réforme.

Vos rapporteurs ont été convaincus par l'intérêt des centres ouverts comme alternative aux centres de rétention fermés, à condition qu'ils s'inscrivent effectivement dans un parcours gradué d'éloignement.

**Proposition n° 9 : mettre en place des centres ouverts sur le modèle des « maisons de retour » belges**

### **3. Limiter la rétention aux cas d'échec d'une mesure coercitive préalable**

Dans ce schéma, la rétention n'intervient donc qu'en ultime recours, après échec de mesures incitatives puis coercitives.

#### *a) Préciser la notion de « risque de fuite »*

C'est en ce sens qu'il convient d'interpréter les deux critères posés par l'article 15 de la directive « retour » pour autoriser le placement en rétention : l'existence d'un « *risque de fuite* » et le fait que « *le ressortissant concerné d'un pays tiers évite ou empêche la préparation du retour ou de la procédure d'éloignement* ».

Comme on l'a vu précédemment, la notion de « risque de fuite » est la pierre angulaire de l'ensemble du dispositif d'éloignement puisqu'elle commande à la fois la faculté pour l'administration de refuser un délai de départ volontaire et de privilégier la rétention sur l'assignation à résidence<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> On remarque d'ailleurs que l'article L. 561-2 relatif à l'assignation à résidence renvoie pour la définition du risque de fuite au II de l'article L. 511-1 sur les OQTF sans délai de départ volontaire.

Outre les modifications de l'article L. 511-1 suggérées ci-dessus<sup>1</sup>, la mention « *si l'étranger s'est soustrait à l'exécution d'une précédente mesure d'éloignement* » pourrait être remplacée par la référence à l'échec d'une mesure coercitive préalable, comme le proposait la représentante de l'Ordre de Malte à vos rapporteurs et à l'instar de ce qu'a prévu la circulaire du 6 juillet 2012 relative à l'assignation à résidence des familles avec enfant mineur. Une telle mesure permettrait d'introduire dans le CESEDA une véritable gradation dans les mesures d'éloignement.

**Proposition n° 10 : ne permettre la rétention qu'en cas d'échec d'une mesure coercitive préalable (assignation à résidence ou placement en centre ouvert)**

*b) Permettre un contrôle judiciaire effectif du placement en rétention*

Tirant le bilan de l'inversion des interventions des juges administratif et judiciaire par la loi du 16 juin 2011 à la lumière des chiffres de l'éloignement jour par jour (*cf. supra*), le député Matthias Fekl indiquait : « *la comparaison complète des données statistiques 2011 et 2012 fait ressortir que le taux global de mise à exécution des mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière placés en rétention n'a que faiblement progressé entre les deux années, passant de 43 % en 2011 (8 969 sur 21 055) à 49 % en 2012 (9 636 sur 19 671) ; la forte progression du nombre d'éloignements réalisés avant la fin du cinquième jour de la rétention a en effet été compensée par une baisse pratiquement équivalente du nombre des éloignements opérés entre le sixième et le trente-deuxième jour de la rétention* ».

Ce constat vient confirmer les craintes des associations qui déplorent, au surplus, l'accroissement du nombre de personnes éloignées sans qu'aucun contrôle du respect de leurs droits entre l'interpellation et leur arrivée en rétention n'ait été effectué.

Dans le rapport qu'il a remis au Premier ministre, Matthias Fekl a donc conclu à la nécessité de réintroduire un contrôle juridictionnel effectif des conditions de privation de la liberté individuelle dans un délai très bref après le début de la rétention. Pour ce faire, il a étudié trois scénarios :

- l'extension des pouvoirs du juge administratif à la régularité de la procédure ayant conduit au placement en rétention - écartée au motif que le juge administratif ne pourrait, en vertu de la séparation des pouvoirs, assurer le contrôle des conditions d'interpellation réalisées sur réquisition de l'autorité judiciaire ou celui des placements en rétention postérieurs à des gardes à vue ;

---

<sup>1</sup> Cf. II, B, 1, a, p. 39.

- l'intervention du juge de la liberté et de la détention (JLD) dès le placement en rétention soit en maintenant une décision administrative, soit en la transférant au juge judiciaire à l'instar de ce qui existe pour la détention provisoire ;

- le retour à une saisine du JLD après 48 heures de rétention conformément au droit en vigueur avant la loi du 16 juin 2011.

Matthias Fekl a ainsi formulé la proposition suivante (n° 19) : « *Si une intervention du juge judiciaire en amont ou dès le début de la rétention s'avère matériellement impossible à mettre en œuvre, revenir à l'organisation qui prévalait avant l'entrée en vigueur de la loi du 16 juin 2011, à savoir une saisine du JLD après 48 heures de rétention* ».

Vos rapporteurs estiment effectivement nécessaire de poursuivre la réflexion sur l'articulation entre les deux juridictions, d'autant qu'ils s'interrogent sur les conséquences à tirer pour les pouvoirs du JLD à la suite de l'arrêt *Mahdi* rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 5 juin dernier. La Cour a en effet jugé que « *le contrôle que doit effectuer l'autorité judiciaire saisie d'une demande de prolongation de la rétention d'un ressortissant d'un pays tiers doit permettre à cette autorité de statuer sur le fond, au cas par cas, sur la prolongation de la rétention du ressortissant concerné, sur la possibilité de substituer à la rétention une mesure moins coercitive ou sur la remise en liberté du ressortissant* »<sup>1</sup>. Il convient donc de réexaminer la conformité des dispositions du CESEDA à l'aune de cette décision, en particulier le fait que le JLD ne peut qu'à titre exceptionnel, ordonner l'assignation à résidence, conformément à l'article L. 552-4.

Si les évolutions proposées permettent de replacer la rétention comme ultime modalité d'éloignement forcé, votre rapporteur souhaite néanmoins que soit envisagée, à terme, la suppression pure et simple de la rétention administrative.

**Proposition de Mme Éliane Assassi : envisager la suppression, à terme, de la rétention administrative**

<sup>1</sup> CJUE, 5 juin 2014, Bashir Mohamed Ali Mahdi, aff. C-146/14 PPU (§ 64).

### III. AMÉLIORER LES CONDITIONS DE VIE EN CENTRE DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE

Les quelques visites effectuées par vos rapporteurs et les auditions des différents intervenants dans les centres de rétention ont mis en lumière des dysfonctionnements. Cela a conduit vos rapporteurs à proposer des améliorations portant tant sur la conception des locaux (A) que sur les conditions d'exercice des droits ou l'accès aux soins (B) ou encore l'action des différents intervenants (C).

#### A. L'IMPORTANCE DE LA QUALITÉ DES LOCAUX

##### 1. La qualité de l'architecture et de la construction

Les immeubles destinés à la rétention administrative en France présentent une très grande diversité : bâtiments anciens ayant reçu de multiples affectations différentes, bâtiments modernes, anciens hôtels, etc.

Or, les représentants de plusieurs des associations entendus par vos rapporteurs (Forum Réfugiés, Ordre de Malte, ASSFAM) ont insisté sur le rôle important que jouent l'architecture, la qualité de construction, la conception des locaux dans le déroulement de la rétention et dans l'état psychologique des personnes retenues. Ainsi, dans son rapport d'activité pour l'année 2013, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté consacre un chapitre entier au thème : « *architecture et lieux de privation de liberté* ».

À titre d'exemple, le centre de rétention de Marseille, que vos rapporteurs ont pu visiter, a été ouvert en juin 2006 dans des bâtiments neufs. Il revêt la forme d'un « peigne » à cinq branches, chacune de ces branches étant un couloir desservant les chambres destinées à accueillir les personnes retenues. L'espace de promenade est une cour intérieure enclavée entre les bâtiments et recouverte d'un grillage. Entièrement bétonné, constitué de couloirs étroits et souvent aveugles, ce centre pourtant récent se caractérise ainsi par son caractère déshumanisé et son aspect très carcéral. Cette conception a pour conséquence une absence de liberté de circulation des personnes retenues, celles-ci ne pouvant se déplacer au sein du centre qu'accompagnées par des fonctionnaires de police. Cette situation ne contribue probablement pas à apaiser une atmosphère souvent tendue.

La situation est similaire dans les centres de rétention administrative « 2 » et « 3 » de Vincennes, ouverts en novembre 2010. Ainsi, selon le rapport 2011 « Centres et locaux de rétention administrative » des associations : « *Certes flambants neufs, et malgré la volonté affichée des architectes de ne pas en faire un endroit de type carcéral, ils n'en possèdent pas moins certaines similitudes : caméras, grillages, portes blindées, séparation à son paroxysme des services administratifs, béton armé. Les seuls points positifs sont une grande cour et de spacieuses pièces à vivre.* »

Si les centres de rétention administrative sont bien des lieux d'enfermement, ce qui impose nécessairement des contraintes en matière de disposition et de construction des locaux, il est nécessaire de rappeler que l'aspect carcéral doit être limité et que la circulation à l'intérieur du centre doit être libre autant que possible. En particulier, il est nécessaire que les membres des associations puissent accéder librement aux zones d'hébergement, ce qui n'est pas toujours le cas actuellement (par exemple au centre de rétention de Marseille ou dans celui de Vincennes).

Le centre de rétention belge Caricole, situé près de l'aéroport de Bruxelles et que vos rapporteurs ont pu visiter, traduit un effort certain en ce sens. Ce centre est conçu pour recevoir 90 personnes retenues dans de bonnes conditions grâce à une conception prenant en compte la liberté de circulation au même titre que les exigences de sécurité. Ainsi, la forme générale du centre est celle d'un « caricole » (nom belge des bigorneaux), c'est-à-dire une sorte de spirale entourant une grande cour intérieure. La circulation est possible d'une aile à l'autre en traversant cette cour. Celle-ci comprend plusieurs espaces destinés à l'activité sportive des personnes retenues. La qualité générale de l'architecture et de la construction semble contribuer au maintien d'une ambiance relativement apaisée.

Autre aspect déterminant relatif à la construction des centres de rétention administrative : ceux-ci ne devraient pas être conçus pour un nombre de personnes retenues très supérieur à 50 personnes (le Contrôleur général des lieux de privation de liberté recommande un maximum de 60 places), alors que l'article R. 553-3 du CESEDA prévoit actuellement un maximum de 140 places. Au-delà de ce chiffre de 50, l'organisation et la gestion du centre deviennent nécessairement plus déshumanisées. Ce point, il convient de le noter, a été souligné par les responsables du centre Caricole qui regrettaient, malgré les qualités générales de l'architecture du centre, la déshumanisation des relations qui résulte nécessairement d'une capacité d'accueil importante (90 personnes en l'espèce).

### Le centre de transit Caricole de Bruxelles



Le centre peut accueillir 90 résidents dans trois ailes :

- l'aile brune accueille principalement des demandeurs d'asile et des étrangers masculins en situation irrégulière ;
- l'aile orange accueille principalement des demandeurs d'asile et des étrangères en situation irrégulière ;
- l'aile bleue accueille principalement des « inad's » (inad's, dans le vocabulaire des compagnies aériennes, désigne les « *inadmissible passengers* » (passagers inadmissibles), c'est-à-dire ceux qui n'ont pas l'autorisation d'entrer sur le territoire).

Les principaux droits dont bénéficient les étrangers au centre Caricole sont les suivants :

- droit d'être informé sur la raison de la détention ;
- droit à une assistance juridique ;
- droit à une assistance médicale et psychologique ;
- droit de communication ;
- droit à une assistance morale et religieuse ;
- droit aux loisirs et au « développement général » ;
- droit au bien-être matériel et à l'hygiène.

Dans la déclinaison de ces droits, on peut retenir les éléments suivants qui apparaissent comme plus favorables aux personnes retenues que dans la majorité ou dans l'ensemble des centres de rétention français :

- les retenus ont un accès libre aux différentes ailes et au jardin pendant la journée (entre 8 h et 23 h) ;
- en plus du médecin, les retenus peuvent consulter le psychologue chaque jour ;
- ils ont un accès gratuit à internet ;
- les visites ont lieu chaque jour entre 14 h et 16 h tous les jours de la semaine ;

- les retenus bénéficient à leur demande d'une assistance morale et religieuse d'un ministre du culte (imam, prêtre catholique, prêtre orthodoxe, etc) ;
- le centre prévoit, si nécessaire, un régime adapté en fonction des exigences de la religion (Ramadan, Noël, etc.) ;
- les retenus ont la possibilité de participer à des activités récréatives, culturelles, sportives, ainsi qu'à des cours donnés par les enseignants ;
- ils ont accès à une bibliothèque ainsi qu'aux informations diffusées par différents médias.

*Vue de la cour intérieure*



*Source : service public fédéral intérieur de Belgique*

## **2. Les locaux intérieurs et les chambres**

La qualité et la disposition des locaux de vie et des chambres au sein des centres de rétention administrative revêtent une importance tout aussi grande que l'architecture générale de ceux-ci.

Premier élément, le nombre de personnes retenues par chambre est en moyenne de quatre, ce qui semble excessif, des chambres individuelles apparaissant préférables.

De manière générale, pour l'ensemble des lieux de privation de liberté, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté souligne que : « L'utilisation de cellules ou de chambres non individuelles doit être proscrite. Par ailleurs, la forme de la cellule ou de la chambre doit offrir plusieurs possibilités de disposer le mobilier afin de favoriser une appropriation personnelle des lieux. Pour autant, l'occupation individuelle d'une chambre ou d'une cellule ne doit pas se faire au détriment de sa surface. Le code de la construction et de l'habitation prévoit une surface minimum par personne de 10 m<sup>2</sup> au-delà de quatre habitants dans un appartement. Cette surface doit s'imposer pour les cellules et chambres, surface à laquelle il convient d'ajouter celle des sanitaires dont elles doivent également être

*dotées. (...) Quelle que soit la durée de leur séjour, les personnes privées de liberté doivent avoir un accès libre à des sanitaires isolés du reste de la pièce par des cloisons élevées jusqu'au plafond. »*

Par ailleurs, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté remarque que les centres de conception récente ne comportent plus de douches dans les chambres mais seulement des douches collectives. Or celles-ci sont propices à l'exercice de violences.

En outre, la possibilité de recevoir dans les meilleures conditions les familles et les proches des personnes retenues n'est pas souvent garantie. Les salles de visite des familles sont en général des boxes mal séparés les uns des autres au sein d'une grande pièce, de sorte que la confidentialité est peu ou pas assurée. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté met particulièrement l'accent sur cet aspect dans son rapport d'activité pour 2013 et préconise également que les personnes retenues puissent rencontrer leur famille et leurs proches sans la présence d'un fonctionnaire de police. Les lieux de rencontre devraient, selon lui, faire l'objet d'un cahier des charges national définissant la taille des boxes, prévoyant qu'ils soient séparés les uns des autres, etc. Rappelons qu'actuellement, le 8° de l'article R. 553-3 du CESEDA prévoit seulement que les centres comportent « *un local permettant de recevoir les visites des familles et des autorités consulaires* ».

Enfin, afin de faciliter la venue des familles dans les centres de rétention, il semble important que des indications suffisantes soient installées sur la voie publique et qu'une desserte en transports en commun soit assurée, ce qui n'est pas souvent le cas actuellement. Cette accessibilité des centres, dont l'importance a également été soulignée par l'ASSFAM lorsque cette association a été entendue par vos rapporteurs, n'est d'ailleurs pas seulement importante pour les visites familiales, elle l'est aussi pour la préservation des liens des personnes retenues avec les avocats et autres personnes ou associations qui peuvent être amenées à leur apporter une aide ou un soutien.

**Proposition n° 11 : intégrer dès la conception des centres de rétention administrative la nécessité de limiter l'aspect carcéral des locaux et de permettre la libre circulation à l'intérieur de ces centres. Fixer par voie réglementaire un cahier des charges pour les locaux d'accueil des familles**

### 3. La question des anciens détenus

La visite du centre de rétention de Marseille a permis à vos rapporteurs de prendre connaissance de la problématique spécifique de l'accueil des personnes placées directement en rétention à l'issue d'une période de détention dans un établissement pénitentiaire afin de les éloigner du territoire. Déjà en 2005, un rapport consacré à la mission de surveillance des retenus dans les centres de rétention administrative<sup>1</sup>, soulignait que « sans faire de généralité, on peut en outre dire que cette population habituée au milieu carcéral pose des problèmes d'intégration dans un centre de rétention où les règles de vie sont tout autre ». L'association Forum réfugiés, entendue par vos rapporteurs, a également indiqué que la plupart des détenus ne savaient pas qu'ils allaient être placés en rétention à l'issue de leur détention, ce qui suscite de grandes tensions.

Il semble donc nécessaire, en attendant de résoudre complètement le problème de la présence d'anciens détenus dans les centres de rétention, de séparer ceux-ci des autres personnes retenues.

**Proposition n° 12 : séparer les anciens détenus des autres personnes retenues au sein des centres de rétention administrative**

### 4. La vidéosurveillance en rétention

Lors de son audition par vos rapporteurs, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a souligné la présence croissante de la vidéosurveillance en rétention. Lors de la conception des centres, grande est la tentation de prévoir un nombre très important de caméras afin de limiter le personnel nécessaire, ce qui contribue à déshumaniser la rétention. Or, aucun cadre juridique ne fixe les finalités et modalités essentielles de l'usage de cette technologie, telles que les emplacements, la durée des enregistrements, les personnes autorisées à consulter les enregistrements, l'information des personnes retenues, etc. Le Contrôleur général souhaite l'adoption de dispositions législatives prévoyant ces éléments, ce qui semble pertinent, d'une part, compte tenu des atteintes à la vie privée engendrées par cette technologie, d'autre part, afin d'inciter à n'utiliser celle-ci qu'en cas de nécessité manifeste.

**Proposition n° 13 : encadrer par voie législative l'usage de la vidéosurveillance dans les centres de rétention**

---

<sup>1</sup> Rapport des inspections générales des services judiciaires, de l'administration et de la gendarmerie nationale, décembre 2005.

## B. MIEUX GARANTIR L'ACCÈS AUX DROITS ET AUX SOINS

### 1. L'accès aux droits

Malgré la présence des associations dans les centres de rétention et l'existence fréquente (mais pas systématique) de permanences d'avocats spécialisées dans les barreaux des ressorts des centres de rétention, la mission d'assistance juridique aux personnes retenues reste assurée de manière incomplète.

Les permanences auprès des barreaux fonctionnent bien et les relations entre les associations intervenant dans les centres de rétention et les avocats sont parfois excellentes et productives. Cependant, ces associations regrettent depuis longtemps<sup>1</sup> que les avocats ne viennent que trop rarement assister directement les personnes retenues dans les centres de rétention, malgré l'existence d'un bureau destinés à les accueillir au sein des centres de rétention, et ne découvrent souvent les dossiers que lors des audiences devant la juridiction judiciaire ou administrative, ce qui rend impossible une défense combattive. Dans certains cas, l'accès à un avocat n'est possible que devant le juge des libertés et de la détention, au bout de cinq jours, et non devant le juge administratif qui se prononce avant ce délai. Or les associations ne peuvent pallier les défaillances de l'assistance des avocats, d'autant que la formation juridique de leurs intervenants est parfois perfectible.

Vos rapporteurs sont bien conscients que l'éloignement fréquent des centres de rétention par rapport aux centres urbains, le caractère éclaté des procédures et le faible montant de l'aide juridictionnelle sont autant d'obstacles réels à l'assistance efficace des étrangers par les avocats.

Toutefois, ils ne peuvent qu'encourager les barreaux à travailler encore à l'amélioration de cette situation et à généraliser les « bonnes pratiques » mises en place pour l'assistance des étrangers retenus dans tel ou tel centre de rétention. La révision des barèmes de l'aide juridictionnelle, par ailleurs préconisée par nos collègues Jacques Mézard et Sophie Joissains dans leur récent rapport « *Aide juridictionnelle, le temps de la décision* »<sup>2</sup>, pourrait faciliter cette amélioration.

Un autre aspect important de l'accès au droit (dans le cadre des procédures juridictionnelles), mais aussi de l'accès à l'ensemble des droits dont bénéficient en principe les personnes retenues, est la question de la

---

<sup>1</sup> Cf. par exemple le rapport de la commission « libertés et droits de l'homme » du conseil national des barreaux intitulé « Rapport sur l'avocat et la rétention administrative des étrangers » et qui recensait en 2005 les remarques parfois très critiques des associations sur l'assistance offerte par les avocats aux étrangers retenus devant les juridictions.

<sup>2</sup> Aide juridictionnelle : le temps de la décision, rapport d'information n° 680 (2013-2014) de Mlle Sophie Joissains et M. Jacques Mézard, fait au nom de la commission des lois, disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-680-notice.html>

disponibilité des interprètes chargés de traduire les échanges entre les étrangers et l'ensemble des intervenants dans les centres de rétention (associations mais aussi personnel médical par exemple) ou de traduire les demandes d'asile (un récit de vie du demandeur rédigé en français devant être transmis à l'OFPRA).

À ce sujet, le CNB et la Cimade ont relevé, lors de leur audition, les défaillances de l'interprétariat en rétention, l'assistance étant souvent limitée à la notification des mesures prises à l'encontre des étrangers et à l'audience. Par ailleurs, l'interprétariat par téléphone n'est pas toujours performant et pose parfois des problèmes de confidentialité (s'agissant par exemple des échanges relatifs à la santé des personnes retenues). Vos rapporteurs souhaitent par conséquent qu'un effort particulier soit accompli pour rendre plus effectif le droit à l'interprète dans les centres de rétention administrative, en particulier pour permettre la traduction systématique du récit des demandeurs d'asile.

**Proposition n° 14 : renforcer la présence des avocats et des interprètes dans les centres de rétention**

## **2. La question des audiences délocalisées**

Parallèlement à la question de l'assistance juridique des étrangers retenus se pose celle des audiences délocalisées du tribunal de grande instance (TGI). Actuellement, seules trois salles d'audience délocalisées de TGI fonctionnent (Coquelles, Marseille, Mesnil-Amelot). Le CNB a réaffirmé devant vos rapporteurs l'hostilité des avocats aux audiences délocalisées, hostilité que partagent les associations de défense des étrangers.

Concernant cette question, l'appréciation de vos rapporteurs diverge. Mme Éliane Assassi estime que, pour de fortes raisons symboliques, la justice ne doit pas être rendue, en matière de droit des étrangers, dans des lieux spécifiques, éloignés des locaux habituels des tribunaux, utilisés pour tous les autres types d'affaires. En outre, cet éloignement porte atteinte, selon elle, au principe de publicité des audiences. À l'inverse, M. François-Noël Buffet considère que les audiences délocalisées et la visioconférence permettent d'éviter des déplacements pénibles à la fois pour les personnels des centres et pour les étrangers tout en constituant une source d'économies budgétaires.

**Proposition de Mme Éliane Assassi : supprimer les audiences délocalisées des tribunaux de grande instance**

### 3. Les demandes d'asile en rétention

Les demandes d'asile doivent être transmises par les demandeurs à l'OFPPRA dans les cinq jours suivant le début de la rétention. Outre le problème de la traduction du récit des demandeurs (*cf.* ci-dessus), les associations titulaires du marché de l'assistance juridique en centre de rétention et le Contrôleur général soulèvent un autre problème signalé à l'administration depuis plusieurs années mais non encore résolu à ce jour : les dossiers de demande d'asile transitent par le greffe du centre de rétention où la confidentialité n'est pas assurée. Il arrive ainsi que certaines informations soient transmises par le greffe au consulat concerné.

Il conviendrait donc de prévoir un envoi direct du dossier de demande d'asile par les associations ou l'OFII mandatés à cet effet par le demandeur, sans accès aux documents pour le greffe du centre de rétention.

Interrogé par vos rapporteurs, l'OFII s'est montré défavorable à la possibilité d'assumer ce rôle, qui selon lui ne correspond pas à ses missions.

L'ASSFAM s'y déclare en revanche prête, mais souligne la difficulté engendrée par la brièveté du délai imparti pour formuler la demande d'asile (5 jours).

**Proposition n° 15 : prévoir une transmission des demandes d'asile des personnes retenues à l'OFPPRA par un mandataire, qui pourrait être l'association présente dans les centres de rétention, afin d'éviter que ces demandes ne transitent par le greffe de ceux-ci**

### 4. L'accès aux soins

Vos rapporteurs regrettent d'abord **le caractère insatisfaisant de la prise en charge des troubles mentaux en rétention**, qu'ils soient préexistants à l'enfermement ou suscités par celui-ci.

Les associations relèvent ainsi, pour une grande partie des centres de rétention dans lesquels elles exercent leur mission, la présence d'étrangers dans un état psychologique très dégradé, parfois suicidaire, sans qu'une prise en charge psychiatrique de qualité soit assurée.

Cette situation a conduit le Contrôleur général des lieux de privation de liberté à préconiser deux mesures :

- de manière générale, former l'ensemble des personnels chargés d'intervenir en milieu fermé sur les troubles psychiques et psychiatriques, afin qu'ils puissent repérer de tels troubles et adapter leurs pratiques professionnelles ;

- prévoir au sein des conventions entre centres de rétention et établissements hospitaliers des dispositions relatives aux soins psychiatriques. Celles-ci devraient désigner un hôpital psychiatrique de rattachement et nommer un médecin référent. Des vacations de psychiatres hospitaliers ou libéraux au sein des centres devraient être systématiques.

Vos rapporteurs ont pu constater que les personnes retenues dans le centre Caricole de Bruxelles pouvaient consulter un psychologue tous les jours de la semaine. En outre, les personnels de l'ensemble des centres de rétention belges sont formés pour réagir de façon adaptée aux troubles psychiques et psychiatriques.

Par ailleurs, de manière plus générale, l'accès des personnes retenues aux personnels infirmiers ou au médecin reste souvent totalement ou partiellement subordonné à l'accord du personnel de surveillance. Il en résulte parfois des atteintes au droit des retenus à être soignés, puisque l'appréciation de la PAF n'est pas toujours conforme à celle qu'aurait eu le personnel médical. Le Contrôleur général recommande en conséquence que l'accès aux locaux de soin soit sous la seule autorité des personnels de santé.

En outre, le Contrôleur général fait valoir que la continuité des soins n'est actuellement pas assurée pour les personnes retenues : ainsi, le traitement prescrit ou l'opération prévue avant l'entrée dans le centre sont souvent oubliés ; de même, le traitement prescrit par le médecin dans le centre n'est pas toujours administré lorsque le séjour est bref.

**Proposition n° 16 : prévoir un dispositif spécifique de prise en charge psychologique / psychiatrique ; garantir par une disposition législative la continuité des soins en rétention**

Enfin, certaines améliorations devraient être apportées à la situation des étrangers gravement malades. En effet, d'une part, l'article L. 511-4 du CESEDA prévoit que l'étranger « dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait entraîner pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité, sous réserve de l'absence d'un traitement approprié dans le pays de renvoi, sauf circonstance humanitaire exceptionnelle » ne peut pas être éloigné ; d'autre part, l'article L. 313-11 prévoit la délivrance d'une carte de séjour temporaire pour les mêmes motifs et dans les mêmes termes.

Vos rapporteurs n'entendent pas aborder ici la question de la modification éventuelle de cette formulation, issue de la loi du 16 juin 2011. À cet égard, il convient de se reporter aux analyses formulées par les inspections générales de l'administration et des affaires sociales dans le « rapport sur l'admission au séjour des étrangers malades » publié en mars 2013<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ce rapport est disponible à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000201/0000.pdf>

Toutefois, vos rapporteurs constatent que, si l'application de la procédure de l'article L. 511-4 conduit à la libération des centres de rétention des étrangers gravement malades, il n'existe pas de procédure unique facilitant l'octroi par les préfectures de la carte de séjour temporaire délivrée pour les mêmes motifs, ce qui complique singulièrement la situation des personnes concernées. Il convient donc d'instaurer une telle procédure.

**Proposition n° 17 : prévoir une procédure spécifique de délivrance du titre de séjour « étrangers gravement malades » aux étrangers libérés pour ce motif**

## 5. Le régime de l'isolement

Dans son rapport pour 2012, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté insistait sur la nécessité de mieux encadrer les conditions de mise à l'isolement des personnes placées en rétention. Rappelons que la plupart des centres disposent de chambres d'isolement, souvent placées sous vidéosurveillance, qui permettent de confiner des personnes retenues dangereuses pour elles-mêmes ou pour les autres.

Selon le Contrôleur général, dans la plupart des centres, les mesures font l'objet d'une inscription sur le registre de rétention conformément aux instructions données par le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire dans sa note du 14 juin 2010, celle-ci faisant suite à des recommandations émises dans ses rapports de visite par le Contrôleur général. Toutefois, cette inscription n'est pas complète, les motifs et la durée de l'isolement (en général quelques heures mais un placement de plusieurs jours est parfois observé) n'étant que rarement indiqués. Or, cette mise à l'isolement n'est pas anodine et, en général, a bien pour effet de dégrader les conditions de rétention de la personne concernée, ce qui, selon la note précitée, ne devrait pourtant pas être le cas.

Ainsi, les représentants du barreau de Marseille ont indiqué à vos rapporteurs qu'il était souvent recouru à l'isolement dans le centre de rétention de Marseille, sans possibilité de contestation de cette mesure, qui constituait souvent un palliatif à l'absence de possibilité de rencontrer un psychologue (*cf.* ci-dessus la question de l'accès aux soins).

Actuellement, le régime de la mise à l'isolement se fonde sur l'article 17 du règlement intérieur type en annexe d'un arrêté du 2 mai 2006, lui-même pris en application de l'article R. 553-4 du CESEDA. Cet article 17 prévoit qu'« *en cas de trouble à l'ordre public ou de menace à la sécurité des autres étrangers retenus, le chef de centre pourra prendre toute mesure nécessaire pour garantir la sécurité et l'ordre publics, y compris celle visant à séparer physiquement l'étranger causant le trouble des autres retenus. Mention des mesures prises ainsi que la date et les heures de début et de fin seront faites sur le registre de rétention.* »

Ce fondement juridique apparaît insuffisant et incomplet. Les dispositions relatives à la mise à l'isolement devraient figurer à tout le moins dans un décret.

**Proposition n° 18 : préciser par décret les finalités et le régime de l'isolement**

**6. Les activités ouvertes aux personnes retenues dans les centres de rétention administrative**

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a regretté à plusieurs reprises l'absence d'activités dans les centres de rétention. Ainsi, dans son rapport d'activité pour 2013, le Contrôleur général indique qu'« *une nouvelle fois, il faut bien appeler l'attention sur l'insuffisance notoire d'activités en centre de rétention, ainsi que sur l'idée corollaire que la télévision, installée dans une salle commune, aux canaux peu modifiables, ne saurait à elle seule en tenir lieu. Il faut redire que la majorité des centres suinte l'ennui et l'angoisse* ». De la même manière, l'ASSFAM estime que « *le manque d'activité dans les centres est dramatique (...). Ne rien avoir à faire et tourner en rond toute la journée ne peut que créer des tensions.* »

Il semble que, malgré quelques tentatives, l'encadrement des centres ainsi que certaines associations qui auraient été susceptibles de participer, en partenariat avec celui-ci, à l'organisation de diverses activités (sports, culture, dessin, etc), soient réticents à mettre en œuvre une telle possibilité. Les personnels des centres craignent en effet les débordements ou les dégradations de matériel qui pourraient en résulter, tandis que les associations y voient une manière d'entériner un enfermement dont elles contestent le bien-fondé.

À l'inverse, vos rapporteurs ont constaté que de nombreuses activités étaient organisées au centre de rétention Caricole de Bruxelles, et qu'elles semblaient rencontrer un certain succès : activités récréatives ; activités culturelles ; activités sportives ; cours donnés par des enseignants (dactylographie, langues) ; accès à une bibliothèque ; accès à internet avec un système d'inscription pour des sessions de trente minutes ; accès aux informations diffusés par les différents médias (télévision, journaux, films, etc.).

Selon vos rapporteurs, il est nécessaire d'organiser de telles activités dans les centres de rétention afin de limiter au maximum l'oisiveté complète et la souffrance psychologique supplémentaire qu'elle engendre.

En particulier, un accès limité et contrôlé à internet et à une messagerie, permettant de maintenir le contact avec la famille ou les proches, paraît de nature à faire baisser les tensions qui apparaissent fréquemment lors de la rétention.

**Proposition n° 19 : prévoir la possibilité d'activités, notamment culturelles. Prévoir un accès à une messagerie par internet pour les personnes retenues**

### *C. MIEUX ARTICULER L'INTERVENTION DES DIFFÉRENTS ACTEURS*

Il ressort des nombreuses auditions menées par vos rapporteurs que la question de la qualité des relations entre les différents intervenants, c'est-à-dire essentiellement entre la préfecture, les fonctionnaires de la police aux frontières, les membres de l'association et l'OFIL, revêtait une importance toute particulière pour le bon fonctionnement des centres de rétention.

En ce qui concerne les relations entre la préfecture et la PAF d'une part, les associations d'autre part, elles doivent composer avec une difficulté fondamentale : les premières ont pour mission d'expulser des étrangers hors du territoire national, ce qui les conduit parfois à considérer les associations comme des obstacles au bon accomplissement de cette mission, tandis que celles-ci soutiennent les personnes retenues dans leurs divers recours contre les mesures d'éloignement dont ils font l'objet, ce qui les rend souvent réticentes à participer à l'organisation des centres.

Malgré cette difficulté, il existe des « bonnes pratiques » qui permettent d'améliorer la vie quotidienne des centres de rétention. Il semble en être ainsi à Lyon, avec l'organisation de réunions trimestrielles sous l'égide de la préfecture. Dans d'autres départements en revanche, les relations semblent tendues ou quasi-inexistantes.

#### **1. Les fonctionnaires de la police aux frontières**

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a recommandé, lors de son audition, l'affectation de davantage de policiers expérimentés au sein des centres de rétention administrative. Il semble en effet que les fonctionnaires de police actuellement présents dans les centres soient souvent jeunes et peu expérimentés, ainsi que le soulignait déjà en 2006 le rapport précité consacré à la garde dans les centres de rétention : les vocations pour servir dans les centres sont rares et la majorité des affectations sont prononcées d'office en sortie d'école, de sorte que la majorité des effectifs de gardiens de la paix dans certains centres, spécialement en région parisienne, sont composés de fonctionnaires débutants et d'adjoints de sécurité. Le rapport souligne toutefois également que les demandes de mutation ne sont pas spécialement élevées, un certain nombre d'agents étant sensibles à la régularité des horaires, à l'absence d'imprévu qui permettent d'organiser plus facilement leur vie personnelle.

Or la mission de surveillance des personnes retenues exige sans doute une pondération et un sang-froid dont des agents expérimentés sont davantage susceptibles de faire preuve.

Par ailleurs, selon le Contrôleur général, ce sont trop souvent les personnels contractuels des titulaires des contrats de gestion des centres (entretien, restauration, etc.) qui sont au contact des personnes retenues, en lieu et place des fonctionnaires de police. Le GISTI suggère à l'inverse que la gestion administrative des centres soit confiée à des fonctionnaires non policiers, par exemple des agents de la préfecture ou de l'OFII, ou à des contractuels, la police se consacrant alors uniquement à sa mission de surveillance et de maintien de l'ordre. Pour l'heure et compte tenu du bouleversement de l'organisation de la rétention que représenterait une telle évolution, vos rapporteurs estiment qu'il est préférable, conformément à la recommandation du Contrôleur général, de renforcer la présence de fonctionnaires de police expérimentés.

**Proposition n° 20 : s'efforcer d'affecter des personnels de police plus expérimentés dans les centres de rétention afin notamment d'améliorer les relations avec les personnes retenues**

## 2. L'accès des associations humanitaires aux centres de rétention

Le paragraphe 4 de l'article 16 de la directive « retour » prévoit que *« les organisations et instances nationales, internationales et non gouvernementales compétentes ont la possibilité de visiter les centres de rétention visés au paragraphe 1, dans la mesure où ils sont utilisés pour la rétention de ressortissants de pays tiers conformément au présent chapitre. Ces visites peuvent être soumises à une autorisation. »*

L'article 67 de la loi du 16 juin 2011 prévoit qu' *« un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'exercice du droit d'accès des associations humanitaires aux lieux de rétention »*.

Or le décret d'application n° 2011-820 du 8 juillet 2011 est assez restrictif dans sa formulation : il prévoit notamment une double procédure d'habilitation et d'agrément pour les associations, limite l'habilitation à cinq personnes par association, limite le droit d'accès par centre à une seule association à la fois, oblige à avertir 24 heures avant la visite, prévoit que le refus d'habilitation peut être motivé par le nombre d'associations déjà habilitées, etc.

Postérieurement à l'entrée en vigueur de ce décret, la quasi-totalité des associations potentiellement concernées par le droit de visite ont refusé de solliciter l'habilitation, considérant que l'esprit de la directive était de permettre l'exercice d'un regard extérieur et d'une forme de contre-pouvoir, ce que la rigueur de la sélection des associations prévue par le décret rendait impossible.

Toutefois, le décret n° 2014-676 du 24 juin 2014 relatif à l'accès des associations humanitaires aux lieux de rétention a modifié cette situation en prévoyant que :

- l'habilitation est désormais ouverte « à toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq années, ayant pour objet la défense des étrangers, la défense des droits de l'homme, l'assistance médicale et sociale ou l'assistance aux personnes privées de liberté », ce qui n'exclut plus les associations déjà titulaires du marché d'assistance des étrangers dans les centres ;

- l'habilitation vaut pour cinq ans (et non plus trois ans) et l'agrément individuel est supprimé ;

- il n'y a plus de limitation du nombre d'associations habilitées ;

- le nombre de personnes autorisées à visiter les centres n'est plus de cinq par association pour tout le territoire mais de cinq par association au niveau national auxquelles s'ajoutent cinq personnes désignées par chaque association pour chaque lieu de rétention (centres ou locaux de rétention administrative) ;

- les refus d'accès ne peuvent être motivés que par des risques d'atteinte à l'ordre public ;

- un même lieu de rétention peut recevoir, au plus, la visite de cinq représentants d'associations habilitées par période de 24 heures (et non plus les représentants d'une seule association par jour).

En revanche, la visite doit toujours être annoncée 24 heures à l'avance.

Vos rapporteurs considèrent que l'ensemble de ces modifications permettent une transposition satisfaisante du paragraphe 4 de l'article 16 de la directive « retour ».

### **3. Le régime de visite des familles**

Outre les aspects matériels évoqués ci-dessus, vos rapporteurs sont convaincus de la nécessité de réserver un meilleur accueil aux familles des personnes retenues, tant le soutien qu'elles leur apportent contribue à faire baisser les tensions dans les centres de rétention.

Selon les termes de l'article 20 du règlement intérieur fixé en application de l'article R. 553-4 du CESEDA : « les étrangers retenus peuvent recevoir la visite de toute personne de leur choix... », les visiteurs devant se soumettre au contrôle de sécurité prévu. Des instructions ministérielles en date du 1<sup>er</sup> décembre 2009 ont prévu un temps minimal de visite, sauf nécessité de service, de trente minutes. Selon le Contrôleur général, ce temps n'est pas toujours respecté. Il pourrait d'ailleurs souvent être dépassé (ce qui arrive fréquemment dans certains centres), sans dommage pour le fonctionnement des centres de rétention.

Par ailleurs, le Contrôleur général souligne que le droit de visite des familles et des proches ne doit pas être conditionné à la régularité de leur séjour : *« la venue de proches de la personne retenue doit être garantie, sans naturellement exiger de ces proches quelque condition que ce soit au regard de la régularité du séjour. Le droit fondamental des liens familiaux transcende les obligations nées des lois françaises. Les visites ne doivent avoir aucune conséquence sur la présence des membres de la famille sur le territoire. »*

Le Contrôleur général souligne toutefois que la plupart des responsables des centres de rétention ont compris cette nécessité.

#### **4. Le rôle de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)**

L'article R. 553-13 du CESEDA définit les missions de l'OFII de la manière suivante : *« les étrangers placés ou maintenus dans un centre de rétention administrative bénéficient d'actions d'accueil, d'information, de soutien moral et psychologique et d'aide pour préparer les conditions matérielles de leur départ, qui portent notamment sur la récupération des bagages des personnes retenues, la réalisation de formalités administratives, l'achat de produits de vie courante et, le cas échéant, les liens avec le pays d'origine, notamment la famille. Pour la conduite de ces actions, l'État a recours à l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Une convention détermine les conditions d'affectation et d'intervention des agents de cet établissement public. »*

En application de cet article, une convention a été signée par l'OFII et le ministère de l'intérieur le 27 juin 2012, prévoyant les modalités selon lesquelles les « médiateurs » de l'OFII (40 médiateurs environ sur le territoire national) accomplissent leurs missions dans les centres de rétention.

##### **Le bilan des activités assurées en centre de rétention en 2013 par l'OFII**

Actions d'accueil, d'information, de soutien moral et psychologique :

- 18 434 entretiens de premier accueil ont été réalisés par les médiateurs pour évaluer les besoins des retenus en termes d'aide matérielle au départ (16 692 en 2012, soit + 10,4 %) ;

- 30 832 entretiens complémentaires ont eu lieu, visant à apporter un soutien moral et psychologique aux retenus et à assurer le suivi des démarches en leur faveur (26 767 en 2012, soit + 15 %).

Achats de première nécessité (tabac, cartes de téléphone...) :

- 46 457 achats (38 744 en 2012, soit + 19,9 %).

Aide à la préparation du retour :

- 2 079 remboursements de mandats (1 438 en 2012, soit + 44,5 %) ;

- 542 démarches de clôture de comptes bancaires (464 en 2012, soit + 16,8 %) ;

- 1 234 démarches de récupération de bagages (1 185) et 357 récupérations (244, soit + 46,3 %) ;

- 442 démarches de récupération de salaires dont 106 ont abouti (108), soit - 1,8 %).

*Source : OFII, rapport annuel 2013*

Malgré les efforts récemment accomplis (*cf.* l'encadré ci-dessus) par l'OFII pour remplir ses missions dans le cadre de la convention qui lie l'Office au ministère de l'intérieur, plusieurs associations regrettent une présence insuffisante dans certains centres en termes de plages horaires.

L'OFII, interrogé par vos rapporteurs sur ce point, a indiqué que son intervention variait en fonction du taux d'occupation des centres et des demandes des responsables de centre. Sont ainsi prévues des permanences du lundi au vendredi avec amplitude horaire variable, et, le week-end, soit le samedi, soit le samedi et le dimanche, soit sous forme d'astreinte.

En tout état de cause, le Contrôleur général, dans son rapport d'activité pour 2013, suggère de permettre la récupération par l'OFII d'un poids d'affaires personnelles supérieur à vingt kilogrammes, les étrangers éloignés prenant éventuellement à leur compte le paiement d'un supplément de bagages. Il demande également une meilleure mise en œuvre de la récupération des salaires impayés auprès des employeurs des personnes retenues en application de l'article L. 8252-4 du code du travail.

Vos rapporteurs estiment ainsi qu'il est nécessaire de renforcer encore les moyens de l'OFII ou de modifier son organisation afin de lui permettre d'assurer l'ensemble des missions qui lui sont confiées par les textes.

**Proposition n° 21 : renforcer les moyens humains de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pour les mettre en adéquation avec l'ensemble des missions de l'Office**

## **5. La présence des ministres des cultes en rétention**

Actuellement, la possibilité pour les ministres des cultes de se rendre dans les centres de rétention n'est pas prévue par les textes. En effet, le ministère chargé de l'immigration a longtemps considéré que, notamment du fait de la brièveté de la rétention, la situation n'était pas comparable à cet égard avec celle des établissements pénitentiaires. Toutefois, des expérimentations ont été menées localement pour permettre cet accès des représentants des cultes et le ministère de l'intérieur a lui-même lancé des expérimentations.

Or, comme le Contrôleur général l'a fait valoir lors de son audition, le fait que la durée maximale de la rétention ait été portée à 45 jours par la loi du 16 juin 2011 renforce la nécessité que les personnes qui le souhaitent puissent entrer en contact avec des ministres des cultes. L'ASSFAM s'est également montrée favorable à la mise en œuvre de cette possibilité. Il convient donc que le ministère chargé de l'immigration généralise ses expérimentations de manière à permettre un accès régulier des ministres de cultes aux centres de rétention.

**Proposition n° 22 : ouvrir l'accès des centres de rétention administrative aux ministres des cultes**



---

## EXAMEN EN COMMISSION

### Mercredi 23 juillet 2014

**Mme Éliane Assassi, rapporteur.** – Avec François-Noël Buffet, que je veux ici remercier, nous avons travaillé en bonne intelligence. Nous avons pris le temps d’entendre les associations, de nous rendre au centre de rétention administrative de Marseille ainsi que de visiter un lieu de rétention ouvert, en Belgique. Merci également aux administrateurs qui nous ont utilement épaulés.

Les centres de rétention administrative ont donné lieu à plusieurs rapports importants, parmi lesquels, en 2009, celui de Thierry Mariani, pour l’Assemblée nationale, et celui de Pierre Bernard-Reymond, pour le Sénat.

Si notre commission des lois a décidé de se pencher à nouveau sur le sujet, c’est que la loi du 16 juin 2011 relative à l’immigration, à l’intégration et à la nationalité a apporté d’importantes modifications au droit en vigueur. On se souvient aussi du décret relatif à la mise en concurrence des associations habilitées à apporter leur assistance aux personnes retenues, qui avait fait débat au sein de notre assemblée. D’une manière générale, les centres de rétention administrative font l’objet de débats récurrents, ne serait-ce que lors de l’examen du budget.

Nous n’avons travaillé que sur les centres de rétention administrative métropolitains, en excluant les zones d’attente et les locaux de rétention administrative, régis par des dispositions différentes, ainsi que les centres de rétention d’outre-mer, dont le cadre juridique est dérogatoire au droit commun et qui font l’objet de travaux spécifiques de notre commission.

La rétention administrative est le dispositif permettant à l’administration de maintenir pour une durée limitée et dans des locaux spécifiques les étrangers en instance d’éloignement du territoire français. Bien que privative de liberté, elle se distingue de la détention : c’est une mesure administrative et non une sanction judiciaire ; elle est exécutée dans des locaux dépendant non pas de l’administration pénitentiaire mais des services placés sous l’autorité du ministre de l’intérieur – les centres de rétention administrative.

La loi du 16 juin 2011 relative à l’immigration, à l’intégration et à la nationalité a substantiellement modifié le régime juridique du placement en rétention. C’est ainsi qu’elle a allongé la durée maximale de rétention à 45 jours après une première puis une seconde prolongation de 20 jours maximum chacune, modifié les conditions du recours devant le juge administratif et, afin de favoriser le contrôle de légalité exercé par le juge

administratif, décalé au cinquième jour l'intervention du juge judiciaire qui autorise la prolongation de la rétention décidée par le préfet.

En outre, à la suite de la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Popov* de 2012 et d'une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 6 juillet 2012, la rétention des familles avec enfants mineurs a été fortement limitée. La direction générale des étrangers en France nous a indiqué qu'en métropole, le placement des mineurs en rétention a été divisé par quatorze entre 2011 et 2013, passant de plusieurs centaines à quelques dizaines. C'est encore trop, mais cela témoigne d'un effort certain.

Enfin, un décret de 2008 a conduit à multiplier le nombre d'associations habilitées à assurer l'assistance juridique des personnes placées en centre de rétention : cinq associations interviennent désormais à ce titre dans les différents centres, la Cimade, l'ASSFAM, Forum Réfugiés, France terre d'asile et l'Ordre de Malte.

Trois ans après la loi de 2011 et à la suite de ces modifications réglementaires, il nous a semblé opportun de dresser un bilan et d'envisager des pistes d'amélioration du dispositif juridique.

Les modifications introduites par la loi du 16 juin 2011 visent à rendre plus efficace la politique de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Pourtant, en 2012, 23,3 % seulement des mesures d'éloignement prononcées ont été exécutées, taux qui ne s'élève qu'à 47 %, cette même année, pour l'éloignement des personnes placées en centre de rétention. Dans la plupart des cas, ce sont des difficultés persistantes dans l'obtention de laissez-passer consulaires qui constituent la pierre d'achoppement. En dépit de l'allongement de la durée maximale de rétention, le taux d'obtention des laissez-passer dans les délais utiles n'était que de 36,9 % en 2012. Ainsi, selon le rapport du député Matthias Fekl, si les éloignements sont plus nombreux durant les cinq premiers jours de rétention, seuls 4 % ont lieu entre le 32<sup>ème</sup> et le 45<sup>ème</sup> jour.

Au 1<sup>er</sup> août 2013, la France métropolitaine disposait d'un parc de vingt-trois centres de rétention d'une capacité totale de 1 633 places. Leur sous-occupation est chronique : le taux moyen d'occupation était de 48,3 % en 2013, avec toutefois de fortes disparités selon les centres. Au plan budgétaire, des efforts de rationalisation de la gestion de ces centres de rétention ont été entrepris depuis plusieurs années et semblent commencer à porter leurs fruits en 2013.

Le bilan mitigé de la loi du 16 juin 2011 appelle à repenser le cadre juridique de l'éloignement pour réaffirmer que la rétention est l'ultime modalité d'éloignement forcé.

Il s'agit, tout d'abord, de rendre à la rétention sa vocation première de préalable à un éloignement certain. La persistance de placements en rétention illégaux ou inutiles - les associations font état de 47,6 % de

---

personnes libérées en 2012 – et des problèmes d'identification des personnes retenues conduisent à douter de la pertinence de l'allongement de la durée de la rétention.

L'étude des cas en amont de la rétention devrait être approfondie, le cas échéant par un dialogue avec les associations, afin d'éviter les placements en rétention illégaux de personnes bénéficiant d'un droit au séjour ou susceptibles d'en bénéficier. Telle est notre première préconisation.

Nous recommandons également de mettre effectivement en mesure l'étranger retenu pour vérification de son droit au séjour de fournir les pièces justifiant ce droit, afin d'éviter le placement en rétention d'étranger en séjour régulier.

Pour mettre le droit français en conformité avec le droit européen, il conviendrait, ensuite, de mettre fin à l'automatisme de l'examen en procédure prioritaire des demandes d'asile en rétention et de limiter le maintien en rétention des demandeurs d'asile aux cas où la demande d'asile est manifestement dilatoire. On sait que deux textes, l'un relatif à l'immigration, l'autre à l'asile, sont présentés ce matin en conseil des ministres, qui nous donneront l'occasion de revenir sur ce point.

Enfin, la coopération avec les autorités judiciaires et pénitentiaires, ainsi qu'avec les autorités consulaires, mériterait d'être améliorée, afin d'éviter le placement en rétention de sortants de prison.

En second lieu, afin de mieux transposer l'esprit de la directive « retour » de 2008, nous vous proposons de repenser les mesures d'éloignement afin de replacer la rétention dans une échelle progressive et de développer les alternatives à la rétention, laquelle devrait n'intervenir qu'en ultime recours, après l'échec de mesures incitatives puis coercitives.

Tout d'abord, les départs volontaires devraient être encouragés. Il conviendrait de généraliser les obligations de quitter le territoire français (OQTF) avec délai de départ volontaire et de les assortir de mesures permettant aux autorités de suivre les préparatifs au départ – dépôt de documents en garantie, pointage, visite de travailleurs sociaux, etc. En outre, les critères d'attribution de l'aide à la réinsertion dans le pays d'origine de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) gagneraient à être révisés, pour plus d'efficacité.

Ensuite, il s'agit de développer les alternatives à la rétention. Afin de favoriser l'assignation à résidence, il serait bon d'élargir l'acceptation des « garanties de représentation » en introduisant dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) une présomption de détention de telles garanties pour les personnes vulnérables et les parents d'enfants scolarisés, ainsi que la notion de « tiers garant ». Il conviendrait également de mettre en place un dispositif d'assistance juridique pour les personnes assignées à résidence.

Enfin, les centres ouverts sur le modèle des « maisons de retour » belges, nous paraissent un modèle à suivre. Ces maisons accueillent, depuis 2008, des familles avec enfants mineurs pour une durée de deux mois renouvelable une fois. L'hébergement se fait dans des maisons, anciens logements de fonction de policiers ou de gendarmes, réparties sur cinq sites. Nous avons pu visiter celui de Beauvechain : pas de présence policière, aucun dispositif de surveillance, aucun agent de l'administration sur site la nuit ou le week-end, d'où un coût moins élevé que pour les centres fermés. En journée, seuls sont présents des « agents de soutien » du ministère de l'intérieur, dont la tâche est avant tout de convaincre les familles de retourner d'elles-mêmes dans leur pays d'origine, ainsi que de les assister au quotidien et dans la préparation de leur départ. C'est là une expérience intéressante. Elle permet de laisser circuler librement les personnes retenues, qui ne sont pas des criminels.

Après presque six ans, le bilan de ces centres ouverts est plutôt satisfaisant. Sur 617 familles ayant quitté les « maisons de retour », 43,6 % ont été effectivement éloignées soit volontairement, soit contraintes, 26,9 % se sont évadées et 29,3 % ont été libérées - obtention d'une protection internationale au titre de l'asile pour près de 40 %, défaut de laissez-passer pour 12,2 % et expiration du délai pour 9,9 %.

Enfin, dans le schéma que nous vous soumettons, la rétention n'interviendrait qu'en cas d'échec d'une mesure coercitive préalable.

J'ajouterai quelques remarques à titre personnel - car j'ai bien conscience que tout ne fait pas consensus et que des débats approfondis sont encore nécessaires. J'ai ainsi l'ambition partagée avec plusieurs associations, de voir disparaître, à terme, les centres de rétention administrative : je suis opposée à l'existence de lieux d'enfermement spécifiques pour les étrangers. Je suis également favorable à l'abaissement à trente jours de la durée de rétention, idée partagée par notre collègue député Matthias Fekl mais également par Thierry Mariani, qui préconise 32 jours, par les associations qui interviennent dans les centres et par le précédent Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Avoir porté la durée à 45 jours n'a rien résolu puisque demeure le problème des laissez-passer consulaires, et puisque cette durée prive de liberté des gens qui ne seront pas reconduits. Je partage également le sentiment de Matthias Fekl, qui préconise, puisque l'intervention du juge judiciaire en amont se révèle difficile à mettre en œuvre, de revenir à la saisine du juge des libertés et de la détention après 48 heures de rétention, pour éviter les expulsions sans décision de justice.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** - Notre travail commun nous a en effet permis d'avancer. Nos préoccupations sont également allées aux conditions de vie dans les centres. Sur le territoire métropolitain, les bâtiments, tout d'abord, sont de qualité très diverse. À Marseille, où nous sommes rendus, le remplacement des locaux vétustes situés sur le port par un centre nouveau, en 2006, a apporté d'incontestables améliorations,

mais de fortes tensions demeurent dans ces lieux qui s'apparentent plus au milieu carcéral qu'à l'idéal de ce que devrait être un centre de rétention.

À cet égard, nous avons pu visiter en Belgique un centre qui comporte des éléments intéressants. Il est fait de bâtiments récents, dont les accès sont certes sécurisés, mais à l'intérieur desquels les personnes retenues circulent librement. Il comporte un grand espace sportif et de nombreux lieux de vie. Les personnes retenues ont librement accès aux consultations médicales et aux permanences des associations. L'organisation du centre et la qualité des bâtiments font que la tension est beaucoup moins forte que dans certains centres en France. C'est, au total, une expérience intéressante. Mme Lipiez, dans son rapport budgétaire, ayant souligné que les centres de rétention existants sont loin d'être remplis, il vaudrait mieux en avoir moins, mais de meilleure qualité.

L'organisation des centres de rétention devrait être fixée par voie réglementaire, et faciliter la visite des familles.

Autre question majeure, celle des anciens détenus en fin de peine, qui ne sont souvent avertis qu'au terme de leur peine, à la dernière minute, qu'ils vont être transférés dans un centre de rétention, lequel n'est, de même, prévenu que tardivement. Or, la cohabitation entre des personnes qui ont exécuté une peine de prison et d'autres qui sont retenues pour des raisons administratives crée des conditions qui ne contribuent pas à l'apaisement.

Il conviendrait enfin, sans la proscrire, de mieux encadrer l'utilisation de la vidéosurveillance.

J'en viens à l'accès aux droits et aux soins. Les associations sont certes présentes, les avocats et les interprètes aussi, mais insuffisamment. La venue des avocats dans les centres de rétention devrait être encouragée. Les associations le souhaitent, car elles estiment qu'elles ne sont pas en capacité d'apporter un conseil juridique solide.

La question des audiences délocalisées - sur laquelle nous avons, avec Éliane Assassi, qui voudrait les voir supprimer, une divergence de vues - reste posée. Certains avocats au barreau ont décidé de ne pas plaider sur place, d'autres le font. J'estime que la représentation physique de l'institution judiciaire est importante dans le contentieux mais qu'en certaines circonstances, ne serait-ce que pour éviter la lourdeur des transports avec escorte, il faut, tout en respectant les principes, trouver des solutions sur place.

La question des demandes d'asile en rétention est un vrai sujet. Les associations préféreraient que les dossiers soient transférés à l'OFRA par elles-mêmes, plutôt que par le greffe.

L'accès aux soins, très peu satisfaisant, en particulier pour les personnes affectées de troubles mentaux, mérite d'être largement amélioré.

J'ajoute que la vie collective ne s'en porterait que mieux. Même chose pour les personnes atteintes de maladies graves.

La plupart des centres disposent de chambres d'isolement sous vidéosurveillance, faites pour confiner les personnes jugées dangereuses pour elles-mêmes et pour les autres. Les conditions de leur usage devraient être définies par décret.

Les activités sportives ou ludiques, qui contribuent à l'apaisement, mériteraient d'être développées. L'oisiveté n'est jamais bonne conseillère.

Si l'on constate une certaine cohésion entre les acteurs, bien que les uns aient mission de surveiller et d'éloigner, quand celle des autres est d'aider à former des recours, il ne serait pas inutile de mettre en place un référentiel de bonnes pratiques, comme cela se fait déjà dans certains centres. J'ajoute que les fonctionnaires de la police aux frontières présents dans les centres sont souvent en début de carrière. Il serait préférable d'y affecter des personnels disposant d'une certaine expérience, sans doute plus aptes à désamorcer les tensions.

Le décret de 2014 améliore ce qui devait l'être pour l'accès des associations humanitaires aux centres. Même chose pour l'accueil des familles et la présence de ministres des cultes. L'OFIL, qui joue un rôle important, mériterait davantage de moyens, notamment en personnel.

Un mot sur le délai de rétention. J'ai été rapporteur du texte qui l'a fait passer de 32 à 45 jours, disposition que j'avais soutenue, estimant qu'elle était propre à faciliter l'obtention des laissez-passer consulaires. Objectivement, tel n'a pas été le cas. La discussion reste donc ouverte.

Sur la question de l'intervention du juge, enfin, il y a matière à travailler. Il n'y a pas de système parfait sauf à instaurer une juridiction unique. Au cours des auditions, nous avons pu constater que si cette proposition n'emporte pas l'enthousiasme, elle ne suscite pas non plus l'hostilité ni des avocats ni des magistrats.

**Mme Esther Benbassa.** – Je remercie nos rapporteurs pour le travail très concret qu'ils ont mené. J'ai visité le centre de rétention administrative de Vincennes et fait les mêmes constats qu'eux. Les personnes retenues sont désœuvrées, moroses. Les centres seraient sous occupés ? J'ai vu à Vincennes des chambres de quatre lits surpeuplées, dans lesquelles cohabitaient avec d'autres des personnes atteintes de troubles mentaux. Chacun vit dans la crainte.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Comme dans les prisons.

**Mme Esther Benbassa.** – Un épisode, en particulier, m'a choquée. Deux personnes qui devaient être reconduites en Italie, par où elles étaient entrées, n'avaient pas même été prévenues qu'on allait incessamment les mettre dans l'avion. J'ai dû insister auprès de l'administration pour qu'elles le soient.

Les personnes qui ne sont pas renvoyées ne reçoivent pas d'information exacte sur les modalités de régularisation. J'ai écrit à M. Cazeneuve à ce sujet. Dans chaque chambre, une note en plusieurs langues expliquant comment se conduire dans les centres est placardée, mais rien sur les demandes de régularisation. Informer serait pourtant une exigence minime.

J'espère que l'on s'acheminera un jour vers un système plus humaniste. D'autant que nos centres de rétention n'étant pas mixtes, les familles se trouvent séparées.

**M. André Reichardt.** – Je remercie à mon tour nos rapporteurs. Il me semble que la durée de rétention est à l'origine de bien des problèmes. Il faut y travailler, ne serait-ce que pour éviter les cas de demande d'asile manifestement dilatoires ou la rétention de personnes dont on ne peut pas raisonnablement attendre qu'une mesure d'éloignement pourra être prononcée à leur encontre.

Vous faites des centres ouverts un exemple. Il est certain que plus la rétention est longue, plus la question des conditions de détention se pose avec acuité. On ne peut maintenir trop longtemps des personnes en centre fermé. Vous proposez de limiter la rétention aux cas d'échec d'une mesure coercitive préalable. Or, vous avez indiqué qu'en Belgique, le taux d'évasion des centres de rétention est d'une personne sur quatre. Comment les retrouver pour les placer en centre fermé ?

Vous recommandez d'assurer une meilleure garantie d'accès aux droits et aux soins. Le fait est que lorsque la durée de rétention est longue, il faut mettre en place des dispositifs qui s'apparentent à ceux des établissements pénitentiaires. Qu'un régime d'isolement existe dans les centres de rétention me stupéfie. Le rapporteur nous a indiqué qu'y sont placées les personnes jugées dangereuses pour elles-mêmes et pour les autres. Qu'est-ce que cela signifie ?

**M. Jean-Jacques Hyest.** – On le sait bien.

**M. André Reichardt.** – S'agit-il de personnes dont la dangerosité supposerait qu'elles ne se trouvent pas dans ces centres, mais ailleurs ? De personnes gravement malades qui relèvent de soins psychiatriques ?

**M. Jean-René Lecerf.** – Je remercie nos rapporteurs, dont les propos sont utilement complémentaires.

Combien de déboutés du droit d'asile compte-t-on dans ces centres ? S'ils sont nombreux, ramener la procédure de demande d'asile de deux ans à neuf mois, comme le prévoit le projet de loi en cours de préparation, se justifie. Cela dit, j'ai été rapporteur, sous la présidence de Jacques Chirac, Dominique de Villepin étant ministre des affaires étrangères, d'un texte qui visait le même objectif... dont on est encore loin.

S'agissant de l'assistance juridique, quel bilan tirez-vous de la suppression du monopole associatif ? Alors que l'ouverture à de nouvelles associations a été beaucoup critiquée, au motif que cela battait en brèche leur spécialisation, donc leur compétence, j'aimerais connaître votre avis.

Je suis dubitatif sur la question des avocats. L'avant-projet de loi prévoit que le ministère d'avocat sera obligatoire dès le stade de la procédure devant l'OFPPRA. Vu ce qu'il en est aujourd'hui de l'aide juridictionnelle, on peut douter du résultat...

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Il est clair qu'il faut prendre des décisions sur l'aide juridictionnelle.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je remercie les rapporteurs, qui ont fait la preuve qu'avec des sensibilités différentes, on n'en peut pas moins faire des propositions communes. Je suis frappé par le défaut de normalisation des règles qui de surcroît, quand elles sont normées, sont souvent plus sévères qu'en prison. Dans certains centres, même les livres sont interdits, au motif d'éviter les incendies. L'accès des familles laisse souvent à désirer, de même que l'accès au culte.

Les taux d'expulsion sont très variables selon les départements. Sans doute conviendrait-il de mieux former, en amont, les personnels qui décident de l'envoi en rétention.

Les demandes d'asile en centre de rétention sont souvent dilatoires, mais pas toujours. Or, l'intervention de l'OFPPRA, en procédure prioritaire, se solde le plus souvent par un refus, et l'appel n'est pas suspensif. J'ai aussi constaté que les personnes expulsées dans les cinq jours étaient souvent des ressortissants de l'Union européenne...

Les centres de petite taille, enfin, ont certes un coût important, mais ils assurent la proximité aux familles.

**Mme Cécile Cukierman.** – Plus la sévérité des critères de régularisation est aggravée, plus le nombre de personnes en situation irrégulière augmente, ce qui n'est pas sans effet sur les centres de rétention. En l'attente de la suppression de ces centres, que nous appelons de nos vœux, nous plaidons en faveur d'une réduction du délai de rétention.

Les droits fondamentaux des personnes retenues doivent être respectés et des conditions de vie dignes doivent leur être assurées. Il est important, également, de séparer les personnes retenues en fin de peine des autres, dont une bonne part n'est pas renvoyée, *in fine*.

Les deux textes à venir à l'automne seront l'occasion de revenir sur tous ces points.

**M. Alain Richard.** – Si l'on estime légitime qu'un État démocratique définisse la portée du droit de séjour sur son territoire – et toutes les juridictions internationales le reconnaissent –, cela se traduit nécessairement

par des refus de séjour, légaux, et des procédures de contrainte destinées à les rendre applicables. Or, certaines associations et certains politiques sont hostiles à tout refus de séjour. Si bien que les moyens de contrainte sont, les uns après les autres, contestés. Pourtant, le Conseil constitutionnel et les juridictions internationales ont constaté que les conditions dans lesquelles la France procède à ces mesures de contrainte sont régulières et conformes aux droits de la personne.

Autant chercher à être plus respectueux des droits de la personne pour rendre effectif le droit au séjour est souhaitable, autant c'est tout autre chose que de tirer argument du fait que les deux tiers des refus de séjour ne sont pas appliqués pour préconiser la suppression des mesures de contrainte, aussi respectable qu'en soit l'inspiration.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Notre pays a le droit et le devoir d'organiser les conditions d'accès à son territoire et d'assurer le respect des conventions internationales. En revanche, on ne peut détourner le regard de ce qui se passe dans certains centres, où les conditions de vie posent problème.

L'allotissement des associations tel qu'organisé par le décret de 2008, Monsieur Lecerf, fonctionne plutôt bien. Même si certaines n'ont pas le même niveau de compétences juridiques que d'autres, l'expérience viendra. Les associations se réunissent régulièrement pour échanger, et les conflits de 2008 sont derrière nous.

Sans mettre en cause le régime de l'isolement, Monsieur Reichardt, je constate que les chambres d'isolement sont aussi utilisées à des fins disciplinaires. Il faut régler ce problème, en précisant quel doit être leur usage.

Il est vrai, Madame Benbassa, que le circuit administratif entre les centres et les préfectures laisse à désirer. Les personnes atteintes de maladies graves ne restent pas en centre de rétention administrative, mais il est difficile d'obtenir de la préfecture des titres de séjour, fussent-ils provisoires. Il faudra y remédier.

Les personnes retenues ont cinq jours pour formuler une demande d'asile, et l'OFPRA 96 heures pour y répondre. En cas de rejet, le recours devant la Cour nationale du droit d'asile n'est pas suspensif. Les demandes, dans la majorité des cas, ne prospèrent pas. Selon les associations, neuf cas seulement, en 2012, ont fait l'objet d'un accord.

Le taux d'occupation est variable. Il est, sur l'année, supérieur à 80 % à Vincennes, de 70 % à Nice, de 60 % à Marseille, Lyon, Coquelles ou Geispolsheim ; mais il n'est que de 15 % à Nîmes, de 26 % à Bordeaux, de quelque 30 % à Metz, Rouen et Rennes.

Le taux d'éloignement effectif à partir des centres de rétention français a été de 47 % en 2012, de 41,39 % en 2013. Celui des centres ouverts de Belgique a été, sur six ans, de 43,6 % en moyenne. Il faut toutefois savoir que ces centres choisissent leurs pensionnaires, souvent des familles, qui font l'objet d'un suivi quotidien.

**Mme Éliane Assassi, rapporteur.** – Il ne faut pas se tromper de débat, Monsieur Richard. Nous ne contestons pas le fait que des personnes illégalement présentes sur le territoire soient expulsées...

**M. Alain Richard.** – Reconduites !

**Mme Éliane Assassi, rapporteur.** – ... mais nous nous interrogeons sur les conditions de rétention. Nos propositions sont largement inspirées des remarques formulées par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, dont les recommandations, en particulier quant au régime de l'isolement, sont très claires. Ce régime n'est nullement réglementé à ce jour. On ne sait pas qui décide du placement en chambre d'isolement et il n'existe, de surcroît, aucun registre. J'ajoute que les mesures les plus coercitives ne sont pas les mesures les plus efficaces. L'assignation à résidence, par exemple, fonctionne bien.

La fin du monopole associatif, contre lequel il est vrai que j'avais milité, semble donner satisfaction. Se pose néanmoins le problème de la formation des intervenants. C'est là un vrai sujet, auquel il convient de travailler pour éviter une déperdition des compétences.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Je rappelle que le rapport témoignera de vos interventions.

*La commission autorise la publication du rapport d'information.*

---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES LORS DES DÉPLACEMENTS

### Déplacement à Marseille, le vendredi 14 juin 2013

- Visite du centre de rétention administrative du Canet :

Accueil et visite par **Mmes Marjorie Ghizoli**, directeur adjoint de la direction zonale de la police aux frontières, et **Martine Bonnet**, adjointe au chef de centre de rétention administrative

- Entretien à la Préfecture des Bouches-du-Rhône :

Accueil et échanges avec **MM. Louis Laugier**, secrétaire général de la préfecture, **Francis Izquierdo**, directeur du service immigration et intégration, et **François Lambert**, chef du bureau de l'accueil

- Entretien au Tribunal administratif de Marseille :

Accueil et échanges avec **M. Henri Dubreuil**, président, et plusieurs vice-présidents

- Entretien au Barreau de Marseille :

Entretien avec **Monsieur le Bâtonnier Pierre-Francis Paolacci**, **Me Vannina Vincensini** et **Me Anaïs Leonhardt**, responsables de la commission droits des étrangers

### Déplacement en Belgique, le lundi 2 juin 2014

Accueil par **M. Geert Verbauwhede**, conseiller à la direction générale Office des étrangers du Service public fédéral intérieur, et **Mme Muriel Hulpiau**, attaché-responsable du service des *coaches* (« agents de soutien »)

- Visite des lieux d'hébergement pour familles à Beauvechain

- Visite du centre de rétention Caricole, aéroport national de Bruxelles



---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES<sup>1</sup> AU SÉNAT

### Ministère de l'intérieur

#### Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration

**M. Luc Derepas**, secrétaire général à l'immigration et à l'intégration

**M. Jean de Croone**, adjoint du directeur de l'immigration

**M. Hugues Besancenot**, sous-directeur de la lutte contre les fraudes, des contrôles et de l'éloignement

#### Direction centrale de la police aux frontières

**M. Frédéric Perrin**, directeur central de la police aux frontières

### Ministère de la justice, cabinet de la ministre

**M. Naïl Bouricha**, conseiller technique « Libertés publiques et affaires institutionnelles »

**Mme Martine Timsit**, conseillère parlementaire

### Contrôleur général des lieux de privation de liberté

**M. Jean-Marie Delarue**, Contrôleur général

### Conseil d'État

**Mme Dominique Kimmerlin**, secrétaire générale des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

### Office français de l'immigration et de l'intégration

**M. Yannick Imbert**, directeur général

### Conseil national des barreaux

**Mme Marianne Lagrue**, avocate au barreau de Paris, membre de la commission libertés et droits de l'homme »

**Mme Emmanuelle Hauser Phelizon**, avocate au barreau de Paris, déléguée du bâtonnier pour la défense d'urgence

---

<sup>1</sup> Les fonctions indiquées sont celles des personnes au moment de leur audition.

**Associations ayant conclu une convention en application de l'article R. 553-14 du CESEDA**

- Association service social et familial migrants (ASSFAM)
  - M. Jean-François Merle**, président
  - M. Christian Laruelle**, directeur
- La Cimade
  - M. Jean-Claude Mas**, secrétaire général
  - Mme Clémence Richard**, responsable régionale éloignement rétention
- Forum Réfugiés
  - M. Assane Ndaw**, directeur adjoint en charge de centres de rétention administrative
- France Terre d'Asile
  - M. Pierre Henry**, directeur général
  - M. Radoslaw Jerzy Ficek**, directeur adjoint
- Ordre de Malte
  - Mme Lucie Feutrier-Cook**, responsable nationale de la coordination CRA

**Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (GISTI)**

- Mme Karine Parrot**, professeure des universités
- M. Christophe Pouly**, avocat

**Personnalité qualifiée (contribution écrite)**

- M. Serge Slama**, maître de conférences en droit public à l'université Évry-Val d'Essonne