

N° 516

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2008-2009

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 juillet 2009

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur l'enquête de la Cour des comptes relative à la gestion des centres de rétention administrative,

Par M. Pierre BERNARD-REYMOND,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufile, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LA POLITIQUE DE RÉTENTION SE HEURTE À DES DIFFICULTÉS D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET DE GESTION BUDGÉTAIRE	7
A. UN CADRE JURIDIQUE COMPLEXE	7
B. L'ARTICULATION ENTRE LE MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET CELUI DE L'INTÉRIEUR PEUT ÊTRE AMÉLIORÉE	7
C. UN SUIVI BUDGÉTAIRE PRÉCIS RENDU DIFFICILE.....	8
D. LE BILAN CHIFFRÉ DE LA POLITIQUE DE RÉTENTION	9
II. LES CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE	10
A. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS LA GESTION OPÉRATIONNELLE DES CRA	10
B. DES LACUNES DANS L'ÉQUIPEMENT DES CRA.....	11
C. DES INTERROGATIONS SUR CERTAINS COÛTS.....	12
III. LES PROBLÈMES SPÉCIFIQUES À CERTAINS LIEUX DE RÉTENTION	12
A. LES LIEUX DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE	12
B. LES CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE EN OUTRE-MER.....	13
TRAVAUX DE LA COMMISSION - AUDITION POUR SUITE À DONNER À L'ENQUÊTE RÉALISÉE PAR LA COUR DES COMPTES, EN APPLICATION DE L'ARTICLE 58-2° DE LA LOLF, SUR LA GESTION DES CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE	15
ANNEXE - COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LA GESTION DES CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE	49

En application de l'article 58-2° de la LOLF, **la Cour des comptes a réalisé, à la demande de la commission des finances**, par lettre en date du 21 octobre 2008 du président Jean Arthuis à Philippe Séguin, Premier président, une enquête sur « **la gestion des centres de rétention administrative** ».

La Cour des comptes a remis sa communication le 22 juin 2009.

Selon la règle, **l'enquête a donné lieu, le 1^{er} juillet 2009, à une audition¹ pour suite à donner** en présence de M. Eric Besson, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, de M. Stéphane Fratacci, secrétaire général du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, du général Hervé Renaud, sous-directeur de la sécurité publique et de la sécurité routière, de M. Patrick Hamon, sous-directeur des ressources de la police aux frontières et de M. Alain Pichon, président de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes, de MM. Géraud Guibert et Christian Martin, conseillers-maîtres à la Cour des comptes et de M. Laurent Michelet, conseiller référendaire à la Cour des comptes.

Mesdames, Messieurs,

A titre liminaire, votre rapporteur spécial souhaite rappeler les raisons qui ont conduit son prédécesseur dans les fonctions de rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration », notre collègue André Ferrand, à demander une enquête à la Cour des comptes sur la gestion des centres de rétention administrative.

Votre commission des finances a estimé nécessaire de déterminer avec davantage de précision le coût global de la politique de reconduite à la frontière des immigrés en situation irrégulière. Or, il est apparu que la lecture des seuls documents budgétaires ne permettait pas d'apprécier l'intégralité des coûts liés aux reconduites à la frontière, notamment les coûts induits par la gestion des centres de rétention administrative. Ces difficultés résultaient notamment de la dispersion des crédits au sein de différentes missions du budget général de l'Etat ainsi que de la gestion de ces crédits par différents ministères.

Outre les aspects strictement budgétaires, le fonctionnement des centres de rétention administrative pose également la question de l'adaptation

¹ *Audition ouverte, eu égard à son objet, à nos collègues de la commission des lois ainsi qu'à la presse.*

des capacités d'accueil au nombre d'étrangers en situation irrégulière qu'il convient d'héberger et à la politique de construction de nouveaux centres.

Il est par ailleurs apparu que certains centres étaient insalubres et ne pouvaient accueillir dans des conditions décentes les retenus. Ce constat avait été dressé à plusieurs reprises concernant le centre de rétention administrative de Mayotte. En dehors des cas les plus problématiques, il apparaissait également que les équipements de certains centres pouvaient ne pas être adaptés aux besoins des retenus.

Se posait par ailleurs la question de l'articulation entre les centres de rétention administrative (CRA) et les lieux de rétention administrative (LRA), qui peuvent être créés par le représentant de l'Etat lorsqu'en raison de circonstances particulières, des étrangers ne peuvent être placés immédiatement dans un CRA. Dès lors, la pertinence de la répartition géographique des LRA, les raisons de leur création et les conditions d'hébergement dans les LRA faisaient l'objet d'interrogations spécifiques.

Enfin, les questions de l'assistance juridique aux retenus, des forces de l'ordre en charge de la gestion directe des CRA et de la durée de rétention des étrangers dans ces centres appelaient également des investigations plus poussées.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission des finances a souhaité approfondir l'examen de la gestion des centres de rétention administrative en recourant à l'expertise de la Cour des comptes.

I. LA POLITIQUE DE RÉTENTION SE HEURTE À DES DIFFICULTÉS D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET DE GESTION BUDGÉTAIRE

A. UN CADRE JURIDIQUE COMPLEXE

La rétention administrative est le fait de maintenir en rétention les étrangers qui font l'objet d'une procédure d'éloignement ou d'une interdiction du territoire français¹ et qui ne peuvent le quitter dans l'immédiat. Les centres et locaux de rétention administrative (CRA et LRA) sont conçus pour accueillir les étrangers en situation irrégulière avant leur éventuel éloignement du territoire.

La décision de maintien dans les CRA est prise par le Préfet, le plus souvent à l'expiration de la garde à vue de l'étranger en situation irrégulière. Au-delà d'un délai de rétention de 48 heures, le juge des libertés et de la détention (JLD) est obligatoirement saisi et peut décider de prolonger cette rétention de 15 jours renouvelables une fois, soit, depuis la loi du 26 novembre 2003², une **durée maximale totale de rétention de 32 jours**.

Le cadre juridique de la rétention est complexe : le procureur de la République est informé, les ordonnances du JLD peuvent faire l'objet d'un appel, l'ordonnance du premier président de la Cour d'appel pouvant ensuite faire l'objet d'un pourvoi en cassation. Le retenu peut à tout moment saisir le JLD pour qu'il soit mis fin à sa rétention et le JLD peut, de sa propre initiative, mettre fin à tout moment à la rétention si les circonstances le justifient. Enfin, le juge administratif est compétent pour statuer sur la légalité des mesures d'éloignement et de mise en rétention.

B. L'ARTICULATION ENTRE LE MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET CELUI DE L'INTÉRIEUR PEUT ÊTRE AMÉLIORÉE

Le ministre de l'immigration, en ce qui concerne la politique vis-à-vis des immigrés en situation irrégulière, a autorité conjointe avec le ministre de l'intérieur sur la direction des libertés publiques et des affaires juridiques et sur la direction de la police nationale, dont la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) fait partie.

Or, le partage des rôles en matière de rétention entre les deux ministères pose problème. En effet, il aboutit à ce que le ministère de l'immigration fixe les objectifs de reconduite aux frontières alors que la DCPAF est chargé de l'exécution de ces mesures.

¹ Les mesures administratives d'éloignement sont diverses : obligation de quitter le territoire français, arrêtés de reconduite à la frontière, arrêtés d'expulsion, réadmissions Schengen et Dublin et interdiction du territoire français en cas de crime et délit.

² 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.

Par ailleurs, plusieurs sous-directions des ministères de l'immigration et de l'intérieur gèrent des politiques (crédits d'éloignement, gestion et organisation interne des CRA par exemple) similaires, ce qui peut conduire à des doublons ou à des divergences de vues ou d'analyses.

De manière générale, il apparaît que **la création du ministère de l'immigration, qui a été une avancée significative, doit encore s'accompagner d'une clarification quant au rattachement de la police aux frontières.**

C. UN SUIVI BUDGÉTAIRE PRÉCIS RENDU DIFFICILE

En matière de gestion budgétaire, la situation n'est pas pleinement satisfaisante.

En effet, **le ministère de l'immigration n'a pas de visibilité sur l'exécution de l'ensemble des crédits dont il a la responsabilité** puisque les crédits de fonctionnement de la rétention sont gérés par les directions de la gendarmerie nationale (DGGN) et de la police nationale (DGPN). Ainsi, par exemple, l'essentiel des frais de fonctionnement sont financés par la mission « Immigration, asile et intégration » tandis que les dépenses de téléphone, carburant, péage sont imputées aux budgets des services gestionnaires que sont soit la DCPAF, soit la gendarmerie.

Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2008, les ministères de l'intérieur et de la défense sont chargés, par délégation, de la gestion des crédits de fonctionnement des CRA, ce qui pose des problèmes de pilotage de la dépense et plaide pour le choix d'une gestion directe de l'ensemble des crédits par le ministère de l'immigration.

Les crédits d'investissement immobilier relatifs aux CRA sont également gérés par les ministères de l'intérieur et de la défense et non par le bureau de la rétention au ministère de l'immigration. Cette situation limite la capacité de pilotage direct du ministère de l'immigration.

Les LRA, pour leur part, sont souvent intégrés à d'autres locaux, tels que des hôtels de police. Il en résulte que les données budgétaires disponibles les concernant ne reflètent pas la réalité des dépenses de fonctionnement. La reconstitution du coût par retenu des LRA est donc particulièrement malaisée et il conviendrait que l'administration optimise la gestion et les ressources allouées à ces structures.

L'ensemble de ces éléments conduit, d'une part, à des risques importants d'erreurs dans la gestion des crédits et, d'autre part, à l'impossibilité d'appréhender globalement le coût total et réel de la rétention.

Il serait souhaitable que le gouvernement établisse un bilan précis, annuel, du système de rétention, présentant notamment son coût moyen par retenu. Les LRA devraient également être intégrés aux indicateurs de performance de la mission « Immigration, asile et intégration ».

D. LE BILAN CHIFFRÉ DE LA POLITIQUE DE RÉTENTION

Comme l'indique le tableau ci-dessous, l'objectif de doublement du nombre d'étrangers reconduits, fixé en 2003, a été atteint dès 2006.

Objectifs chiffrés et reconduites effectuées (chiffres pour la métropole)

	Objectif fixé	Mesures d'éloignement exécutées	Dont retours forcés	Dont retours aidés (Anaem)	Taux de réalisation global	Taux de réalisation hors retours aidés
2003	Nd	12 482	12 482			
2004	16 843	15 659	15 659		70,3%	70,3%
2005	23 000	19 849	19 849		86,3%	86,3%
2006	25 000	23 843	22 415	1 428	95,4%	89,7%
2007	25 000	23 196	19 885	3 311	92,8%	79,5%
2008	25 000	29 796	19 724	10 072	119,2%	78,9%

Source : Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire

Les chiffres globaux des mesures d'éloignement exécutées, en apparence satisfaisants, masquent toutefois une **diminution du nombre de retours forcés depuis 2006** ainsi qu'un **effondrement du taux d'exécution des mesures d'éloignement forcé prononcées**, passé de 62,1 % en 2002 (10.067 éloignements forcés effectifs pour 16.406 prononcés) à 19,4 % en 2008 (19.724 éloignements réalisés pour 101.539 prononcés) : **moins d'une mesure d'éloignement forcé sur cinq est aujourd'hui effectuée**. Cette évolution résulte de la forte augmentation du nombre d'interpellations.

Par ailleurs, le nombre de retenus dans les CRA effectivement reconduits, hors retours volontaires, a baissé depuis 2006 : 16.909 en 2006, 15.170 en 2007 et 14.411 en 2008. La France se trouve donc dans une situation où **le nombre de retenus augmente fortement alors qu'ils sont de moins en moins nombreux à être effectivement reconduits**, la remise en liberté étant de loin la situation la plus fréquente des retenus non reconduits.

Il conviendrait de **renforcer la sensibilisation des services interpellateurs sur la qualité des procédures** précédant la rétention et de garantir la présence, qui fait en général défaut, d'un représentant de l'Etat devant les juridictions. En effet, leur absence explique en partie que 40 % des retenus libérés le soient par décision de justice.

Il conviendrait également d'**améliorer les relations avec les pays étrangers afin d'obtenir plus systématiquement les laissez-passer consulaires (LPC)** nécessaires pour reconduire un étranger dans son pays. En effet, 30 % des remises en liberté le sont pour défaut d'obtention d'un LPC, ce taux étant en forte augmentation.

Enfin, les statistiques relatives aux taux de reconduite semblent biaisées par le fait que les préfetures placent prioritairement en rétention les étrangers qui pourront faire l'objet d'une mesure d'éloignement effective. Si cette politique se justifie par l'inutilité de placer en rétention les étrangers qui ne seront pas reconduits, il conviendrait toutefois de **trouver des solutions pérennes pour les étrangers de facto non reconductibles** (absence de documents de voyage, appartenance aux nationalités les moins coopératives pour la mise en œuvre des mesures d'éloignement, etc.).

II. LES CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE

Les CRA en France au 31 décembre 2008

- 22 CRA en France métropolitaine pour un total de 1.515 places. 4 CRA opérationnels en outre-mer pour une capacité de 144 places. Au total, 26 CRA pour une capacité totale de 1.659 places.
- Des tailles variées : 24 places à Bordeaux et 140 au Mesnil-Amelot. Les taux d'occupation varient également de 33 % à Nîmes à 91 % à Vincennes, pour une moyenne qui s'établit à 68 % en 2008.
- Un parc immobilier hétérogène : anciennes casernes, ancien hôtel, bâtiments neufs, palais de justice, hôtels de police, locaux *ad hoc*.
- Diversité des services responsables pour la garde et les escortes : sécurité publique, police aux frontières (PAF), préfecture de police, gendarmerie nationale.
- **Le coût total par an de la rétention en CRA en métropole, en incluant les dépenses d'investissement mais hors dépenses d'interpellation, d'éloignement et de justice, s'élève en 2008 à environ 190,5 millions d'euros, soit 5.500 € par retenu. Ramené au nombre d'éloignements forcés, il se monte à 13.220 € par retenu effectivement reconduit (9.180 € hors dépenses d'investissement).**

A. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS LA GESTION OPÉRATIONNELLE DES CRA

La responsabilité administrative de la totalité des CRA est progressivement transférée, depuis 2008 et jusqu'en 2010, à la police aux frontières (PAF). Toutefois, les CRA de Paris-dépôt et de Vincennes restent sous la gestion de la préfecture de police de Paris, ce qui semble discutable au regard des objectifs d'optimisation des moyens, des procédures et des formations qui seraient souhaitables.

Par ailleurs, le transfert à la DCPAF de la gestion des CRA n'est pas sans poser des problèmes : difficultés d'identification des effectifs et des moyens antérieurement affectés par la sécurité publique à la gestion des CRA transférés, problèmes de formation des personnels et nécessité d'accroître les effectifs de la DCPAF.

En termes de nombre de places disponibles, on constate que **l'objectif de 2.700 places au 1^{er} juin 2008**, fixé par le plan triennal d'extension de la

capacité des places de rétention adopté lors du comité interministériel de contrôle de l'immigration du 27 juillet 2005, **est loin d'être atteint** puisque l'on compte actuellement « seulement » 1.659 places en CRA. Une partie du programme a en effet pris du retard ou été annulée. On peut toutefois relever que **la situation s'est, en ce domaine, sensiblement améliorée depuis quelques années et que cette amélioration devrait se poursuivre.**

B. DES LACUNES DANS L'ÉQUIPEMENT DES CRA

En matière de mise aux normes des équipements, on relève également une nette amélioration de la situation, mais quelques cas sont à signaler et restent problématiques, d'autant plus que la durée de rétention est longue :

- l'état général des centres de Marseille et de Palaiseau n'est pas satisfaisant ;

- dans certains centres (Bobigny par exemple), le local réservé aux échanges avec les avocats ne permet pas la confidentialité théoriquement prévue par la loi ;

- des équipements de puériculture sont absents dans certains centres censés pouvoir accueillir des familles, comme celui de Plaisir ;

- il en est de même d'équipements pour laver le linge, ce qui oblige les retenus à les laver dans les toilettes et à les faire sécher dans leurs chambres (Bobigny notamment).

Par ailleurs, les graves incendies intervenus dans les CRA de Vincennes (début 2007 et Noël 2007) et de Bordeaux (janvier 2009) s'expliquent en partie par un grand laxisme en matière de prévention contre les incendies et notamment par l'absence totale d'exercices d'évacuation.

La taille des CRA est limitée à 140 places mais les centres les plus grands posent d'importants problèmes de tensions sociales lorsque cette capacité est proche d'être atteinte. **La question de la réduction de la taille maximale des CRA se pose donc**, notamment au regard des projets actuels d'extension de certains d'entre eux (Coquelles, Cayenne, Mesnil-Amelot).

L'application effective du droit à la notification aux retenus des mouvements prévus n'est pas toujours garantie. L'accès au soin est lacunaire dans certains centres où la visite médicale théoriquement systématique à l'entrée du retenu ne l'est pas en pratique.

L'exercice effectif des droits des retenus en matière de demande d'asile semble parfois compromis du fait de l'absence d'assistance gratuite d'un traducteur, qui ne permet pas la rédaction d'une demande rédigée obligatoirement en langue française.

Enfin, il demeure un problème de disparités des pratiques en matière de mises en chambres d'isolement et de suivi de ces pratiques. Cette question mériterait un traitement homogène sur le territoire dans l'ensemble des CRA.

C. DES INTERROGATIONS SUR CERTAINS COÛTS

Deux points suscitent des interrogations en matière de gestion des coûts : les escortes et l'allotissement géographique des services d'assistance juridique.

Le coût des escortes des retenus entre les CRA et les salles d'audiences est particulièrement élevé : 1,3 million d'euros par an. L'opportunité de construire à côté du CRA une structure séparée pouvant accueillir les audiences ou d'utiliser des dispositifs de visioconférence, qui réduiraient sensiblement ces coûts, ne semble pas suffisamment exploitée par les pouvoirs publics.

Par ailleurs, le choix a été fait par le ministère de l'immigration de substituer à une gestion unique, par la Cimade, des services d'accompagnement juridique des retenus, une **gestion par allotissement géographique des CRA**. Or, ce choix **n'a pas fait l'objet d'une analyse détaillée préalable de ses coûts et avantages** au regard de l'objectif d'amélioration de l'efficacité de la dépense.

III. LES PROBLÈMES SPÉCIFIQUES À CERTAINS LIEUX DE RÉTENTION

A. LES LIEUX DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE

Les LRA en France à la fin de l'année 2008

- Fin 2008, on comptait 56 LRA permanents et 28 LRA temporaires, pour un nombre de places de 413.
- La capacité d'accueil des LRA varie de 2 à 22 (cité administrative de Nanterre), la plupart ayant une capacité réduite de 2 à 8 places.
- Ils se classent en deux grandes catégories : des pièces de garde à vue, dans un local de police, modifiées par quelques travaux d'aménagement ou des installations qui s'apparentent à des CRA mais n'en respectent pas les normes.
- Aucune donnée centralisée n'est disponible relativement aux taux d'occupation et aux durées de rétention. En ce qui concerne les quatre LRA visités par la Cour des comptes¹, les taux d'occupation varient de 16 % à 24 % et la durée de rétention de 1,48 à 2,31 jours.

Du fait de leur caractère dérogatoire au droit commun des CRA, les LRA présentent des problématiques spécifiques. **Le recueil d'informations**

¹ Poitiers, Bastia, Cercottes, Nanterre.

au sujet des lieux de rétention administrative est d'ailleurs rendu difficile par l'absence de pilotage au niveau de l'administration centrale.

Si de nombreuses garanties sont également apportées aux retenus, l'élaboration d'un règlement intérieur, par exemple, n'est pas obligatoire, alors qu'il permettrait d'organiser la vie quotidienne et d'indiquer les modalités pratiques d'exercice des droits. Par ailleurs, l'assistance matérielle et juridique dans les LRA n'est qu'une simple faculté.

On relève également que les locaux des LRA ne sont pas toujours conformes aux normes : dans plusieurs cas, il n'y a pas de ligne téléphonique fixe en accès libre, les locaux de visite n'offrent pas toujours les garanties de confidentialité nécessaires et les équipements sanitaires sont parfois rudimentaires (un seul lavabo avec de l'eau froide à Auxerre, par exemple).

Le délai de rétention dans les LRA est limité à un maximum de 5 jours. Toutefois, certains LRA ne sont pas équipés pour accueillir des retenus pour plus de 48 heures (une pièce de 10m² pour deux personnes, sans fenêtre, à Poitiers par exemple).

Par ailleurs, l'information des droits en matière d'asile dans les LRA est insuffisante, ce qui s'ajoute au fait qu'aucune assistance juridique n'y est offerte.

Sur le plan de la sécurité incendie, on note des conditions de restauration et d'hygiène peu satisfaisantes (non distribution d'un kit toilette aux retenus à Auxerre par exemple) et des méthodes de traitement des retenus discutables : absence de formation des personnels, absence d'un chef de local présent en permanence.

Enfin, **la carte des LRA ne semble pas rationalisée**, certains se situant à proximité de CRA disposant de places d'accueil libres. Les conditions d'ouverture d'un LRA temporaire devraient être mieux définies.

B. LES CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE EN OUTRE-MER

Les CRA de Mayotte et de Guyane sont spécifiques car plus exposés à l'immigration clandestine que ceux de métropole.

Or, les conditions de vie et d'exercice des droits du CRA de Mayotte se rapprochent davantage du fonctionnement d'un LRA que de celui d'un CRA. Les actions d'information, de soutien moral et l'exercice des droits des retenus ne sont pas dispensées : ce n'est qu'en janvier 2009 que la Cimade a été autorisée à y intervenir mais seulement à hauteur de cinq bénévoles, ce qui paraît trop faible par rapport au nombre élevé de retenus et à leurs courtes durées de séjour.

Les conditions matérielles de vie restent préoccupantes : absence de lits, d'équipements pour les enfants malgré leur nombre élevé, de cour de promenade, propreté discutable, etc.

Le taux d'occupation du CRA dépasse en général 100 % : pour 60 places, le nombre de retenus a dépassé 140 pendant 26 jours dans l'année. Si la construction d'un nouveau CRA a été maintes fois annoncée, l'ensemble des financements permettant sa réalisation ne sont pas encore prévus, bien que la situation du CRA de Mayotte ait été dénoncée régulièrement depuis près de dix ans.

La Guyane, quant à elle, présente trois principaux problèmes, en matière de gestion immobilière :

- la rénovation du CRA de Cayenne a été réalisée en 2007 et 2008 alors qu'il est déjà prévu, pour augmenter les capacités, de le remplacer par un autre bâtiment à construire sur un autre site ;

- le LRA de Saint-Georges-de-l'Oyapock n'est presque pas utilisé et devra prochainement être abandonné ;

- le problème de l'absence de LRA à Saint-Laurent-du-Maroni doit être résolu.

De manière générale, si les capacités des centres et lieux de rétention administrative et la qualité de leurs équipements sont globalement en nette amélioration, il convient de poursuivre l'effort actuellement mené. La gestion administrative et budgétaire des centres doit par ailleurs être clarifiée afin d'assurer un pilotage plus satisfaisant du dispositif de rétention administrative et de mettre en place un suivi budgétaire des crédits aujourd'hui défaillant.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

**AUDITION POUR SUITE À DONNER À L'ENQUÊTE
RÉALISÉE PAR LA COUR DES COMPTES, EN APPLICATION
DE L'ARTICLE 58-2° DE LA LOLF, SUR LA GESTION DES
CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE**

Présidence de M. Jean Arthuis, président

Séance du mercredi 1^{er} juillet 2009

Ordre du jour

Audition de M. Eric Besson, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, de M. Stéphane Fratacci, secrétaire général du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, du général Hervé Renaud, sous-directeur de la sécurité publique et de la sécurité routière, de M. Patrick Hamon, sous-directeur des ressources de la police aux frontières et de M. Alain Pichon, président de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes, de MM. Géraud Guibert et Christian Martin, conseillers-maîtres à la Cour des comptes et de M. Laurent Michelet, conseiller référendaire à la Cour des comptes, **pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes sur la gestion des centres de rétention administrative¹.**

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances – Monsieur le Ministre, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, mes chers collègues, nous tenons cet après-midi l'audition pour suite à donner à une enquête confiée à la Cour des comptes sur la gestion des centres de rétention administrative. Sous l'impulsion du président de la République, le gouvernement a mis l'accent, depuis maintenant deux ans, sur la réorientation de la politique d'immigration de la France. Cette action s'est notamment traduite par la création d'un nouveau ministère dédié à l'immigration, à l'intégration, à l'identité nationale et au développement solidaire, ministère qui a vocation à suivre, dans son ensemble, la gestion des flux migratoires par notre pays.

L'approche de la commission des finances vise moins à porter un jugement sur cette réorientation de notre politique d'immigration qu'à évaluer l'efficacité de sa mise en œuvre. En effet, il est de la compétence de la commission des lois, dont je salue la présence du président, notre collègue Jean-Jacques Hystet, à ma droite, de suivre l'évolution des réglementations applicables au séjour des étrangers en France et à leur éloignement vers leur pays d'origine.

La commission des finances a pu constater, à l'occasion des deux projets de loi de finances intervenus depuis la mise en place de la mission « Immigration, asile et intégration », l'incapacité à mesurer le coût budgétaire de la politique de rétention des étrangers en situation irrégulière. C'est cette lacune dans l'évaluation budgétaire qui a conduit notre commission à confier à la Cour des comptes une enquête sur les modalités de gestion des centres de rétention

¹ La demande, le 21 octobre 2008, d'une enquête auprès de la Cour des comptes a été prise à l'initiative de M. André Ferrand. Suite au renouvellement sénatorial, le bureau de la commission a ensuite désigné M. Pierre Bernard-Reymond rapporteur spécial pour la mission « Immigration, asile et intégration ».

administrative. L'expertise de la Cour a tout particulièrement été sollicitée sur l'évaluation du coût de la rétention dans ces centres.

L'importance du sujet que nous allons aborder a conduit la commission des finances à ouvrir cette audition, enregistrée, à la presse. Avant de donner la parole au rapporteur spécial, je remercie de leur présence Monsieur Eric Besson, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Il est rare, Monsieur le ministre, qu'à l'occasion de ces auditions, le ministre concerné vienne lui-même. C'est dire si nous vous en sommes très reconnaissants. Je veux saluer Monsieur Alain Pichon, président de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes, Monsieur Géraud Guibert et Monsieur Christian Martin, conseillers-maîtres, et Laurent Michelet, conseiller référendaire, qui ont réalisé l'enquête. Je voudrais saluer Monsieur Stéphane Fratacci, secrétaire général du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Je veux saluer le général Hervé Renaud, sous-directeur de la sécurité publique et de la sécurité routière, Monsieur Patrick Hamon, sous-directeur des ressources de la police aux frontières.

Je propose, si vous le voulez bien, que notre collègue, Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration », intervienne à titre liminaire, puis j'inviterai les représentants de la Cour à prendre la parole. Monsieur Pierre Bernard-Reymond a la parole.

Monsieur Pierre BERNARD-REYMOND, rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration » - Monsieur le ministre, Messieurs les présidents, Mesdames, Messieurs, mes chers collègues, deux mots simplement pour rappeler que mon prédécesseur, dans la fonction de rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration », mon collègue André Ferrand, avait souhaité que la Cour des comptes expertise la gestion des centres de rétention administrative, ce qu'a officiellement demandé notre président de la commission des finances, le 21 octobre 2008.

Le but de cette enquête était, notamment, d'évaluer plus précisément le coût de la politique de rétention des immigrés en situation irrégulière. C'est une tâche beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît. En effet, ce coût ne pouvait être connu par la simple lecture de documents budgétaires, les crédits étant répartis dans différentes missions et différents ministères.

La politique de l'immigration concerne en fait neuf ministères, quinze directions et treize programmes. Vingt pour cent seulement des crédits de la politique d'immigration et d'asile figurent dans la mission relevant du ministère de l'immigration. Au-delà de cet aspect proprement budgétaire, il convenait également de s'interroger sur le fonctionnement général des centres de rétention : capacité d'accueil, conditions de vie des retenus, assistance juridique, pluralité des services responsables de la gestion, durée de rétention.

Enfin, d'une façon plus générale, il convenait de s'interroger sur la réelle possibilité, pour le ministère de l'immigration en cours de constitution, de

disposer des outils nécessaires au pilotage budgétaire de la politique de rétention ; de faire le point sur le transfert de la gestion de ces centres, antérieurement gérés par la gendarmerie, la police aux frontières et la sécurité publique à la seule police aux frontières ; d'analyser les résultats des reconduites effectives à la frontière des étrangers en situation irrégulière ; d'examiner le programme d'investissement à prévoir dans les prochaines années ; d'étudier l'articulation entre les centres de rétention administrative, les CRA, et les lieux de rétention administrative, les LRA ; enfin d'examiner plus précisément la situation outre-mer.

Je tiens à saluer l'excellent travail des magistrats de la Cour des comptes que j'ai eu l'occasion de rencontrer une première fois, à mi-parcours de leurs travaux. Je les remercie d'avoir bien voulu venir éclairer la représentation nationale sur l'ensemble de ces sujets. Je propose, Monsieur le président, que vous leur donniez la parole.

Monsieur Alain PICHON, président de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes – Merci, Monsieur le président. Monsieur le ministre, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les sénateurs, comme l'a rappelé Monsieur le sénateur Bernard-Reymond, nous avons été saisis par la commission des finances du Sénat pour effectuer une enquête sur la gestion des centres de rétention administrative. Je me plais à souligner que nous avons, à une journée près, scrupuleusement respecté le délai de huit mois qui est imparti par la loi organique, non pas tant que c'était difficile de tenir ce délai...

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances – Hommage vous soit rendu.

Monsieur Alain PICHON, président de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes – ... Mais comme nous souhaitions faire un travail complet, approfondi avec beaucoup de visites sur place et, par ailleurs, donner à la contradiction nécessaire avec les administrations concernées tout le délai utile, je me plais à constater qu'en huit mois on tient, mais que le législateur, en fixant ce délai à huit mois, ne s'est pas trompé.

Deuxième remarque : le champ, le périmètre et la méthode de l'enquête méritent d'être signalés, parce qu'après en avoir débattu d'emblée avec vos collaborateurs et avoir précisé les choses avec Monsieur le sénateur Bernard-Reymond, on est arrivé à la conclusion qu'il fallait répondre aux questions légitimes qui se posaient, mais ne pas limiter nos investigations aux seuls centres de rétention administrative, mais qu'il fallait aussi étendre le contrôle aux lieux de rétention administrative. En revanche, nous avons considéré que les zones d'attente obéissaient à une autre logique. Bien sûr, cela fait partie du dispositif d'ensemble, mais nous avons estimé ne pas les traiter. Donc, le rapport parle bien des CRA et des LRA, mais pas des zones d'attente.

Par ailleurs, nous nous sommes interrogés sur le sens qu'il fallait donner au mot « gestion », qu'on pouvait prendre dans un cadre très étroit, uniquement

budgétaire, comptable et financier. Il y avait, sans doute, beaucoup de choses à dire. Nous avons aussi estimé, pour répondre aux questions qui ont été évoquées à l'instant, qu'il fallait aborder aussi la question de la gestion, sous l'angle humain, sous l'angle de la ressource humaine, sous l'angle des droits des personnes retenues, bref, et voir les objectifs chiffrés de cette politique, dont les enjeux sociétaux sont très élevés et dont le coût financier méritait d'être mieux cerné.

C'est une des premières réponses que l'on peut faire. Nous sommes arrivés à l'estimation globale que le coût de la rétention était de l'ordre de 200 millions, mais que l'ensemble de la politique de gestion et de maîtrise des flux migratoires devait s'inscrire plutôt dans une logique d'environ 450 à 500 millions d'euros.

L'enquête a donc porté auprès des administrations concernées, au premier rang desquelles celles dont Monsieur le ministre a la responsabilité, mais aussi auprès des services déconcentrés, notamment de la police aux frontières. La contradiction a été menée avec les administrations, avec aussi les responsables de centres, non pas directement, mais en passant par l'intermédiaire des préfets. Ce sont aux préfets que nous nous sommes adressés pour avoir la contradiction. Nous avons rencontré aussi quelques administrations, quelques entités qui sont concernées par ce sujet. Je voulais signaler notamment que Monsieur le contrôleur général Delarue nous a réservé le meilleur accueil, et nous avons estimé qu'il était utile de lui délivrer nos travaux provisoires pour qu'il puisse, éventuellement, nous faire part de ses observations.

Quelles sont les principales constatations auxquelles notre travail nous permet d'aboutir ? D'abord un grand enseignement : cela me paraît tellement évident que j'hésite un peu à le dire devant les spécialistes que vous êtes. Quand on parle de CRA et de LRA, on n'est pas tout à fait dans le même monde, c'est-à-dire que les CRA sont des centres, sont des lieux de droit indéniablement, qui se sont beaucoup améliorés. S'il fallait faire un bilan, du côté des CRA, on pourrait se montrer légitimement rassurés et satisfaits, alors que sans doute, du côté des lieux de rétention administrative, il y a encore quelques progrès à faire.

En ce qui concerne les CRA, onze ont été visités. Le rapport indique dans le détail les constatations qui ont été faites et les remarques. Indéniablement, le plan d'amélioration des conditions d'accueil et les récentes constructions qui ont été faites marquent un progrès très sensible dans ce domaine, d'autant que les centres qui avaient défrayé la chronique et que l'opinion, en tout cas les observateurs indépendants, avaient stigmatisés, ont été fermés pour certains d'entre eux, que des efforts et une réflexion ont été menés sur la technique de construction. On peut encore aller plus loin dans la nature du cahier des charges qui pourrait être imposé aux architectes et aux ingénieurs. On peut pousser la réflexion plus loin sur des détails : comment réserver des locaux pour les avocats, pour les interprètes ? Des questions aussi terre à terre que la nourriture, la distribution de soins, la distribution du feu pour ceux qui veulent fumer, et qui peut provoquer des incendies – il y a eu des cas. On est vraiment dans le concret, mais c'est ce qui fait la quotidienneté de la vie des centres.

Quelques remarques plus générales. Il faudrait, de notre point de vue, pousser un peu plus loin la réflexion sur la cartographie et la localisation des CRA. Il n'est pas sûr que le maillage du territoire national soit optimum. Certains centres créés sont un peu sous-employés, Monsieur le sénateur le sait bien ; d'autres, au contraire, sont en capacité limite. Il y a donc une réflexion à mener sur ce point, de même qu'il y a une réflexion à mener, pour l'avenir, sur la taille optimum que les CRA devraient représenter. Est-ce que 160, c'est le bon calibre ? Si on regarde ce qui se passe à l'étranger, on peut voir plus grand. Si on veut quelque chose, une gestion humaine, plus réaliste et plus optimale, c'est sans doute autour de 100, voire en dessous. Je ne dis pas que « *small is beautiful* », si vous m'autorisez cette locution britannique, mais il y a sans doute une réflexion là-dessus.

Sur l'accès aux droits et la garantie des droits, je n'y reviens pas, c'est évoqué. Il y a aussi, bien sûr, le lancinant et douloureux problème des mineurs, de la place des femmes dans ces centres de rétention, comment à la fois les protéger, pouvoir les retenir, mais dans des conditions qui soient conformes à la dignité humaine. Je n'insiste pas. Au moment de notre enquête – je me tourne vers Monsieur le ministre avec beaucoup de respect pour le choix qu'il a fait –, l'intention de la Cour n'était absolument pas de remettre en cause un choix politique. Ce n'est pas notre rôle, mais il nous est apparu que nous n'avions pas reçu d'éléments rassurants pour démontrer que le choix qui avait été fait de l'allotissement géographique, pour garantir les droits juridiques des retenus, représentait sensiblement une source d'économie budgétaire et financière, et que nous avions quelques inquiétudes sur ce point. Pendant la durée de l'enquête, des décisions de justice sont intervenues. Il ne m'appartient pas de les commenter. Donc, la situation est maintenant là où elle en est.

Sur les lieux de rétention administrative, on rentre dans un domaine où la situation est plus contrastée. Je dirai, d'une formule peut-être un peu brutale, que, dans beaucoup de ces lieux, notamment ceux qui sont situés dans des commissariats de police ou dans des lieux policiers en général, la frontière matérielle, concrète et humaine entre la rétention et la détention n'est pas toujours clairement tracée. Elle n'est pas forcément tracée, ne serait-ce que parce qu'il y a promiscuité, voire contiguïté des locaux. Elle n'est pas tracée, parce que les agents de l'administration, qui sont chargés de surveiller les retenus, sont aussi chargés de garder les détenus. Pour un policier, dans un commissariat, faire le partage entre un réfugié qui arrive du Kurdistan et le petit *dealer* ou le voleur à la tire, ce n'est pas toujours clairement établi, alors même qu'il a été affecté là, qu'il ne le demandait pas, et qu'il n'a été ni formé ni adapté à la nature spécifique de la mission d'accueil et de préservation des retenus qu'on attendait de lui.

Par ailleurs, beaucoup de LRA sont considérés comme provisoires : c'est souvent du provisoire qui persiste, qui perdure. Donc, le partage entre les LRA provisoires qu'on devrait supprimer ou transformer en CRA, ou des LRA qu'on devrait consolider en tant que tels, parce qu'ils correspondent à un maillage territorial plus normal, n'est pas toujours bien fait. Si, d'une manière générale, dans les CRA, on peut considérer que les droits fondamentaux des retenus sont

assurés, dans les LRA, je serai tenté de poursuivre ce que m'ont indiqué les rapporteurs, de dire que le diagnostic doit être un peu plus réservé, et moins optimiste.

Le rapport évoque quelques questions spécifiques sur lesquelles, Monsieur le président, je voudrais appeler l'attention de la commission et, bien sûr, du ministre et de ses collaborateurs. Nous avons beaucoup, avec le premier président Seguin, nous avons beaucoup réfléchi avant de l'écrire et de vous le transmettre. Trois choses. Je ne reviens pas sur l'allotissement géographique, j'en ai parlé.

Deuxièmement, il nous est apparu que l'existence du centre de rétention administrative de Coquelles, dans le Nord, à côté de Calais, posait un problème, dans la mesure où la France – c'est son rôle, c'est sa mission régaliennne – était tenue de conserver, de maintenir, de développer même ce centre, en raison de l'exigence que les Anglais avaient que nous retenions les gens qui brûlent d'aller chez eux, pour dire les choses comme cela. Comme les Britanniques ne font pas partie de l'espace de Schengen, c'est une espèce de contrainte supplémentaire. On s'était demandé, on a lancé un peu cela comme un test pour voir si, dans le cadre d'une réflexion et d'une négociation globale avec nos amis britanniques, la question du maintien, du statut, de la gestion et, derrière la gestion, du financement de Coquelles, ne pouvait pas faire l'objet d'une négociation pour inviter les autorités britanniques à considérer qu'ils pouvaient prendre une part dans la charge du fardeau que représente le financement de ce CRA.

Ceci, d'ailleurs, nous renvoie à une question plus générale, pour laquelle la Cour n'a pas mené d'investigation – je le dis –, mais un jour ou l'autre, il faudra peut-être envisager un financement européen un peu plus élargi que jusqu'à maintenant, et ne pas considérer que le financement de la rétention et, d'une manière générale, de la maîtrise des flux migratoires, qu'ils soient réguliers ou irréguliers, sur le continent européen, est une question qui relève de la seule responsabilité ou de la principale responsabilité des Etats. Il y a là une dimension indéniable.

Autre série de remarques : là, on rentre un peu plus dans notre cœur de métier. C'est, Monsieur le sénateur l'a évoqué, le fait que, malgré la création récente du ministère, qui a coïncidé, à une ou deux années près, avec la mise en œuvre de la LOLF, on n'a pas encore traduit la politique de rétention par une logique budgétaire « lolfienne », si vous m'autorisez cet adjectif. On est devant une politique, qui est principalement confiée à un ministère et à un ministre, avec une logique interministérielle puisque, entre sept et neuf ministères, selon les cas, sont concernés à des titres divers par ces questions. La politique est répartie entre trois programmes.

Le ministère lui-même, le ministère de l'immigration n'a pas la maîtrise des dépenses d'investissement, au sens strict du terme. Il y a une logique qui est partagée avec le ministère de l'intérieur. Ce manque d'unité budgétaire, qui ne nous paraît pas conforme à l'esprit, sinon à la lettre de l'article 7 de la LOLF, nuit à la visibilité, nuit à la clarté, nuit à la gestion de ces budgets, ne permet pas une

analyse, et sans doute une maîtrise des coûts, et rend la mesure de la performance et des résultats un peu plus compliquée qu'il n'y paraît.

On aurait pu espérer qu'avec la LOLF on aille un peu plus loin. Je crois, et je m'engage à titre personnel, qu'on est un peu au milieu du gué, c'est-à-dire qu'on a deux logiques. Le ministère doit-il être un ministère d'impulsion, de mission et laisser d'autres ministères intervenir avec une logique de service extérieur ou faut-il pousser la logique du ministère de l'immigration jusqu'à une complète acception du terme, avec, à ce moment-là, des moyens, des services et une dotation budgétaire globale d'ensemble qui permettrait de mieux absorber, de mieux maîtriser, de mieux évaluer sur le plan financier les enjeux d'aujourd'hui, en termes de finances publiques, de cette politique ? C'est un message que la Cour et son premier président m'ont autorisé à vous transmettre.

Une partie dans le rapport est assez descriptive, mais nous l'avons fait à dessein, car les rapporteurs se sont rendus sur place, respectivement en Guyane et à Mayotte. Je dois dire que, dans ce tableau globalement satisfaisant de la politique de maîtrise des flux migratoires, notamment des immigrés en situation irrégulière, le cas de Mayotte, matériellement et concrètement, et le cas de la Guyane, par des choix malheureux qui ont été faits d'implantation des centres, et par la difficulté indéniable qu'il y a à maîtriser les flux sur un territoire immense et, ô combien difficile à contrôler, le cas donc de la politique outre-mer n'est pas globalement bon.

Nous allons d'ailleurs poursuivre nos investigations, non pas en Guyane et à Mayotte, mais cette fois-ci sur la deuxième étape, c'est-à-dire La Réunion, car Mayotte n'est que le premier point avancé. Ensuite, la deuxième étape, c'est La Réunion et les Antilles, pour pouvoir tracer une évaluation un peu globale de l'action publique, en ce qui concerne la maîtrise des flux migratoires.

La réflexion pour l'avenir est de se demander, si la gestion de ces centres est quelque chose qui doit être pérenne, ou si c'est un moment particulier, et s'il faut essayer d'aller au-delà, d'abord en ayant un choix à faire avec des solutions autres ou alternatives. Je pense, notamment, aux mesures d'aides au retour. Il faut bien considérer qu'elles se heurtent à deux types de difficultés. Une s'est améliorée, parce qu'un effort a été fait : c'est la sécurité juridique des actes qui sont pris. L'annulation par les tribunaux administratifs occupe beaucoup ces tribunaux, c'est une tâche très lourde. Si on voulait d'ailleurs faire le bilan global du coût de la maîtrise des flux migratoires, il faudrait intégrer, faire une analyse des coûts de fonctionnement d'une partie des tribunaux administratifs. Les TA, pour utiliser leur sigle, sont occupés maintenant, à deux tiers ou à trois quarts de temps, par le contentieux de l'immigration. Il y a ce problème.

Il y a un deuxième problème, dont je ne soupçonnais pas l'ampleur, je le confesse : c'est la « mauvaise volonté », ou la relative inertie, ou l'inefficacité dont font preuve les autorités consulaires des pays des ressortissants pour octroyer des laissez-passer consulaires, ce qui est le préalable à un retour dans de bonnes conditions dans le pays d'origine. Il y a manifestement un

dysfonctionnement, une difficulté. Voilà, Monsieur le président, ce que je voulais faire ressortir de notre travail. Bien sûr, nous restons à votre disposition, avec mes collègues rapporteurs, qui se sont encore plus investis que moi sur ce sujet.

Conclusion : une gestion globalement en progrès, mais encore perfectible, notamment sur les LRA. Une politique dont les coûts mériteraient d'être mieux cernés, mieux connus et mieux maîtrisés, même si on est arrivé, et le rapport en fait état, à des analyses de coûts comparatifs très différenciés d'ailleurs d'un CRA ou d'un LRA à l'autre. C'est un des enseignements. Sans doute, des choix politiques structurels et organisationnels pour mieux asseoir la responsabilité politique, et pour mieux permettre à l'administration centrale de donner des instructions assez précises, car nous avons le sentiment que les chefs de centres sont parfois – je ne dirai pas laissés à eux-mêmes – mais manquent d'un cadre, d'un référentiel, et en viennent à prendre des initiatives qui, d'ailleurs, ne sont pas forcément mal reçues ou mal orientées, mais on voit quand même qu'il y a des pratiques très différentes d'un centre à l'autre, ce qui peut créer des situations d'inégalité ou de déni de droit.

Voilà le constat que nous pouvons faire sur cette question sociétale qui, à nos yeux, doit s'inscrire maintenant dans la durée.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances – Je remercie le président Pichon, qui a rendu compte des observations et des principaux enseignements que la Cour a tirés de l'enquête qu'elle a diligentée, à la demande de la commission des finances, sur les centres de rétention administrative.

Au fond, les centres de rétention : *satisfecit* relatif. Vous avez étendu votre investigation sur les lieux de rétention administrative pour constater qu'il y avait là des marges de progression, incontestablement. Nous avons bien noté vos observations, notamment le centre de Coquelles. Au fond, à Coquelles, ce sont des gens qui veulent aller en Grande-Bretagne et qu'on retient en France. Que pourrait-on faire, pour faciliter le franchissement de la Manche, Monsieur le ministre ? Y a-t-il moyen d'organiser avec les Britanniques un transit plus fluide ? Ils entrent assez facilement, mais on les empêche de sortir. C'est un peu le problème auquel nous sommes confrontés.

La logique « lolfienne » : naturellement nous avons de la tendresse pour le respect de la logique « lolfienne ». Sans doute y a-t-il encore des progrès à faire pour mieux appréhender le coût de la mission, dont vous avez la charge. Je ne doute pas que vous y parveniez. Le problème spécifique de la Guyane et de Mayotte : j'ai vu les statistiques des reconduites à la frontière, et je me demandais combien de personnes cela concernait. Il y a peut-être des récidivistes qui se recyclent mensuellement. Peut-être pourrez-vous nous éclairer sur ce point particulier.

Au fond, c'est un ministère qui est nouveau, et il vous appartient sans doute, Monsieur le ministre, de le consacrer en lui permettant de s'affranchir un

peu plus de la tutelle du ministère de l'intérieur. Il y a d'incontestables résultats positifs et il y a encore quelques marges de progression. C'est ce que nous entendons en écoutant le rapport du président Pichon.

Monsieur Eric BESSON, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire – Merci Monsieur le président, Monsieur le président de la commission des finances, Monsieur le président de la commission des lois, Monsieur le rapporteur, Monsieur le président de la 4^{ème} chambre, Mesdames et Messieurs les sénateurs. La commission des finances a mandaté la Cour des comptes afin qu'elle effectue, vous l'avez rappelé, une enquête sur la gestion des centres et locaux de rétention administrative, en application normale de son droit de suite, dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances.

Ce rapport provisoire de la Cour des comptes, complété par la synthèse transmise par son premier président, me semble tout à fait intéressant. Il met en lumière quelques éléments marquants de l'organisation du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire et de sa traduction budgétaire et comptable dans un seul domaine, celui de la lutte contre l'immigration irrégulière, et plus précisément encore celui de la rétention administrative.

Nombre de constats de ce rapport nous conduisent à revenir sur certains points majeurs relatifs au budget et à l'organisation du ministère. Vous venez de rappeler, Monsieur le président, l'extrême jeunesse et la très récente constitution même de ce ministère, puisqu'elle remonte à décembre 2007. C'est en effet la première fois en France, depuis 1958, qu'est créé un ministère régalien, et qui plus est, par agrégation de services et de personnels venus des différents ministères, pour l'essentiel intérieur, affaires sociales, affaires étrangères.

Cette création répondait à un besoin évident. Des pays toujours plus nombreux se dotent d'un ministère de l'immigration, dans un souci de cohérence et d'efficacité. J'y insiste d'un mot, parce qu'au-delà de nos discussions, il arrive dans le débat public français que l'on s'interroge sur la pertinence même d'un ministère de ce type. Je constate simplement que, pendant les quarante-huit dernières heures, j'ai présidé un colloque de l'OCDE. Autour de la table, j'avais quantité de ministres de l'immigration de partout dans le monde, et je dirai que, chaque mois, se créent de nouveaux ministères de l'immigration dans chacun de nos pays. A l'heure du déjeuner, j'ai rencontré le ministre fédéral canadien de l'immigration, et quand nous évoquions les questions qui sont celles que nous évoquons cet après-midi, il y avait non seulement une grande cohérence d'analyse, mais surtout on s'apercevait qu'on travaillait exactement sur les mêmes périmètres.

Je crois donc que l'éclatement des missions entre plusieurs administrations était, à l'évidence, un mauvais choix. Je disais donc qu'il n'y a pas d'exception française en la matière. L'exigence de lutte contre l'immigration irrégulière et de maîtrise des flux migratoires est partagée avec l'ensemble des pays appartenant à

l'espace Schengen. Elle est la condition indispensable à la libre circulation des personnes en Europe. Nos engagements européens, de l'accord signé à Schengen le 14 juin 1985 jusqu'au pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté sous présidence française le 16 octobre 2008, vont dans ce sens.

C'est donc un tout jeune ministère, encore en phase de transition cette année, qui devrait passer en phase de consolidation, en régime de croisière, si je puis dire, dès l'an prochain, ce dont témoignera le projet de budget pour 2010 qui vous sera soumis à l'automne. Dans un contexte marqué par la révision générale des politiques publiques et le souci d'un État assurant le meilleur service à nos concitoyens au meilleur coût, la création d'un nouveau ministère, conçu comme une administration de mission et devant œuvrer en étroite liaison avec les services d'autres ministères, tout particulièrement intérieur et affaires étrangères, la recherche du meilleur coût et des meilleures synergies était indispensable.

Je vous dirai très simplement, Messieurs les présidents, que cela ne me pose pas franchement un très grand problème. Je sais bien que le poids supposé des ministres est étroitement corrélé à la taille de leurs services, aux administrations qu'ils ont sous leur responsabilité, que la tentation – il m'arrive de ne pas y échapper – est d'essayer d'élargir son périmètre et ses moyens.

En même temps, je veux vous dire très franchement que, pour avoir exercé précédemment la mission de secrétaire d'État à l'évaluation et avoir participé, avec certains d'entre vous, et notamment Philippe Marini aux réunions sur la RGPP, je crois que ces préoccupations de mutualisation, de meilleure utilisation de l'argent public, d'absence de doublon, doivent faire partie de nos préoccupations. Je n'ai pas la préoccupation essentielle de m'émanciper du ministère de l'intérieur. J'ai la préoccupation essentielle de bien fonctionner avec le ministère de l'intérieur. Pour autant que je puisse en juger depuis six mois, il se trouve qu'humainement l'actuel ministre de l'intérieur connaît bien les dossiers qui sont les miens, ce qui devrait faciliter la coopération.

Au-delà des hommes, je crois très sincèrement que nous collaborons dans un très bon état d'esprit et je ne suis pas – je pourrais parler de l'informatique, je pourrais parler d'un certain nombre de services qui nous sont fournis – je ne suis pas absolument persuadé qu'il faille que je demande au Premier ministre, dans les arbitrages, des moyens supplémentaires, poste par poste, mais je vais revenir sur ces éléments.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances – Pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté, je précise que ce n'est pas forcément cela que nous préconisons.

Monsieur Eric BESSON, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire – Je réponds à la question qui m'est posée, par ailleurs, parfois.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances – C'est que nous puissions avoir une parfaite connaissance de ce que coûtent les moyens dont vous avez besoin et dont vous disposez, alors qu'actuellement ils se trouvent dispersés et qu'on a une vision fragmentaire de l'ensemble des moyens qui sont mis à votre disposition. C'est une question d'image fidèle et de capacité qui vous est donnée de maîtriser la dépense publique et de veiller à la performance publique.

Monsieur Eric BESSON, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire – Je suis d'accord. Merci, Monsieur le président, j'en viens justement à votre observation. Cet objectif se concrétise par des modalités d'organisation qui donnent lieu, pour partie, à des observations de la Cour des comptes, observations techniquement pertinentes, mais qui ne conduisent pas nécessairement – ça n'en n'est pas la vocation – à des solutions évidentes et directement opérationnelles.

Je voudrais illustrer ce propos par quelques exemples. L'idée d'un transfert de la police aux frontières au ministère de l'immigration, citée comme une piste par le rapport de la Cour, apparaît en contradiction avec l'un des objectifs majeurs de la RGPP, celui de regrouper toutes les forces de police au sein d'un seul ministère. De plus, la police aux frontières n'est pas le seul service à contribuer à lutter contre l'immigration clandestine. Tous les services, police, gendarmerie, notamment, y participent. De plus, la force d'une politique menée n'est pas directement conditionnée aux effectifs dépendants directement du ministère qui la conduit.

Il en va de même des conventions de délégation passées avec le ministère de l'intérieur, que ce soit avec la direction de l'évaluation, de la programmation, des affaires financières et immobilières pour la gestion technique des programmes de construction des CRA, ou de la direction de l'administration de la police nationale pour la gestion des crédits de fonctionnement des CRA. Ces conventions sont et – je le crois franchement – resteront nécessaires, la création de services propres dédiés au sein du ministère de l'immigration étant inéluctablement plus coûteuse. Je le traduis en termes très simples : si nous devons créer les services spécifiques pour chacun des postes que je viens de citer, je vous assure qu'en termes budgétaires, ce serait une augmentation colossale, contraire à d'autres objectifs que nous nous assignons.

L'existence de ces conventions ne dessaisit pas ce ministère de ses responsabilités. Les conventions ne m'empêchent absolument pas de travailler sur les sujets qui sont les miens. Dans la même logique, les services des préfectures et des consulats sont totalement sous l'autorité du ministère et à sa disposition, pour la politique engagée, et pour la partie qui me concerne au sein de ce ministère. Au-delà de ces constats, nous sommes très attachés à faire évoluer cette organisation dans un double objectif : une meilleure efficacité et une meilleure lisibilité de la dépense. Il est vrai, vous l'avez souligné, que les crédits consacrés aux CRA et aux LRA sont inscrits au sein de trois grands programmes budgétaires : le 303 – immigration et asile – qui relève de mon ministère, les

programmes 152 – gendarmerie – ,176 – police nationale – qui relèvent du ministère de l'intérieur.

Cette répartition des crédits s'explique, je crois, très simplement. Le ministère de l'immigration est compétent pour les questions de fonctionnement. Le ministère de l'intérieur l'est pour les questions de personnels, policiers ou gendarmes, et les questions de soutien qui ne sont pas systématiquement liées à des actions de lutte contre l'immigration irrégulière. Ainsi, les interpellations d'étrangers en situation irrégulière sont souvent, et même très souvent, connexes à d'autres infractions et consécutives à des opérations de contrôles policiers ayant une vocation plus générale de lutte contre toutes les formes d'insécurité.

Je souhaite faire évoluer cette situation, soit pour mieux affirmer la responsabilité propre de ce ministère, soit pour rendre plus lisibles – vous venez d'y faire allusion – les dépenses consacrées aux CRA et aux LRA. Ainsi, j'ai obtenu, dans les arbitrages budgétaires, que dans le budget 2010 qui vous sera prochainement soumis, les crédits consacrés à l'immobilier des CRA soient transférés du ministère de l'intérieur vers le ministère de l'immigration. Le code des étrangers sur l'entrée et le séjour des étrangers va d'ailleurs être modifié en ce sens. Cette modification vous sera soumise, lors de l'élaboration des textes réglementaires liés à la loi « Gendarmerie », actuellement en discussion.

Des progrès restent à faire en matière d'identification des dépenses pour les CRA, comme pour les LRA. Des pistes sont actuellement à l'étude. Je peux vous dire que je ferai très rapidement des propositions à mon collègue ministre de l'intérieur pour améliorer le dispositif et répondre aux interrogations du rapport de la Cour, en particulier pour les dépenses faites dans les LRA.

Je voudrais maintenant apporter quelques réponses détaillées à des questions pointées par le rapport de la Cour et des préoccupations du rapporteur de la commission. Je ne sais pas, Monsieur le président, si je peux vous demander juste un point d'organisation. Monsieur le rapporteur...

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances –
Le rapporteur spécial va vous interroger tout à l'heure.

Monsieur Eric BESSON, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire – D'accord. Si vous le voulez bien, Monsieur le président, et avec votre accord, je m'en tiens là pour l'intervention liminaire. J'aurai, si vous le voulez bien, beaucoup de précisions à apporter, par exemple sur le coût des reconduites à la frontière, sur l'état des CRA, etc. Si vous en étiez d'accord, comme il y a, me semble-t-il, des préoccupations proches, je pourrai mêler mes réponses.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances –
Très bien. Cela rendra plus d'interactivité à notre audition pour suite à donner. Peut-être que le président de la commission des lois, qui a un problème d'extinction de voix...

Monsieur Jean-Jacques HUEST, président de la commission des lois –
Je vais essayer quand même, même si c'est difficile.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances –
Vous pouvez l'écrire si vous voulez.

Monsieur Jean-Jacques HUEST, président de la commission des lois –
Le rapport de la Cour des comptes a noté une augmentation de la durée moyenne de séjour dans les locaux de rétention administrative. La durée est de 55 heures, alors que la durée légale est de 48 heures. Pouvez-vous indiquer s'il y aura une amélioration progressive ? Les conditions de rétention dans ces locaux sont précaires et l'accès aux droits est difficile. Quelles actions comptez-vous engager pour réduire la durée de la rétention dans les LRA, qui sont peu distincts des locaux de garde à vue, bien souvent, l'avez-vous noté ? Nous l'avons noté aussi.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances –
Monsieur le ministre, voulez-vous répondre au président de la commission des lois ?

Monsieur Eric BESSON, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire – Monsieur le président, il me manque une précision que j'ai besoin de demander à mes services, parce que la durée que vous indiquez ne correspond pas aux chiffres que j'ai.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances –
C'est pour l'année 2008. C'est la durée sur l'échantillon des LRA visités.

Monsieur Eric BESSON, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire – Cela ne correspond pas à la statistique officielle que j'ai. C'est pour cela que je voulais prendre le temps d'interroger mes services sur cette divergence que je ne connaissais pas.

Monsieur Géraud GUIBERT, conseiller-maître à la Cour des comptes –
Cette statistique sur les LRA n'existe pas, à notre connaissance. La durée de rétention dans les LRA, nous l'avons demandée au ministère, elle ne nous a pas été donnée.

Monsieur Eric BESSON, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire – L'indication que j'ai est que la durée maximum de 48 heures est respectée. J'entends qu'à travers votre échantillon – je l'ignorais – elle ne le serait pas. C'est bien comme cela que je dois le comprendre ?

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances –
Il faut rappeler que la durée de 48 heures peut être dépassée ponctuellement dans un cas très précis.

Monsieur Eric BESSON, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire – Dans un cas. Elle est portée à cinq jours dans un cas très précis, mais numériquement, *a priori*, ce cas est marginal par rapport à l'ensemble des situations des LRA. Donc, j'ai du mal à comprendre qu'il puisse impacter la moyenne de telle façon.

Monsieur Géraud GUIBERT, conseiller-maître à la Cour des comptes – En tout cas, notre conclusion n'est pas que la durée de rétention dans les LRA, est contraire à la loi. Si c'est cela la question, ce n'est pas du tout la conclusion de la Cour. Simplement, c'est vrai qu'elle était, dans l'échantillon, de 55 heures. C'est le constat que nous faisons sur l'échantillon, mais sans en tirer de conséquences. Il y a un endroit dans l'échantillon où il est vrai que, jusqu'à un passé récent, pour ne pas le nommer, Bastia, il y a eu un dépassement très fort et, manifestement, contraire à la loi. Ce n'est plus le cas depuis quelque temps.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances – En fait, la durée moyenne n'est pas une indication significative ; seuls comptent les dépassements. Si vous prenez la durée moyenne, cela peut dissimuler des durées tout à fait illégales.

Monsieur Eric BESSON, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire – Je dois porter à votre connaissance, Monsieur le président, que les juges des libertés et de la détention sont en France particulièrement sourcilieux, c'est le moins que l'on puisse dire et que tout dépassement peut leur être soumis. Vous pouvez deviner, les uns et les autres, ce que seraient leurs décisions.

Monsieur Géraud GUIBERT, conseiller-maître à la Cour des comptes – Si vous le permettez, cette durée a quand même une certaine importance de notre point de vue, du point de vue du rapport, puisque ce sont des locaux dans lesquels la durée compte beaucoup. Il faut qu'on ait pleinement conscience de cela.

Monsieur Eric BESSON, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire – Sur les LRA, peut-être quelques chiffres pour redonner les proportions. D'après les chiffres que j'ai, les LRA ont concerné 858 personnes l'année dernière, contre 34 777 en centres de rétention administrative. Je ne dis pas cela pour sous-estimer la question, mais la ramener à ses proportions.

Deuxième chose, on vient de le dire, les personnes en LRA restent au maximum 48 heures légalement, alors que le délai est de 32 jours dans les centres de rétention administrative. Cela dit, il est vrai qu'il en existe 47 en métropole et outre-mer, qui sont permanents et que beaucoup se trouvent, de façon complémentaire, dans les régions où il n'y a pas de CRA, mais vous avez raison – la Cour l'indique, et vous le soulignez – la situation n'est pas satisfaisante pour trois raisons.

D'abord la répartition géographique mérite d'être revue. Un travail vient d'être engagé par les services de mon ministère en ce sens. Ensuite, ils doivent être mis aux normes ou fermés, s'il est besoin, parce qu'il existe des cas, où il est vrai que la situation n'est pas satisfaisante. Enfin, il faut mieux distinguer l'activité LRA des activités traditionnelles de police et de gendarmerie, vous l'avez dit tout à l'heure, du point de vue immobilier. Je suis d'accord pour dire que la situation dans les LRA mérite d'être améliorée et rationalisée.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances – Monsieur le président de la commission des lois a-t-il une autre question ?

Monsieur Jean-Jacques HYEST, président de la commission des lois – Le contrôleur général des lieux privatifs de liberté, lors d'une audition de la commission des lois, a relevé que, dans les nouveaux centres de rétention, les chambres d'isolement étaient conçues sur le modèle des cellules de dégrisement dans les commissariats ou les brigades de gendarmerie, ce qui conduit à une aggravation des conditions d'isolement, facteurs de tension. Il semble que ces pratiques soient très diverses dans les centres de rétention, en matière d'isolement. Pourriez-vous nous indiquer s'il pourrait y avoir des consignes pour préciser les limites des cas dans lesquels il est nécessaire de placer un étranger en isolement ?

Monsieur Eric BESSON, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire – Vous avez raison, Monsieur le président, je crois que ce sont des cas assez marginaux, mais là aussi nous avons lancé une étude interne pour homogénéiser nos politiques en la matière, parce que les disparités de gestion concrète de ces situations sont grandes. Quant à ce qui concerne les raisons pour lesquelles il peut y avoir isolement, vous les devinez aisément.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances – Je demande à notre rapporteur spécial de vous soumettre maintenant ses questions.

Monsieur Pierre BERNARD-REYMOND, rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration » - Je voudrais remercier à nouveau Monsieur le président Pichon et Messieurs les magistrats de la Cour des comptes pour l'excellent et important travail réalisé à la demande du Sénat.

Je résumerai l'esprit de ce rapport par une phrase que j'ai puisée dans le rapport lui-même, qui est celle-ci : *« Les efforts de coordination, de rationalisation sont incontestables, mais ils méritent d'être poursuivis. »* C'est également dans cet esprit, Monsieur le ministre, que je souhaiterais, à mon tour, évoquer quelques questions sur les sujets qui nous réunissent cet après-midi, plusieurs de ces questions ayant déjà été examinées ou évoquées dans le début de cette réunion.

Votre ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a été conçu comme une administration de mission, avec des effectifs, somme toute, modestes, sans administration décentralisée et sans budget d'investissement. Vous devez donc faire appel, comme on vient de le rappeler, Monsieur le ministre, à d'autres ministères pour mettre en œuvre la politique que vous concevez, en particulier pour les questions qui nous occupent aujourd'hui, avec les ministères de l'intérieur et de la défense. Le rapport que nous venons d'entendre a bien mis en lumière les limites de cette situation que vous avez très certainement vous-même ressenties.

Vous venez en partie de répondre sur ce sujet, mais le moment n'est-il tout de même pas venu de réfléchir à un élargissement du périmètre de votre ministère, en particulier pour la gestion directe des crédits de fonctionnement ? Sans rendre pour autant incompatibles les objectifs de la LOLF et les objectifs de la RGPP – vous venez vous-même d'évoquer cette question – et non plus sans en faire une question de principe pour élargir systématiquement tout ministère, mais pour des raisons, au contraire de clarté et d'efficacité.

Je crois qu'il faut accepter une certaine complémentarité, sans pour autant faire l'éloge de la complexité, pour obtenir plus d'efficacité, mais aussi plus de clarté. C'est ainsi que, dans la situation actuelle, on ne parvient pas, par exemple, à chiffrer précisément le coût total des reconduites à la frontière. La Cour des comptes, elle-même, a tenté de le faire, mais hors coûts des frais d'interpellation, hors coûts des frais d'éloignement, hors coûts des frais de justice, dont on vient de rappeler à quel point ils étaient importants pour les tribunaux administratifs.

L'identification de la dépense est encore plus difficile pour les lieux de rétention administrative qui sont intégrés à d'autres structures, en particulier de la police, et dont on peut d'ailleurs se demander s'il ne faudrait pas progressivement les supprimer au profit des seuls centres de rétention, en tenant compte néanmoins des disparités géographiques de notre territoire. C'est une première question.

Je dirais également, dans le cadre de cette première question, que l'on peut s'interroger sur l'importance croissante – j'en suis persuadé – de votre ministère. L'évolution, aussi bien des différences de niveaux de vie à la surface du monde, les réfugiés climatiques auxquels nous devons peut-être un jour faire face, l'évolution d'une politique européenne de l'immigration vont donner davantage d'importance encore à votre ministère, et je ne sais si vous pourrez vous contenter très longtemps d'être simplement un ministère de mission. La deuxième question donc porte...

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances – Si vous voulez bien, on va demander au ministre de répondre à la première question.

Monsieur Eric BESSON, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire – Sur la première partie

de principe, je ne reviens sur ce que j'ai dit tout à l'heure. J'entends que vous me poussez à être plus ambitieux et plus exigeant. Je vais ressortir de cette pièce avec cette détermination. Je vous en remercie. Une petite précision : ce n'est pas tant de budget de fonctionnement, mais de moyens de soutien, de budgets de soutien que nous pourrions avoir besoin.

Concernant ce que vous venez de dire sur les flux migratoires, je vous confirme, nous nous attendons – quand je dis nous, ce n'est pas le ministère dont j'ai la charge, c'est l'ensemble des ministres européens, africains, latino-américains ou asiatiques - à une augmentation des flux migratoires. Parfois, pour des raisons extrêmement positives, la mondialisation n'est pas simplement celle des capitaux, elle est aussi celle des femmes et des hommes. Nous encourageons cette migration, dite de circulation. Parfois pour des problèmes de pauvreté ou de guerres intestines, de guerres civiles ou de guerres interétatiques... De ce point de vue, vous avez entièrement raison. Il est l'un des sujets les plus difficiles que l'Union européenne ait à traiter en ce moment, celui de l'augmentation très forte de la demande d'asile.

Le ministère dont j'ai la responsabilité, la moitié de son budget est consacrée à l'asile, et dans les quatre noms ou thèmes qui figurent dans l'intitulé du ministère, finalement, s'il n'était pas déjà à rallonges, je pense qu'il mériterait qu'on ajoute « asile », parce que l'asile, c'est la moitié de l'activité de ce ministère. De ce point de vue, nous sommes en augmentation forte : plus 20 % l'année dernière, plus 19 % de demandes sur les premiers mois de cette année, au point d'ailleurs que, sur le plan budgétaire, le Premier ministre a donné son accord pour que nous constatons, *a posteriori*, les besoins budgétaires, puisqu'ils sont mécaniques, et que nous ne cherchions plus à donner une enveloppe très précise que nous sommes actuellement incapables de tenir.

Cela correspond à un phénomène planétaire. Je vous citais tout à l'heure le ministre canadien qui me disait que c'était plus 30 % chez lui. C'est ce que nous débattons actuellement avec nos partenaires européens. Vous avez raison, la gestion des flux migratoires, la gestion intelligente, équilibrée, maîtrisée des flux migratoires est l'une des données de base des deux décennies qui viennent. Ce phénomène va s'accroître. Je reviendrai plus en détail sur les questions.

Monsieur Pierre BERNARD-REYMOND, rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration » - Ma deuxième question porte sur le bilan de la politique de reconduite à la frontière. On constate simultanément une hausse sensible des mesures d'éloignement prononcées mais, en même temps, une baisse du taux d'exécution des mesures d'éloignement forcées, qui ne représentent que 20 % des mesures prononcées. Moins d'une mesure d'éloignement forcée sur cinq est exécutée. On sait à quoi cela est dû.

Il y a d'abord des procédures incorrectes, sanctionnées par le juge qui décide de la libération des retenus. Il y a aussi une raison importante, qui est le refus du pays tiers d'accorder des laissez-passer, et puis parfois la libération de retenus, faute de places dans les CRA. Comment remédier à ces lacunes, et

comment rendre cette politique plus efficace ? Ne devrait-on pas, notamment, faire un effort de formation professionnelle pour que les procédures encourrent moins souvent la sanction du juge ?

Enfin, autre élément sur lequel on pourrait réfléchir : qu'en est-il de l'influence des accords passés avec certains pays sur la délivrance des laissez-passer ? Le fait d'avoir signé des accords avec un certain nombre de pays, africains notamment, vous a-t-il permis de sentir une autre politique ou un autre état d'esprit de ces pays, à l'égard de la délivrance des laissez-passer de leurs nationaux ?

Monsieur Eric BESSON, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire – Je reviens un peu en détail sur le taux d'exécution. Je sais qu'il vous préoccupe, et la Cour aussi. Il convient de l'analyser dans son évolution au cours des années et au regard des causes d'échec, comme vous venez de l'évoquer. De 2001 à 2006, le taux d'exécution de ce qu'on appelait les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière a constamment progressé, passant de 16,6 % à 25,7 %, le nombre d'APRF exécutés passant sur la même période de 6 161 en 2001, à 16 616 en 2006.

Depuis 2007, les obligations de quitter le territoire français, les OQTF en jargon, en nombre beaucoup plus important que les APRF, sont appliqués, ce qui fait mécaniquement baisser le taux. S'agissant des causes de non-exécution, j'en retiens deux que vous venez d'évoquer, et qui sont essentielles. L'annulation des procédures par décision de justice, pratiquement 34 % en 2008, et la non-obtention des laissez-passer consulaires, environ 22 % en 2008. Dans les décisions judiciaires, la part des tribunaux administratifs reste tout à fait modeste avec moins de 3,5 %. Ce sont donc les décisions des juges des libertés et de la détention qui contribuent prioritairement à faire échec aux reconduites.

Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport, il est très difficile de s'appuyer sur une jurisprudence constante. Je me réjouis de pouvoir m'appuyer, sur ce point, sur une citation de la Cour des comptes. On ne peut faire une liste exhaustive des moyens auxquels il est fait droit. Le souci du détail peut varier d'un juge à l'autre. J'ai entendu dire que nombre de services de préfecture cherchaient à éviter l'usage de certains CRA bénéficiant, si je puis dire, de juges des libertés et de la détention particulièrement sourcilleux.

S'agissant des laissez-passer consulaires, un travail actif est engagé. Il sera amplifié, pour mieux motiver les consulats étrangers et les gouvernements concernés, dans le cadre – c'est le sens de votre question – notamment des accords de gestion concertée des flux migratoires.

Je réponds maintenant très directement à votre question. Les huit accords qu'avait signés mon prédécesseur Brice Hortefeux, et le neuvième que j'ai signé au Cameroun, il y a quelques semaines, sont trop jeunes, si je puis dire, trop récents pour avoir une évaluation sérieuse. Il semble bien qu'il y ait une réelle

amélioration dans l'obtention des laissez-passer consulaires. De toute façon, nous avons pour la mise en œuvre, ce sera confirmé le moment venu, un dialogue ininterrompu, puisque nos accords font l'objet chaque fois d'un comité de suivi. Dans le comité de suivi, au niveau des services, parfois moi-même, nous mettons tout sur la table dans l'application de cet accord, et notamment les laissez-passer consulaires.

Cela ira plus loin puisque, lors d'une réunion interministérielle récente qu'il a présidée, le Premier ministre a indiqué qu'en matière de crédits de développement, nous tiendrions compte maintenant de la signature d'accords migratoires. Autrement dit, il n'y aura, pour que les choses soient claires, ni sanction ni chantage, mais il y aura, si je puis dire bonification, bonus accordé aux pays avec lesquels nous avons signé des accords migratoires. Donc, la réponse est très clairement qu'en tendance il y a amélioration, et que plus nous parviendrons à ce qu'il y ait d'accords migratoires bilatéraux, moins nous aurons de difficultés pour les laissez-passer consulaires. C'est une gestion fine et quotidienne, vous avez raison.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances – Peut-être avez-vous des indicateurs pour évaluer les consulats ? J'imagine que certains consulats manifestent peu d'empressement à délivrer des laissez-passer, alors que d'autres peut-être sont plus prompts. Ces indicateurs vous permettent-ils d'obtenir du ministère des Affaires étrangères la pression suffisante ? Parce que nous sommes nombreux à avoir pu rencontrer des préfets désespérés qui parvenaient, au terme de procédures extrêmement compliquées, à des reconduites à la frontière, et tout cela échouait, parce qu'il n'y avait pas de laissez-passer consulaire.

Monsieur Eric BESSON, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire – Vous avez raison, nous avons ces indicateurs. Tel ou tel pays n'a pas nécessairement la même politique au travers de tel ou tel de ses consulats. C'est donc une gestion assez fine. Pour parler sans « langue de bois », les reconduites à la frontière ne sont qu'une partie des relations que la France entretient avec ces pays, et il arrive que la pression soit un petit peu levée, si je puis dire, parce qu'il y a d'autres considérations diplomatiques, commerciales, etc., qui font que, parfois, nous n'allons pas aussi loin que nous l'aimerions.

Si vous le permettez, Monsieur le président, pour illustrer d'un mot ou d'un chiffre ce que je disais sur le développement solidaire, le projet de loi de finances qui vous sera soumis vous proposera de voter une forte augmentation des crédits de développement solidaire, qui devraient passer de 26,5 millions à 35 millions d'euros, hausse significative qui nous permet de développer cette politique d'accords migratoires que j'évoquais tout à l'heure.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances – C'est très bien, compte tenu de nos moyens financiers qui, comme chacun sait, sont considérables mais il y a quand même des consulats qui font un véritable

sabotage et qui font tout pour faire échouer les procédures. On ne peut pas en rester là, sinon on affiche une inertie qui, quelquefois, confine à l'impuissance ou la pusillanimité, ce qui serait fâcheux.

Monsieur Eric BESSON, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire – Monsieur le président, vous avez une liberté de ton que j'envie.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances – J'en use.

Monsieur Eric BESSON, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire – Cela ne m'empêche pas de partager votre préoccupation et de vous dire que nous faisons tout, à l'échelle de nos moyens, pour la satisfaire.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances – Très bien. Monsieur le rapporteur spécial.

Monsieur Pierre BERNARD-REYMOND, rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration » - Ma troisième question concerne les disparités qui sont constatées dans la gestion des centres de rétention. Par exemple, j'ai noté dans le rapport de la Cour qu'à Bobigny on ne renouvelle jamais la rétention au-delà de 15 jours, alors que dans d'autres centres on utilise à plein les possibilités de la loi, c'est-à-dire 32 jours. Le taux de retenus éloignés varie considérablement. J'ai noté qu'il y avait un taux de retours au CRA de Perpignan qui était de 81,7 % et il est de 12,5 % pour Bobigny. C'est à la page 98 du rapport.

D'autre part, la problématique de l'accueil des femmes n'est pas traitée de la même façon dans tous les centres. L'appareil statistique mériterait également d'être harmonisé et complété. On ne connaît pas le taux de retour d'un retenu dans un même centre : certains y reviennent deux, trois, quatre, cinq fois ; il n'y a pas de statistiques pour savoir combien reviennent de façon assez régulière dans les centres, à la suite de nouvelles arrestations.

Il n'existe pas de comptabilité des enfants accueillis dans les centres. Seule la CIMADE les comptabilise. Les chambres de sécurité sont plus ou moins utilisées selon les centres. Il y en a qui en font un usage très fréquent et relativement prolongé, et d'autres dans lesquels les chambres de sécurité ne sont pratiquement jamais utilisées. On ne dispose pas non plus de statistiques sur le destin des retenus dans les LRA. Sont-ils expulsés ? Combien sont libérés ? Sont-ils envoyés en CRA ? Nous n'avons pas d'appareil statistique pour le savoir.

D'autre part, la gestion unifiée par la police aux frontières permettra, je pense, d'harmoniser et d'améliorer cette gestion. Nous serions heureux de savoir où vous en êtes, de ce point de vue, savoir si vous rencontrez des difficultés, et si oui, lesquelles.

Par ailleurs, gérer, surveiller des retenus est un métier en soi, différent du rôle de la police dans un commissariat, ou différent d'un gardien de prison. Quelle politique de formation professionnelle envisagez-vous pour que les personnels à qui ces tâches sont confiées soient particulièrement formés pour s'adapter aux personnes qu'ils ont à surveiller ?

D'autre part, Monsieur le président, si vous le permettez, je continue. Ne devrait-on pas fixer une taille maximale plus modeste pour les CRA ? Ne serait-il pas intéressant d'interroger tous les directeurs de CRA qui vivent au quotidien dans ces centres, sur les erreurs architecturales à ne pas commettre dans les futurs centres ? La tradition populaire dit que, lorsqu'on construit une maison, il faudrait pouvoir l'habiter six mois, la démolir et la reconstruire en fonction de l'expérience vécue. Nous n'irons pas jusque-là, mais je pense qu'il serait intéressant, tout de même, d'interroger ceux qui vivent au quotidien dans les CRA, avant de discuter avec les futurs architectes des futurs centres.

Il y a également un problème de coût d'escorte. A-t-on le souci de réduire le coût des escortes ? Attendez-vous, mais la question vous a déjà été posée, attendez-vous une réduction des coûts de la mise en concurrence au niveau des associations chargées d'apporter des conseils juridiques aux retenus ?

Enfin, pour terminer, je voudrais attirer votre attention sur trois points qui concernent la vie quotidienne des retenus. D'abord la lutte contre les risques d'incendie. Les visites de commissions de sécurité sont-elles suffisamment généralisées et suffisamment fréquentes ? Les exercices d'évacuation sont-ils réalisés dans tous les centres ? D'autre part, certains retenus sont menottés lors des transferts, les assimilant davantage à des détenus qu'à des retenus ? Peut-on réfléchir sur ce point ? Je comprends bien qu'il y a un problème de sécurité, mais ne devrait-on pas examiner la situation au regard de chaque retenu ou, en tout cas, de chaque condition particulière de transfert ? Enfin, dernière question : dans certains centres à l'étranger, en Europe, les retenus ont accès à Internet. Qu'en pensez-vous et seriez-vous d'accord pour aller dans ce sens ?

Voilà, Monsieur le ministre, les dernières questions que je souhaitais vous poser. Je souhaiterais, en terminant, rendre hommage aux personnels qui travaillent dans ces centres, et qui accomplissent incontestablement une tâche difficile. Je voudrais vous remercier, Monsieur le ministre, en vous redisant combien c'est dans un esprit constructif que nous avons étudié le rapport de la Cour des comptes et que nous vous posons ces questions.

Monsieur Eric BESSON, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire – Sur les CRA, Monsieur le président, si vous en êtes d'accord, je vais avoir un assez long développement pour essayer de traiter en bloc les questions qui ont été soulevées par la Cour et par votre rapporteur, en tout cas certaines de celles que je connais de la Cour, puisque, comme vous le savez, nous n'avons pas le rapport définitif, et que vous avez évoqué un ou deux points que je ne connaissais pas dans ce rapport. Nous le

regarderons, et si vos commissions souhaitent des précisions, nous vous les transmettrons.

Un mot d'abord sur la formation des personnels des CRA. Nous avons déjà une formation spécifique pour les chefs de centre. La formation spécifique de tous les fonctionnaires des centres gérés par la DCPAF n'existait pas pour la gendarmerie. Le transfert intégral des CRA à la police aux frontières va avoir un effet positif par l'harmonisation qu'elle va engendrer pour la professionnalisation des personnels.

Enfin, il y a désormais des réunions régulières des chefs de service, organisées pour harmoniser les positions. Concernant l'architecture et l'organisation des CRA, cela a été évoqué tout à l'heure. Nous sommes en train de faire de gros efforts dans l'organisation de l'espace de ces CRA, en tout cas pour les nouveaux ; ceux qui sont réhabilités évidemment ne peuvent pas faire l'objet d'une redéfinition. Nous avons adopté une position moyenne. Monsieur le président disait tout à l'heure que la France se situe quelque part dans la moyenne. A l'étranger, ceux qui ont des centres de rétention ou équivalents en ont parfois de plus nombreux. Nous avons peu de grands centres, puisque cinq CRA seulement sont supérieurs à 100 places et ne dépassent pas le plafond de 140. Avec le contrôleur général des lieux de privation de liberté, nous avons discuté de ces choses-là, notamment de l'organisation de l'espace. Tous les nouveaux centres envisagés tiendront compte des remarques qui nous ont été faites.

Sur l'idée de faire baisser le coût des escortes, une des solutions, ce sont des salles d'audience près des CRA. Il faut que la justice, le ministère de la justice en soit d'accord. Nous avons l'accord pour le Mesnil-Amelot mais, *a contrario*, nous ne l'avons pas pour le tribunal de Bobigny.

Pour Internet, ce n'est pas moi qui plaiderai contre Internet, en même temps, il y a aussi des problèmes de sécurité. Il n'est pas évident de laisser un usage totalement libre. Donc, nous réfléchissons à l'octroi d'un accès maîtrisé à Internet, et chacun sait que la maîtrise d'Internet n'est pas la chose la plus facile qui soit. Est-ce que ce doit être par verrouillage de certains sites ? Est-ce que ce doit être quelques heures ? Nous n'y sommes pas défavorables, encore faut-il trouver le bon curseur.

Sur les CRA et les conditions d'accueil dans les CRA, d'abord Monsieur le président, vous avez bien voulu noter tout à l'heure que c'est une forme de *satisfecit* sur l'état de nos CRA. Je veux le souligner, parce que notre pays est parfois très injustement caricaturé de ce point de vue. J'ai regardé ce qui existe en France, ce qui existe à l'étranger. C'est l'adage connu : « Je me regarde, je me désole, je me compare, je me console ». Là, en la circonstance, on peut dire qu'on se console largement. Nos CRA n'ont rien à envier à ceux équivalents des pays les plus attachés aux droits de l'Homme en Europe. Il faut rappeler aux parlementaires que, lorsqu'un CRA ou équivalent n'existe pas, ailleurs en Europe, c'est la prison, soit avec quartiers adaptés, soit prison *lambda*, si je puis

dire. De ce point de vue, je crois très sincèrement – on peut toujours améliorer les choses et je vais y revenir – mais que notre base de départ est saine, pour l'essentiel.

Tous les CRA disposent d'un règlement intérieur harmonisé au niveau national. Par exemple, le code d'entrée de séjour des étrangers prescrit que les centres et les locaux de rétention soient équipés de téléphones en libre accès, ce qui ne veut pas dire mécaniquement gratuité des communications. Certaines restrictions sont inscrites dans le règlement intérieur : par exemple, celles qui autorisent à fumer uniquement dans les cours extérieures. En conséquence, briquets et allumettes ne sont pas autorisés dans l'enceinte du centre. A la suite d'un ou deux incidents – incidents ou accidents incendie – il y a une enquête en cours par les services pour voir comment nous pouvons améliorer la situation. Des améliorations sont en cours, le contrôleur général des lieux de privation de liberté avait été amené à constater, au cours de ses visites, qu'il n'existait pas de liste nationale des objets autorisés. Les services concernés œuvrent actuellement pour harmoniser cette pratique.

A l'avenir, le matériel d'écriture sera vraisemblablement permis dans l'ensemble des centres de rétention. Il a d'ores et déjà été mis fin au retrait systématique qui était opéré dans certains locaux, au nom d'une exigence de protection de la personne, qui nous a paru exagérée, et qui pouvait parfois apparaître comme attentatoire à la dignité. Des instructions ont été également données aux préfets, au début de 2009, pour mieux prendre en compte, je le disais à l'instant, le risque incendie.

Sur le taux d'occupation des CRA, ce taux était au niveau national de 76 % en 2007, et 68 % en 2008. Il est exact de constater que, ponctuellement, comme à Nîmes très récemment, où vous vous êtes rendu, Monsieur le rapporteur, certains CRA connaissent des situations de sous-occupation temporaire. Si je prends un autre exemple, à Lille I, le taux d'occupation n'était que de 14 % en 2008. Cette situation s'explique. Ce CRA est vétuste et en voie de désaffectation, pour répondre aux demandes de mise aux normes. Il ne sert que quelques jours dans l'année pour soulager Lille II, comme on dit, en période de forte occupation. Concernant le CRA de Nîmes, le taux d'occupation se situait à 33 % en 2008. Nîmes est situé entre Marseille, dont le taux d'occupation est de 69 %, et Lyon qui a le même taux d'occupation 69 %. Ces deux CRA absorbent une grande partie des interpellations d'étrangers de la région, d'autant que les juges des libertés et de la détention sont très sourcilleux sur les délais de transferts. C'est donc tout naturellement que les préfets choisissent plutôt Lyon ou Marseille, que Nîmes.

En règle générale, la légère baisse du taux d'occupation de 2008 par rapport à 2007 s'explique par des nouvelles conditions pécuniaires mises en œuvre pour les départs aidés, lesquels ont fortement progressé en 2008. Nous n'allons pas nous plaindre lorsque nous avons des retours volontaires mais, effectivement, cela fait baisser, du coup, le taux d'occupation. Il est de 64 % pour

le premier trimestre de 2009. Les préfetures essaient également de plus en plus d'éviter le passage en CRA avant la reconduite des familles.

Au fond, l'une des idées qu'on cherche à explorer, c'est de n'aller dans le CRA que lorsque c'est indispensable, pour préparer la reconduite à la frontière. Si on peut sauter l'étape du CRA sans risque, peut-être est-ce mieux pour tout le monde. Ces taux d'occupation montrent que la politique de maîtrise des flux migratoires, mise en place à partir de la fin 2007, permet d'assurer un remplissage des CRA, correspondant à la mise en œuvre des reconduites à la frontière.

Je vais, Monsieur le président, aborder maintenant, pour finir sur les CRA, la question du marché d'assistance juridique, auquel Monsieur le rapporteur, vous venez de faire allusion, et qu'avait évoqué le Président de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes. Il faut d'abord rappeler – c'est une évidence, mais elle est importante – que la priorité des pouvoirs publics est que les étrangers placés en rétention administrative bénéficient des actions d'accueil, d'information et de soutien que la loi a prévues, pour leur permettre l'exercice effectif de leurs droits. C'est une double exigence à la fois juridique et morale. Deux éléments sont désormais acquis après la décision du Conseil d'Etat, intervenue le 3 juin dernier, et que le rapport de la Cour des comptes ne pouvait pas intégrer, vous l'avez souligné, Monsieur le président.

L'ouverture des prestations d'assistance juridique au pluralisme associatif qui avait été prévue par le décret du 22 août 2008 est contestée par des associations. Ce pluralisme associatif a été validé par le Conseil d'Etat. La pleine application du code des marchés publics est également – légalement aussi – confirmée. Le contenu des prestations prévues par le décret est conforme aux obligations posées par la loi. Il s'agit bien de permettre l'exercice effectif des droits des étrangers, ce qui comprend des prestations d'information, de soutien juridique, par exemple, l'aide à la rédaction d'un recours.

Pour parler très clairement, il n'est pas dans l'intention de mon ministère, et singulièrement de moi-même, de réduire les prestations d'assistance aux étrangers en situation irrégulière. S'il a pu y avoir débats, doutes, les réserves interprétatives du Conseil d'Etat les ont levés. C'est bien une mission d'information, de soutien, incluant, le cas échéant, l'aide à la rédaction des recours. Il n'est pas dans nos intentions de réduire ce périmètre. Je passe sur un certain nombre de péripéties juridiques. Quand je dis péripéties, ce n'est pas péjoratif. Il y a eu un certain nombre d'éléments. Je veux revenir sur ce qui vous préoccupe.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances – Sur ces données du droit des étrangers portées à la connaissance des retenus, Madame Bricq voulait intervenir.

Madame BRICQ, sénatrice de Seine-et-Marne – Ce n'est pas sur les droits des étrangers, mais c'est une observation que je voulais faire. Comme Monsieur le ministre en parle, je me permets de l'interrompre, avec votre

autorisation. Dans le rapport de la Cour, sur la procédure qui vise à cet allotissement géographique, j'ai relevé une observation, et c'est là-dessus que je voulais vous interroger.

La Cour, qui ne porte pas de jugement sur l'opportunité, a regardé cela très attentivement et elle dit, elle écrit qu'elle n'est pas convaincue par les arguments que vous donnez, Monsieur le ministre, pour justifier le choix d'un dispositif d'allotissement géographique, notamment par rapport à une analyse coûts et avantages qui n'a pas été faite. C'est là-dessus que je voulais vous interroger. Ce n'est pas sur le choix de...

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances – On va laisser Monsieur le ministre répondre.

Madame BRICQ, sénatrice de Seine-et-Marne – Comme vous n'y faites pas allusion, je pense qu'il est important que vous répondiez à la Cour sur ce sujet.

Monsieur Eric BESSON, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire – Votre question me permet d'aborder le point que j'allais citer. C'était très exactement celui-là, je suis donc heureux de cet heureux hasard.

L'allotissement du marché n'est pas contesté par le Conseil d'Etat. Je vais y revenir, car il pouvait y avoir doute. Là le Conseil d'Etat a tranché. C'était une nécessité pour garantir le pluralisme associatif et une véritable concurrence. Avec un lot unique, une seule candidature d'association était fortement envisageable, pour ne pas dire probable. J'ajoute que l'allotissement permet de prendre en compte des problématiques particulières, notamment celles de l'outre-mer, où les recours contre les mesures d'éloignement ne sont pas suspensifs, en raison de l'importance de la pression migratoire.

Le critère prix ne pouvait pas être le déterminant essentiel en matière de choix parmi les offres. Le premier appel d'offres avait d'ailleurs été annulé en 2008 par le juge des référés précontractuels, au motif que le critère de la compétence juridique n'était valorisé – insuffisamment à ses yeux – qu'à hauteur de 15 %, au lieu de 40 % pour le prix. A la suite de cette décision, les proportions ont donc été totalement révisées et même, je crois, inversées.

Le résultat de ce nouveau marché répond bien à vos préoccupations, puisqu'il préserve les finances publiques. Son coût annuel moyen de 4,8 millions d'euros ne doit pas être rapporté, en effet, au coût antérieur, 4 millions d'euros, sinon on dirait que c'est finalement une augmentation, car il prend en compte l'augmentation, dans le même temps, de 524 places de CRA entre 2009 et 2011, soit plus 33 %. Il faut donc comparer ce qui est comparable et tenir compte des modifications de périmètres.

De ce fait, si on rapporte au nombre de places en CRA, qui est quand même le vrai critère, le coût unitaire passe, de la situation antérieure, de

3 030 euros à 2 364 euros par place, si je puis dire, soit moins 22 %. Entendons-nous bien, l'ouverture du marché à d'autres associations « mises en concurrence », même si le vocabulaire peut être particulier dans ce cas de figure, n'avait pas pour objectif premier une préoccupation strictement financière. L'objectif était bien d'ouvrir à d'autres associations : pour que les choses soient très claires, pas contre la CIMADE – la CIMADE est une association qui fait bien son travail, qui fait un travail de qualité –, mais l'ouvrir à d'autres associations, ce que nous allons faire. Si ce n'était pas la préoccupation première, sur la réduction des coûts, il y a, en plus, un impact positif.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances –

Je salue la présence parmi nous de Madame la présidente de la délégation aux droits des femmes, Michèle André, qui souhaitait vous interroger.

Madame Michèle ANDRE, présidente de la Délégation aux droits des femmes, sénatrice du Puy-de-Dôme – Oui, Monsieur le ministre, c'est une interrogation, mais peut-être est-ce plutôt une information. Notre délégation travaille cette année sur le thème « Les femmes dans les espaces privés de liberté », donc prisons, hôpitaux psychiatriques, là où il y a contrainte et, naturellement, centres de rétention, lieux de rétention. J'ai bien entendu la remarque que le président Pichon a formulée sur le fait qu'il fallait considérer la place des femmes dans ces espaces. Je n'ai pas eu le temps de rentrer dans le détail du rapport que nous avons eu seulement dans la matinée.

Je voudrais que vous m'indiquiez combien de femmes sont dans ces espaces, et quelles sont leurs conditions dans ces lieux ou centres. Comment préserver la dignité nécessaire, et surtout la capacité de relation avec les enfants, lorsqu'ils accompagnent ? Ce qui est le cas, ce qui peut être d'ailleurs le cas pour des hommes, j'en ai conscience. J'aimerais que vous nous apportiez des précisions sur ces questions. J'espère bien qu'à l'automne, lorsque nous poursuivrons nos auditions, nous pourrions creuser davantage cette question des femmes, en particulier dans ces espaces. Merci.

Monsieur Eric BESSON, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire – Madame la sénatrice, votre question est légitime et importante. Effectivement, elle fait partie des préoccupations du ministère. Je vous donne lecture des informations dont je dispose sur la question.

Sur 21 centres de rétention administrative, 9 centres accueillent des femmes et des familles et 3 centres accueillent des femmes seulement. En métropole, la capacité totale d'accueil en CRA est de 1 515 places. Pour les femmes et les familles, elle est de 252 lits répartis comme suit : pour les femmes, 139 lits, soit 9 % du total et pour les familles 113 lits, soit 7,5 %. En métropole, le taux d'occupation moyenne annuel est faible. Il est pour les femmes de 33 % en 2008 et pour les cinq premiers mois de l'année 2009, et pour les familles de 15 % seulement en 2008, 9 % pour les cinq premiers mois de l'année 2009.

Les mineurs ne sont pas retenus, au sens juridique du terme, puisqu'ils ne peuvent pas faire l'objet d'une mesure d'éloignement. Ils accompagnent leurs parents ou un de leurs parents qui sont eux-mêmes retenus, parce que la France a fait le choix, c'est discuté dans d'autres pays, mais nous, nous avons fait le choix de ne pas séparer les familles. Je parle sous contrôle de personnes qui auraient pu faire des investigations plus précises, mais les indications que j'ai me donnent à penser que les femmes, qui sont extrêmement minoritaires, comme vous le savez, sont très correctement traitées dans nos centres de rétention administrative.

Le secrétaire général et les services veillent à ce que toutes les adaptations et, *a fortiori*, toutes les constructions nouvelles soient particulièrement adaptées, avec une précision que vous connaissez. Ce sont des centres privatifs de liberté, parce qu'ils sont clos, mais, en même temps, les personnes sont libres à l'intérieur de cet espace. Elles déambulent, etc. Ce ne sont pas des « cellules ». Cela veut dire que, de toute façon, la mixité, sauf centres de rétention administrative totalement séparés, est inéluctable et je crois, à certains égards, souhaitée.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances – Le président Pichon avait posé une interrogation à propos du centre de Coquelles et de la contribution que pourrait apporter l'autorité britannique. Quelle est votre appréciation sur Coquelles et sur ce lieu de rétention qui prive de nombreux candidats à la traversée de la Manche, du mouvement qu'ils voudraient opérer ?

Monsieur Eric BESSON, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire – Je n'ai pas répondu à cette question et pas non plus à celle des coûts des reconduites à la frontière. Si vous le voulez bien, Monsieur le président, et si vous en êtes d'accord, je répondrai aussi à cela.

Lorsque je disais tout à l'heure que j'enviais votre liberté de ton, c'était une formule à spectre large et à application large, et elle s'applique aussi à cette question. Pour parler très clairement, oui, vous avez raison, nous assurons la protection de l'entrée au Royaume-Uni des étrangers en situation irrégulière, pour une raison que tout le monde connaît : le charme et l'intelligence britanniques font que nos partenaires britanniques ont choisi d'être dans les accords dits de Dublin, ce qui leur permet de demander des réadmissions dans les pays d'entrée, mais ils ne participent pas à l'espace Schengen. Donc, la frontière entre l'espace Schengen et le Royaume-Uni passe par la Manche. Vous avez eu totalement raison de dire que nous surveillons notre sortie du territoire, mais surtout, de fait, l'entrée de celle du Royaume-Uni.

La raison pour laquelle je ne peux pas aller très loin, c'est que nous sommes en pleine discussion, en pleine négociation, et même négociation tonique, avec les Britanniques sur ces questions, qui pourraient – je mets au conditionnel – connaître un début d'application, dès lundi prochain, lors du sommet franco-britannique, si nous réussissons, ce qui, au moment où je vous parle, n'est pas acquis. La négociation, qui est tendue, va peut-être échouer, auquel cas je devrai en prendre acte et remettre l'ouvrage sur le métier. Voilà ce

qu'il en est. Très concrètement, nous demandons aux Britanniques une contribution financière beaucoup plus importante. En même temps, nous avons un traité, qui est le traité du Touquet, dans le cadre duquel nous devons inscrire notre action, ce qui fait que nous avons obligation d'assurer la sortie, qui est donc leur entrée.

Avec votre autorisation, Monsieur le président, je voudrais revenir sur le sujet parfois controversé du coût des reconduites à la frontière, puisque le rapport l'aborde, votre rapporteur aussi, et que ce débat est sur la place publique. Je voudrais souligner trois points : d'abord l'extrême difficulté pour établir de façon fine le coût complet d'une reconduite. En effet, il faut non seulement prendre en compte la diversité des sources d'informations budgétaires, mais aussi chercher à isoler, au sein de ces masses budgétaires, la part exacte consacrée à une reconduite. Par exemple, les services de police et de gendarmerie exercent, en permanence, un ensemble de missions de sécurité publique préventives et répressives qui peuvent les conduire à interpeller des étrangers en situation irrégulière.

Clairement, une opération de sécurité routière par laquelle policiers ou gendarmes arrêtent des automobilistes et découvrent dans la voiture un certain nombre d'étrangers en situation irrégulière, je sais qu'il y a des spécialistes de la comptabilité analytique, et cela n'est pas une évidence complète.

Deuxièmement, plusieurs travaux ont néanmoins tenté de cerner au mieux le coût d'une reconduite. Votre rapporteur s'est livré lui-même à une première évaluation en 2008. La Cour des comptes donne aussi une évaluation dans son rapport, en partie incomplète, elle le souligne elle-même. Compte tenu des divergences dans les chiffrages jusqu'à présent rendus publics, il m'a paru indispensable de commander une étude approfondie à l'Inspection générale de l'administration. Nous obtiendrons des conclusions de ce travail, à l'automne, et si vous le souhaitez, Monsieur le président, nous vous en rendrons compte à votre demande.

Au-delà des chiffres, nous devons nous poser quand même la question politique sur la portée réelle d'un tel indicateur. Je ne le conteste pas, je viens de dire que nous allons essayer de nous en doter, mais parfois, je lis, en dehors de cette salle ou de ce rapport, une utilisation qui me paraît excessive de l'intérêt de cet indicateur. Quand bien même nous aboutirions à un chiffre jugé élevé du coût d'une reconduite à la frontière, qu'en tirerions-nous comme conclusion ? Faudrait-il pour autant renoncer à éloigner des étrangers en situation irrégulière ? Je me pose même la question. Si on allait au bout, ne faudrait-il pas comparer le coût de l'éloignement au coût du non-éloignement ? Parce que le non-éloignement a des coûts tout aussi évidents, parfois aussi difficiles à établir. Il y a des coûts directs et des coûts indirects au non-éloignement.

Le non-éloignement a-t-il un impact réel ou pas sur le travail illégal ? Il y a des coûts directs et indirects à la protection sociale. Je prends un seul exemple, l'aide médicale d'Etat que nous nous honorons d'accorder. Que mes propos ne

soient pas mal interprétés, je ne suggère pas une seule seconde de faire des économies en la matière. Les parlementaires, et au-delà les Français, ont le droit de savoir que cela coûte 480 millions d'euros. Il y a un coût à la non-reconduite. Je ne parle pas des problèmes de logements, de squats et de coûts politiques au sens larges, c'est-à-dire pour tous les républicains des effets induits de l'immigration illégale.

Je crois donc que nous ferons ce travail. Nous le ferons le plus consciencieusement possible, mais je mets en garde par avance celles et ceux – je ne suggère pas qu'il y en ait ici – qui voudraient abuser d'un éventuel chiffre élevé, parce que, de ce fait, il faudrait dire quelles sont les solutions alternatives que nous proposons.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances – Monsieur le ministre, levons une éventuelle ambiguïté. Il ne s'agit pas ici de remettre en cause les reconduites à la frontière. En revanche, la connaissance de ce qu'il en coûte peut peut-être inciter les différents acteurs de la reconduite à la frontière, sans qu'il soit porté atteinte au droit des retenus, de rechercher des aménagements pour rendre plus efficace ces procédures. L'efficacité pourrait se mesurer par un allègement du coût de la reconduite à la frontière. J'espère avoir levé une éventuelle ambiguïté.

Monsieur Eric BESSON, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire – Il n'y en avait pas dans mon esprit, notamment pas vous concernant.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances – Très bien.

Monsieur Eric BESSON, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire – Je souscris totalement à votre conclusion, et c'est ce que nous allons faire. Si vous me permettez d'un mot, dans un autre domaine qui n'a strictement rien à voir – je fais bien la séparation –, si on prend la question de l'asile, l'ambition que nous nous assignons avec mes équipes, de réduire le délai d'obtention de la réponse de l'asile, qui est aujourd'hui de l'ordre de 17,8 mois, donc 18 mois : nous nous sommes assignés l'objectif de le réduire en 2 ans à 9 mois, décision de l'OFPRA, puis décision de la Cour nationale du droit d'asile. Cela a non seulement un impact pour l'intéressé, notamment pour les demandeurs d'asile de bonne foi, mais cela a aussi des conséquences budgétaires qui sont mécaniques.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances – Le sénateur Gouteyron a fait des propositions pour améliorer ces procédures consistant à déléguer des fonctionnaires de l'OFPRA dans les consulats français des pays qui sont les plus actifs dans les flux migratoires vers la France, de telle sorte que ceux qui, à Paris, à l'OFPRA, instruisent les demandes d'asile, aient des correspondants dans les pays concernés pour faciliter l'instruction des dossiers et le prononcé le plus rapide possible des décisions. Je ne sais pas où on en est, mais

en tout cas il est apparu que ces propositions d'Adrien Gouteyron n'avaient pas d'emblée reçu de suites concrètes. C'est pour nous un élément qui est important qui pourrait accélérer et faciliter le travail de l'OFPRA.

Monsieur Eric BESSON, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire – Vous avez eu raison, Monsieur le président, si vous me permettez d'un mot de prolonger ce débat : dans la décomposition des 18 mois, des 17,8, l'OFPRA, c'est à peu près 3 mois, et c'est 14 virgule quelque chose pour la Cour nationale du droit d'asile. Dans les textes que vous avez votés récemment, vous nous avez autorisés – le président de la commission des lois de votre assemblée était intervenu en ce sens – vous nous avez autorisés à créer des postes de magistrats spécialisés en la matière. L'harmonisation et la professionnalisation étaient indispensables. Vous avez raison, on peut faire mieux sur l'OFPRA. On part d'un délai qui est acceptable – 3 mois – le vrai problème est forcément dans l'appel de 14 mois et quelques.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances – Il nous est apparu quand même que si on avait des représentants dans les pays dont les demandeurs de droit d'asile sont originaires, on faciliterait grandement la solution des dossiers. Cela dépend du ministère des affaires étrangères.

Monsieur Eric BESSON, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire – L'OFPRA, oui. Le problème, c'est les consulats, c'est-à-dire que le personnel des consulats reste affecté au ministère des affaires étrangères. Cela avait fait l'objet d'un débat. Ce qui est vrai c'est que, sauf dans les très grands consulats, les membres du personnel ont des tâches polyvalentes multiples qui ne ressortent pas toutes des problèmes d'état civil et de visa, notamment l'appui aux Français résidant sur place.

Monsieur Pierre BERNARD-REYMOND, rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration » - Simplement, puisque nous évoquons le ministère des affaires étrangères, je voulais dire que j'avais été surpris à la lecture du rapport de la Cour des comptes, que cette dernière avait envoyé les questionnaires à plusieurs ambassades, et que toutes n'avaient pas répondu. Je m'en étonne, je suis surpris et peiné de voir que lorsque la Cour des comptes de notre pays interroge une ambassade, elle n'a pas systématiquement une réponse.

Monsieur Eric BESSON, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire – Monsieur le rapporteur, je prends acte de votre remarque et je la transmettrai à mon collègue ministre des affaires étrangères.

Monsieur Alain PICHON, président de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes – J'ai entendu la remarque du sénateur Bernard-Reymond. Je ne voudrais pas qu'on prenne en mauvaise part nos demandes de renseignements. Il y avait deux aspects. Il y avait à la fois l'aspect autorisation consulaire, etc., mais

surtout on souhaitait, à votre demande Monsieur le sénateur, essayer de vous rassembler le maximum d'informations et de documentation pour avoir une comparaison, avec toute la mesure qu'il convient, des pratiques en matière de rétention administrative dans les différents pays. De ce point de vue, on s'était adressé à nos ambassades à l'étranger. Certaines ont répondu assez spontanément, d'autres n'ont pas eu le temps de répondre. Je ne disais rien d'autre.

Madame BRICQ, sénatrice de Seine-et-Marne – Monsieur le président Hyest, notre beau département abrite le plus important centre de rétention administrative, puisqu'il s'agit du Mesnil-Amelot, qui est sous les pistes de Roissy, quasiment sur les pistes du reste, et sous les avions. Comme c'est le plus important et qu'il est appelé à se développer – il est appelé à passer de 140 à 240, je crois, mais vous pouvez rectifier mes chiffres – je me suis intéressée à ce que la Cour disait dans le rapport.

S'agissant notamment de la gendarmerie, elle a noté le coût élevé par retenu. C'est bien un coût par tête du nouveau centre de Mesnil-Amelot qui serait de 180 000 euros. Elle l'explique, notamment, par la nécessité de construire, à côté du centre, un bâtiment pour héberger les escadrons de gendarmes mobiles. Cela suscite des interrogations chez elle, puisque la garde des CRA ne relève pas, en principe, des missions de gendarmes mobiles. Monsieur le ministre, comme tout à l'heure, vous avez évoqué une vraie préoccupation, que je connais par ailleurs, celle du ministère de la justice, en l'occurrence le tribunal de grande instance de Meaux qui, pour alléger ses coûts et faciliter son travail, justement, souhaiterait tenir des audiences foraines sur le site du nouveau centre, du centre étendu.

Ma question est : est-ce justifié que ce soit la gendarmerie mobile qui bénéficie de cette extension ou est-ce que ce ne serait pas plutôt à la justice pour accélérer les procédures d'occuper les lieux ? Je ne sais pas si le coût est justifié par rapport au coût habituel des autres centres de rétention. N'y voyez pas malice, Général et Colonel, parce que les autres sont « la police nationale ». Je sais que maintenant police et gendarmerie travaillent de concert.

Monsieur Eric BESSON, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire – Vous avez raison, Madame la sénatrice. Le transfert à la police aux frontières, que j'évoquais tout à l'heure, de la gestion des CRA fait que les bâtiments occupés par les gendarmes mobiles vont être libérés. L'utilisation qui va en être faite va correspondre à votre préoccupation, puisqu'ils vont être transformés en salle d'audience. Par ailleurs, une réunion interministérielle – je ne sais pas si ses résultats ont été rendus publics ou pas – aboutit à un meilleur partage des coûts entre le ministère de l'intérieur et le ministère dont j'ai la charge. Globalement, toutes les préoccupations que vous venez d'exprimer vont être satisfaites.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances – Monsieur le président Pichon, avez-vous d'ultimes observations à formuler ?

Monsieur Alain PICHON, président de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes - Non, merci Monsieur le président, j'avais juste deux remarques. Je prends acte, et je remercie le ministre des renseignements qu'il a fournis dont nous ne disposons pas complètement, pour mieux apprécier l'effet de l'attribution par allotissement pluraliste et les données chiffrées qu'il a fournies conduiraient sans doute à nuancer l'appréciation que nous avons portée, j'en conviens. Une remarque toutefois : on passe de 4 millions à 4,8 millions, mais c'est vrai que le périmètre est plus large. Je trouve, si vous me permettez, que la mesure du coût serait encore plus pertinente si on le rapportait non pas au nombre de places, mais au nombre de retenus traités dans l'année. L'assistance juridique est faite aux retenus, elle n'est pas faite à un lit ou à un espace. Ce n'est pas au mètre carré, c'est au nombre de personnes.

Monsieur Eric BESSON, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire – Vous avez raison Monsieur le président, mais la flexibilité que suggère le gouvernement en matière de gestion de ressources humaines ne sera jamais celle que vous appelez de vos vœux, parce que les personnes qui sont salariées pour apporter une assistance sont sur place et ont un coût fixe, si je puis dire. C'est assez indépendant du nombre de personnes dans le centre de rétention.

Monsieur Alain PICHON, président de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes - Si vous permettez, avec toute la prudence qu'il convient, car je crois que c'est en négociation, je rendrai compte au premier président, car il est très attentif à l'effet éventuellement de nos idées ou de nos recommandations, si effectivement la négociation avec les Britanniques aboutit. Je formule les vœux les plus ardents pour qu'elle aboutisse, selon les vœux du ministre.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances – Monsieur le ministre, nous sommes au terme de cette audition pour suite à donner. Je voudrais vous remercier pour votre présence, pour votre disponibilité, votre écoute et la précision de vos réponses. Je remercie Monsieur le président Pichon, ainsi que Messieurs les conseillers-maîtres Géraud Guibert et Christian Martin, Monsieur Laurent Michelet, conseiller référendaire qui ont participé à cette enquête et à la mise en forme de ce rapport qui a été soumis à la collégialité. Je remercie le président de la commission des lois, je remercie la présidente de la délégation aux droits des femmes, je remercie notre rapporteur spécial et chacun d'entre vous.

Pour conclure, j'invite les membres de la commission des finances présents à autoriser la publication des travaux du rapporteur spécial et de la Cour des comptes sous la forme d'un rapport d'information. Il n'y a pas d'objection ? Il en est ainsi décidé.

ANNEXE

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA
COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LA GESTION
DES CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE**



**LA GESTION DES CENTRES ET DES LOCAUX DE
RETENTION ADMINISTRATIVE**

(exercices 2006 à 2008)

INTRODUCTION.....	1
PARTIE I : LE CADRE DE LA POLITIQUE DE RETENTION.....	2
I. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DES FLUX MIGRATOIRES.....	2
II. LE CADRE JURIDIQUE DE LA RÉTENTION DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE	2
A. LA PROCÉDURE DE PLACEMENT ET DE MAINTIEN EN RÉTENTION.....	3
1. La décision de placement en rétention.....	3
2. La prolongation de la rétention.....	3
3. Les voies de recours.....	4
B. L'ENCADREMENT JURIDIQUE DES CENTRES ET LOCAUX DE RÉTENTION	4
1. Les textes règlementant la création des CRA et les LRA	4
2. La réglementation commune aux lieux de rétention.....	5
3. Le dispositif de contrôle des lieux de rétention	6
C. LES DISPOSITIONS RÉCENTES EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION DE LA RÉTENTION ET DE LA RECONDUITE	7
1. Les lois n° 2006-911 du 24 juillet 2006 et n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relatives notamment à l'immigration.....	7
2. La directive européenne du 18 juin 2008.....	8
3. Le décret du 2008-817 du 22 août 2008	9
III. LES ADMINISTRATIONS INTERVENANT DANS LE DISPOSITIF DE RETENTION	9
A. L'ORGANISATION AU NIVEAU CENTRAL : LE RÔLE DU NOUVEAU MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION	10
1. La responsabilité politique du ministère de l'immigration	10
2. Des compétences partagées.....	10
3. L'organisation administrative du ministère	11
4. L'organisation budgétaire	12
B. L'ORGANISATION AU PLAN LOCAL.....	14
1. Le rôle primordial du préfet.....	14
2. L'accroissement du rôle de la police aux frontières (PAF) pour une gestion unifiée des CRA	15
PARTIE II : LES CENTRES DE RETENTION ADMINISTRATIVE	16
I. LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENTS ET DE MISE AUX NORMES.....	16
A. LE BILAN DU SCHÉMA TRIENNAL 2005-2008	19
1. Le nombre de places	19
2. La structure et l'évolution des crédits.....	20
3. Le cas particulier des opérations immobilières passées et à venir du CRA de Vincennes	22
4. L'utilisation de la procédure de « conception réalisation aménagement entretien maintenance » (Craem).....	24

B.	L'ADAPTATION DES ÉQUIPEMENTS AUX NORMES ET AUX BESOINS	26
1.	Les normes applicables en matière d'équipement	26
2.	La conformité à la réglementation	26
3.	La taille des centres.....	28
4.	Des caractéristiques matérielles souvent mal adaptées pour des séjours de plus longue durée.....	29
5.	L'application des normes contre l'incendie	31
II.	LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT, DE PERSONNEL, D'INTERVENTION ET LA GESTION DES CENTRES	32
A.	LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	32
1.	L'imputation des crédits de fonctionnement.....	32
2.	Une organisation budgétaire peu cohérente	33
***	35	
3.	Les caractéristiques et l'évolution des dépenses	36
4.	Les marchés pour les dépenses de fonctionnement.....	37
5.	Des crédits de fonctionnement utilisés à d'autres fins	38
B.	LES DÉPENSES ET LA GESTION DU PERSONNEL	38
1.	Les effectifs.....	38
2.	Les dépenses salariales.....	41
3.	La formation des personnels	43
4.	La maîtrise des dépenses d'escortes.....	44
C.	LES DÉPENSES D'INTERVENTION	46
1.	L'accompagnement sanitaire	46
2.	L'accompagnement social et l'assistance juridique	46
III.	LA GESTION DES CENTRES	49
A.	L'ORGANISATION DU TRAVAIL DANS LE CENTRE	49
1.	Le rôle et les outils du chef de centre.....	49
2.	L'association des partenaires à l'activité du centre.....	50
3.	L'accès aux soins	50
B.	LA GESTION COURANTE DES RETENUS	50
1.	Des conditions de fonctionnement d'une conformité parfois discutable	50
2.	Le problème de l'exercice effectif des droits des retenus en matière d'asile.....	51
3.	Des questions mal résolues	52
C.	LA GESTION DES INCIDENTS ET LES CHAMBRES D'ISOLEMENT	52
1.	Un suivi insuffisant	52
2.	Des pratiques très diverses et parfois problématiques	53
3.	La nécessité de règles homogènes	54

D.	LA SITUATION DE CERTAINES CATÉGORIES DE RETENUS	54
1.	La place des femmes	54
2.	La situation des mineurs	55
IV.	L'ANALYSE DES COÛTS ET DE L'UTILISATION DES CRA.....	56
A.	LES COÛTS DES CRA.....	56
1.	D'importantes lacunes dans le suivi des coûts.....	56
2.	Une tentative de consolidation des coûts de la rétention en CRA	56
B.	LES INDICATEURS D'UTILISATION DES CRA.....	58
1.	Les taux d'occupation	58
2.	Les durées de la rétention.....	59
PARTIE III : LES LOCAUX DE RETENTION ADMINISTRATIVE		60
I.	LA PLACE ET LES CONDITIONS DE CREATION DES LRA	60
A.	LES SPÉCIFICITÉS RÉGLEMENTAIRES DES LRA	60
1.	Les conditions de création.....	60
2.	Les normes d'équipement	60
3.	La durée de rétention	61
4.	La garantie des droits des retenus	61
5.	La place des intervenants extérieurs	61
B.	LA CARTE DES LRA ET SON PILOTAGE	62
1.	L'implantation des LRA	62
2.	Le pilotage de la carte des LRA.....	62
3.	La réalité des conditions particulières justifiant la création d'un LRA.....	63
II.	LES CARACTÉRISTIQUES ET LE FONCTIONNEMENT DES LRA	63
A.	LES CARACTÉRISTIQUES MATÉRIELLES DE L'ÉQUIPEMENT	63
1.	Des locaux qui ne sont pas toujours conformes aux normes.....	63
2.	Des caractéristiques souvent peu compatibles avec des durées de rétention pouvant excéder 48 heures.....	65
B.	LES CARACTÉRISTIQUES DE FONCTIONNEMENT DES LOCAUX	66
1.	Des méthodes d'une conformité discutable	66
2.	Des conditions de fonctionnement qui peuvent être ponctuellement problématiques	66
III.	LES QUESTIONS BUDGÉTAIRES	68
A.	LA GESTION BUDGÉTAIRE	68
1.	Des données ne reflétant pas la réalité des dépenses de fonctionnement.....	68
2.	Des imputations de dépenses d'accompagnement sanitaire à clarifier	68
B.	LES DÉPENSES ET LA GESTION DU PERSONNEL	69
1.	Les inconvénients de la non professionnalisation de la garde des retenus.....	69
2.	L'importance inégale des charges d'escortes et de garde	70

IV.	LE SUIVI DES COÛTS ET DE L'UTILISATION DES LRA	70
A.	UNE TENTATIVE DE CONSOLIDATION DES COÛTS DES LRA VISITÉS.....	70
B.	LES INDICATEURS D'UTILISATION DES LRA	71
1.	Les taux d'occupation	71
2.	Les durées de rétention	72
	Tableau n° 17 : Durée moyenne de rétention dans les LRA visités 2006-2008.....	72
PARTIE IV : LES CAS PARTICULIERS DE CENTRES ET LOCAUX DE RETENTION ADMINISTRATIVE EN OUTRE-MER		74
I.	LE DISPOSITIF DE RETENTION ADMINISTRATIVE À MAYOTTE.....	74
A.	LES CARACTÉRISTIQUES PARTICULIÈRES DE MAYOTTE	74
B.	UNE LÉGISLATION D'EXCEPTION	74
C.	LE CENTRE DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE DE PAMANTZI.....	75
1.	L'organisation du centre	75
2.	Une régularisation juridique du LRA puis du CRA très tardive.....	75
3.	Les actions d'information, de soutien moral et l'exercice des droits des retenus ne sont pas dispensés.....	76
4.	Le règlement intérieur du CRA n'est pas appliqué pleinement.....	76
5.	Des conditions matérielles dégradantes qui n'ont jamais fait l'objet d'un arrêté ministériel pourtant prévu.....	77
6.	Un taux d'occupation irrégulier mais souvent en très net dépassement.....	79
7.	Des projets immobiliers d'extension ou de création plusieurs fois annoncés.....	79
D.	UN NOMBRE ÉLEVÉ DE RECONDUITES EFFECTIVES.....	80
II.	LE DISPOSITIF DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE EN GUYANE	81
A.	LES CARACTÉRISTIQUES PARTICULIÈRES DE LA GUYANE	81
B.	LES SPÉCIFICITÉS JURIDIQUES.....	81
C.	LE CRA DE CAYENNE ROCHAMBEAU.....	82
1.	Les caractéristique du centre et de son fonctionnement.....	82
2.	L'organisation administrative et les moyens.....	84
3.	L'organisation budgétaire et l'évolution des crédits.....	85
4.	Les données sur l'activité du CRA	86
D.	LE LRA DE SAINT GEORGES DE L'OYAPOCK.....	88
1.	Les locaux et le budget.....	88
2.	L'utilisation du LRA et la reconduite	89
E.	LE DISPOSITIF DANS L'OUEST GUYANAIS	89
1.	Les caractéristiques du dispositif et de la procédure suivie	90
2.	L'absence d'un LRA.....	90
F.	LE BILAN : LA QUESTION DES IMPLANTATIONS IMMOBILIÈRES	91

PARTIE V : L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE RETENTION 92

I. LE BILAN CHIFFRÉ DE LA POLITIQUE DE RETENTION ET DE RECONDUITE À LA FRONTIÈRE 92

A. LES OBJECTIFS CHIFFRÉS ET LES RÉSULTATS GLOBAUX EN MATIÈRE DE RECONDUITE 92

B. UN NOMBRE D'INTERPELLATIONS EN FORTE HAUSSE 93

1. L'évolution globale 93

2. La part des différents services interpellateurs 93

C. DES MESURES ADMINISTRATIVES PRONONCÉES PLUS NOMBREUSES MAIS DE MOINS EN MOINS EXÉCUTÉES 94

1. L'analyse globale 94

2. L'analyse par catégorie de mesures 95

Le détail par catégorie de mesures figure dans le tableau ci-dessous. 95

3. L'analyse par nationalités 96

D. LES RÉSULTATS DE LA POLITIQUE DE RÉTENTION 97

1. L'évolution du nombre de retenus 97

EVOLUTION DU NOMBRE DE RETENUS EN MÉTROPOLE ET OUTRE-MER 97

2. La reconduction à la frontière représente moins de la moitié des cas à la sortie des CRA⁹⁷

E. SYNTHÈSE SUR LA POLITIQUE DE RÉTENTION ET DE RECONDUITE 100

II. L'EFFICACITÉ DU DISPOSITIF DE RÉTENTION 101

A. LES CAUSES D'ÉCHEC À L'ÉLOIGNEMENT 101

1. Les raisons directes du non-éloignement 101

Tableau n° 30 : Situations des retenus non reconduits à leur sortie des CRA métropolitains 101

2. L'annulation des procédures 102

3. Les laissez-passer consulaires 103

4. La problématique de la durée de rétention 106

B. LES DISPOSITIFS D'AIDES AU RETOUR 107

1. Des dispositifs complémentaires, aux bénéficiaires et modalités différents 107

2. L'appréciation de ces dispositifs par rapport à la rétention 108

C. LES CARACTÉRISTIQUES DES PERSONNES RETENUES 109

1. La sélection des étrangers à l'entrée des lieux de rétention 109

2. Le cas particulier des sortants de prison 110

D. L'IMPLANTATION ET LE FORMAT DE LIEUX DE RÉTENTION 111

1. Le bilan global 111

2. La question du format des CRA 113

3. Le maillage territorial et la place des LRA 113

4. Les LRA temporaires 114

E.	LA PROBLÉMATIQUE PARTICULIERE DU CRA DE COQUELLES	115
F.	LA NÉCESSAIRE PROFESSIONNALISATION	117
1.	L'amélioration des outils de gestion	117
2.	La professionnalisation des personnels.....	118
	annexe 1 - L'échantillon des CRA et LRA visités.....	119
	annexe 2 - Les tableaux du rapport	121
	annexe 3 - Les personnes rencontrées.....	128
	annexe 4 - Quelques éléments sur les politiques de rétention dans divers pays européens.....	133

Introduction

En application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, la Cour a réalisé, sur la demande de la commission des finances du Sénat, une enquête sur la gestion des centres de rétention administrative. En accord avec le représentant du Sénat, il a été décidé d'inclure dans son champ les locaux de rétention administrative et la place de la rétention dans l'éloignement à la frontière.

La Cour a fait ces dernières années deux publications concernant directement ou incidemment le présent contrôle : un rapport public thématique de novembre 2004 sur « l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration » et une insertion dans le rapport public de février 2007 sur « la rétention des étrangers en situation irrégulière ».

Pour procéder à ce contrôle, la Cour a sélectionné un échantillon de onze centres de rétention administrative (CRA) et cinq locaux de rétention (LRA)¹. Les centres de rétention administrative visités représentent au 31 décembre 2008 une capacité de 792 places, soit légèrement moins de la moitié du nombre total de places dans les différents CRA.

Les critères retenus pour définir l'échantillon visent à présenter un éventail le plus représentatif, sur le plan des services gestionnaires (police aux frontières, sécurité publique, préfecture de Police de Paris, gendarmerie nationale), géographique (région parisienne, province, outre-mer), de la taille des centres (de 24 à 136 places) et des locaux (de 2 à 22 places), et de certains particularismes (nouvelle infrastructure immobilière : Marseille, expérimentation : Lyon, environnement Schengen : Coquelles).

Outre l'examen des pièces comptables et l'envoi des questionnaires aux principales administrations et organismes concernés, plusieurs entretiens ont eu lieu avec leurs principaux représentants. Chaque centre et local de rétention administrative retenu dans l'échantillon a été visité par la Cour, de la fin décembre 2008 au début du mois de mars 2009. Dans chaque cas, trois questionnaires spécifiques ont été adressés à la préfecture, au service de police ou de gendarmerie en charge de la garde et au chef du CRA ou LRA. Le contrôleur général des lieux de privation de liberté, M. Jean-Marie Delarue, a de son côté transmis à la Cour les rapports des visites que son administration a effectuées. La liste des personnes rencontrées est jointe en annexe 3.

La plupart des observations correspondent à des constatations faites et vérifiées sur pièces et sur place par la Cour. Lorsque certaines d'entre elles ont pour origine des sources extérieures (contrôleur général, Cimade, par exemple), il en est fait mention. L'ensemble du rapport a été communiqué aux ministères et aux préfets concernés, dont les remarques en réponse ont été prises en compte.

Outre le cadre de la politique de rétention et l'analyse de la situation des centres et locaux de rétention administrative, le rapport fait un point spécifique sur la situation des centres et lieux de rétention des deux régions d'outre-mer les plus concernées par l'immigration irrégulière, Mayotte et la Guyane. Il donne enfin quelques éléments d'évaluation sur le dispositif de rétention.

1) Cf. annexe 1.

PARTIE I : LE CADRE DE LA POLITIQUE DE RETENTION

Les centres et les locaux de rétention administrative (CRA et LRA) sont utilisés pour retenir les étrangers en situation présumée irrégulière avant leur éventuel éloignement du territoire national. Fin 2008, il y avait 22 centres de rétention administrative en métropole et 4 outre-mer. S'y ajoutaient, 50 locaux permanents de rétention administrative en métropole et 6 outre-mer.

Outre l'évolution du cadre juridique, la politique récente menée en matière de rétention a été marquée par la création du ministère de l'immigration et la volonté de faire du retour dans leurs pays d'origine des étrangers en situation irrégulière une action prioritaire.

I. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DES FLUX MIGRATOIRES

Celles-ci méritent d'être brièvement rappelées, car elles constituent le cadre pour apprécier la gestion des lieux de rétention.

La volonté de mener une politique intensive de reconduite à la frontière a été marquée par la décision prise en 2003 de doubler dès l'année suivante le nombre d'étrangers éloignés (de 10 000 à 20 000) et par la loi, votée la même année, de réformer le système de rétention et d'en accroître la durée maximale.

Depuis ces changements, la politique des flux migratoires repose sur les orientations suivantes, confirmées au fil des ans :

- la maîtrise des flux migratoires, sur la base d'un objectif chiffré d'éloignement des étrangers en situation irrégulière (25 000 pour l'année de 2006 à 2008) et la priorité donnée à une immigration choisie tenant compte notamment des besoins de l'économie dans le respect des droits en vigueur, en particulier en matière d'asile ;

- l'encouragement au co-développement, notamment en permettant aux migrants d'agir en faveur de leur pays d'origine et en tenant mieux compte de la maîtrise de l'émigration dans les politiques de coopération et de développement ;

- l'action pour favoriser l'intégration, en particulier par la maîtrise de la langue et le respect des principes républicains, et un meilleur accès au logement, à l'éducation, à la formation et au travail.

II. LE CADRE JURIDIQUE DE LA RÉTENTION DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE

La rétention administrative se définit comme la possibilité donnée à l'administration de maintenir, pour une durée limitée par la loi, les étrangers qui font l'objet d'une procédure d'éloignement ou d'une interdiction du territoire français et qui ne peuvent le quitter immédiatement.

Elle constitue une mesure privative de liberté, mais se distingue de la détention, notamment par la libre circulation à l'intérieur du centre ou du local de rétention et le libre accès à plusieurs services (sanitaires, téléphones, équipements de loisirs). Elle est encadrée par des règles juridiques précises qui définissent notamment les moyens matériels mis à la disposition des personnes retenues.

A. LA PROCÉDURE DE PLACEMENT ET DE MAINTIEN EN RÉTENTION

1. La décision de placement en rétention

Jusqu'en 1980, la loi ne permettait pas d'exécuter par la force une mesure d'éloignement.

Les lois n° 80-9 du 10 janvier 1980 relative à la prévention de l'immigration clandestine, portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, et n°81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes vont transformer la réglementation pour permettre, d'une part l'exécution d'une mesure d'éloignement et d'autre part, la privation de liberté de l'étranger sur décision administrative.

Les dispositions des procédures de reconduite et de rétention sont récapitulées dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda), créé par l'ordonnance n° 2004-1248 du 24 novembre 2004.

Celui-ci répertorie au livre V les mesures administratives d'éloignement. Outre la nouvelle obligation de quitter le territoire français (cf. infra), il s'agit des arrêtés de reconduite à la frontière, des arrêtés d'expulsion en cas de trouble à l'ordre public, des réadmissions Schengen (article L. 531-1 pour un étranger en situation irrégulière provenant d'un autre état membre) et Dublin (étranger en situation irrégulière ayant demandé l'asile dans un autre état membre) et de l'interdiction du territoire français en cas de crime et délit.

Le titre V du livre V du Ceseda fixe les règles et procédures de rétention. Le préfet peut, par décision écrite et motivée, décider de maintenir, dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, l'étranger faisant l'objet d'une de ces mesures et qui n'a pas quitté le territoire français ou n'a pas déferé à la mesure dans un délai de sept jours au terme du précédent placement. Cette décision est prise par le préfet après l'interpellation de l'étranger, et le plus souvent, à l'expiration de sa garde à vue, en générale limitée à 24 heures maximum.

Le procureur de la République doit être informé immédiatement de chaque décision de maintien. Pour tout étranger retenu, le préfet doit tenir à la disposition des personnes qui en font la demande les informations relatives aux dates et heures du début du maintien en rétention et au lieu exact de cette dernière. L'étranger doit être immédiatement informé de ses droits, le cas échéant par l'intermédiaire d'un interprète.

2. La prolongation de la rétention

Le maintien ne peut être observé que "pendant le temps strictement nécessaire à son départ". Au-delà de 48 heures, si la rétention n'a pas pris fin, le juge des libertés et de la détention (JLD) est obligatoirement saisi par le préfet afin de décider ou non la prolongation du placement.

Après audition de l'étranger, en présence de son conseil - s'il en a un - et d'un représentant de l'Etat - si celui-ci est présent - le juge peut décider par ordonnance de prolonger la rétention de 15 jours. Le juge peut remettre le retenu en liberté s'il constate certaines irrégularités de procédure mais il ne peut apprécier la légalité de la mesure d'éloignement elle-même et ne peut donc se fonder sur son illégalité pour décider la remise

en liberté. Il peut aussi ordonner une assignation à résidence lorsque l'étranger dispose de garanties de représentation.

A l'issue de la première prolongation de 15 jours, à la demande du préfet, le JLD peut, sans délai, ordonner une nouvelle prolongation de la rétention d'une durée maximale:

- de 15 jours, en cas d'urgence absolue ou de menace d'une particulière gravité pour l'ordre public ou si l'impossibilité d'éloigner l'intéressé résulte de la perte ou de la destruction de ses documents de voyage, de la dissimulation de son identité ou de son obstruction volontaire à son éloignement ;

- de 5 jours, si l'administration démontre que l'impossibilité d'éloigner résulte du défaut de délivrance des documents de voyage par le consulat (ou délivrance tardive) ou de l'absence de moyens de transports et que ces circonstances doivent intervenir à bref délai.

Depuis la loi du 26 novembre 2003, le délai maximum de rétention est passé de 12 à 32 jours.

3. Les voies de recours

Les ordonnances du JLD peuvent faire l'objet d'un appel devant le premier président de la cour d'appel territorialement compétent, qui doit statuer dans les 48 heures de sa saisine. L'appel est ouvert au ressortissant étranger, au ministère public et au préfet. Il doit être formé dans un délai de 24 heures suivant le prononcé de l'ordonnance du premier juge. Le recours n'est pas suspensif, sauf lorsque le ministère public le demande dans l'hypothèse où la personne retenue ne dispose pas de garanties de représentation ou en cas de menace grave pour l'ordre public.

L'ordonnance du premier président de la cour d'appel est susceptible d'un pourvoi en cassation.

Quelle que soit la durée de la prolongation prononcée par le JLD, le retenu peut, à tout moment, en cas de circonstances nouvelles de fait ou de droit, le saisir pour qu'il soit mis fin à la rétention. La requête, qui peut être adressée par tout moyen, doit être motivée et signée.

De son côté, le JLD peut, à tout moment, de sa propre initiative ou à la demande du ministère public, mettre fin à la rétention lorsque des circonstances de droit ou de fait le justifient. Il doit prévenir le préfet pour qu'il puisse présenter ses observations.

Le juge administratif reste en outre compétent pour examiner les recours contre les actes administratifs que constituent les mesures d'éloignement et de mise en rétention.

B. L'ENCADREMENT JURIDIQUE DES CENTRES ET LOCAUX DE RÉTENTION

1. Les textes règlementant la création des CRA et les LRA

Les centres de rétention administrative ont été créés le 5 avril 1984 par décision du Premier ministre et mis en place par le biais de simples circulaires sur le fondement de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Avant le décret du 19 mars 2001, aucun texte réglementaire ne fixait les lieux d'implantation et le nombre de centre autorisés.

Lors de son entrée en vigueur le 1^{er} mars 2005, le Ceseda dispose que « *peuvent être maintenus dans des lieux de rétention ne relevant pas de l'administration pénitentiaire les étrangers faisant l'objet d'une mesure administrative de reconduite à la frontière* ». Pris en application de ce code, le décret du 30 mai 2005 relatif à la rétention administrative et aux zones d'attente a fixé les conditions de leur création.

Les centres de rétention administrative, qui ont une vocation nationale, sont créés sur proposition du ministre chargé de l'intérieur, par arrêté conjoint des ministres chargés de l'intérieur, de la justice, de la défense et des affaires sociales. Onze arrêtés ont été pris depuis 2005 pour adapter l'évolution de la liste des CRA, le dernier datant du 21 mai 2008. Ces textes mentionnent les centres susceptibles d'accueillir des familles.

Le préfet peut en outre créer par arrêté préfectoral, à titre permanent ou pour une durée déterminée, un local de rétention administrative (LRA) lorsqu'en raison de circonstances particulières, notamment de temps ou de lieu, des étrangers ne peuvent être placés immédiatement dans un CRA.

2. La réglementation commune aux lieux de rétention

Les principales dispositions applicables autant aux CRA qu'aux LRA, sont récapitulées dans le Ceseda.

a. Les textes législatifs

Ces textes ne définissent pas de statut juridique pour les centres ou les locaux de rétention administrative. Les lieux de rétention administrative sont placés sous la responsabilité du préfet territorialement compétent et, à Paris, du préfet de police. Les principales dispositions portent sur :

- l'obligation de tenue d'un registre, mentionnant l'état civil des retenus ainsi que les conditions de leur placement ou de leur maintien. Il doit être précisé sur ce registre les dates et heures du début de placement de chaque étranger en rétention, le lieu exact de celle-ci ainsi que les dates et heures des décisions de prolongation (article L. 553-1) ;

- la possibilité, en cas de nécessité, pour l'autorité administrative de décider de déplacer l'étranger d'un lieu de rétention vers un autre lieu de rétention sous réserve d'en informer les procureurs de la République compétents ainsi que, après la première ordonnance de prolongation, les juges des libertés de la détention (JLD) compétents (article L. 553-2) ;

- l'existence, dans chaque lieu de rétention, d'un espace permettant aux avocats de s'entretenir confidentiellement avec les étrangers retenus. Ce local doit être accessible en toutes circonstances sur demande de l'avocat, sauf en cas de force majeure (article L. 553-4) ;

- l'obligation d'informer l'étranger par le responsable du lieu de rétention de toutes les prévisions de déplacement le concernant, sauf « menace à l'ordre public à l'intérieur ou extérieur du lieu de rétention ou si la personne ne paraît pas psychologiquement à même de recevoir ces informations » (article L. 553-5) ;

- la mise à disposition des personnes retenues d'un document rédigé dans les langues les plus couramment utilisées et décrivant les droits de l'étranger et leurs conditions d'exercice (article L. 553-5) ; l'arrêté du 2 mai 2006 indique les langues en question : l'anglais, l'arabe, le chinois, l'espagnol, le portugais et le russe.

b. Les dispositions réglementaires

Elles ont été fixées par le décret n° 2005-617 du 30 mai 2005, repris dans le titre V du Ceseda et qui abroge le décret du 19 mars 2001. Il introduit certaines améliorations sur les aménagements exigés, mais a reculé au 31 décembre 2006 l'obligation de mise aux normes des locaux.

Dès son arrivée, chaque étranger doit pouvoir communiquer avec toute personne de son choix avec les autorités consulaires du pays dont il déclare avoir la nationalité et avec son avocat. Quel que soit le lieu de rétention, un procès-verbal de la procédure de notification des droits en rétention est établi. Il est signé par l'intéressé, qui en reçoit un exemplaire, le fonctionnaire qui en est l'auteur et, le cas échéant, l'interprète. Ses références sont portées sur le registre du lieu de rétention (art R. 551-4).

Outre le local pour les avocats, déjà prévu par la loi, il est prévu (art R. 553-8) des locaux et des moyens matériels pour permettre au personnel de santé de donner des consultations et de dispenser des soins. Les conditions d'intervention du service public hospitalier doivent être précisées par voie de convention passée entre le préfet territorialement compétent et un établissement public hospitalier, selon des modalités définies par arrêté ministériel.

Enfin, c'est le préfet ayant procédé au placement en rétention de l'étranger qui exécute la mesure d'éloignement jusqu'au terme de la procédure engagée, quel que soit le lieu où l'étranger en cause est maintenu en rétention.

3. Le dispositif de contrôle des lieux de rétention

Le Ceseda prévoit que le Procureur de la République visite les locaux concernés au moins une fois par semestre.

§ La commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention administrative et des zones d'attente, instituée par la loi du 26 novembre 2003 et organisée par le décret du 30 mai 2005 est chargée de veiller au respect des normes d'hygiène, de salubrité, de sécurité et d'aménagement ainsi que des droits des étrangers dans les lieux de rétention. Le Ceseda lui consacre les articles R 511.25 à R 511-32. Un rapport annuel formule des observations et des recommandations. Ses fonctions sont dorénavant dévolues au contrôleur général des lieux de privation de liberté, sans que la commission ait été formellement supprimée.

§ Institué par la loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007, le contrôleur général des lieux de privation de liberté est une autorité administrative indépendante chargée, sans préjudice des prérogatives que la loi attribue aux autorités judiciaires ou juridictionnelles, de contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté, afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux.

A l'issue de chaque visite, le contrôleur général fait connaître aux ministres intéressés ses observations concernant en particulier l'état, l'organisation ou le fonctionnement du lieu visité, ainsi que la condition des personnes privées de liberté. Les ministres formulent des observations en réponse chaque fois qu'ils le jugent utile ou lorsque le contrôleur général l'a expressément demandé.

S'il constate une violation grave des droits fondamentaux d'une personne privée de liberté, le contrôleur général communique sans délai aux autorités compétentes ses observations, leur impartit un délai pour y répondre et, à l'issue de ce délai, constate s'il a été mis fin à la violation signalée. S'il l'estime nécessaire, il rend alors immédiatement public le contenu de ses observations et des réponses reçues.

§ La commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), créée par la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000, intervient enfin sur ces sujets. Autorité administrative indépendante chargée de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité, elle a porté ces dernières années une attention croissante aux lieux de privation de liberté et aux procédures en matière d'interpellation, de rétention et de reconduite.

C. LES DISPOSITIONS RÉCENTES EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION DE LA RÉTENTION ET DE LA RECONDUITE

1. Les lois n° 2006-911 du 24 juillet 2006 et n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relatives notamment à l'immigration

Contrairement à la loi du 26 novembre 2003 qui a profondément rénové la législation applicable au contrôle des entrées en France et aux mesures d'éloignement, les lois de 2006 et de 2007 ne bouleversent pas les dispositions prises en matière de rétention et de maintien en zone d'attente. Toutefois, deux domaines ont un effet sur la gestion des lieux de rétention :

a. La création de l'obligation de quitter le territoire français (OQTF)

Le titre III de loi de 2006 vise à simplifier la procédure antérieure qui voyait succéder deux décisions distinctes : la première concernant le refus de titre qui était assortie d'une invitation à quitter le territoire français (IQTF), la deuxième imposant la reconduite à la frontière, l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF) souvent par voie postale, avec pour conséquence un faible pourcentage de reconduite effective. La loi de 2006 couple les décisions concernant le refus d'un titre de séjour avec une OQTF.

L'OQTF vise à régler la situation des personnes se voyant refuser une demande de titre de séjour, une demande de renouvellement de titre ou faisant l'objet d'un retrait dudit titre (article L. 511-1, I du Cesda).

Adressée par courrier recommandé, elle est exécutoire dans un délai d'un mois. Au-delà de ce délai, l'étranger peut être arrêté, placé en rétention et reconduit sur la base de cette décision administrative. Durant ce délai, il est possible de contester la décision préfectorale devant le tribunal administratif qui se prononce alors en formation collégiale (trois magistrats) dans un délai de trois mois après le recours. Toutefois, passé le délai d'un mois, lorsque l'étranger qui a exercé son droit de recours est placé en rétention, la procédure change. Son recours est alors jugé par un juge administratif dans un délai de 72 heures.

Le fait pour l'OQTF de regrouper dans un même acte à la fois le refus de séjour, la mesure d'éloignement et la décision fixant le pays de destination implique un traitement collégial par les juridictions administratives. Ceci ne va pas sans difficultés pour ces dernières².

Les étrangers en situation irrégulière, c'est-à-dire ceux ne pouvant justifier être entrés régulièrement en France, peuvent toujours faire l'objet d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF ; article L. 511-1, II du même code). Cette mesure administrative reste d'ailleurs pour le moment la principale procédure utilisée en matière d'éloignement.

b. Des dispositions spécifiques à l'outre-mer

Les deux lois de 2006 et 2007 comportent plusieurs dispositions destinées à renforcer les mesures de contrôle et d'éloignement des étrangers en situation irrégulière dans certaines régions ou territoires d'outre-mer.

Le détail de ces dispositions et leur portée seront explicitées pour la Guyane et Mayotte dans la partie du rapport consacrée aux centres et locaux de rétention de ces territoires.

2. La directive européenne du 18 juin 2008

La directive européenne relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, dite « directive retour », adoptée par le Parlement européen le 18 juin 2008, tente d'harmoniser les conditions de rétention et de reconduite des immigrés illégaux dans l'Union.

Correspondant à la volonté d'affirmer une politique européenne en matière d'immigration, ce texte fixe des normes minimales afin que les étrangers en situation irrégulière soient traités de la même manière dans les 27 Etats membres.

La directive instaure une approche en deux étapes : la décision de retour ouvre une période de retour volontaire qui peut être suivie d'une décision d'éloignement. Si le départ n'est pas volontaire, cet éloignement forcé est accompagné d'une interdiction de revenir, c'est-à-dire d'un bannissement du territoire de l'Union pendant cinq ans.

La directive définit des standards de conditions de vie à garantir dans les centres de rétention. Elle prévoit que les étrangers doivent bénéficier d'un droit à l'aide judiciaire et d'un droit de recours, qui n'existent pas encore dans certains pays européens. Des mesures d'assistance, comme la mise à disposition d'interprètes ou la fourniture de soins médicaux, sont également prévues.

2) En 2007 les tribunaux administratifs ont été saisis de plus de 19 000 requêtes dirigées contre des arrêtés portant OQTF alors qu'ils étaient parallèlement toujours saisis de plus de 14 000 requêtes dirigées contre des APRF et de quelque 10 000 requêtes dirigées contre des décisions de refus ou de retrait de titre, soit un total - pour ces seules mesures - de 44 000 requêtes cf. rapport Mazeaud sur le cadre institutionnel de la nouvelle politique de l'immigration (juillet 2008).

Le fonds européen pour le retour, mis en place pour la période 2008-2013 et doté de 676 M€, pourra être utilisé pour financer l'aide juridique aux immigrants illégaux.

La directive prévoit enfin que la durée administrative de rétention est fixée à six mois maximum, avec toutefois la possibilité de l'allonger à dix-huit mois. Il s'agit cependant d'un maximum et non d'une norme, les politiques suivies en la matière étant très différentes selon les pays. En France, la durée maximum est de trente deux jours, mais elle est de dix-huit mois en Allemagne, vingt mois en Lituanie, et illimitée dans plusieurs Etats membres comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas et le Danemark.

Cette directive n'a pas encore été transposée dans le droit français. La Cour n'a pas, à ce stade, d'informations sur le calendrier et les modalités de cette transposition qui doit avoir lieu d'ici le 24 décembre 2010.

3. Le décret du 2008-817 du 22 août 2008

Outre les dispositions prises sur les compétences du ministère de l'immigration (cf. infra), ce texte :

- précise les modalités d'appel contre les décisions rendues en matière de demande de remise en liberté qui interviennent à tout moment et en dehors des demandes de prolongation de la rétention. Elles émanent soit du retenu soit du JLD qui peut, d'office ou à la demande du ministère public, décider de la mise en liberté de l'étranger lorsque les circonstances de droit ou de fait le justifient. Le décret prévoit notamment que le premier président de la cour d'appel ou son délégué statue sans délai sur la demande visant à déclarer l'appel suspensif. Le retenu est maintenu à la disposition de la justice jusqu'à ce que cette ordonnance soit rendue et, si elle donne un effet suspensif à l'appel du ministère public, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond ;

- définit les modalités d'assistance juridique dans les CRA et LRA (cf. infra sur les dépenses d'intervention) prévues par l'article R 553-14 du Ceseda. Les principales modifications portent sur le fait que l'Etat prévoit de passer dorénavant plusieurs conventions dans les CRA (au lieu d'une seule auparavant pour tous les centres) avec une ou plusieurs personnes morales (au lieu d'une association auparavant) et que l'accès aux CRA et LRA est subordonné à l'obtention par le préfet d'un agrément individuel accordé pour une durée de trois ans (nouveau par rapport à l'ancien article du Ceseda).

III. LES ADMINISTRATIONS INTERVENANT DANS LE DISPOSITIF DE RETENTION

Le principal élément nouveau sur la période 2006-2008 a été la création, en 2007, du ministère de l'immigration, l'intégration, l'identité nationale et du développement solidaire. Il traduit notamment la volonté de globaliser la politique vis-à-vis des flux migratoires, depuis la prévention à la source (co-développement) jusqu'à l'intégration des immigrés choisis, ainsi que la reconduite des étrangers en situation irrégulière.

A. L'ORGANISATION AU NIVEAU CENTRAL : LE RÔLE DU NOUVEAU MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION

1. La responsabilité politique du ministère de l'immigration

Le ministère de l'immigration est officiellement chargé- en liaison avec le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales - de la lutte contre l'immigration illégale et la fraude documentaire intéressant des ressortissants étrangers.

Plusieurs dispositions réglementaires du Ceseda ont ainsi été modifiées en ce sens. Le décret n°2008-223 du 6 mars 2008 précise ainsi que les CRA sont créés sur proposition du ministre chargé de l'immigration (article 16), que la vie quotidienne est organisée par un règlement intérieur qui fait l'objet d'un arrêté conjoint des ministres chargés de l'immigration, de l'intérieur et de la défense et que les langues de traduction les plus couramment utilisées sont fixées par un arrêté du ministre chargé de l'immigration (article 18).

De façon plus générale, le ministère a, au-delà des textes, pris un rôle primordial dans la politique menée en la matière. C'est lui qui, au niveau ministériel, fixe les caractéristiques de l'action, les résultats à atteindre, et peut être saisi des situations individuelles lorsqu'elles sont délicates.

2. Des compétences partagées

§ Selon l'article 3 décret n° 2007-999 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'immigration, ce dernier a autorité conjointe avec le ministre du travail sur la direction de la population et des migrations, et avec le ministre des affaires étrangères sur la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France.

Pour ce qui concerne notamment la politique vis-à-vis des immigrés en situation irrégulière, il a autorité conjointe avec le ministre de l'intérieur sur la direction des libertés publiques et des affaires juridiques et la direction générale de la police nationale, dont la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) fait partie.

L'article 4 du décret susvisé prévoit qu'il peut disposer, en tant que de besoin, de différentes administrations relevant de l'autorité d'autres ministres. Environ quinze directions sont concernées, dont, principalement, pour les sujets traités dans ce rapport, la direction générale de la coopération internationale et du développement du ministère des affaires étrangères, la direction de la gendarmerie nationale et la direction des affaires politiques, administratives et financières de l'outre-mer.

Le ministre a enfin autorité sur le secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration.

§ Le partage actuel des rôles en matière de rétention entre le ministère de l'intérieur et le ministère de l'immigration vis-à-vis de la DCPAF n'est pas sans inconvénients.

Le schéma retenu, transversal et fonctionnel, aboutit à ce que le ministère de l'immigration fixe les objectifs de reconduites aux frontières alors que la DCPAF est en charge de l'exécution des mesures.

A la DCPAF, la sous-direction de l'immigration irrégulière coordonne et met en œuvre l'éloignement des étrangers en situation irrégulière. La sous-direction des ressources définit et suit les mesures d'amélioration de la gestion et de la performance des CRA. Ces deux sous-directions travaillent sur des sujets (référentiel immobilier, gestion des crédits d'éloignement, gestion et organisation interne des CRA par exemple) qui sont aussi traités ou repris par la sous-direction de la lutte contre les fraudes, des contrôles et de l'éloignement du ministère de l'immigration, au risque de conduire à des doublons et à des divergences de vues ou d'analyses.

Selon le directeur général de la police nationale, le rattachement de la DCPAF au ministère de l'immigration comporterait deux risques, la diminution de la polyvalence d'agents de la PAF qui aujourd'hui n'ont pas pour seule mission la lutte contre l'immigration irrégulière, et le désengagement dans ce domaine des autres services de l'Etat.

La création du ministère de l'immigration n'a pas conduit à une solution claire relative au rattachement de la police aux frontières. Cette question mérite d'être réexaminée.

3. L'organisation administrative du ministère

§ Le décret n°2007-1891 du 26 décembre 2007 portant organisation centrale du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (intitulé résultant du remaniement ministériel du 18 mars 2008) a fixé les contours de l'administration centrale, sous l'autorité d'un secrétaire général. Aucun service déconcentré, agents des services des visas dans les consulats, des services des étrangers des préfectures, de la police aux frontières, ne lui est directement subordonné.

§ Placée sous l'autorité du secrétaire général, la direction de l'immigration joue un rôle primordial. Outre la réglementation de l'entrée, du séjour et de l'exercice d'une activité professionnelle en France des ressortissants étrangers, elle est chargée, via la sous-direction de la lutte contre les fraudes, des contrôles et de l'éloignement, de la réglementation relative à l'éloignement, la lutte contre l'immigration et le travail illégal ou la fraude documentaire et enfin la rétention administrative.

Cette sous-direction dépendait autrefois de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur (2° bureau : contrôles transfrontaliers et 5° bureau : éloignement). Les quatre cinquièmes de ses équivalents temps plein (ETP) en viennent et elle est toujours localisée dans les locaux de ce ministère.

La sous-direction est composée de quatre bureaux, qui se consacrent respectivement :

- au droit de l'éloignement (affaires juridiques) ;
- au contrôle et à la circulation transfrontalière ;
- au soutien opérationnel et au suivi (appui juridique et opérationnel d'urgence aux préfectures, relations avec les consulats pour les laissez-passer consulaires, gestion des interventions) ;
- et enfin à la rétention administrative.

Ce dernier bureau composé de huit personnes (quatre agents de catégorie A, trois de catégorie B et un de catégorie C) est une création. Il n'existait pas à la DLPAJ et a été constitué à partir de personnels de cette direction.

§ En dehors de la direction de l'immigration, quatre services rattachés au secrétaire général participent également à la politique de rétention et de reconduite :

- le service de la stratégie a vocation de recueil de données statistiques et de pilotage interne, tant au niveau du contrôle de gestion qu'à celui de la mise en œuvre des systèmes d'information ;

- le service de l'administration générale et des finances prépare et exécute les budgets, conduit la politique des ressources humaines et suit les passations de marchés ;

- le service des affaires européennes gère les négociations européennes, notamment sur ce sujet ;

- le service des affaires internationales et du développement solidaire est plus particulièrement chargé de l'élaboration et de la négociation des projets d'accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire, puis de leur mise en œuvre.

4. L'organisation budgétaire

§ Le tableau infra représente l'architecture budgétaire de la mission « immigration, asile et intégration » en fonction des principales compétences du ministère.

MISSION « Immigration, asile et intégration »	
Programme « Immigration et asile » 303	Programme « Intégration et accès à la nationalité française » 104
<p><u>Actions :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - circulation des étrangers et politique des visas - garantie de l'exercice du droit d'asile - lutte contre l'immigration irrégulière - soutien 	<p><u>Actions :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - accueil, intégration des étrangers primo-arrivants et apprentissage de la langue française (précédemment intitulée « Accueil des étrangers primo-arrivants ») - autres actions d'intégration des étrangers en situation régulière - aide au retour et à la réinsertion - naturalisation et accès à la nationalité

La loi de finances pour 2008 a ouvert 513,8 M€³ sur la mission ministérielle « Immigration, asile et intégration ».

Le programme 303 « immigration et asile » est doté en 2008 de 433,2 M€ en autorisations d'engagement et 436 M€ en crédits de paiement. Ils sont destinés au fonctionnement de l'administration centrale des visas, l'accueil et à l'hébergement des demandeurs d'asile et au traitement de leur demande par l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et les fonctions « support » l'administration centrale du ministère de l'immigration.

Les crédits de la mission affectés à la lutte contre l'immigration irrégulière figurent au sein de l'action 3 de ce programme (82,6 M€ au total), dont :

- les crédits de fonctionnement de la rétention (28,8 M€). Ceux-ci font l'objet d'une délégation de gestion à la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) et de la police nationale (DGPN). Le bureau de la rétention du ministère est donc tributaire des extractions de données et de leurs remontées en provenance de ces deux directions, prévues tous les trimestres. Il n'a aucune visibilité sur l'exécution de crédits dont il a la responsabilité. Cette situation de confusion est une des explications de la gestion budgétaire 2008 difficile (problèmes d'ajustement des dotations aux besoins) ;

- les crédits d'éloignement (42 M€), délégués à la direction centrale de la police aux frontières (PAF), sur laquelle le ministère de l'immigration a une co-autorité ;

- les crédits d'intervention (11,8 M€), qui correspondent à l'assistance juridique et sanitaire aux personnes retenues, et sont gérés directement par le ministère de l'immigration. L'objectif correspondant à cette action 3 est le n° 4 « renforcer la mobilisation des services de police et de gendarmerie dans la lutte contre l'immigration irrégulière ». Il comporte quatre indicateurs :

- le nombre de mesures de reconduite effective à la frontière ;
- le nombre d'interpellations « d'aidants » ;
- le nombre de personnes mises en cause pour infraction à la législation relative à l'entrée, au séjour ou à l'emploi des étrangers sans titre de travail ;
- et enfin le coût moyen d'une reconduite à la frontière.

Ce dernier indicateur est décomposé en trois sous-indicateurs : la durée moyenne de rétention en CRA, le coût moyen d'une rétention et le coût moyen d'une reconduite (non encore renseigné). Pour le PLF 2009, le deuxième sous-indicateur a été modifié et le troisième supprimé.

§ Des crédits pour la rétention d'un montant beaucoup plus important sont inscrits dans d'autres missions, mais ils ne sont pas regroupés de manière directement accessible, ce qui complique leur appréhension globale. Les crédits de personnel et de fonctionnement des services de police et de gendarmerie sont maintenus dans les programmes correspondants 176 et 152 et ceux mobilisés pour les CRA et LRA ne peuvent être isolés.

Il en va de même pour les crédits d'investissement immobilier qui, conformément à l'article R. 553-9 du Cesda, sont inscrits jusqu'à présent au budget des ministères de l'intérieur et de la défense, chacun en ce qui le concerne. En pratique, ils sont entièrement gérés par la direction de l'évaluation, de la performance, des affaires financières et

3) Lorsque rien n'est spécifié, les chiffres de présentation de cette mission sont ceux du PLF 2008.

immobilières (DEPAFI) du ministère de l'intérieur et par le service du génie du ministère de la défense. Le bureau de la rétention au ministère de l'immigration suit l'exécution du plan triennal immobilier mais ne gère pas ces crédits.

Comme lors de son dernier contrôle, la Cour relève l'absence à ce stade de synthèse du coût global de la rétention, les expérimentations lancées par la PAF pour y parvenir datant de début 2009. La commission des finances du Sénat⁴ a également relevé le caractère incomplet de la présentation des crédits destinés à la rétention inscrits au programme 303.

La Cour avait, en 2004⁵, recommandé un pilotage des structures administratives en matière de rétention compte tenu de la très grande complexité des problèmes rencontrés, du caractère à la fois massif et urgent des questions à résoudre et du nombre important d'administrations concernés. La création d'un ministère chargé de l'immigration est une avancée en ce sens.

B. L'ORGANISATION AU PLAN LOCAL

1. Le rôle primordial du préfet

Le préfet est au cœur du dispositif de rétention et de reconduite à la frontière. Il se voit fixer, depuis 2003, des objectifs départementaux de reconduite, dont la réalisation est suivie mensuellement. Il dispose d'un pouvoir d'appréciation pour régler des situations individuelles particulières. Il tient des réunions régulières avec les différents services chargés de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, dont la gestion est assurée par le bureau de la préfecture chargé des étrangers.

La politique d'interpellation est discutée dans les réunions des services de police, menées le plus souvent par le directeur de cabinet du préfet.

En matière de procédure de reconduite, le service concerné de la préfecture définit et suit les mesures qu'il a décidé et organise la représentation de l'Etat devant la justice. Il transmet au parquet les demandes de recours suspensif à l'encontre des ordonnances rendues par le JLD.

En matière de rétention, s'il y a un CRA dans le département, le préfet nomme le chef, en définit le fonctionnement (règlement intérieur). Il décide de la création d'un LRA.

Avant de prendre la décision de placement, les préfectures contactent, soit par téléphone, soit à partir du logiciel Suede, les CRA les plus proches afin de connaître leur disponibilité d'accueil. Elles effectuent les démarches pour procéder à l'éloignement, en particulier pour obtenir les laissez-passer consulaires.

4) Rapport sur le projet de loi de finances 2009 « mission immigration, asile et intégration ». M. Pierre BERNARD-REYMOND, rapporteur spécial

5) Rapport public thématique « accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration » page 66

2. L'accroissement du rôle de la police aux frontières (PAF) pour une gestion unifiée des CRA

L'éloignement fait partie d'une des tâches principales de la PAF avec la lutte contre toutes les formes organisées d'immigration illégale mais, jusqu'à présent, la charge de la gestion des centres et locaux est partagée entre un grand nombre d'intervenants (PAF, direction de la sécurité publique, préfecture de police, gendarmeries territoriale et mobile).

Un premier élément de simplification utile a été le retrait définitif, fin 2006, des tâches de gestion hôtelière prises en charge dans certains CRA par l'administration pénitentiaire.

En application des décisions du conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007, la responsabilité administrative de la totalité des CRA est progressivement transférée, à compter de 2008 et jusqu'en 2010, à la seule PAF, avec deux grandes étapes. De janvier 2008 à février 2009, neuf CRA gérés par la sécurité publique ont été transférés pour une capacité de 533 places. De 2009 à 2011, les cinq CRA sous gestion de la gendarmerie nationale vont l'être pour une capacité de 622 places.

Les CRA de Paris-dépôt et Vincennes restent, pour le moment, sous gestion de la préfecture de police de Paris. Ce choix est conforme aux spécificités habituelles de cette dernière, mais ne correspond pas a priori au souci d'optimisation des moyens, des procédures, des formations et des objectifs de performance qui serait souhaitable. Le Préfet de police, dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, indique que selon lui, le rattachement à la préfecture de police est, au contraire, un gage de coordination, de réactivité et d'efficacité.

Les modalités de transfert de la gestion des CRA se heurtent à deux difficultés : la connaissance des effectifs et des moyens de la DCSP nécessaires au fonctionnement du CRA fait particulièrement défaut à cause de la mutualisation des charges de garde et d'escorte (présence dans ou à proximité d'un commissariat) ; la nécessité, compte tenu de la « professionnalisation » de la chaîne de l'éloignement confiée à la DCPAF, d'accroître les effectifs de cette dernière, ce qui justifie l'étalement du calendrier de transfert.

*

Les efforts de coordination de rationalisation sont donc incontestables à la suite notamment des préconisations de la Cour dans son rapport public thématique de 2004. Comme le montreront les observations qui suivent, ils méritent cependant d'être poursuivis et amplifiés, notamment dans le domaine budgétaire et pour les locaux de rétention.

PARTIE II : LES CENTRES DE RETENTION ADMINISTRATIVE

Au 31 décembre 2008, il y avait 22 CRA en France métropolitaine, dont un (Nantes) était fermé pour travaux. Les 21 centres ouverts disposent de 1 515 places. Quatre centres étaient opérationnels outre-mer pour une capacité de 144 places.

Au total, la France dispose de 26 centres (dont 25 opérationnels) pour une capacité de 1 659 places.

Ces différents centres sont d'une grande diversité.

Leur taille varie en métropole de 24 places à Bordeaux à 140 au Mesnil-Amelot.

Le parc immobilier utilisé est très hétérogène: anciennes casernes (Hendaye), ancien hôtel (Lyon), bâtiments neufs (Palaiseau, Marseille..), palais de justice (Paris), hôtels de police (Bobigny, Bordeaux), locaux ad-hoc (Mesnil-Amelot, Vincennes)...

Même si tous les centres de rétention administrative ont en principe une vocation nationale (article 3 du décret de 2005), la population qu'ils accueillent provient d'interpellations d'origine variable, pour certains effectuées pour l'essentiel dans leur département d'implantation (ex : Bobigny), pour d'autres dans leur région (ex : Lyon) ou enfin dans toute la métropole (ex : Mesnil-Amelot).

La population est composée de personnes retenues pour la première fois, de réitérants, de sortants de prison, aux caractéristiques sociales variables.

Les services responsables pour la garde et les escortes sont enfin très divers, sécurité publique, police aux frontières, préfecture de police, gendarmerie nationale.

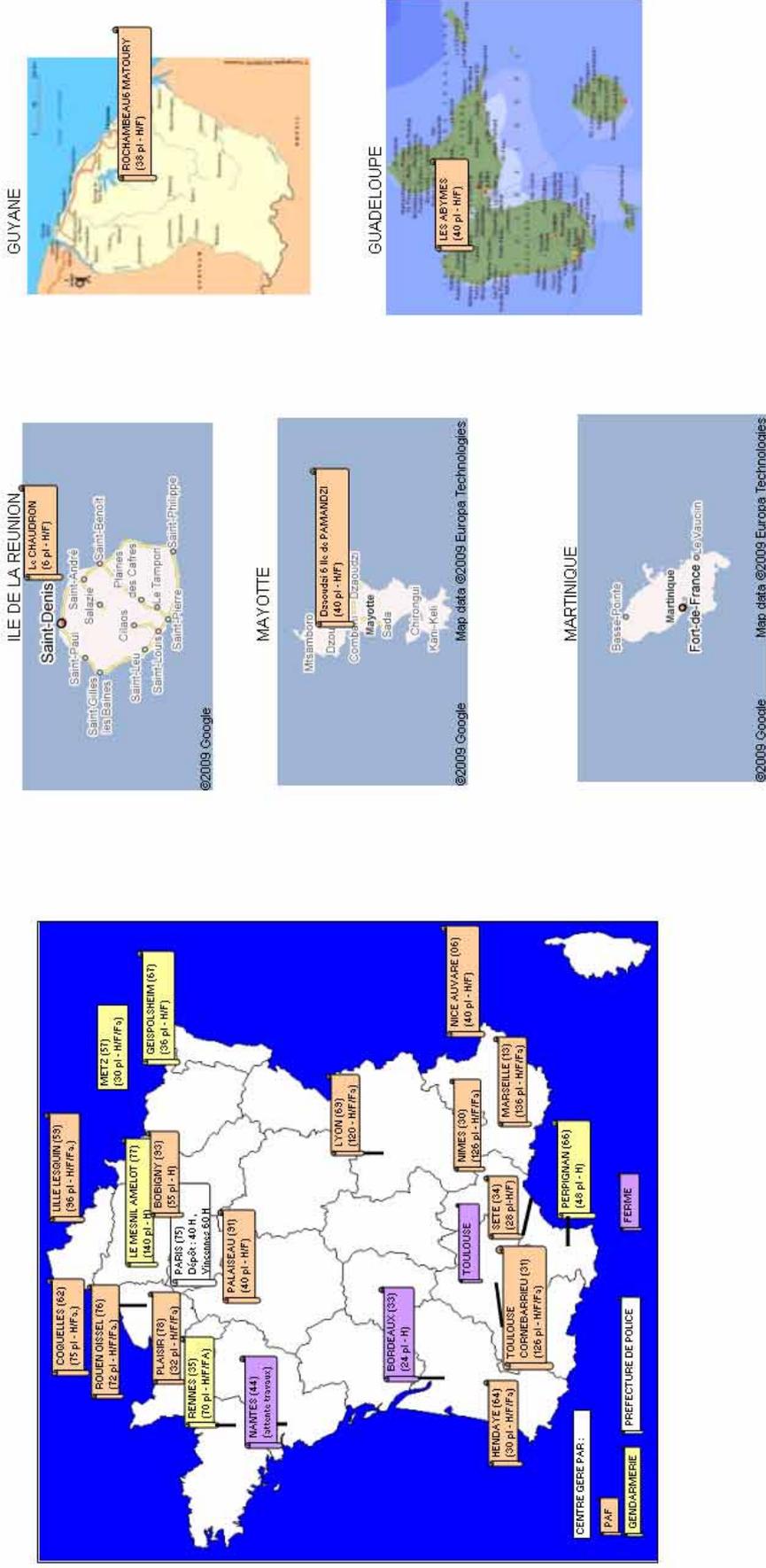
I. LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENTS ET DE MISE AUX NORMES

La période 2006-2008 a été marquée par un effort important de mise aux normes et d'accroissement des capacités des CRA.

Le plan triennal d'extension de la capacité des places de rétention adopté lors du comité interministériel de contrôle de l'immigration du 27 juillet 2005 avait fixé un objectif de 2 700 places au 1^{er} juin 2008.

Celui-ci devait permettre en outre une mise aux normes de l'ensemble des CRA qui, selon le décret de 2005, devait être achevé au 31 décembre 2006.

- Implantation des centres de rétention administrative -



SOURCE : ministère de l'immigration

A. LE BILAN DU SCHÉMA TRIENNAL 2005-2008

1. Le nombre de places

L'exécution du plan triennal a fait passer la capacité d'hébergement en métropole de 943 places en juin 2005, à 1 515 fin 2008 (1 191 gérées par la police nationale et 324 par la gendarmerie nationale) et à 1 659 y compris l'outre-mer, soit un nombre nettement inférieur aux objectifs fixés.

Tableau n° 1 : Nombre de places en CRA disponibles

	Juin 2005	Décembre 2006	Juin 2007	Décembre 2007	Juin 2008	Décembre 2008
CRA métropole						
Capacité police	753	1182	1317	1375	1125	1191
Capacité gendarmerie	190	198	288	316	316	324
Total 1	943	1380	1605	1691	1441	1515
CRA outre-mer						
Total 2	127	144	144	144	144	144
TOTAL GENERAL	1070	1524	1749	1835	1585	1659

Source : Cour des comptes à partir de données transmises par MIINDS et MIOMCT/DEPAFI

L'ouverture de nouveaux centres (Lille, Marseille, Nîmes, Toulouse, Rennes, Perpignan, Metz, Hendaye) s'est d'abord accompagnée de la fermeture de ceux ne correspondant plus aux normes (Marseille-Arenc, Saint-Louis, Versailles et locaux réservés aux hommes du palais de Justice de Paris).

Les incidents et incendies successifs au CRA de Vincennes ont, en outre, réduit les capacités globales de rétention de 280 places. Un seul bâtiment de 60 places a pu être ouvert de nouveau en 2008, ce qui aboutit au 31 décembre 2008 à une diminution de capacité de 220 places.

Une partie du programme a enfin pris du retard (extension de Metz, nouveaux centres de Mesnil-Amelot) ou a été annulé (Orly 136 places, Nanterre 30 places, Roissy 96 places).

Les deux prochaines années devraient cependant être marquées notamment par l'ouverture, la réouverture ou l'extension de centres de capacités importantes, notamment le Mesnil-Amelot 2 et 3 (240 places), Vincennes 2 et 3 (120 places), Metz (65 places supplémentaires). Ceci devrait porter le nombre de places disponibles fin 2010 à 1 959 places en métropole.

2. La structure et l'évolution des crédits

§ Le Ceseda prévoit à son article R. 553-9 que « *les crédits relatifs à la construction et à l'entretien immobilier des centres et locaux de rétention sont inscrits aux budgets des ministères de l'intérieur et de la défense, chacun en ce qui le concerne.* »

Les investissements sont entièrement pris en charge par le budget du ministère de la défense pour les CRA gendarmerie (programme 152, gestion par le service du génie) et celui du ministère de l'intérieur pour les CRA police (programme 176, gestion par la direction de l'évaluation, de la performance, des affaires financières et immobilières DEPAFI). Un compte rendu d'exécution est fourni au ministère de l'immigration dans le cadre du suivi du plan triennal d'investissement immobilier.

Cette situation dans laquelle le ministère de l'immigration ne dispose pas de crédits d'investissement pour les lieux de rétention est conforme aux caractéristiques de départ d'administration de mission voulue pour ce nouveau ministère et à l'absence de personnel en son sein pour gérer ce type de crédits.

Elle a cependant l'inconvénient de limiter la capacité de pilotage direct du ministère de l'immigration sur ces sujets. Cette situation ne pose pas de vrais problèmes tant qu'un dispositif comme le plan triennal constitue une priorité politique qui s'impose aux autres ministères et en particulier à celui de l'intérieur. Mais il pourrait en aller différemment dans l'avenir.

C'est déjà le cas - par exemple - pour le financement des CRA de Vincennes et de Mayotte. L'arbitrage pris à la suite de la réunion interministérielle du 3 octobre 2008 prévoit en effet qu'outre l'apport financier de 3 M€ proposé par le ministère de l'immigration sur des crédits disponibles, le solde des financements sera à partir de 2009 financé par moitié par les deux ministères de l'intérieur et de l'immigration. Cependant, aucun crédit n'a été prévu dans la loi de finances 2009 au budget du ministère de l'immigration pour ce financement.

§ S'agissant des crédits de la police nationale (construction, extension, entretien et maintenance, cf. infra procédure Craem), 98,6 M€ d'AE et 75,4 M€ de CP ont été consommés pour réaliser ce programme, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau n° 2 : AE et CP consommés immobilier CRA police nationale (en M€)

CRA	Cumul AP au 31/12/05	Autorisations d'engagement			Cumul des paiements au 31/12/05	Crédits de paiements		
		2006	2007	2008		2006	2007	2008
Marseille	18,3				6,17	11,4	0,73	
Toulouse	10,93				4,6	6,33		
Lille	10,93	1,3			4,1	8,57	2,3	
Vincennes	5	5,4	2,35	4	2,1	6,3	3,35	1
Nîmes		13,85				3,6	9,5	0,75
Hendaye		4,75				0,95	3	0,8
Orly		18,3				0,3		
Morne Vergain			1,1				0,3	0,8
Mayotte				0,15				0,05
Rochambeau			1,3	1			0,5	0,9
TOTAL	45,16	43,6	4,75	5,15	14	37,45	19,68	4,3
CUMUL	45,16	88,76	93,51	98,66	14	51,45	71,13	75,43

Source : MIOMCT/DEPAFI

Le détail des opérations terminées figurent dans le tableau ci-dessous. Il montre que l'essentiel des crédits a été affecté à des équipements nouveaux, environ 6,8 M€ ayant été alloués à la réhabilitation de certains CRA. La priorité a manifestement porté sur la construction de nouveaux centres compte tenu des difficultés et du coût qu'aurait souvent entraîné la mise aux normes d'équipement existant.

Tableau n° 3 : Opérations immobilières police nationale terminées depuis 2006

CRA	Type d'opération	Date livraison	Financement
Lille 2	Création 96 places	Octobre 2006	10 930 000
Marseille	Création CRA 136 places + DZPAF + ZA 30 places	Mai 2006	18 300 000
Nîmes	Création 126 places	Mai 2007	13 850 000
Vincennes	Extension pour arriver à 2 fois 140 places	Janvier 2007	8 340 000
	Travaux suites aux incendies 2007 et 2008	Décembre 2008	6 310 000
Paris-dépôt	Mise aux normes et extension de 32 à 40 places	Avril 2007	815 000
Toulouse 2	Création 126 places + salle d'audience	Juin 2006	10 930 000
Bordeaux	Mise aux normes	Janvier 2006	40 000
Rouen	Augmentation capacité (+ 34)	Avril 2007	1 660 000
Lyon	Extension capacité (+25) et mise aux normes	Novembre 2005 et octobre 2007	3 380 000
Nice	Réhabilitation	Septembre 2007	470 000
Hendaye	Création 30 places	Mars 2008	4 750 000
Sète	Mise aux normes + création 4 places	Novembre 2008	950 000
Rochambeau	Mise aux normes	Décembre 2007	1 300 000
Morne-Vergain	Extension capacité (+20) – A titre provisoire	Juin 2006	1 100 000

Source : Cour des comptes à partir des données transmises par MIOMCT/DEPAFI

Les réalisations depuis 2006 (voir en annexe) font apparaître un important dépassement de coût par rapport à la prévision dans deux cas : Nîmes (13,85 M€ contre 12,98 M€ prévus) et Toulouse (10,28 M€ contre 9,23 M€ prévus).

§ S'agissant des crédits de la gendarmerie nationale, les opérations menées depuis 2006 représentent un coût total de 98,6 M€, affectés pour l'essentiel aux opérations de Mesnil-Amelot (50,4 M€) et Metz (28,9 M€)⁶.

Tableau n° 4 : Construction et extension des CRA Gendarmerie nationale 2006-2008

	Coût en M€
Geispolsheim	2,9
Perpignan	6,2
Mesnil-Amelot 2 et 3	50,4
Metz « provisoire »	4,5
Metz « définitif »	24,4
Rennes	10,2
TOTAL	98,6

Source : Gendarmerie nationale

6) Ces dépenses ne sont pas exactement comparables à celles de la police nationale, puisqu'elles n'intègrent pas les dépenses de maintenance (alors qu'elles sont intégrées pour la police dans la cadre de la procédure Craem cf. infra). Mais l'écart est d'ampleur limitée.

Le montant des dépenses totales 2006-2008 pour la création et l'extension de capacité des CRA (et la maintenance pour les CRA police) a été de 174 M€.

Le coût par place d'un CRA est inversement proportionnel à sa capacité car, quel que soit le nombre de places de rétention, il comprend des surfaces de soutien pour son fonctionnement (greffe, espaces de stockage, sanitaires et vestiaires du personnel policier etc..) et des surfaces imposées par le décret du 30 mai 2005 (locaux association, visites et avocats, salles de restauration et cuisine, infirmerie etc..).

Les coûts au m2 des CRA « police nationale » sont ainsi assez proches pour des centres de taille similaire, comme Nîmes (2 852 €), Toulouse (2 247 €) ou Lille (2 507 €), mais sont plus élevés à Hendaye (4 196 €) qui ne dispose que de 30 places.

Les coûts par retenu suivent la même logique: 126 050 € à Marseille (mais 100 840 € si on prend en compte les places en zone d'attente), 113 090 € à Lille, 109 920 € à Nîmes, mais 81 611 € à Toulouse et 162 680 € à Hendaye. Le coût relativement élevé de ce dernier équipement s'explique certes par un nombre de retenus plus faible. Il suscite cependant des interrogations, dans un contexte où il n'est actuellement pas utilisé par les services de police compte tenu des exigences de procédure du JLD sur place.

S'agissant de la gendarmerie, le coût élevé par retenu du nouveau centre de Mesnil-Amelot (180 000 €) s'explique notamment par la nécessité de construire à côté du centre un bâtiment pour héberger les escadrons de gendarmes mobiles. Cette situation n'est pas sans susciter des interrogations car la garde des CRA ne relève pas en principe des missions des gendarmes mobiles.

3. Le cas particulier des opérations immobilières passées et à venir du CRA de Vincennes

Celles-ci représentent un montant particulièrement élevé sur la dernière période, et méritent une analyse compte tenu de l'impact des multiples incidents que ce centre a connus ces dernières années (cf. encadré).

Avant les événements de juin 2008, les dépenses immobilières engagées sur ce site sont intervenues en plusieurs phases (voir tableau en annexe) :

- des travaux échelonnés entre octobre 2006 et avril 2007 ont permis de mettre aux normes les deux bâtiments du centre existant, ramené de 146 à 140 places ;

- le réaménagement d'un troisième bâtiment, dévolu auparavant aux activités de l'école nationale de police de Paris (ENPP), s'est déroulé entre mai 2005 et janvier 2007 (création d'un CRA 2 d'une capacité d'accueil de 140 places).

Ces deux catégories de travaux ont coûté au total 8,34 M€.

L'incendie du 22 juin 2008 ayant totalement détruit le CRA 2 et un bâtiment du CRA 1, la priorité a été de remettre en service le deuxième bâtiment du CRA 1, non touché par l'incendie mais totalement vandalisé. Celui-ci a été réouvert à la fin 2008 avec une capacité de 60 places.

Le deuxième bâtiment du CRA 1 ne sera pas reconstruit et à la place une aire de loisirs a été créée pour les retenus. Quant au CRA 2, il sera reconstruit sur son emplacement d'origine pour une réception prévue à la fin de l'été 2010.

La capacité totale d'accueil du bâtiment C sera ramenée de 140 à 120 places réparties en deux zones séparées.

Les évènements au CRA de Vincennes depuis 2007

Des violences se sont manifestées en 2007 et 2008 sous différentes formes : mouvements de protestation, grèves de la faim collectives, automutilations, incendies.

Le début de l'année 2007 a été marqué par l'incendie partiel du CRA 1, qui était en cours de rénovation. Le centre a été fermé du 24 janvier au 26 mars 2007 puis a rouvert alors à 60 places puis à 86. La capacité totale de 140 a été retrouvée fin novembre 2007.

Un mois après la réouverture à pleine capacité du bâtiment 1, celui-ci s'embrasait à nouveau à Noël 2007 : révolte des personnes retenues, manifestations à l'intérieur du CRA, grèves de la faim, automutilations.

A la suite de travaux réalisés en 2007, du 1^{er} janvier au 22 juin 2008, la préfecture de police a disposé de la pleine capacité des deux CRA.

Un retenu de nationalité tunisienne est décédé le 21 juin, entraînant une manifestation de soutien aux retenus aux abords de l'Ecole nationale de police de Paris. Le 22 juin, des émeutes suivies d'incendies volontaires ont totalement détruit le CRA 2 et l'un des bâtiments du CRA 1. Les 248 retenus présents ont du être évacués et transférés dans d'autres CRA.

Deux instructions sont en cours, la première pour le décès du retenu le 21 juin, la seconde pour violences volontaires à agent de la force publique en réunion et destructions de bien publics par incendies pour les événements du 22 juin. Huit personnes ont été mises en examen et six étaient toujours écroués à la mi-mars 2009.

A compter du 12 décembre 2008, un bâtiment a rouvert avec la capacité définitive de 60 places.

La commission départementale de sécurité a émis un avis favorable sur le dossier de sécurité incendie. Faisant suite aux demandes du CHSCT de la Cimade, un exercice d'évacuation sur simulation d'incendie a été organisé le 9 décembre 2008 pour la réouverture du 12 décembre.

Un plan de prévention est en cours d'élaboration qui devrait être achevé pour la fin du mois de mars 2009.

Dans l'attente de la livraison du nouveau CRA 2, une structure provisoire constituée de bâtiments modulaires sécurisés doit être livrée d'ici juin 2009 et offrira une capacité d'accueil de 60 places.

Ainsi, le site de Vincennes offrira une capacité d'accueil de 120 places qui sera portée à 180 places en « régime de croisière » (contre 280 avant l'incendie).

Les dépenses d'investissement liées aux incendies vont donc représenter un coût total de 20,35 M€ d'ici 2010, auquel il faut ajouter un quasi doublement des dépenses de maintenance immobilière entre 2006 et 2008 (voir tableaux en annexe 2).

Le coût total des investissements réalisés par l'Etat à Vincennes de 2005 à 2010 va donc se monter à 28,69 M€, soit un montant de 159 400 € par retenu, ce qui représente, à titre d'illustration, le coût le plus élevé parmi ceux des CRA neufs.

4. L'utilisation de la procédure de « conception réalisation aménagement entretien maintenance » (Craem)

La gendarmerie nationale a adopté pour ses nouvelles constructions un dispositif classique (procédure de marchés de travaux par le service constructeur de la défense), en particulier pour le CRA de Mesnil-Amelot. Initialement, le CRA définitif de Metz devait être construit selon la procédure Craem sur un terrain appartenant à l'Etat. A la suite de problèmes rencontrés localement pour la conduite de l'opération par la DDE, l'intégralité du dossier a été reprise par le service infrastructure de la défense.

La construction du CRA de Coquelles (Pas-de-Calais) a été la première réalisation pour laquelle le ministère de l'intérieur a retenu des nouvelles procédures de financement. Une location avec option d'achat (LOA) a été mise en place sur une durée de neuf ans. Dexia, le propriétaire, a pris en charge la construction et la maintenance du bâtiment (sous-traitée à Dalkia F.M), moyennant un bail versé mensuellement.

Cette formule a permis des délais relativement rapides de construction (deux ans), mais elle gêne aujourd'hui une éventuelle extension à 97 places à l'étude depuis 2004-2005. Celle-ci suppose en effet que l'Etat redevienne propriétaire, ce qui est possible à l'issue du délai de 5 ans prévu par le contrat (à partir du 01/01/2009) mais suppose que des crédits soient disponibles, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent.

Le ministère de l'intérieur a utilisé pour les CRA construits ultérieurement les dispositions de l'article 3 alinéa 1 de la LOPSI (procédure dite « conception construction aménagement entretien maintenance » - Craem) définies pour réaliser des opérations immobilières pour des CRA au même titre que pour des commissariats. Cet article comprend un dispositif normatif de nature à faciliter et à accélérer la réalisation de certaines opérations immobilières de la police, de la gendarmerie nationales et de la justice. Il assouplit ainsi les règles de passation des marchés par l'Etat en autorisant la passation d'un marché global, il favorise le préfinancement d'opérations par le secteur privé sur le domaine public et encourage le concours des collectivités locales.

L'alinéa 1 prévoit que, « *par dérogation aux dispositions des articles 7 et 18 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, l'Etat peut confier à une personne ou à un groupement de personnes, de droit public ou privé, une mission portant à la fois sur la conception, la construction, l'aménagement, l'entretien et la maintenance d'immeubles affectés à la police ou à la gendarmerie nationales.*

L'exécution de cette mission résulte d'un marché passé entre l'Etat et la personne ou le groupement de personnes selon les procédures prévues par le code des marchés publics. Si le marché est alloti, les offres portant simultanément sur plusieurs lots peuvent faire l'objet d'un jugement global ».

Cette procédure vise à réduire les délais liés à la multiplicité des intervenants dans le processus de construction et introduit le critère du coût d'entretien et de maintenance dans l'évaluation de la qualité d'un projet. La sélection de la personne ou du groupement de personnes se fait au terme d'une mise en concurrence selon les procédures du code des marchés publics.

Cette procédure permet une mise en chantier entre 6 et 8 mois à l'issue de l'établissement du programme immobilier au lieu de 24 mois en moyenne mais nécessite des financements disponibles en autorisations d'engagement comme en crédits de

paiements dans un délai plus court que pour une opération classique soit environ deux exercices budgétaires au lieu de quatre ou cinq.

Le ministère de l'intérieur avait d'autres possibilités :

§ D'une part, l'article 37 du CMP prévoit que les marchés qui portent à la fois sur la définition du projet et sur l'exécution des travaux pour la réalisation des ouvrages mentionnés à l'article 1^{er} de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique (dite loi MOP) et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée sont passés selon la procédure de conception-réalisation.

« Il ne peut être recouru à cette procédure, quel que soit le montant du marché, que si des motifs d'ordre technique rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage. Ces motifs doivent être liés à la destination ou aux techniques de réalisation de l'ouvrage. Sont concernés des ouvrages dont la finalité majeure est une production dont le processus conditionne la conception et la réalisation ainsi que des ouvrages dont les caractéristiques, telles que des dimensions exceptionnelles ou des difficultés techniques particulières, exigent de faire appel aux moyens et à la technicité propres des entreprises ».

Ce type de marché est limité à la conception et à la réalisation et aurait amené le ministère de l'intérieur à passer un autre marché pour l'entretien et la maintenance. Compte tenu des objectifs de création de places en CRA par le schéma triennal, le critère du temps gagné et celui de disposer d'un même prestataire qui assure la réalisation et le service après réception (pendant 3 ans) a été privilégié.

§ D'autre part, les contrats de partenariats sont régis par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 et ses textes d'application (décret n° 2004-1145 du 27 octobre 2004 L. 1414-3, L. 1414-4 et L. 1414-10 du CGCT). De par sa durée, ses modalités de rémunération et les conditions de son exploitation, le contrat de partenariat n'est pas un marché public au sens du code des marchés publics.

Ce contrat se définit comme un contrat administratif par lequel un pouvoir adjudicateur *« confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion et, le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée ».*

Le contrat de partenariat autorise une rémunération du cocontractant pendant toute la durée du contrat, qui n'est pas liée à l'exploitation de l'ouvrage. La rémunération peut être liée à des objectifs de performance assignés au cocontractant. Les coûts d'investissement sont ainsi lissés au bénéfice du pouvoir adjudicateur. Aux termes du contrat, le pouvoir adjudicateur acquiert la propriété du bien. Le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser.

Au total, la formule du marché public dite Craem a été retenue sans étude financière globale des coûts et avantages des différentes options. Son principal inconvénient aujourd'hui est d'entraîner dans certains CRA comme à Coquelles, des difficultés non négligeables de maintenance. L'entreprise n'est pas en effet présente à temps complet sur le site, ce qui entraîne un certain manque de réactivité de sa part et allonge les délais d'intervention.

B. L'ADAPTATION DES ÉQUIPEMENTS AUX NORMES ET AUX BESOINS

1. Les normes applicables en matière d'équipement

Celles-ci sont fixées par l'article 13 du décret de 2005 (article R. 553-4 du Ceseda). Ce texte prévoit, outre une capacité d'accueil qui ne pourra pas dépasser 140 places, les normes suivantes :

- une surface utile minimum de 10 mètres carrés par retenu comprenant les chambres collectives non mixtes, contenant au maximum six personnes, et les espaces librement accessibles aux heures ouvrables;

- des équipements sanitaires, comprenant des lavabos, douches et w.-c., en libre accès et en nombre suffisant, soit un bloc sanitaire pour 10 retenus, et un téléphone en libre accès pour cinquante retenus ;

- des locaux et matériels nécessaires à la restauration (conformes aux normes prévues par un arrêté) et une ou plusieurs salles dotées d'équipement médical, réservées au service médical ;

- au-delà de quarante personnes retenues, une salle de loisirs et de détente distincte du réfectoire, dont la superficie est d'au moins 50 m², majorée de 10 mètres carrés pour quinze retenus supplémentaires;

- deux locaux permettant pour l'un de recevoir les visites des familles et des autorités consulaires et pour l'autre réservé aux avocats;

- deux autres locaux respectivement affectés à l'organisme mentionné au premier alinéa de l'article 11 (Anaem) et à l'association mentionnée au second alinéa de l'article 11 (assistance juridique);

- un espace de promenade à l'air libre et un local à bagages.

Les centres de rétention susceptibles d'accueillir des familles doivent en outre disposer de chambres spécialement équipées et notamment de matériels de puériculture.

Les visites sur place ont permis de vérifier le respect de ces normes. Ce diagnostic a été ponctuellement complété par des données fournies par la PAF, le contrôleur général des lieux privatifs de liberté ou la Cimade.

2. La conformité à la réglementation

Lors de son dernier contrôle, la Cour avait fait de nombreuses remarques sur la non-conformité des conditions d'hébergement aux normes. La fermeture de plusieurs CRA et l'adaptation de la plupart des autres ont conduit à une nette amélioration de leur situation. Les CRA nouvellement construits respectent la quasi-totalité des normes, y compris celui de Coquelles, pourtant conçu au départ dans le cadre du décret du 19 mars 2001. Mais ce CRA a permis de tester des solutions novatrices qui ont ensuite servi de fondement aux normes du décret de 2005. Bien que construit à partir de 2002, il n'a pas eu à faire l'objet d'importants travaux d'adaptation après 2005.

Parmi les CRA visités, seul le CRA de Mayotte continue à déroger à la réglementation des normes d'équipements sur pratiquement tous les points. Un développement spécifique est consacré à ce sujet dans la partie du rapport relative à l'outre-mer.

Les éléments de conformité discutable qui subsistent dans les autres CRA sont ponctuels :

- l'existence d'un local strictement réservé aux avocats et accessible en toutes circonstances, celui-ci étant utilisé par d'autres intervenants.

A Bobigny, le local réservé aux avocats est divisé par une cloison qui ne monte pas jusqu'au plafond et sert de local de visite aux familles, ce qui interdit toute vraie confidentialité. Cette disposition n'est pas conforme à la réglementation.

- la présence d'un réel espace de promenade à l'air libre. À Bobigny, les deux petites cours, de taille très réduite, bénéficient certes de la lumière du jour, mais ne sont pas à ciel ouvert, l'une ayant un plafond, l'autre un grillage serré destiné à empêcher les évasions. À Plaisir, une terrasse de 104 m² est encadrée de murs de 4 m de haut et recouverte d'un filet métallique⁷. A Bordeaux, la taille de la cour est très réduite (45 m²) ;

- la limitation de fait de l'accès au téléphone.

Les téléphones portables ne sont éventuellement laissés aux retenus que s'ils n'intègrent pas de fonction « photographie », ce qui est désormais rare.

Pour utiliser les téléphones fixes existant dans les centres, les retenus peuvent dans la plupart des cas demander au représentant de l'Anaem de leur acheter une carte téléphonique. Dans plusieurs CRA, il n'est pas possible d'obtenir une carte en l'absence de ce dernier, ce qui est le cas lorsque le retenu arrive en début de soirée. Celui-ci passe alors toute la nuit sans avoir accès au téléphone. Dans certains centres, un appareil distributeur de cartes a été mis en place pour résoudre ce problème.

Dans certains centres, que ce soit la nuit (Lyon, Marseille) ou pour les chambres d'isolement (Bordeaux, Marseille, Vincennes, Lyon,..), l'accès au téléphone ne peut s'effectuer sans faire appel à un personnel de garde qui déverrouille la porte de la chambre.

- l'absence d'un local meublé équipé d'un téléphone affecté à chacune des associations d'assistance juridique (Lille Lesquin 1) et à l'Anaem (Les Abymes – Guadeloupe)⁸;

- l'insuffisance des chambres de mise à l'écart. Dans certains CRA, l'absence de pièce spécifique exige, lorsque une telle mesure est nécessaire, d'utiliser des locaux de garde-à-vue qui, contrairement à la réglementation, n'ont pas d'accès libre ni à des sanitaires ni au téléphone (cf. Bobigny, Paris-dépôt). A Bobigny, par exemple, les retenus turbulents sont conduits deux étages plus bas dans une salle de garde à vue.

- l'absence de chambres spécialement équipées, et notamment de matériels de puériculture adaptés pour les familles au CRA de Plaisir, qui est pourtant susceptible d'en accueillir⁹.

7) Source : contrôleur général des lieux de privation de liberté

8) Source : document de la PAF.

9) Source : contrôleur général des lieux de privation de liberté.

3. La taille des centres

La taille d'un CRA est plafonnée à 140 places. La Cour a observé à quel point cette question du nombre de retenus avait une répercussion évidente sur les difficultés de gestion d'un centre, en particulier lorsque ceux de capacité élevée sont pratiquement pleins. La PAF reconnaît elle-même que les très grands centres (supérieurs à 120 places) engendrent des risques de troubles à l'ordre public, une moindre individualisation du suivi psychologique et une moindre disponibilité des personnels envers les retenus.

Au Mesnil-Amelot, situé près des pistes de l'aéroport de Roissy, qui comporte neuf bâtiments (auxquels il faut ajouter cinq bâtiments pour la zone gendarmerie), la capacité physique d'accueil de 156 places a fait certes l'objet d'une limitation à 140 par le décret du 30 mai 2005. Mais les parties communes ne sont pas individualisées par secteur, ce qui, pour un tel nombre, accroît les conséquences des tensions à l'intérieur du centre.

Les responsables admettent ainsi que les difficultés apparaissent souvent quand le centre est plein ou proche de l'être, avec des populations dont le parcours antérieur n'a parfois rien de commun (sortants de prisons, toxicomanes, mais aussi personnes qui n'ont jamais connu de problèmes, comme des pères de famille disposant d'un travail).

Les nouveaux centres de Mesnil-Amelot, en construction à environ deux kilomètres du centre actuel ne tirent que partiellement les conséquences de ces difficultés. Ils devaient initialement se substituer au centre actuel, qui devait être fermé, mais cette décision semble aujourd'hui être remise en cause. Ceux-ci devraient avoir une capacité totale de 240 personnes (2 fois 120 places). Il est certes prévu plusieurs zones de vie différentes, mais celles-ci, contiguës et séparées par des grilles, risquent de n'atténuer que faiblement l'effet de masse cité supra.

A Vincennes, il existait en principe, avant l'incendie, deux CRA de 140 personnes.

En réalité, les deux structures ne sont séparées que d'une dizaine de mètres. La préfecture de police évoque ainsi le CRA 1 et le CRA 2 de 140 places chacun, correspondant au maximum des places autorisées par le décret du 30 mai 2005. Pourtant, un seul commandant de police secondé d'un capitaine est à la tête de l'ensemble, un greffe unique centralise les dossiers des retenus, les gardes et escortes sont assurées par le même service de police.

Suite à une visite de contrôle du CRA le 4 avril 2008, la Commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention administrative et des zones d'attente a remis le 5 juin 2008 un rapport aux ministres de l'intérieur et de l'immigration qui relève les limites de l'organisation de ces deux CRA n'en formant qu'un :

« La Commission tient à rappeler qu'elle avait fait part, dès sa première visite, de ses réserves sur le choix d'un chiffre aussi important que celui retenu (140) pour fixer la capacité maximale d'accueil d'un CRA, et qu'elle s'était inquiétée de ce que pourrait être le fonctionnement de deux CRA jumeaux de si grande capacité.

Bien qu'officiellement présenté comme le regroupement sur un même site de deux CRA distincts, il convient d'observer qu'il s'agit là d'une habile organisation administrative destinée à ne pas contrevenir aux normes réglementaires actuellement en vigueur.

En réalité, bien que chacun des deux centres soit doté d'un chef de centre et d'une organisation interne propre, leur autonomie demeure artificielle dès lors qu'ils sont tous les deux placés sous l'autorité d'un commandant central et que beaucoup de leurs services

sont « mutualisés », s'agissant plus particulièrement du greffe, des services hôteliers externalisés, d'un service médical également commun en partie et des effectifs de police communs : une Compagnie de Garde (CGCRA) avec affectations indifférenciées et une compagnie de transferts commune (COTEP).

En définitive, dans son articulation administrative, le pôle de Paris Vincennes, comparable en termes militaires à un bataillon à deux compagnies, offre une capacité de 280 places, pour le fonctionnement duquel sont mobilisés plus de 400 fonctionnaires des services de police placés sous l'autorité unique du Commandant MAREY qui harmonise intelligemment la marche de ses deux unités subordonnées. (...)

Le reproche majeur qu'on peut adresser au pôle de rétention de Vincennes est de réaliser en un même lieu géographique la concentration permanente de 260 à 270 retenus administratifs, dont certains séjournent pour la durée maximale prévue par la loi et s'estiment victimes d'une injustice en égard à leurs conditions de vie antérieures.

La Commission souhaite très fermement que la capacité du pôle de Vincennes soit ramenée au chiffre fixé par l'article R 553-2 du CESEDA soit 140 places maximum.»

Cette critique a d'autant plus de portée que le CRA de Vincennes a connu, jusqu'à l'incendie de 2008, un taux d'occupation très élevé (91%) et une durée moyenne de rétention supérieure à la moyenne nationale (14,6 jours).

*

Il est dorénavant envisagé de limiter la capacité des CRA à moins de 80 places avec des unités plus petites, modulaires et indépendantes (exemple de Coquelles, Rennes, futur Vincennes). Il peut être considéré qu'au-delà de cet effectif, le CRA devient une sorte « d'usine à éloigner » peu propice à l'attention individuelle que doit recevoir chaque retenu, ne serait ce que pour éviter qu'il s'oppose à son retour.

4. Des caractéristiques matérielles souvent mal adaptées pour des séjours de plus longue durée

Certaines caractéristiques mal adaptées ont pour origine les locaux eux-mêmes et leur organisation, en particulier dans les CRA implantés dans les hôtels de police :

- l'étroitesse de certains locaux, qui complique fortement la gestion quotidienne. A Bordeaux, par exemple, où le CRA, aujourd'hui fermé, était implanté dans l'hôtel de police de Mériadeck, il n'y avait pas de salle spécifiquement affectée comme réfectoire, les retenus prenant généralement leurs repas dans la salle de loisir et de détente. Une telle salle n'est certes pas formellement obligatoire pour un centre de moins de 40 places mais les inconvénients sont réels (cf. infra sur le fonctionnement).

A Bobigny, rénové en 2006, l'étroitesse des locaux, situés au cœur de l'hôtel de police de la ville, est d'autant plus paradoxale que des locaux inutilisés, mais d'ores et déjà éclairés et chauffés, existent dans le bâtiment, à proximité de l'ensemble, et qu'une restructuration d'ampleur limitée permettrait probablement d'améliorer cette situation.

A Marseille, les zones de circulation sont très réduites, accroissant l'impression de confinement.

- des locaux parfois dégradés, en dépit de leur construction récente.

A Marseille, (construit en mai 2006) l'état général est déjà moyen.

A Palaiseau, situé sur le terrain de l'hôtel de police et ouvert le 10 octobre 2005, des travaux sont nécessaires : les plaques du mur de la cour de promenade se décollent, les volets électriques ne fonctionnent plus et sont restés bloqués soit en position ouverture ou fermeture, plongeant ainsi des chambres constamment dans le noir ou au contraire dans la lumière. Le financement est prévu par le SGAP (800 K€) mais le marché lancé à l'automne 2008 a été déclaré infructueux.

- une organisation des locaux comportant de nombreuses difficultés. A Bobigny, par exemple, le poste de surveillance et les bureaux sont à l'extérieur du centre et il n'y a pas de sonnerie permettant aux retenus d'effectuer une demande à l'extérieur. Ceci les oblige à frapper fortement la porte, y compris pour accéder à une partie des appareils de distribution de certaines boissons ou de friandises. Cette organisation contraste avec d'autres centres où le poste de surveillance est au milieu de la zone de rétention, ce qui facilite considérablement les relations entre les agents et les retenus ;

D'autres caractéristiques matérielles sont peu adaptées ou insuffisantes, et appellent des remarques :

- le caractère très sommaire de l'équipement de rangement des chambres. L'article R. 553.3 du Cesda prévoit des équipements de type hôtelier, ce qui signifie, aux yeux du contrôleur général des lieux de privation de liberté, au minimum une armoire individuelle fermant à clef par personne. De tels équipements sont absents dans tous les CRA visités ;

- l'absence de possibilité de faire nettoyer ses vêtements personnels. Plusieurs CRA ont ces dernières années mis en place un dispositif de blanchisserie pour les affaires personnelles des retenus, conséquence logique de l'allongement des durées de rétention. Ce n'est pas en revanche le cas à Bobigny où les retenus sont contraints d'effectuer un nettoyage de leurs vêtements dans les toilettes et de les faire sécher dans leur chambre ;

- de nombreuses lacunes en matière d'équipements minimaux de confort. Ainsi, dans la plupart des centres, les retenus ne bénéficient pas d'oreiller ou de traversin, l'équipement en distributeur de friandises et de boissons est très inégal et est totalement absent dans plusieurs centres ;

- l'équipement de la salle de loisirs et de détente est minimal dans de nombreux centres et se limite souvent à un poste de télévision. Le CRA de Vincennes est équipé de trois consoles de jeux vidéo, mais le seul autre équipement de loisir assez souvent présent est le baby-foot, qui peut être installé dans la cour (Bobigny), ou dans une salle spécifique (Lyon). A Paris-dépôt, une table de tennis de table est à disposition des retenus dans la cour.

Selon les rapports du contrôleur général des lieux de privation de liberté, les retenus bénéficient, à Plaisir, d'un baby-foot et de jeux de société, mais l'exiguïté de la salle (18 m²) la rend rapidement encombrée ; à Rouen-Oissel, les équipements se limitent à deux baby-foot dans la partie « hommes », mais rien dans la partie « femmes » ;

- le caractère lacunaire de la signalétique et des moyens d'accès en transport collectif gêne l'exercice des droits de visite par les familles. L'implantation de certains CRA n'est pas signalée dans la commune (Plaisir, Rouen, Bobigny) ou ces équipements sont lacunaires (au Mesnil-Amelot, un seul panneau au rond-point précédent le centre, par exemple). Dans certains cas, le CRA est éloigné du centre ville (à Lyon, le CRA est près de l'aéroport de St Exupéry, soit à environ 40 minutes de trajet du centre ville) et les transports en commun sont soit lacunaires (Rouen-Oissel), soit à des fréquences très réduites (au Mesnil-Amelot, un bus toutes les 45 minutes provenant de Roissy).

5. L'application des normes contre l'incendie

Deux incendies graves sont intervenus depuis un an dans des CRA, à Vincennes (cf. encadré supra) et Bordeaux (cf. encadré infra). Ces incidents se sont déclarés dans un contexte d'assez grand laxisme en matière de prévention contre les incendies.

Dans plusieurs centres, il est autorisé de fumer non seulement dans la cour, mais aussi dans les chambres et les parties communes.

A Bobigny, les retenus disposent d'allume-cigarettes électrique dans le centre.

Dans certains centres, il a été constaté lors de la venue des rapporteurs de la Cour que les retenus allant dans la cour extérieure pouvaient parfois obtenir des fonctionnaires de police un briquet ou une boîte d'allumettes, rendus en principe instantanément.

Les différentes visites menées ont permis de constater que des exercices d'évacuation n'étaient jamais réalisés, que les commissions départementales de sécurité passaient très rarement et que les plans de prévention étaient inexistantes ou à l'étude (Vincennes).

L'incendie du CRA de Bordeaux

Le 19 janvier 2009, soit une semaine après la visite du rapporteur de la Cour, un incendie s'est déclaré au centre de rétention administratif de Bordeaux. Le départ de feu, provoqué par un retenu, a été signalé à 20h15 et a provoqué l'évacuation des douze personnes retenues ainsi que des 23 personnes qui étaient gardées à vue dans le local qui jouxte le CRA. Trois personnes retenues ont été intoxiquées légèrement ainsi que deux policiers. Les dégâts sont importants, en particulier dans l'entrée et dans deux chambres, et le CRA est inutilisable.

Une enquête judiciaire a été ouverte, mais, pour le moment, pas d'enquête administrative. Selon le procureur de la République, le feu a été allumé avec des papiers. Selon le directeur zonal de la PAF, un briquet aurait été transmis à un retenu dans la cour, mais n'aurait pas été récupéré, et les retenus auraient pu disposer d'un temps relativement long avant que le feu soit repéré. Deux personnes, de nationalité marocaine, ont été interpellées, l'une faisant partie des personnes hospitalisées.

Il ne revient pas évidemment à la Cour de faire une enquête sur la nature et les responsabilités de ces incidents, qui ne rentre pas dans sa compétence, ni d'établir un lien direct avec les constatations faites. Il reste qu'il n'est pas inutile d'indiquer que ce centre a connu depuis quelques temps de multiples incidents (cf. infra). L'enquête de la Cour a en outre mis en évidence plusieurs caractéristiques: étroitesse des locaux et de la cour, autorisation de fumer, mise à disposition d'allumettes ou de briquet, personnel de garde numériquement limité et peu motivé, absence de chef de centre en permanence sur place,....

Depuis cet incendie, les retenus sont transférés au CRA de Toulouse, ce qui entraîne des coûts d'escorte considérables. Pour l'avenir, trois solutions sont possibles : la remise en l'état à l'identique (coût 800 000 €, délai de travaux 8 mois), une remise en état avec la création d'un accueil plus vaste et d'un réfectoire, ce qui exige une réduction du nombre de places de 24 à 20 (coût 1,5 M€, délai de travaux un an), ou la construction d'un nouveau CRA près de l'aéroport de Mérignac (coût 5 M€, délai de travaux 3 ans).

Un courrier récent du ministère de l'immigration, en date du 12 mars 2009, donne une série de directives aux préfets afin d'une part, qu'ils fassent réaliser des contrôles par les commissions départementales de sécurité dans tous les CRA, LRA et zone d'attente non visités depuis le 1^{er} janvier 2007, d'autre part, qu'ils procèdent aux éventuelles modifications des règlements intérieurs afin que ces derniers ne prévoient bien l'autorisation de fumer qu'à l'extérieur des locaux et enfin, qu'ils transmettent au ministère le bilan de l'affichage des plans d'évacuation, le bilan des exercices d'évacuation et le programme de formation des personnels.

Cette initiative, bienvenue, conforte bien l'impression relevée lors des visites des rapporteurs de la Cour selon laquelle le domaine de la prévention contre les incendies n'a pas jusqu'à présent figuré parmi les priorités des services, malgré le rappel des consignes par le DCPAF à l'été 2008.

Au total, l'amélioration du cadre immobilier apparaît comme un élément essentiel, compte tenu du lien existant entre la plus ou moins bonne qualité de la conception architecturale d'un CRA et ses besoins en personnels de garde. De bonnes conditions d'hébergement répondent non seulement à un impératif moral vis à vis des retenus mais aussi à des considérations pratiques car en contribuant au calme et à l'apaisement des esprits, elles peuvent permettre de réduire les coûts découlant des incidents.

II. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT, DE PERSONNEL, D'INTERVENTION ET LA GESTION DES CENTRES

A. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

1. L'imputation des crédits de fonctionnement

En 2006, les crédits de fonctionnement étaient pris en charge sur les programmes 176 de la « *Police nationale* » et 152 de la « *Gendarmerie nationale* ». Dans le cas de ce dernier programme, ils n'étaient pas individualisés. Une partie des CRA (huit d'entre eux) bénéficiaient de prestations hôtelières assurées par l'administration pénitentiaire.

En 2007, la police et la gendarmerie nationale ont repris en gestion, chacune pour les CRA qui les concernent, les dépenses de fonctionnement courant auparavant gérées par l'administration pénitentiaire.

Depuis 2008, ces crédits sont affectés au ministère de l'immigration et inscrits à l'action 3 relative à la lutte contre l'immigration irrégulière du programme 303 « *Immigration, asile* ». Ce programme comprend en outre les crédits d'éloignement (frais de billetterie pour le transport aérien et maritime des personnes éloignées), gérés jusqu'à la fin 2007 par la PAF dans le programme 176, et les crédits d'intervention (cf. infra).

Les crédits concernant le fonctionnement hôtelier des CRA et LRA font l'objet de conventions respectivement avec la police et de la gendarmerie, qui en assurent la gestion

Les dépenses de personnels et de soutien de la police et de la gendarmerie (carburants, véhicules, frais de mission, salaires) restent supportées par les crédits du programme 152 et 176.

2. Une organisation budgétaire peu cohérente

a. Un BOP central gérant la plupart des crédits de rétention

Jusqu'en 2007, les crédits de rétention étaient gérés au niveau d'un BOP central tant par le ministère de l'intérieur que celui de la défense, qui en appréciaient la souplesse de gestion.

Lors du transfert de ces crédits au ministère de l'immigration, le schéma budgétaire a été maintenu. Or, cette situation présente plusieurs inconvénients qui empêchent une implication forte dans la gestion des services chargés du fonctionnement des CRA :

- l'absence d'un dialogue de gestion avec le responsable de programme;
- l'absence de connexion entre les objectifs opérationnels fixés au préfet (nombre d'éloignements), au chef de service en charge de la garde du CRA (taux moyen d'occupation, durée de rétention..) et le budget attribué pour répondre à ces objectifs ;
- l'absence d'un compte-rendu de gestion des préfetures sur le bon emploi des crédits alloués ;
- un suivi très léger de la « soutenabilité » et de l'exécution en cours d'année par le SGAP de rattachement ou la région de gendarmerie.

Un BOP ou des UO zonales offrirait d'une part, une déconcentration du dialogue de gestion et un suivi plus fin de l'exécution des crédits de rétention et permettraient d'autre part aux responsables locaux (préfet, police et gendarmerie) de mieux piloter les moyens budgétaires dont ils disposent pour répondre à leurs objectifs.

b. Des conventions de délégation de gestion ne permettant pas un pilotage des crédits par le responsable du BOP

Depuis le 1^{er} janvier 2008, les ministères de l'intérieur et de la défense sont chargés, dans le cadre d'une convention de délégation de gestion signée avec le ministère de l'immigration, de la gestion des crédits de fonctionnement des CRA. La DAPN et la DGGN continuent de déléguer aux SGAP, régions de gendarmerie et aux préfetures, sur leur demande, et conformément à leurs dépenses prévisionnelles, les crédits de rétention administrative.

Les centres de la police nationale sont gérés soit par un SGAP seul (CRA de la zone sud-ouest), soit par une préfeture seule, soit parfois, à la fois par un SGAP et une préfeture (Nice).

La répartition des compétences de gestion entre les SGAP et préfetures est historique mais ne semble pas correspondre à un critère précis qui identifierait le gestionnaire. Un début de clarification du service responsable des CRA est envisagé pour 2009, à la demande du ministère de l'intérieur, afin que les SGAP gèrent seuls l'ensemble des crédits des CRA.

En 2008, à titre expérimental, le SGAP de Bordeaux a géré les crédits des trois CRA de la zone sud-ouest alors que les préfetures de la zone ne suivent que les LRA. Cette gestion semble faciliter la remontée des données auprès de la DAPN.

Les crédits des centres de la gendarmerie nationale sont gérés par les régions de gendarmerie. Une expression de besoin est formulée à la région de gendarmerie par le chef de centre pour son fonctionnement courant. Le groupement départemental n'intervient qu'à minima dans le dialogue relatif au budget du centre, celui-ci étant traité et suivi en direct par le bureau budgétaire de la région.

L'échelon régional effectue lui-même le suivi et l'engagement de la plupart des dépenses dans l'outil de gestion, sur la base des factures mensuelles, visées et certifiées par le chef de centre.

La reprise de la gestion hôtelière par la gendarmerie nationale en 2007 a entraîné la passation de divers marchés qui ont déterminés le montant global de l'enveloppe dédiée au CRA. En 2008, le montant de l'enveloppe relative à cette activité a été calculé sur la base des dépenses prévisibles au terme des marchés et contrats en cours.

Au total, le responsable du BOP au ministère de l'immigration ne dispose pas de remontées d'informations budgétaires précises lui permettant de suivre de manière fine l'utilisation des crédits. Les délégations de gestion n'ont pas été concluantes pour l'exercice 2008 et semblent – en dépit des améliorations apportées par la DAPN et la DGGN – ne toujours pas donner satisfaction au délégant.

Il serait souhaitable et il est, semble-t-il, prévu à partir de 2010, que le ministère de l'immigration garde la gestion directe de ces crédits.

c. Les difficultés de répartition des crédits de rétention entre trois programmes ministériels

La circulaire n° 06/0094 du ministre de l'intérieur du 2 mars 2006 distingue les crédits de rétention administrative des étrangers en situation irrégulière en fonction de leurs natures et de leur gestionnaire. Ce texte n'a pas été modifié depuis le transfert des crédits au ministère de l'immigration. Selon ce dernier, une nouvelle circulaire est en cours de rédaction.

Dans cette circulaire, les dépenses d'alimentation, d'hébergement, de blanchisserie, de nettoyage des locaux, les travaux d'entretien, les marchés de transports collectifs, les frais de fonctionnement (énergie, eau, contrat de maintenance..), les abonnements au téléphone, le marché public d'interprétariat, les taxes des laissez-passer consulaires, les frais de photographie, certains frais médicaux et les produits d'hygiène et toilette sont financés à partir du programme 176/BOP1/UO3 (police nationale) ou 152/BOP1 (gendarmerie nationale) puis 303 (immigration) depuis le 1^{er} janvier 2008.

En revanche, les dépenses de téléphone et fax (communications), photocopie, carburant, péages sont imputées aux budgets des services de police ou de gendarmerie en charge de la garde des centres de rétention.

Pour ce qui concerne la police nationale, ces crédits sont imputés à l'UO de la PAF ou de la sécurité publique du BOP zonal ou du BOP de la préfecture de police de Paris.

Pour la gendarmerie nationale, les dépenses de fonctionnement, en 2007, ont été prises en totalité sur le programme 152. En 2008, la distinction a été faite entre le fonctionnement de la rétention (programme 303) et celui de l'escadron de garde et d'escorte (programme 152).

La distinction entre les trois programmes souffre au total d'une complexité très grande et son utilité est discutable.

Les dépenses de communication téléphonique et fax sont par exemple imputées sur les programmes 152 et 176 alors que les dépenses d'abonnement de ces mêmes supports sont imputées au programme 303

L'enquête a montré qu'elle était, de fait, parfois mal appliquée :

- à Bobigny, la plupart des dépenses du CRA s'imputent sur le budget de fonctionnement de la DDSF et non sur celui de la préfecture (programme 303). Cette situation s'explique notamment par la passation d'un marché multi-technique par la DDSF pour ses diverses implantations dont le commissariat central de Bobigny à l'intérieur duquel le CRA est installé. Il aurait donc du fallu isoler les dépenses inhérentes au CRA grâce à une clé de répartition, en fonction par exemple des surfaces;

- au Mesnil-Amelot, s'il y a bien deux compteurs EDF (un pour le centre, l'autre pour le bâtiment d'hébergement des gendarmes), mais les compteurs d'eau ne sont pas raccordés correctement, et c'est le programme 152 qui supporte l'intégralité des factures d'eau.

d. Des crédits d'éloignement rattachés aux dépenses de fonctionnement

Les données budgétaires liées aux dépenses de rétention ou de fonctionnement intègrent, à tort, des crédits d'éloignement, dans une proportion très importante (4 702 198€ en 2008, 5 670 242€ en 2007 et 6 934 083€ en 2006, soit en moyenne 40% de l'ensemble des crédits).

Ces dépenses concernent le CRA de Marseille pour un marché de transport maritime des retenus reconduits en Afrique du Nord (824 866 € en 2008) et le reliquat pour les CRA d'outre-mer où les SATPN passent des marchés de transports maritimes et aériens.

Ce constat appelle deux remarques :

- les crédits dits de rétention intègrent une partie des crédits d'éloignement qui pourtant sont gérés et suivis différemment sur le plan budgétaire (DCPAF), ce qui nuit à la lisibilité de ces dépenses ;

- la passation du marché national de billetterie n'intègre pas l'outre-mer, y compris pour les LRA. Cette situation n'est pas pertinente en matière de transparence budgétaire et de mise en concurrence, dans le cadre d'un marché public qui pourrait comprendre un lot spécifique à l'outre-mer.

Cette situation n'est pas pertinente en matière de transparence budgétaire et de mise en concurrence dans le cadre d'un marché public qui pourrait comprendre des lots spécifiques pour chaque DOM et collectivité d'outre-mer.

Au total, l'ensemble de cette situation a pour conséquence de limiter fortement la fiabilité des données consolidées puisque, de facto, les dépenses correspondantes du programme 303 ne correspondent pas exclusivement et intégralement au coût de fonctionnement de la rétention.

3. Les caractéristiques et l'évolution des dépenses

Les chiffres globaux en matière de fonctionnement des lieux de rétention n'ont pas grande signification compte tenu notamment des problèmes d'imputation analysés supra. Ils sont néanmoins indiqués, mais en étant complétés d'une analyse de détail.

a. Les données globales

En 2006, les dépenses de fonctionnement ne sont pas individualisées pour la gendarmerie nationale et l'administration pénitentiaire. Elles s'élèvent à 12,7 M€ pour les CRA de la police nationale (21,4 M€ pour l'ensemble des lieux de rétention, y compris les LRA et les zones d'attente).

En 2007, elles se montent à 17,4 M€ pour les CRA gérés par la police nationale (24,1 M€ pour l'ensemble des lieux de rétention gérés par la police), et 4,1 M€ pour les CRA gérés par la gendarmerie nationale, soit un total de 21,5 M€ pour l'ensemble des CRA.

En 2008, la LFI prévoit, dans le cadre du nouveau programme 303, des crédits de 27,61 M€ pour le fonctionnement des lieux de rétention et de 39,6 M€ pour les crédits d'éloignement. Les CP consommés pour les crédits d'éloignement, non examinés spécifiquement dans le cadre de cette enquête, se montent à 33,6 M€ (36,3 M€ en 2007, 41,5 M€ en 2006).

Les CP consommés pour les crédits de fonctionnement des lieux de rétention imputés sur le programme 303 s'élèvent au total à 29,9 M€, soit un montant supérieur aux prévisions de la LFI. La consommation s'élève à 18,5 M€ pour les CRA des services de police (26,8 M€ pour l'ensemble des lieux de rétention) à 3,1 M€ pour les CRA (et le LRA de Cercottes) gérés par les services de gendarmerie.

b. Le détail des dépenses pour les CRA « police »

Le tableau-ci-dessous donne le détail des dépenses de fonctionnement pour les principales lignes budgétaires.

Tableau n° 5 : dépenses de rétention des CRA « police nationale » en CP

Postes de dépenses (€)	2006	2007	2008
Restauration – Alimentation	1 715 336	4 899 981	4 806 473
Nettoyage des locaux	720 926	1 557 026	2 109 070
Blanchisserie, hygiène	303 797	1 095 419	1 446 121
Maintenance, entretien (1)	1 688 680	3 236 807	3 929 019
Autres dépenses (2)	937 741	923 277	1 511 135
TOTAL	5 366 480	11 712 510	13 801 818

Source : Cour des comptes à partir des données MIOMCT/DAPN

(1) Y compris les dépenses de location dans le cadre de contrats prévoyant la prise en charge de la maintenance

(2) Toutes les autres dépenses (fluides, mobilier,...)

L'accroissement des dépenses en 2007 s'explique pour l'essentiel par l'intégration de celles gérées par l'administration pénitentiaire jusqu'à la fin 2006. En 2008, l'essentiel de l'augmentation, plus modérée, porte sur les dépenses de nettoyage et de maintenance.

c. Le détail des dépenses pour les CRA « gendarmerie »

Le tableau-ci-dessous présente le détail des dépenses de fonctionnement pour les principales lignes budgétaires.

Tableau n° 6 : dépenses de rétention des CRA « gendarmerie » en CP

Postes de dépenses (€)	2007	2008
Restauration – Alimentation	937 495	1 131 091
Nettoyage des locaux	255 559	356 140
Prestations de service (1)	745 198	1 247 830
Maintenance, entretien	403 940	82 234
Autres dépenses (2)	526 264	278 754
TOTAL	2 868 456	3 096 049

Source : Cour des comptes à partir des données DGGN

(1) contrats multi-services ne permettant pas d'identifier les dépenses par catégories

(2) Toutes les autres dépenses (fluides, mobilier,...)

L'augmentation des dépenses en 2008 est plus modérée que pour les CRA gérés par la police nationale.

d. Les autres dépenses de fonctionnement imputées sur les programmes 176 (police) et 152 (gendarmerie)

Celles-ci portent pour l'essentiel sur les dépenses de fonctionnement des escortes (carburant, péages, frais de mission et d'alimentation des personnels).

Elles ne sont pas individualisées par la police nationale.

Pour la gendarmerie, elles représentent, d'après la DGGN, 1 235 724 € en 2007 et 2 065 472 € en 2008, mais il n'est pas sûr que ces montants regroupent l'intégralité des dépenses effectuées.

4. Les marchés pour les dépenses de fonctionnement

Les marchés portent sur l'alimentation, le nettoyage, les produits d'hygiène, la blanchisserie et dans certains cas la maintenance et l'accueil. Le respect de règles de passation des marchés, en particulier des conditions de mise en concurrence a été vérifié.

Les marchés sont négociés localement par des services de préfecture, les SGAP ou les services régionaux de gendarmerie. Ceux-ci ne sont pas nécessairement spécialistes du domaine concerné, en particulier pour la restauration collective et ne traitent pas toujours des quantités suffisantes pour pouvoir négocier en bonne situation. Il pourrait être étudié de centraliser la conclusion de ces marchés, soit au plan national (ce qui n'interdit pas de faire appel à des fournisseurs locaux), soit au niveau des SGAP.

Plusieurs points particuliers méritent en outre d'être relevés pour la mise en œuvre des marchés de restauration :

- le prix du repas par retenu est différent d'un CRA à l'autre même quand la même entreprise de restauration est titulaire du marché. Ainsi, la société Avenance facture le repas 12,23€ à Lyon, 12,92€ à Marseille et 11,74€ à Palaiseau ;

- au Mesnil-Amelot, la gestion des contrats apparaît parfois incertaine. Ainsi, un contrôle effectué sur un mois de 2007 a fait apparaître des discordances substantielles, avec un nombre de repas servis (sur la base d'une fiche annotée par le personnel servant les repas) inférieur à celui qui est transmis à la société et donc facturé par elle.

Le système utilisé qui consiste à commander deux jours à l'avance autant de repas que de retenus n'est à l'évidence pas satisfaisant puisqu'il génère un nombre non négligeable de repas facturés mais non consommés ;

- à Mayotte, le contrôle de la corrélation des factures avec le bordereau des prix est aléatoire. En effet, le repas pris le dimanche consiste en un plat surgelé livré en semaine. Cette prestation n'est pas prévue dans les trois lots du marché. Elle est facturée 6,50 €, par assimilation au tarif du repas chaud composé de deux plats en barquette individuelle du lot 1, alors que le surgelé est un plat unique.

5. Des crédits de fonctionnement utilisés à d'autres fins

Des dépenses d'assignation à résidence à l'encontre d'étrangers ayant troublé ou pouvant troubler l'ordre public ont été, en 2008, imputées à tort par quelques préfectures sur les crédits de reconduites à la frontière.

Le ministère de l'immigration a rappelé au ministre de l'intérieur qu'il assure la prise en charge des personnes retenues mais que les dépenses d'assignation qui assortissent des décisions d'expulsion relèvent du budget du ministère de l'intérieur – programme 108 (administration territoriale).

B. LES DÉPENSES ET LA GESTION DU PERSONNEL

1. Les effectifs

L'analyse distingue les CRA police, où aucune donnée de synthèse nationale n'est disponible, et les CRA gendarmerie.

§ Pour les CRA police, le nombre et l'évolution des effectifs dans les CRA visités sont récapitulés ci-dessous.

Ils concernent à la fois la garde et les escortes pour les audiences, les visites aux consulats et la conduite à l'aéroport, en dehors des éventuels accompagnements dans l'avion par des fonctionnaires de la PAF.

Le tableau ci-dessous montre les très grandes différences entre les CRA visités, en particulier en fonction des possibilités de mutualisation avec d'autres services.

Tableau n° 7 : ETPT dans les CRA « police nationale » visités 2006 - 2008

C.R.A	Corps de commandement			Corps d'encadrement et d'application			Adjoints de sécurité ou Gendarmes adj volontaires			Personnels administratifs et techniques		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
BOBIGNY	1	1	1	35	29	30	3	4	1	0	0	0
BORDEAUX (3)	1	1	1	3	3	3	-	-	-	-	-	-
CAYENNE (1)	2	2	2	49	47	51	4	5	10	1	2	2
COQUELLES (2)	2	2	2	61	52	55	21	14	11	-	-	-
LYON (4)	2	2	2	86	81	77	3	17	21	1	1	1
MARSEILLE	1	1	1	84	126	127	2	6	6	0	0	1
PALAISEAU	1	1	1	38	36	36	0	0	0	2	1	1
PARIS DEPOT et VINCENNES	4	4	4	209	254	268	12	8	4	1	1	1
PAMANDZI	0	0	1	34	42	40	0	0	0	0	0	0

Source : Cour des comptes à partir des données transmises par les CRA

(1) Y compris le personnel d'escorte (14 personnes), de la cellule éloignement et de l'unité d'identification.

(2) Garde + éloignement.

(3) Le CRA étant dans l'hôtel de police, la sûreté générale est assurée par du personnel non spécifique. Le greffe est assuré par la PAF. Les escortes, prises en charge par la PAF et la DDSP, ne sont pas comptabilisées.

(4) les personnels de la SPAF de l'aéroport St Exupéry assurent aussi des escortes non comptabilisées.

A Coquelles, les besoins en personnel de garde extérieure sont, par exemple, diminués par une mutualisation des moyens de la PAF, dont les locaux sont dans la même enceinte. Les escortes peuvent en outre être ponctuellement prises en charge par des policiers de la PAF non affectés au CRA.

Les CRA gérés par la sécurité publique (Bobigny, Bordeaux) sont nettement moins bien dotés que les autres et se situent en particulier très en-deçà de la norme fixée par la PAF d'un fonctionnaire de police pour un retenu. Situés dans les hôtels de police, ils bénéficient de la protection générale existant sur ces sites.

Dans les deux cas, les problèmes de fonctionnement montrent aussi que ces centres souffrent d'un relatif sous-encadrement. A Bobigny, le transfert au palais de justice pour l'audience devant le JLD, effectué par un souterrain reliant l'hôtel de police au palais, s'effectuait jusqu'au 1^{er} décembre par des escortes de deux fonctionnaires pour une dizaine de retenus. Ces dispositions n'ont certes, semble-t-il, jamais posé de problème, le cas d'évasion en février 2008 étant intervenu lors d'une escorte à la sortie du consulat du Maroc. L'accroissement de personnel affecté à la suite du transfert à la PAF en janvier 2009 devrait cependant permettre de garantir des normes de sécurité plus raisonnables.

§ Pour les CRA gendarmerie, il existe une synthèse nationale des effectifs affectés aux CRA, résumée dans le tableau ci-dessous

Tableau n° 8 : Les effectifs dédiés au fonctionnement des CRA gendarmerie (ETPT)

	2006			2007			2008		
	Gend. affectés	Gend. mobiles	Total	Gend. affectés	Gend. mobiles	Total	Gend. Affectés	Gend. mobiles	Total
Mesnil-Amelot	20	288	308	24	288	312	24	288	312
Geispolsheim	6	48	54	7	56	63	7	63	70
Metz	-	-	-	3	25	28	7	61	68
Rennes	-	-	-	4	55	59	9	131	140
Rivesaltes	6	28	34	7	31	38	7	127	134
TOTAL	32	364	396	45	455	500	54	670	724

Source : DGGN

L'accroissement du nombre d'ETPT de gendarmes mobiles en 2007 et 2008 s'explique par l'ouverture en 2007 de nouveaux centres (CRA provisoire de Metz le 19 juillet 2007, CRA de Rennes le 1^{er} août 2007, remplacement du CRA de Rivesaltes par celui de Perpignan le 20 décembre 2008) et de leur effet en année pleine 2008.

L'utilisation quasi-systématique de gendarmes mobiles mérite des interrogations. Son coût est plus élevé que celui d'une unité affectée de manière permanente (frais de mission, coût des déplacements) pour une professionnalisation de la garde des retenus moins assurée.

2. Les dépenses salariales

Pour les CRA gérés par la police, les effectifs ont été valorisés sur la base des référentiels de coût fournis par la DAPN. Les masses salariales par CRA visités sont récapitulées dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 9 :

Tableau n° 10 : masse salariale depuis 2006 (en K€) dont : traitements, indemnités, pensions, autres charges

C.R.A	Corps de commandement			Corps d'encadrement et d'application			Adjointes de sécurité ou Gendarmes adj volontaires			Personnels administratifs et techniques		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
BOBIGNY	66,34	67,25	70,48	1 755,83	1 445,23	1 605,67	67,10	91,68	23,61	0	0	0
BORDEAUX	62,28	64,87	68,09	139,25	146,26	152,93	0	0	0	0	0	0
CAYENNE	145,17	150,62	157,54	2 638,76	2 648,93	2 994,52	82,91	107,39	221,68	39,50	82,13	84,63
COQUELLES	124,57	129,74	136,19	2 831,54	2 535,23	2 803,77	435,31	300,71	243,85	0	0	0
LYON	124,57	129,74	136,19	3 992,01	3 949,12	3 925,28	62,19	365,15	465,54	37,75	34,76	35,98
MARSEILLE	62,28	64,87	68,09	3 899,17	6 143,07	6 474,17	41,45	128,87	133,01	0	0	0
PALAISEAU	66,34	67,25	70,48	1 892,79	1 793,67	1 913,98	0	0	0	68,99	34,96	36,38
PARIS DEPOT et VINCENNES	265,33	269,00	281,91	10 484,82	12 745,82	14 344,02	268,42	183,36	94,45	35,38	35,84	37,15
PAMANDZI	0	0	0	1 481,81	1 914,74	1 917,44	0	0	0	0	0	0

Source : DAPN/ SDRH

Pour les CRA gérés par la gendarmerie, les effectifs 2008 ont été valorisés au coût moyen (CAS pensions compris) du personnel militaire du programme 152, soit 61 800 € par emploi.

La masse salariale ainsi calculée s'élève en 2008 à 44,743 M€¹⁰.

3. La formation des personnels

§ En matière de formation spécifique des personnels des CRA, la PAF n'a organisé jusqu'à la fin 2007 que des stages pour les escortes et une formation à l'application informatique spécifique (Eloi).

En 2008, la DCPAF a initié un plan de modernisation et de professionnalisation des personnels des CRA, avec plusieurs stages : chef de CRA (3 modules de 5 jours chacun, 6 stagiaires formés en 2008), stage « pôle d'éloignement » (2 jours, 25 stagiaires formés en 2008), greffe (2,5 jours, 50 stagiaires formés en 2008), garde (3 jours, 50 stagiaires formés en 2008).

A partir de 2009, une formation complète sera proposée aux personnels des CRA sous la forme d'un stage obligatoire d'une durée de cinq semaines, pour les différents corps. Cet effort est tardif, mais il est absolument indispensable et devra être poursuivi, dans la perspective de confier aux personnels affectés dans les CRA une réelle spécificité.

§ Ceci n'empêche pas que les modalités de transfert de certains CRA de la tutelle de la sécurité publique à celle de la police aux frontières puissent entraîner quelques inconvénients en matière d'adaptation du personnel.

Pour faire face à l'accroissement important des effectifs affectés, les reprises ont certes été échelonnées mais les personnels nouvellement affectés dans ces CRA (Bobigny ou Plaisir) proviennent pour l'essentiel de sorties d'école. Ceci est dû au caractère peu attractif du travail effectué, mieux accepté en début de carrière mais avec l'inconvénient de disposer d'un effectif très jeune et peu expérimenté, ce qui peut poser un problème face à des situations tendues ou inhabituelles.

S'agissant de la gendarmerie, l'effort de formation spécifique est pratiquement inexistant. Au Mesnil-Amelot, par exemple, les escadrons de gendarmerie mobile n'ont en tout et pour tout que deux périodes, respectivement d'une journée et de 90 minutes, pour être formés préalablement à la mission qui va leur être confié d'assurer la garde et le fonctionnement du centre.

Au Mesnil-Amelot, les deux escadrons de gendarmerie mobile changent tous les mois. Ils assurent respectivement d'une part la garde extérieure en journée et la garde de nuit et d'autre part les escortes. Une telle formule présente certes quelques facilités pour l'autorité préfectorale en matière de maintien de l'ordre lors de manifestations à l'extérieur du centre, mais a l'inconvénient sérieux de faire intervenir des personnes qui ne sont pas formées pour gérer la situation spécifique de personnes en rétention. Elle peut contribuer à accroître l'agressivité présente dans le centre.

10) Ce chiffre ne comprend pas les frais de mission mais intègre le surcoût lié au régime des pensions : cotisation employeur de 103,5% de la solde pour les gendarmes et 55,71% du traitement pour les policiers et personnels civils de l'Etat.

Ces gendarmes sont armés. Cette situation est normale lorsqu'il s'agit d'assurer la sécurité extérieure (patrouille sur le chemin de ronde). Elle pose en revanche question lorsqu'il s'agit d'interventions à l'intérieur du centre, qui surviennent le plus souvent la nuit. Ce dispositif est contraire aux pratiques en vigueur dans les CRA gérés par la PAF, dans lesquels les gardiens ne doivent pas être armés à l'intérieur du centre.

4. La maîtrise des dépenses d'escortes

Les dépenses consacrées aux escortes sont importantes. Une étude menée par la police aux frontières a estimé le coût des escortes en 2007, pour les douze CRA gérés par elle, à 1,3 M€ par an hors temps d'attente et d'audience. Les efforts entrepris pour réduire ces coûts, salles d'audience délocalisées ou visioconférence, ont jusqu'à présent eu des résultats assez minces.

a. Les salles d'audience délocalisées à proximité des CRA

La loi du 26 novembre 2003 reprise dans l'article L. 552-1 du Ceseda autorise l'utilisation de salles d'audience à proximité immédiate des CRA. Contrairement à la tenue des audiences foraines qui repose sur une faculté et non sur une obligation, l'entier contentieux de la rétention doit prendre place dans la salle d'audience spécialement aménagée, lorsqu'elle existe et fonctionne.

Quelques salles d'audience pour le JLD ont été aménagées à l'intérieur des enceintes des CRA de Toulouse - Cornebarrieu et de Marseille – Canet en 2006 et 2007. Ces salles n'ont pu être utilisées à la suite de trois arrêts du 16 avril 2008 de la première chambre civile de la Cour de cassation. Celle-ci a refusé que ces audiences puissent se tenir dans des salles situées dans l'enceinte du CRA et sans accès autonome. Pour respecter les règles d'indépendance et d'impartialité, la salle d'audience doit être identifiée comme un lieu judiciaire à part entière, signalisée, dans un bâtiment distinct qui n'apparaisse pas comme une extension du CRA.

Les conditions dans lesquelles les audiences doivent être tenues ne font pas l'objet de texte spécifique. Ce sont donc les dispositions du code de procédure civile qui s'appliquent, notamment celles relatives à la publicité des débats qui oblige que les portes de la salle ne soient pas closes, que celle-ci doit être de dimension suffisante pour accueillir du public et d'accès libre pendant toute la durée des débats, sous réserve des mesures de sécurité de même nature que celles que connaissent les palais de justice.

La salle d'audience située à proximité du CRA de Coquelles, située juste à côté mais hors de l'enceinte du CRA, a pu continuer à fonctionner. Elle bénéficie d'une entrée distincte et d'une signalisation en tant qu'annexe du tribunal. Outre la diminution du coût des escortes, ce dispositif améliore les conditions matérielles des retenus (pas de trajet, moins d'attente,...). Les avocats font le déplacement mais le parquet n'est que très rarement présent.

A Marseille, un nouveau bâtiment situé à proximité immédiate du CRA accueille depuis 2009 une salle d'audience, conformément à la jurisprudence récente de la Cour de cassation. Selon la préfecture, le fonctionnement de l'ancienne salle a permis de gagner du temps de transport mais ne semble pas avoir réduit les effectifs.

Il est en revanche dommageable que, compte tenu des délais, un tel dispositif ne puisse pas en principe être mis en place dès l'ouverture du nouveau CRA de Mesnil-Amelot. Compte tenu de la capacité de ce nouveau centre (280 personnes) et de la distance

par rapport au tribunal de grande instance territorialement compétent (Meaux, à une heure de route), les besoins en escorte risquent, au moins pendant un temps, d'augmenter très fortement (leur nombre devrait passer de 536 en 2008 à 1454 par an à partir de septembre 2009), sauf à décaler la date d'ouverture de ce nouveau CRA.

Les textes ont enfin mal réglé l'hypothèse d'une quasi concomitance des audiences judiciaires et administratives. Le juge administratif de première instance, selon l'article L.512-2 du Ceseda « *peut se transporter au siège de la juridiction judiciaire la plus proche du lieu où se trouve l'étranger, si celui-ci est retenu en application de l'article 35 bis de l'ordonnance* », mais pas dans la salle spécialement aménagée, qui n'est pas siège d'une juridiction judiciaire. Le législateur n'a pas prévu dans cet article de déroger à la notion de siège comme il l'a fait expressément à l'article L 552-1 pour le siège du TGI où statue, en principe, le JLD. Cette situation est paradoxale puisque le juge administratif a la possibilité de statuer au siège du TGI alors que le JLD ne le peut plus, en raison des termes mêmes de l'article 552-1, si la salle dédiée existe.

b. La visioconférence

L'article L. 552-12 du Ceseda ouvre la possibilité pour l'autorité administrative compétente de proposer au juge l'utilisation des moyens de communication audiovisuelle (visioconférence) sous réserve du consentement de l'étranger.

Pour en faciliter le recours, la loi du 20 novembre 2007 a assoupli les conditions de recueil du consentement du retenu en prévoyant que ce dernier est supposé consentir à la visioconférence sauf si, dûment informé dans une langue qu'il comprend, il s'y oppose.

Les réticences s'appuient sur les difficultés d'organiser un vrai débat sans la présence, simultanée et active, des acteurs concernés. Un tel aménagement technique de l'audience pose également la question de la présence effective de l'avocat et de l'interprète dans la salle où se tient la personne retenue, ainsi que de la confidentialité des rapports entre l'avocat et son client.

Seul le CRA de Lyon utilise la visioconférence à titre expérimental pour les auditions des demandeurs d'asile retenus en CRA. Du bilan établi par le CRA de Lyon, il ressort que du 1^{er} février au 1^{er} décembre 2008, 215 demandes d'asile ont été faites, 39 personnes ont eu accès à la visioconférence pour 48 convoquées à l'OFPPA à Paris. La différence est due essentiellement au fait que l'OFPPA ne les a pas convoqués et a statué sur dossier, les désistements étant minimes.

Ce bilan est mince alors que certains tribunaux disposent désormais d'équipements de visioconférence. Les CRA en sont certes le plus souvent dépourvus, mais le coût de ces dispositifs, évalués globalement par la PAF, pour une implantation dans tous les CRA, à 660000 € la première année (équipement) et à 84000 € par année suivante (fonctionnement) rend l'investissement très rentable au vu du coût des escortes.

Ce constat mérite au moins que plusieurs autres expérimentations soient lancées avec, le cas échéant, des garanties supplémentaires sur la présence de l'interprète et de l'avocat.

C. LES DÉPENSES D'INTERVENTION

Les crédits destinés à couvrir les dépenses d'intervention liées à l'assistance sanitaire et juridique rendue aux étrangers en rétention administrative sont inscrits à l'action 3 relative à la lutte contre l'immigration irrégulière du programme 303.

Ainsi, en LFI 2008, 5 M€ étaient inscrits au titre de la prise en charge sanitaire et 4,5 M€ au titre de l'accompagnement social et juridique (coûts salariaux et frais de fonctionnement et de déplacement des intervenants sociaux associatifs appelés à intervenir sur l'ensemble des CRA).

Le montant des crédits consommés, en 2008, s'est élevé à 11,80 M€ (6,72 M€ d'assistance sanitaire, 3,99 M€ d'accompagnement juridique par la Cimade et 1,09 M€ par la Croix Rouge). Cette dernière intervient dans la zone d'attente des personnes en instance (ZAPI) au sein de l'aéroport de Roissy.

1. L'accompagnement sanitaire

L'article R 553-8 du Ceseda et la circulaire interministérielle du 7 décembre 1999 prévoient que les modalités d'intervention sanitaires font l'objet d'une convention entre le préfet de département responsable d'un CRA et un établissement hospitalier local. Les prestations (nombre d'emplois et d'heures au sein du CRA, fourniture des matériels et médicaments etc..) sont différentes d'un CRA à l'autre en fonction du nombre de places de rétention et des possibilités de l'établissement hospitalier local. A la fin 2008, le ministère de l'immigration a ainsi relevé des écarts de coûts importants par place théorique entre les CRA (de 2 429 € à Coquelles à 6 492 € à Bordeaux, voire 19 266 € à Nantes). Le coût moyen par place a été évalué à 4 146 €.

Il apparaît souhaitable, à tout le moins, qu'une étude détaillée des prestations fournies au regard des conditions financières prévues dans les différentes conventions soit réalisée par le ministère avec les préfetures et les DRASS.

Selon le ministère de l'immigration, l'exécution budgétaire 2008 (5 M€ prévus, 7,8 M€ consommés) fait apparaître que ces crédits délégués aux préfets sont aussi utilisés pour les dépenses sanitaires dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) car les préfets peuvent privilégier l'asile et, par fongibilité, transférer des crédits du titre 3 (lutte contre l'immigration irrégulière) vers le titre 2 (asile) du même BOP.

En tout état de cause, les crédits du titre 3 sont insuffisants. Indépendamment des mouvements de fongibilité entre les titres 2 et 3 réalisés par certains préfets, ce poste reste très nettement sous-budgétisé. Les besoins de crédits sont évalués a priori en multipliant le nombre de places (2030) par un coût moyen de 2 463 €, soit environ 5 M€. Ils devraient plutôt l'être sur la base du coût moyen réel constaté (4 164 €), soit 6,59 M€, très proche du montant réel dépensé (6,72 M€).

2. L'accompagnement social et l'assistance juridique

Les représentants de l'Anaem assurent l'accompagnement social des retenus (contacts avec les administrations, banques, préparation matérielle au départ, contact avec les familles, fourniture de vêtements).

L'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (Anaem)

L'ANAEM est un établissement public créé par le décret n° 2005-381 du 20 avril 2005 dont les missions sont, d'une part, l'accueil et l'accompagnement des étrangers lors de leur migration vers la France, et d'autre part, l'accompagnement des Français et des travailleurs dans leur migration hors de France.

La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion modifie les compétences de l'ANAEM qui n'a plus de responsabilités dans l'emploi des Français à l'étranger à l'exception du Québec. En revanche sa compétence est élargie à l'intégration en France des étrangers.

Le décret n° 2009-331 du 25 mars 2009 substitue la dénomination « Office français de l'immigration et de l'intégration » (OFII) à celle d'« Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations ». Ces textes créent un opérateur unique, chargé de l'ensemble du parcours d'intégration des migrants primo-arrivants de la gestion des procédures de l'immigration, de la promotion de l'immigration professionnelle, des aides au retour et à la réinsertion des étrangers dans leurs pays d'origine, et de l'accueil des demandeurs d'asile.

Le décret du 30 mai 2005 (art R. 553-14 du Ceseda) dispose que les personnes placées en CRA bénéficient sur place d'une information et d'une aide destinées à exercer leurs droits.

Cette prestation est réalisée par la Cimade dans le cadre d'une convention passée avec l'État qui est arrivée à échéance à la fin de l'année 2008 et qui a été prolongée, par avenant, jusqu'au 30 juin 2009. A Mayotte, une association locale non spécialisée était seule présente jusqu'en début 2009 (cf. infra).

Le ministère de l'immigration a souhaité renouveler la convention sur la base d'un appel d'offres avec mise en concurrence de plusieurs intervenants. Le décret du 23 août 2008 adapte l'organisation de l'assistance juridique aux étrangers dans les lieux de rétention dans cette perspective, en introduisant la possibilité pour toute personne morale de soumissionner, et non uniquement « une association à caractère national » et en prévoyant qu'il ne peut y avoir qu'un seul intervenant par CRA. L'objectif affiché du ministère dans le PAP 2009 est de maîtriser, grâce à la mise en concurrence de plusieurs intervenants, le coût global de l'accompagnement social, compte tenu de l'accroissement du nombre de places en CRA et de l'extension à l'outre-mer

L'appel d'offres publié après le décret a divisé en huit lots, selon des zones géographiques, le marché de l'aide juridique. La consultation lancée le 28 août 2008, à laquelle six candidats avaient répondu, a été annulée le 30 octobre par le tribunal administratif de Paris pour des motifs de forme ne remettant pas en cause le fond de la démarche retenue par le ministère.

A la suite du prononcé de l'ordonnance de référé du tribunal administratif de Paris, le ministère a lancé un nouvel appel d'offres avec des caractéristiques similaires. Celui-ci a été dépouillé en avril 2009. Le coût annuel de ce nouveau marché est de 4,5 M€, en accroissement de 0,5 M€ par rapport aux dépenses 2008 et au montant inscrit en LFI 2009. Celui-ci a été à nouveau annulé par une ordonnance de référé du tribunal administratif de Paris du 30 mai 2009 pour des motifs tenant aux modalités de l'appel d'offre.

La Cimade et son action

La Cimade est un mouvement d'origine protestante fondé en 1939. Après la guerre, son activité s'est développée autour de l'accueil des réfugiés.

Dès l'ouverture des premiers centres en 1984, l'Etat a recherché un partenaire associatif pour mettre en œuvre une mission d'accompagnement social. Il y avait donc pour la Cimade une certaine cohérence à assumer ce nouveau rôle. Mais, selon ses responsables, les débats internes de l'époque furent vifs entre ceux qui dénonçaient la collaboration avec une politique d'exclusion et ceux qui prônaient une attitude plus pragmatique. La Cimade a finalement accepté cette mission, estimant qu'une présence et un regard extérieurs étaient toujours préférables. Une convention fut donc signée entre la Cimade et le ministère des affaires sociales. La mission confiée à l'association visait à ce que *« les étrangers condamnés à la reconduite à la frontière (...) le soient dans des conditions qui respectent leur dignité »* et consistait à *« visiter les étrangers pour leur donner toutes informations et toute aide utile, à assurer les liens avec l'extérieur et à alerter les services publics sur les conditions dans lesquelles sont retenus les étrangers et formuler des propositions tendant à leur amélioration »*.

Depuis 2003, cette action a fait l'objet de deux marchés successifs, reconductibles deux fois. 68 personnes sont, en 2008, salariés par la Cimade pour cette mission, qui est aussi assurée par de nombreux bénévoles (30 dans les CRA, 100 dans les LRA, et 220 interprètes mobilisables gratuitement au téléphone, et maîtrisant au total 64 langues).

L'action des membres de l'association consiste à s'entretenir avec les étrangers retenus afin de les aider à comprendre les procédures complexes du placement en rétention et de l'éloignement du territoire, à établir un diagnostic de leur situation individuelle, et à les assister dans l'exercice de leurs droits, en particulier par la rédaction des requêtes nécessaires et la saisine des juridictions compétentes.

Sur la base de cette compréhension réciproque, l'intéressé décide ensuite des démarches qu'il souhaite entreprendre.

La Cimade a décidé de témoigner sur ces lieux de privation de liberté et de proposer les modifications souhaitables. Cette prise de parole commence par une interpellation des pouvoirs publics (préfecture et ministère en particulier) avant de se traduire éventuellement par une expression publique. Elle publie un rapport annuel sur les lieux de rétention.

Il ne revient pas à la Cour dans le cadre de ce rapport de porter une appréciation sur l'action de la Cimade, ni de déterminer s'il faut une ou plusieurs associations pour assumer cette tâche. En revanche, la démarche du ministère appelle trois remarques au regard de l'utilisation optimale de l'argent public :

- le choix de l'allotissement géographique, censé améliorer l'efficacité de la dépense, n'a pas fait l'objet d'une analyse détaillée préalable de ses coûts et de ses avantages au regard des objectifs fixés.

Le ministère indique certes que ce dispositif permet de formaliser ses exigences pour faciliter la certification du service fait, considérée jusqu'à présent comme insuffisante. Cependant, ce résultat aurait pu être atteint sans l'allotissement.

Il souligne en outre que des éléments d'analyse coûts-avantages ont été employés dans la rédaction des pièces et le dépouillement des offres. Mais ceci relève d'une formalisation de critères de choix plus que d'une étude de l'intérêt ou non de l'allotissement géographique et de ses conséquences ;

- l'utilisation de la procédure d'allotissement, qui fait appel à six personnes morales différentes, nécessite en contrepartie une analyse rigoureuse et approfondie de la qualité de l'expertise et surtout des références dont elles disposent, sur lesquelles la Cour n'a pas eu d'information précise ;

- il est incertain qu'un dispositif éclaté entre plusieurs intervenants par grandes régions puisse être plus efficace et moins coûteux qu'un dispositif national, dès lors qu'il est réellement souhaité conserver une vision d'ensemble sur les conditions d'assistance juridique et garantir qu'un retenu qui changerait de CRA bénéficie d'une continuité dans l'aide juridique apportée.

En définitive, sur le plan budgétaire, la Cour n'est pas convaincue par les arguments donnés par le ministère de l'immigration pour justifier le choix d'un dispositif d'allotissement géographique, de préférence à d'autres modalités pratiques, en vue d'assurer une diversité des personnes morales intervenantes.

III. LA GESTION DES CENTRES

A. L'ORGANISATION DU TRAVAIL DANS LE CENTRE

1. Le rôle et les outils du chef de centre

Selon l'article R. 553-2 du Ceseda, le chef de centre est désigné par arrêté préfectoral, après accord du directeur général de la police nationale ou du directeur général de la gendarmerie nationale.

Il est responsable de l'ordre et de la sécurité du centre et de la tenue du registre. Il a autorité sur l'ensemble des personnes qui concourent au fonctionnement du centre.

Cette situation appelle plusieurs remarques :

- le chef de centre est nommé par le préfet, mais ce dernier ne lui adresse jamais de lettre de mission ;

- dans plusieurs cas, le chef de centre a d'autres responsabilités et ne peut donc être présent en permanence dans le centre. Ceci nuit notamment au nécessaire encadrement du personnel qui y travaille ;

- il est dommage que les textes ne confient pas au chef de centre une mission élargie d'animation et de gestion du centre, ce qui serait pourtant dans la logique de la professionnalisation souhaitable de cette fonction ;

- le chef de centre ne dispose pas des outils minimaux de gestion qui lui permettrait de l'améliorer. Il n'a pas la possibilité d'extraire directement de l'application Suede du logiciel Eloi les statistiques d'activité de son centre. Il n'a pas toujours à sa disposition (Bobigny) les contrats d'entretien et de restauration, ce qui l'empêche d'en vérifier directement la bonne application.

2. L'association des partenaires à l'activité du centre

Dans certains centres, des réunions de travail sont organisées régulièrement afin de faire circuler l'information entre tous les partenaires (Cimade, Anaem, service médical, greffe,...). Mais de telles réunions sont loin d'être systématiques dans la plupart des centres ou bien ne rassemblent pas tous les partenaires.

Le préfet, de son côté, réunit à son niveau des instances de pilotage de la politique de reconduite mais le fonctionnement du dispositif de rétention est rarement abordé, ne serait-ce que parce que le chef de centre y est rarement présent.

3. L'accès aux soins

Dans la plupart des centres, une visite médicale est proposée à l'entrée mais elle n'est pas systématique, alors que tout retenu doit voir un membre du personnel soignant au plus tard le lendemain de son arrivée.

Lorsque sa santé n'est pas compatible avec la rétention, le retenu est libéré. Cette décision semble être prise de facto dans plusieurs centres par le médecin du CRA, alors que ce devrait être un médecin de la DASS en dernier ressort. La préfecture fait rarement appel à un médecin expert afin de confirmer ou non la libération.

Le personnel médical des CRA de Mesnil-Amelot et Marseille est confronté à un nombre croissant de retenus particulièrement agressifs, sortants d'incarcération ou drogués. Les infirmières ne reçoivent parfois les retenus qu'avec la porte ouverte et la présence d'un gendarme ou policier dans le couloir, ce qui pose le problème de la confidentialité que devrait nécessairement revêtir ce genre d'entretien.

A Coquelles, des problèmes sanitaires lourds de maladies contagieuses (gale, rougeole,...) sont courants. Les horaires d'arrivée des retenus, généralement le soir, ne permettent pourtant pas un examen médical immédiat et il faut attendre le lendemain matin. Cette situation est d'autant plus gênante que les étrangers malades ne font pas toujours appel à un médecin lors de la garde-à-vue, alors qu'ils en ont le droit.

B. LA GESTION COURANTE DES RETENUS

1. Des conditions de fonctionnement d'une conformité parfois discutable

L'arrêté du 2 mai 2006 (règlement intérieur) et l'arrêté du 29 septembre 1997 (conditions d'hygiène applicables dans les établissements de restauration collective à caractère social) définissent des règles portant sur les conditions de vie dans les centres de rétention administrative. Plusieurs points sont à signaler :

- l'activité de restauration devrait, selon l'arrêté de 1997, être déclarée en préfecture mais elle ne l'est pas toujours (Nîmes, Sète) ¹¹;

11) Source : document de la PAF

- selon l'article L. 553-1 du Ceseda, « *il est tenu (...) un registre mentionnant l'état civil de ces personnes ainsi que les conditions de leur placement ou de leur maintien* ». Le format de ces registres n'est pas harmonisé au plan national, ce qui est en dommage. Dans plusieurs centres, les escortes et les visites de famille ne figurent pas sur le registre mentionnant les arrivées et les départs ;

- le dépôt des espèces par les retenus est mis dans une enveloppe et conservé dans un coffre mais cette enveloppe n'est pas toujours signée par le retenu et le fonctionnaire qui reçoit le dépôt ;

- dans la plupart des centres, le règlement intérieur est affiché sur un mur à l'intérieur du centre, en plusieurs langues mais ce n'est pas le cas, par exemple, aux CRA de Vincennes et Paris-dépôt. Selon le Préfet de police, ce problème a été réglé depuis la visite de la Cour ;

- il est en principe prévu que les personnes totalement démunies de ressources puissent bénéficier d'une carte téléphonique ou de moyens pour téléphoner gratuitement au moins une fois. Ces dispositions dépendent cependant, dans la plupart des cas, du bon vouloir des services ou de la disponibilité des associations présentes sur place ;

- l'application effective du droit à la notification aux retenus des mouvements prévus (en particulier les modalités de la reconduite), prévu par le Ceseda, n'est pas toujours garantie. Dans certains centres, comme à Palaiseau, Lyon ou au Mesnil-Amelot, une note affichée indique l'ensemble des mouvements prévus dans la journée (audiences, rendez-vous aux consulats, et trajets en avion). En revanche, certains centres (Bobigny et Coquelles), n'ont pas prévu d'informations écrites. Dans ce dernier cas, selon le représentant de la Cimade, l'interlocuteur de l'Anaem qui est chargé d'informer le retenu ne bénéficie pas toujours des informations nécessaires et à temps pour accomplir cette tâche. Seul un écrit accessible permet pourtant de garantir que cette règle soit correctement appliquée et que les cas où le Ceseda prévoit des exceptions (article L. 553-5 « *sauf en cas de menace à l'ordre public à l'intérieur ou à l'extérieur du lieu de rétention, ou si la personne ne paraît pas psychologiquement à même de recevoir ses informations,...* ») ne soient pas interprétés de manière extensive.

2. Le problème de l'exercice effectif des droits des retenus en matière d'asile

L'article L. 551-3 du Ceseda prévoit que « *à son arrivée au centre de rétention, l'étranger reçoit notification des droits qu'il est susceptible d'exercer en matière de demande d'asile* ». Les personnes retenues doivent formuler leur demande d'asile dans un délai maximum de cinq jours. La procédure impose donc un délai extrêmement bref. En 2007, 1 436 personnes ont demandé l'asile en rétention.

Cette procédure mérite plusieurs remarques sur l'application effective de ce droit :

- la demande doit être rédigée exclusivement en langue française et le retenu ne peut plus dorénavant bénéficier de l'assistance gratuite d'un traducteur. Les intervenants de la Cimade trouvent en règle générale des solutions grâce à des interprètes bénévoles par téléphone, mais ce n'est pas toujours le cas dans le délai imparti ;

- en plus du délai extrêmement court pour rédiger leur demande et collecter les documents nécessaires, les étrangers sont parfois confrontés à des difficultés matérielles en fonction du CRA dans lequel ils sont retenus : interdiction dans certains centres de posséder un stylo (cf. infra), absence de locaux adaptés pour rédiger une demande d'asile.

3. Des questions mal résolues

En matière d'affectation des chambres, il est toléré dans de nombreux CRA que chacun puisse dormir dans une autre chambre que celle qui lui a été affectée.

Au Mesnil-Amelot, la règle est de ne pas donner suite, sauf cas très exceptionnels, aux demandes de changement de chambre, afin d'éviter leur multiplication. Cette disposition a l'inconvénient de pouvoir faire coexister dans la même chambre des retenus aux parcours très différents, ce qui ne contribue pas à améliorer l'ambiance dans le centre et à faire diminuer l'agressivité de certains retenus.

Pour les visites de famille, les plages horaires théoriques sont souvent assez larges mais le temps est strictement limité (20 minutes à Bobigny et à Vincennes, 15 minutes à Plaisir), ce qui est très court en particulier lorsque le visiteur vient de loin. Selon les responsables concernés, cette disposition est cependant appliquée le plus souvent avec souplesse.

L'utilisation de stylos est interdite dans beaucoup de centres. Une raison souvent avancée est le risque de mutilation, voire de suicide. En réalité, les chefs de centre craignent l'utilisation des stylos pour des graffitis. Cette situation empêche les détenus d'écrire à leur famille et surtout de rédiger directement une demande d'asile.

Dans plusieurs centres, comme à Coquelles et Lyon, la Cimade distribue aux retenus des stylos sur son propre budget.

Dans la plupart des CRA visités, les repas sont servis dans une salle de restauration spécifique. Ils sont transmis par un passe-plat et un contrôle est effectué à la sortie pour éviter que les plateaux soient emmenés dans les chambres.

L'organisation des repas à Bordeaux posait problème. Les repas étaient organisés (mise sur plateau) dans le couloir d'entrée en l'absence de locaux spécifiques. Le pain n'était pas coupé avec un couteau, mais à la main. Les plateaux-repas étaient délivrés à la grille d'entrée et les retenus étaient libres d'aller déjeuner dans leur chambre, ce qui créait d'évidents problèmes d'hygiène.

C. LA GESTION DES INCIDENTS ET LES CHAMBRES D'ISOLEMENT

1. Un suivi insuffisant

Dans certains centres, comme au Mesnil-Amelot ou Lyon, des statistiques précises et exhaustives sont tenues sur les incidents. Ce n'est pas le cas dans d'autres centres, comme à Coquelles, Palaiseau, Marseille même si un registre des mises à l'écart est en règle générale tenu.

La PAF dans son tableau de performance 2008 indique le nombre d'incidents, mais ces données apparaissent peu fiables. Sur un total de 770 incidents en 2008 pour les CRA hors préfecture de police de Paris, trois d'entre eux se détachent nettement : Bordeaux (119 incidents), Toulouse (155 incidents) et Le Mesnil-Amelot (124 incidents). Mais le nombre dans ce dernier cas ne correspond pas aux données obtenues sur place, récapitulées dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 11 : Incidents au CRA de Mesnil-Amelot 2006 - 2008

	2006	2007	2008
1-Agressions et incidents envers gendarmes et intervenants	41	38	43
2-Découvertes d'armes par destination	7	8	2
3-Dégradations importantes	36	8	11
4-Soustractions et tentatives	15	15	6
5-Grèves de la faim	20	14	22
6-Incendies	5	4	6
7-Rixes	49	17	26
8-Vols	33	8	4
9-Stupéfiants	1	4	5
10-Suicides et tentatives			2
11-Médical (autres que consultations)	125	151	177
12-Autres	99	77	82
Total	431	344	386

Source : CRA de Mesnil-Amelot

Cette question du suivi des incidents devrait s'améliorer avec la généralisation par la DCPAF d'un tableau de bord commun à tous les CRA.

2. Des pratiques très diverses et parfois problématiques

Au-delà de l'absence de chambre d'isolement dans certains CRA (cf. supra), les pratiques de mise à l'écart sont très diverses.

A Lyon, un registre particulier est tenu qui comprend divers renseignements : date et heure de mise en isolement, date et numéro d'identification, motif, référence de l'avis transmis au parquet, date et heure de la visite du médecin et date et heure de sortie. En 2008, 50 placements ont été effectués pour essentiellement des motifs de risque de menace à la sécurité du retenu lui-même ou de l'entourage. La durée moyenne est inférieure à 36 heures.

A Marseille, les quatre chambres de mise à l'écart ne disposent pas de fenêtre mais comprennent un WC et un lavabo. Elles sont utilisées de manière intensive, pour des motifs divers et variés, et ce, parfois, pendant deux à trois jours consécutifs. Ainsi, en 2008, 224 mises à l'isolement ont été effectuées, pour beaucoup liées à des atteintes à l'intégrité de la personne et automutilations. La consultation de la main courante fait apparaître que quelques mises à l'isolement n'ont pas été relevées sur le registre de rétention mais uniquement dans la main courante, sans que les mentions obligatoires prévues (heures de début et de fin du placement) soient toujours consignées.

A Coquelles, les deux chambres de mise à l'écart sont identiques aux autres chambres mais fermées à clé et avec une surveillance vidéo. Une mise en garde-à-vue est parfois décidée à la suite d'incidents, mais ceci a l'inconvénient de faire rebasculer l'étranger dans une procédure judiciaire. Dans ce cas, et s'il n'est pas incarcéré après la garde-à-vue, l'étranger est libéré, puisque les textes imposent un délai de 7 jours avant de pouvoir repasser en procédure administrative.

A Vincennes, le chef du CRA a rédigé une note de service en date du 11 octobre 2006 ayant pour objet de mettre en place un registre de mise à l'écart. Or, s'il est demandé de mentionner la date et heure de placement et l'heure de sortie, la date de sortie n'est pas prévue. Il est ainsi difficile de connaître la durée réelle de mise à l'isolement.

Un contrôle de ce registre confirme ce doute puisqu'il n'est pas rare de constater que des retenus ont été placés à l'isolement soit quelques minutes soit un ou plusieurs jours. De plus, la note de service ne prévoit pas l'information automatique du service médical. Or, un retenu agressif ou violent pourrait se voir prescrire un traitement ou être examiné par un médecin pour trouble psychiatrique.

Selon le Préfet de police, ces dispositions ont été corrigées depuis le passage de la Cour.

Au Mesnil-Amelot, malgré le nombre d'incidents (431 en 2006, 344 en 2007, 386 en 2008), les chambres de mise à l'écart, situées à l'intérieur du centre, ne sont pratiquement jamais utilisées (2 à 3 fois par an). Le chef de centre redoute des mouvements de retenus autour de ces chambres si elles l'étaient. En cas de difficultés, il est fait appel à la procédure pénale. L'enquête judiciaire est effectuée par les gendarmes territorialement compétents. Les auteurs sont présentés à la justice devant le TGI de Meaux qui décide de la suite à donner. Lors de la visite des rapporteurs de la Cour, un retenu particulièrement agité avait été installé, accompagné d'un gendarme, dans une petite pièce sans fenêtre située à l'entrée du centre, mais qui n'est pas aux normes applicables dans le cadre du décret de 2005 (surveillance constante d'un gendarme, pas d'équipement sanitaire,...).

3. La nécessité de règles homogènes

L'absence de règles homogènes dans les CRA en matière d'isolement à des fins de sécurité n'est pas satisfaisante, s'agissant d'une procédure de privation de liberté.

L'article 17 du règlement intérieur type des CRA confère un pouvoir considérable au chef de centre sans offrir de véritables garanties (comme, par exemple, une limite maximale de temps de placement à l'isolement).

Immanquablement, la tentation peut être forte, pour les chefs de CRA - ou leur personnel - confrontés à des difficultés, d'interpréter la notion de « trouble à l'ordre public ou menace à la sécurité » de manière extensive et de sanctionner des comportements que l'on pourrait tout au plus qualifier de manquements mineurs à la discipline (insultes, petites dégradations, etc.) par des mesures strictes d'isolement.

D. LA SITUATION DE CERTAINES CATÉGORIES DE RETENUS

1. La place des femmes

La seule exigence posée dans ce domaine par le Ceseda est l'existence de chambres non mixtes (article R. 553-3). La problématique de l'accueil des femmes est, dans les faits, complexe et varie selon les centres.

Jusqu'à la fin 2007, un bâtiment du centre de Mesnil-Amelot était réservé aux femmes. Celui-ci était fermé la nuit, la libre circulation dans les parties communes étant en revanche en vigueur dans la journée. Depuis cette date, le centre est réservé aux hommes, afin de compenser la fermeture d'une partie du centre de Vincennes en réservant une partie des places aux étrangers en situation irrégulière interpellés par les services de la préfecture de police de Paris.

A Lyon, des trois ailes d'habitation, une est affectée aux femmes et aux familles. Les zones de vie en rétention sont en principe communes entre les hommes et les femmes : salles détente, cour extérieure, cour ping pong ... Toutefois, en fonction de l'occupation de femmes et familles ou pas, une sectorisation peut-être effectuée pour séparer physiquement l'aile famille-femmes de celles des hommes avec une cour et un préau réservé aux enfants.

Dans certains centres qui peuvent officiellement accueillir des femmes (Coquelles, Cayenne), il a été décidé non de les affecter dans une zone à part, mais de leur réserver des chambres fermées la nuit. Cette formule soulève le problème de principe de l'accès au téléphone (cf. supra).

A Bordeaux, le centre se décompose en deux secteurs qui peuvent être isolés l'un de l'autre, un de seize lits et l'autre de huit lits. La cour, de taille réduite, est cependant commune aux deux secteurs.

Le centre est depuis 2005 réservé aux hommes, mais des femmes y ont été retenues à deux reprises depuis cette date, dans le secteur réservé. Pour éviter des problèmes intervenus lors de cette coexistence, l'accès à la cour dans ces situations a été autorisé alternativement aux deux secteurs du centre. Cette solution est d'une conformité discutable avec les normes du décret de 2005, qui exigent un accès à un espace de promenade à l'air libre.

De façon générale, les modalités de l'accueil des femmes mériteraient d'être plus nettement précisées par voie réglementaire, afin de limiter les incertitudes juridiques et de donner aux chefs de centre un référentiel précis en ce domaine.

2. La situation des mineurs

Selon l'article L. 514-4 du Ceseda, l'étranger mineur de moins de dix-huit ans ne peut faire l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière. Il est cependant admis que les enfants de parents faisant l'objet d'une mesure de reconduite doivent les accompagner, afin de ne pas porter atteinte à l'unité de la famille.

Les centres de rétention administrative sont ainsi les seuls lieux en France où des mineurs de moins de treize ans sont privés de liberté.

Ceci explique que les textes prévoient que certains CRA puissent accueillir des familles. A la fin 2008 (arrêté du 21 mai 2008), ils étaient au nombre de 11 : Coquelles, Lyon, Plaisir, Rouen, Marseille, Metz, Toulouse, Nîmes, Nantes Perpignan et Hendaye.

Le ministère de l'immigration ne comptabilise pas le nombre d'enfants ayant séjourné dans les CRA ni le nombre d'enfants éloignés, ce qui est regrettable.

Les seules données disponibles sont celles collectées par la Cimade. En 2007, 154 familles ont été accueillies avec 242 enfants de tous âges. Près de 80 % des enfants retenus avaient moins de 10 ans et des nourrissons de 15 mois voire des nouveau-nés – 3 semaines – ont été placés en rétention avec leurs parents. Si cette privation de liberté est en générale inférieure à 2 jours, dans près d'un tiers des cas elle se prolonge pendant plus de 10 jours.

IV. L'ANALYSE DES COÛTS ET DE L'UTILISATION DES CRA

A. LES COÛTS DES CRA

1. D'importantes lacunes dans le suivi des coûts

La dispersion des intervenants dans l'affectation et la gestion des crédits constitue un obstacle majeur à l'évaluation du coût global de la rétention administrative.

Dans le projet annuel de performance 2008 de la mission « immigration, asile et intégration », l'indicateur du coût moyen d'une reconduite à la frontière n'est de ce fait pas renseigné. Il a été abandonné en 2009.

Le sous-indicateur du PAP 2008 sur le coût moyen d'une rétention n'est pas représentatif de son intitulé puisqu'il ne prend en compte que les dépenses de fonctionnement imputées sur le programme 303 (cf. supra). Il a été rebaptisé au PAP 2009 en coût moyen des dépenses hôtelières, plus fiable mais de portée très limitée.

Le document de politique transversale « politique française de l'immigration et de l'intégration » présente les 13 programmes concourant à cette politique, reprend leurs objectifs et indicateurs et offre une vision exhaustive et unique des crédits alloués. Toutefois, il ne met pas en perspective les programmes 303, 176 (police nationale) et 152 (gendarmerie nationale), ne recoupe pas les objectifs, ne fixe pas d'indicateurs transversaux ou complémentaires.

2. Une tentative de consolidation des coûts de la rétention en CRA

La Cour s'est efforcée de calculer le coût direct de la rétention en CRA, hors frais d'interpellation, d'éloignement et de justice.

§ La gendarmerie dispose de données centralisées sur les personnels affectés aux CRA et les crédits de fonctionnement des services qui restent imputés sur les programmes 152. Ces données figurent dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 12 : Dépenses de fonctionnement et salariales dans les CRA « gendarmerie »

2008 dépenses CP (K€)	fonct p 303	fonct p152	Masse salariale	Dépenses totales	Nombre retenus	dép par retenu (€)
Total CRA métropole	3 096	2 065,5	44 743	49 904,5	7 588	6576
Dont Mesnil-Amelot	1 585	1,5	11 742	13 328,5	3944	3422

Source : Cour des comptes à partir de données transmises par DGGN

S'agissant de la police, le tableau ci-dessous récapitule les données collectées dans les CRA visités: dépenses de fonctionnement imputées sur le programme 303, frais divers imputés sur les programmes 152 lorsqu'ils sont individualisés, masse salariale calculée sur les effectifs réels (cf. supra).

Tableau n° 13 : Dépenses de fonctionnement et salariales dans les CRA « police » visités

2008 dépenses CP (K€)	fonct p 303	fonct p176	Masse salariale	Dépenses totales	nombre retenus	dép par retenu (€)
Bobigny	50,7	390,8	1 699,7	2 141,2	1986	1078
Bordeaux	285,6	65	220,4	571	570	1001
Coquelles	1 549,8	163	3 183	4 895,8	2490	1966
Lyon	1 049,4	n.c	4 562,9	5 612,3	2365	2373
Marseille	1 973	94,5	6 675,2	8 742,7	2824	3095
Palaiseau	488,7	1,6	2 020,8	2 511,1	984	2551
Vincennes Paris dépôt	1 993,7	n.c	14 757,5	16 751,2	4162	4025
Total CRA visités métropole	7 390,9	714,9	33 119,5	41 225,3	15 381	2680
Cayenne	Nc	308,8	3 458,3	3 767,1	3972	948
Pamandzi	391,9	12,7	1 917,5	2 322,1	17594	132

Source : Cour des comptes à partir de données transmises par MIOMCT, MINDEF et CRA visités

Si on raisonne sur l'échantillon (CRA police + Mesnil-Amelot), le coût moyen par retenu se monte en 2008 à 2 823 € en métropole.

§ Le détail par centres mérite les remarques suivantes :

- le coût des CRA gendarmerie est nettement supérieur à celui des CRA police. Il n'est pas sûr à la lumière de cet écart que l'encadrement par des brigades de gendarmerie mobile soit budgétairement optimum ;

- le coût par retenu dans les CRA outre-mer est nettement inférieur à la moyenne de la métropole, en particulier à Mayotte (132 €). Ce dernier montant s'explique par les caractéristiques du CRA et le nombre élevé de retenus qui y transitent ;

- le coût par retenu des CRA de Paris est élevé en 2008 (4025 €), mais ceci s'explique notamment par la diminution du nombre de retenus à la suite de la fermeture de Vincennes alors que les charges sont restées quasiment identiques. Si on prend pour référence l'année 2007, les dépenses totales des CRA de Paris se montent à 15048 K€ (1814 K€ de fonctionnement, 13234 K€ de personnel). Par rapport à un nombre de retenus de 5814, les dépenses par retenu s'élèvent à 2588 € ;

- les CRA gérés par la sécurité publique se distinguent par un coût assez faible par retenu (autour de 1000 €). Ceci s'explique par les caractéristiques de ces centres (mutualisation de la garde dans l'hôtel de police) mais aussi par des caractéristiques matérielles et d'encadrement peu satisfaisantes ;

- le coût par retenu des autres CRA est variable, par exemple Coquelles (1966 €) ou Lyon (2373 €) d'un côté, et Marseille (3095 €) ou Mesnil-Amelot (3379 €) de l'autre.

§ Un calcul sommaire et forcément approximatif permet, à partir du coût moyen de 2680 € par retenu pour les CRA « police » visités en métropole, et du nombre de retenus dans l'ensemble des CRA police de la métropole (26736) de calculer une estimation de coût global de fonctionnement 2008 pour l'ensemble des CRA police, soit 71,7 M€.

Si on ajoute le coût des CRA gendarmerie (49,9 M€), le coût direct total de fonctionnement des CRA en métropole s'est élevé en 2008 à 121,6 M€. A ce montant peuvent s'ajouter :

- les dépenses sanitaires et d'accompagnement juridique (10,7 M€ en 2008 dont une partie pour l'outre-mer, qu'il n'a pas été possible d'isoler mais qui reste très marginale).

- les dépenses d'investissement en métropole (174 M€ moins 1,3 M€ correspondant à la rénovation du CRA de Cayenne soit 172,7 M€ sur trois ans, soit 58,2 M€ par an) ;

Ainsi, le **coût total par an de la rétention en CRA** en métropole, hors dépenses d'interpellation, d'éloignement et de justice, s'élève en 2008 à environ à **190,5 M€** (et 132,3 M€ hors investissement), **soit 5 550 € par retenu** (3 850 € hors investissement).

Ramené au nombre d'éloignements forcés (14 411 en 2008), et toujours hors dépenses d'interpellation, d'éloignement et de justice, il se monte à **13 220 € par retenu effectivement reconduit** (9 180 € hors investissement).

§ Le calcul d'un coût de la reconduite n'entre pas dans l'objet de ce rapport. En dehors du coût de la billetterie pour l'éloignement, identifié dans le programme 303, ses autres éléments sont très complexes à appréhender, car la plupart du temps non individualisés au plan budgétaire (coût des interpellations, des garde-à-vue, du fonctionnement des préfectures et de la justice, de la gestion des reconduites par la DCPAF).

B. LES INDICATEURS D'UTILISATION DES CRA

1. Les taux d'occupation

Les taux d'occupation sont calculés en fonction du nombre de lits disponibles. Ils s'établissent en moyenne pour la métropole à 76% en 2007 et 68% en 2008. Les centres de Lille 1 (14% en 2008, centre utilisé il est vrai en appoint de Lille 2) et Nîmes (33%) connaissent un taux bas. Les taux d'occupation dans les CRA visités sont récapitulés dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 14 : Taux d'occupation dans les CRA visités (en %)

CRA	2007	2008
Métropole		
Bobigny	86	82,5
Bordeaux	77	74
Coquelles	88	85
Lyon	78	69
Marseille	76	69
Mesnil-Amelot	89	90
Palaiseau	80	67
Paris dépôt	61	35 (1 ^{er} sem) 84 (2 ^{eme} sem)
Vincennes	93	91
Outre-mer		
Cayenne	49	50
Pamandzi	65	62

Source : ministère immigration

Le nombre de retenus à Vincennes a fortement diminué en 2008 (4 162) par rapport à 2007 (5 814) du fait de la fermeture du centre de juillet à décembre 2008. Le taux d'occupation, calculé sur la base des places disponibles et donc sur la première partie de l'année, est en revanche élevé.

Hormis Vincennes et Mesnil-Amelot, la diminution en 2008 s'observe dans tous les CRA visités. Elle est de quelques points. Cette évolution est difficile à interpréter, mais elle justifie une attention particulière dans la période à venir.

2. Les durées de la rétention

La durée moyenne de rétention dans les CRA en métropole s'est établie à 9,94 jours en 2006, 10,51 jours en 2007 et 10,34 jours en 2008.

Tableau n° 15 : Durée de rétention dans les CRA visités (en jours)

CRA	2007	2008
Métropole		
Bobigny	8,1	8,4
Bordeaux	10,6	11,5
Coquelles	10,2	10
Lyon	12,1	9,8
Marseille	10,9	11,8
Mesnil-Amelot	11,3	11,6
Palaiseau	9,3	9,8
Paris dépôt	10,5	10,3
Vincennes	14,7	15
Outre-mer		
Cayenne	1,3	1,5
Pamandzi	2,5	2,5

Source : ministère immigration

Ces durées sont en augmentation sensible par rapport à la situation d'il y a quelques années mais sont bien en-deçà des durées maximales autorisées par les textes réglementaires (2 jours, puis une période de 15 jours renouvelable une fois sous conditions, soit au total 32 jours).

Les deux CRA ultra-marins connaissent des durées beaucoup plus courtes, compte tenu de situations particulières (cf. infra).

Dans certains CRA, comme à Bobigny, il est implicitement admis que le retenu est libéré au bout de 15 jours, l'administration se refusant à saisir une deuxième fois le JLD d'une prolongation de la rétention, sauf si une réponse d'un consulat est attendue à bref délai. Implicitement, il a été préféré d'augmenter le nombre des retenus, plutôt que de faire attendre pendant tout le délai légal des retenus difficiles à reconduire à la frontière.

Le CRA de Vincennes, se distingue par une durée de rétention nettement plus longue que la moyenne. La durée moyenne mensuelle de rétention dépasse ainsi souvent le délai des 15 jours de la première prolongation de la rétention (pour le CRA 1, cinq mois en 2007 et six mois en 2008; pour le CRA 2, trois mois pour sept mois de fonctionnement en 2007 et cinq mois sur cinq mois de fonctionnement en 2008). Cette situation semble notamment due à une diligence moins bonne de la préfecture de police pour fixer le destin des retenus. Ce constat amène le juge judiciaire à annuler de plus en plus les procédures administratives de rétention lors de la demande de seconde prolongation.

PARTIE III : LES LOCAUX DE RETENTION ADMINISTRATIVE

I. LA PLACE ET LES CONDITIONS DE CREATION DES LRA

A. LES SPÉCIFICITÉS RÉGLEMENTAIRES DES LRA

Les LRA sont soumis à toutes les dispositions communes aux lieux de rétention. Ils sont aussi soumis à des dispositions réglementaires spécifiques, moins contraignantes que pour les CRA.

1. Les conditions de création

La création d'un LRA - prévue à l'article R. 551-3 du Ceseda - relève du seul préfet lorsqu' « *en raison de circonstances particulières, notamment de temps et de lieu, des étrangers devant être retenu ne peuvent être placés immédiatement dans un centre de rétention administrative* ».

L'article R. 553-5 prévoit que le local peut être créé à titre permanent ou pour une durée déterminée. Une copie de l'arrêté préfectoral est transmise sans délai notamment au procureur de la République.

2. Les normes d'équipement

L'article R. 553-6 prévoit que les locaux de rétention administrative disposent des équipements suivants :

- des chambres collectives non mixtes, accueillant au maximum six personnes;
- des équipements sanitaires en libre accès comprenant des lavabos, douches et W.C;
- un téléphone en libre accès ;
- un local permettant de recevoir les visites : autorités consulaires, famille, médecins, membres d'associations ;
- un local réservé aux avocats et permettant de préserver la confidentialité des entretiens est aménagé dans chaque lieu de rétention. Il est accessible en toutes circonstances, sauf en cas de force majeure, sur simple requête de l'avocat auprès du service en charge de l'accueil des étrangers retenus et avec l'accord de la personne intéressée ;
- une pharmacie de secours.

Ainsi, l'espace de promenade à l'air libre, le réfectoire et la salle d'attente ne sont pas prévus par la réglementation qui, en outre, ne précise pas les surfaces ou la liste des équipements en fonction de la capacité d'accueil (lavabos, W-C, cabines téléphoniques..).

3. La durée de rétention

La durée de rétention en LRA est limitée à 48 heures lorsqu'il existe un CRA dans le ressort du tribunal administratif ou de la cour d'appel compétents, ou jusqu'à la date à laquelle il est statué sur les recours en matière d'appel portant sur la prolongation de rétention ou à l'encontre de l'APRF, soit au maximum cinq jours.

Ainsi la durée peut être prolongée si deux conditions sont remplies : un appel de l'ordonnance du JLD ou un recours contre l'arrêté de reconduite à la frontière sont formés, l'absence de CRA dans le ressort de la cour d'appel où se situe le LRA. Les retenus peuvent donc rester au LRA pour une durée dépassant 48 heures, compte tenu notamment de l'effet suspensif.

4. La garantie des droits des retenus

Les dispositions du décret du 30 mai 2005 garantissent plusieurs droits aux retenus en LRA, en particulier :

- chaque étranger est mis en mesure de communiquer avec toute personne de son choix, avec les autorités consulaires du pays dont il déclare avoir la nationalité et avec son avocat s'il en a un, ou, s'il n'en a pas, avec la permanence du barreau du tribunal de grande instance dans le ressort duquel se trouve le lieu de rétention ;

- un procès-verbal de la procédure de notification des droits en rétention, signé par l'intéressé qui en reçoit un exemplaire, le fonctionnaire qui en est l'auteur et, le cas échéant, l'interprète, est établi. Ces références sont portées sur le registre mentionné à l'article L. 553-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

- l'étranger maintenu dans un LRA qui souhaite demander l'asile peut remettre à tout moment sa demande au responsable du local de rétention administrative ou à son adjoint.

Il reste que le champ de ces droits est beaucoup plus limité que pour les CRA. L'élaboration d'un règlement intérieur n'est par exemple pas obligatoire, alors qu'il s'agit d'un document important pour organiser la vie quotidienne dans des conditions conformes à la dignité et la sécurité de ses occupants et indiquer les modalités pratiques d'exercice des droits.

5. La place des intervenants extérieurs

Alors que l'assistance juridique et matérielle des retenus est une obligation en CRA, ce n'est qu'une simple faculté dans les LRA. L'article 11 du décret de 2005 indique ainsi que « *les étrangers maintenus dans les locaux de rétention peuvent bénéficier du concours d'une association ayant pour objet d'informer les étrangers et de les aider à exercer leurs droits, à leur demande ou à l'initiative de celle-ci, dans des conditions définies par convention* ».

Le nouveau décret n° 2008-817 du 22 août 2008 confirme cette logique, en indiquant à l'article R. 553-14 du Ceseda un deuxième alinéa qui prévoit que les étrangers maintenus en LRA peuvent bénéficier du concours d'une « personne morale » dans des conditions définies par convention conclues par le préfet.

Les étrangers placés ou maintenus dans un LRA ne bénéficient pas non plus des actions de l'Anaem en matière d'accueil, d'information, de soutien moral et psychologique et d'aide pour préparer les conditions matérielles de leur départ.

Le dispositif des LRA permet donc une relative souplesse, en particulier en matière de création car il comporte des normes allégées en raison d'une durée de rétention plus courte. Il a cependant l'inconvénient de ne pas donner de garanties rigoureuses sur le pilotage du dispositif, l'adaptation aux besoins et l'application de normes satisfaisantes.

B. LA CARTE DES LRA ET SON PILOTAGE

1. L'implantation des LRA

Le tableau indiquant la liste des LRA à la fin de l'année 2008 figure en annexe. A cette date, on compte 56 LRA permanents et 28 LRA temporaires.

Les LRA permanents les plus anciens ont été créés en 2001 (15 sur 56) alors que les plus récents (créés en 2007) sont au nombre de quatre.

Tableau n° 16 : Données générales sur les LRA permanents et temporaires (métropole)

	Fin 2002	Fin 2006	Fin 1 ^{er} semestre 2007	Fin 2008
Nombre de LRA permanents	80	42	37	56
Nombre de places (LRA permanents et temporaires)	n.c	325	413	413
Nombre de retenus (LRA perm. et temp.)	5 890	9 453	4 118	6 003

Source : Cour des comptes à partir des données MIINDS, DCPAF et rapport Cour des comptes de 2004.

Les LRA temporaires sont constitués de chambres d'hôtels ou de cellules de gardes à vue dans des commissariats. Sept figurent dans un département disposant déjà d'un LRA permanent (Aube, Ile et Vilaine, Indre, Loir et Cher (2), Loire Atlantique et Maine et Loire).

Certains départements disposent de plusieurs LRA permanents (deux en Seine-Maritime, dans l'Oise, l'Yonne, la Moselle ou l'Eure et Loir, 3 en Meurthe et Moselle).

La plupart ont une capacité limitée (de 2 à 8 places) mais certains LRA permanents ont une capacité non négligeable (14 au commissariat de Choisy le Roi, 15 au commissariat de Fort de France, 16 au commissariat de Cergy, 18 à l'hôtel Atlantique à Cherbourg, 22 à la cité administrative de Nanterre).

2. Le pilotage de la carte des LRA

Le préfet qui souhaite créer un LRA permanent en informe le ministère de l'intérieur qui, après une étude financière et d'opportunité (présence d'un CRA ou non dans la zone, nombre d'étrangers en situation irrégulière reconduits les années précédentes), donne ou non son accord à cette création.

Le contrôle par l'administration centrale de l'opportunité de la création d'un LRA temporaire ainsi que du lieu (commissariat, locaux de garde à vue, hôtel etc.) par le préfet n'est en revanche pas prévue. A la différence de la liste des CRA qui fait l'objet d'un arrêté ministériel, la liste exhaustive des LRA temporaires et permanents n'est pas rendue publique. Les administrations interrogées (DAPN, DCPAF, ministère de l'immigration) ont d'ailleurs fourni des renseignements parfois divergents sur certains locaux.

3. La réalité des conditions particulières justifiant la création d'un LRA

La création d'un LRA ne peut, selon la réglementation, être décidée qu'en cas de circonstances particulières. Cette limitation est cohérente avec la volonté de permettre un respect satisfaisant des normes et donc de privilégier la formule des CRA. On peut admettre l'existence de circonstances particulières dans certains départements éloignés d'un CRA. C'est plus difficile quand il s'agit, il est vrai pour une durée limitée, de tirer les conséquences de l'insuffisante mise aux normes d'un CRA (ex : Cayenne).

C'est en revanche contestable pour les LRA proches de CRA, par exemple Cercottes. Ce local a été créé par arrêté préfectoral le 7 octobre 2004 et mis en service le 14 février 2005 compte tenu des travaux nécessaires de mise aux normes. Les circonstances particulières motivant son existence sont, selon le préfet, « la saturation des CRA nationaux et les contraintes causées par un transfert immédiat avant la fin des procédures contentieuses ». Cet argument valait sans doute en 2005, il est nettement moins pertinent aujourd'hui. Les taux d'occupation moyen des CRA les plus proches, certes élevés tant en 2007 (Plaisir : 82%, Mesnil-Amelot : 88%, Palaiseau : 80%) qu'en 2008 (Plaisir : 75%, Mesnil-Amelot : 95%, Palaiseau : 85%) laissent cependant une marge de manœuvre. En tout état de cause, cet argument sera caduc d'ici à la fin de l'année compte tenu de l'extension du Mesnil-Amelot. Sa fermeture devrait donc être programmée, sauf à décider de le transformer en CRA.

II. LES CARACTÉRISTIQUES ET LE FONCTIONNEMENT DES LRA

A. LES CARACTÉRISTIQUES MATÉRIELLES DE L'ÉQUIPEMENT

1. Des locaux qui ne sont pas toujours conformes aux normes

La plupart des LRA peuvent se classer sur le plan matériel en deux grandes catégories. Certains sont des pièces de garde-à-vue situées au sein d'un local de police et modifiées par quelques travaux, voire dont la porte est simplement laissée ouverte pour accéder à un local polyvalent lui-même surveillé et fermé (ex : Auxerre¹², et parmi les LRA visités, St Georges de l'Oyapock, Poitiers, Bastia). D'autres sont des installations qui s'apparentent à des CRA, mais qui, pour des raisons de non respect de certaines normes, sont répertoriées en tant que LRA (parmi les LRA visités, Cercottes et Nanterre).

Depuis la fermeture de la chambre femme à Bastia, les LRA visités sont prévus pour des personnes de même sexe, généralement des hommes.

§ A St Georges, le LRA, tout récent, est constitué de trois salles de type garde-à-vue (6 places) qui peuvent communiquer entre elles (cf. infra). Ce LRA est conforme aux normes de l'article R. 553-6 du Ceseda, y compris avec l'existence d'un téléphone dans les locaux eux-mêmes et donc directement accessible.

A Poitiers, le LRA de deux places est constitué d'une pièce avec deux lits superposés. Jusqu'à la fin 2006, le deuxième lit était constitué d'un matelas mis par terre. A la suite de remarques justifiées sur le caractère peu acceptable d'une telle installation, la capacité a été limitée à une place pendant le premier semestre 2007, jusqu'à l'installation d'un lit superposé. Le local est situé au même endroit et de même format que les cellules de garde-à-vue ou de dégrisement. Plusieurs différences par rapport à une salle de garde-à-

12) Source : contrôleur général des lieux de privation de liberté

vue sont cependant à noter, en particulier l'existence d'une petite pièce en communication directe et comportant un lavabo, une douche et un WC.

A Bastia, le LRA de sept places est constitué de deux pièces (4 et 3 lits), d'un couloir et d'une salle de réfectoire, à proximité immédiate des pièces de garde-à-vue. Des sanitaires, une douche et un téléphone sont directement accessibles.

Certaines normes d'équipement ne sont pas cependant strictement respectées :

- la réglementation prévoit l'existence d'équipements sanitaires (lavabos, douches et w.-c.) et un téléphone en libre accès. Pourtant, il n'y a pas à Poitiers de ligne téléphonique fixe en libre accès. Un téléphone fixe existe bien, mais à l'extérieur du local, et le retenu doit demander à un fonctionnaire d'y accéder. Un téléphone mobile est mis à disposition des personnes retenues, mais uniquement pendant les escortes. D'autres LRA, non visités, seraient, selon la Cimade, dans cette même situation, par exemple celui de Chessy (Seine-et-Marne).

De son côté, la capacité du LRA de Bastia n'a été ramené de huit places (sept hommes, une femme, arrêté préfectoral du 7 septembre 2004) à sept personnes du même sexe qu'à la fin 2007 (arrêté du 3 décembre 2007). Cette décision, justifiée par la non mise aux normes de la chambre susceptible d'accueillir une femme (absence de sanitaires et de téléphone en libre accès depuis la chambre) aurait dû être prise au plus tard fin 2006, conformément à la date limite fixée par l'article 24 du décret de 2005. La chambre susceptible d'accueillir une femme a fait l'objet en 2008 de travaux pour installer des sanitaires, mais elle n'a pas été utilisable tant qu'un téléphone en libre accès n'est pas installé. Selon la préfecture, cet équipement a été mis en place depuis le passage de la Cour et la capacité du LRA a ainsi été portée à huit places (sept hommes, une femme) ;

- la réglementation prévoit la nécessité de deux locaux distincts, un pour les avocats, l'autre pour les familles. Pourtant, il n'existe à Poitiers qu'un seul petit local en principe destiné aux avocats, y compris ceux des gardés à vue, mais pas de deuxième local pour les visites, en particulier de famille. En pratique, les entretiens avec ces dernières se font le plus souvent dans le LRA. A Bastia, il existe un local pour les avocats, commun avec ceux des garde-à-vues, mais c'est le local cuisine, il est vrai relativement grand, qui sert aussi pour les visites de famille.

§ La deuxième catégorie (locaux de type CRA déclassés) est représentée par les LRA de Cercottes et Nanterre.

A Cercottes (Loiret, à 15 kilomètres d'Orléans), le LRA se trouve dans une ancienne caserne de gendarmerie désaffectée qui appartient maintenant au département. Il n'y a plus aucune autre activité en dehors de celle du local de rétention qui dispose de sept places (deux chambres de deux lits superposés et une de trois lits superposés). Le LRA reçoit soit des hommes, soit des femmes ou familles. Les chambres sont situées à l'étage et les pièces de jour sont au rez-de-chaussée (une salle de séjour avec cabine téléphonique et une télévision, une salle à manger). Une cour est accessible à l'arrière du bâtiment.

Le LRA n'est pas conforme à l'article à R. 553-6 du Ceseda sur un point, les locaux de visite. En effet, pour toutes les personnes extérieures (Cimade, avocats, familles), les visites s'effectuent dans un seul local, le sas d'entrée qui communique avec le bureau des gendarmes et leur salle à manger. Cette configuration est problématique lorsque deux entretiens doivent s'effectuer à la même heure. Elle suppose en outre la présence d'un gendarme, ce qui ne permet pas de confidentialité des échanges entre les retenus et leurs interlocuteurs extérieurs.

A Nanterre, le LRA, situé dans l'enceinte même de la cité administrative, est un CRA, déclassé en local en 2005 (absence de cour de promenade). Il dispose de 22 places uniquement pour des personnes de sexe masculin et est conforme aux normes fixées pour les LRA. L'ancien local affecté aux femmes a été divisé en deux parties, l'une est réservée au médecin, l'autre aux avocats.

A la suite de la visite et des recommandations du contrôleur général des lieux de privation de liberté au LRA de Choisy-le-Roi, des travaux sont prévus afin d'aménager un local réservé à l'intention des avocats et associations et un autre pour les familles visitant les retenus.

En ce qui concerne les autres LRA, la direction centrale de la sécurité publique reconnaît qu'un grand nombre de ces structures ne respectent pas les normes fixées par le décret du 30 mai 2005, mais aucun recensement détaillé ne semble avoir été fait.

Le contrôleur général des lieux de privation de liberté, dans ses rapports, fait un constat de situations diverses, mais montre une non-conformité sur de nombreux points de certains LRA, comme celui d'Auxerre (pas d'accès à un téléphone fixe, pas de salle spécifique pour les avocats, un seul lavabo avec de l'eau froide pour sanitaire) ou de Reims (utilisation comme LRA supplémentaire de salles de garde-à-vue ouvertes, entraînant notamment l'absence d'accès direct au téléphone).

Les modifications qui seraient nécessaires en matière immobilière sont parfois complexes à réaliser en raison soit de leur coût, soit du manque de surface.

2. Des caractéristiques souvent peu compatibles avec des durées de rétention pouvant excéder 48 heures

Dans certains cas, la durée de rétention en LRA dure nettement plus que 48 heures (cf. infra). Certains de ces locaux sont manifestement peu adaptés à une telle éventualité.

A Poitiers, la taille du local est réduite - 10 m² hors sanitaires - pour le séjour simultané de deux personnes lorsque la rétention dure plusieurs jours. Dans ce même LRA, il n'y a pas de fenêtre, mais seulement une vitre opaque laissant passer la lumière du jour, avec des barreaux à l'extérieur mis en place en 2007 après une évasion. Il n'y a pas non plus de cour de promenade facilement accessible.

A Bastia, les fenêtres ne s'ouvrent pas, le bâtiment étant en principe climatisé, mais ceci renforce fortement le sentiment d'enfermement. Les vitres sont obscurcies par des barreaux, mais aussi par des dépôts importants de saletés sur l'extérieur des vitres qui, selon les responsables du LRA, ne peuvent être nettoyées.

A Cercottes, les fenêtres des deux chambres à l'étage sont rendues totalement opaques par l'apposition d'un film, y compris sur celles ne donnant pas sur les façades extérieures. Ces fenêtres sont pourtant fermées et des barreaux sont posés à l'extérieur. Selon le responsable du local, la pose d'un tel film s'explique par la destruction du système intérieur de fermeture des rideaux extérieurs.

A Nanterre, les chambres ne disposent pas de fenêtres, créant ainsi une ambiance proche de celle d'une chambre de garde à vue ou d'isolement et des odeurs persistantes d'égouts sont sensibles. Des erreurs de conception au niveau de l'évacuation des eaux usées des trois blocs sanitaires en sont à l'origine.

Ces différentes caractéristiques, tolérables lorsque la rétention dure quelques heures, ne le sont plus si elle dure plus longtemps.

B. LES CARACTÉRISTIQUES DE FONCTIONNEMENT DES LOCAUX

1. Des méthodes d'une conformité discutable

Celles-ci concernent plusieurs points, d'inégales importances :

- l'article R 553-9 du Ceseda précise l'obligation pour la préfecture de passer une convention avec un établissement hospitalier. C'est le cas par exemple à Nanterre, où un tel document a été signé en décembre 2007 entre le centre d'accueil et de soins hospitaliers (CASH) de Nanterre et le préfet des Hauts-de-Seine, notamment pour prévoir la mise à disposition d'un médecin trois demi-journées par semaine. Ce n'est pas le cas en revanche dans d'autres LRA comme à Poitiers, à Bastia ou à St Georges ;

- en matière d'information de l'étranger sur ses droits, l'article R 553-14 du Ceseda prévoit qu'un document décrivant les droits de l'étranger et leurs conditions d'exercice soit rédigé dans les langues les plus couramment utilisées et mis à disposition des personnes retenues.

Dans les LRA visités, le règlement intérieur est distribué aux retenus en français et plusieurs langues étrangères. Le document de notification des droits, signé par l'étranger à l'entrée est en revanche en français dans tous les LRA visités, et il n'est pas garanti qu'un interprète ait pu les traduire.

Cette situation conforte le constat de plusieurs intervenants, selon lesquels l'information sur les droits en matière d'asile est insuffisante en LRA, le formulaire n'étant pas donné aux retenus dans ces locaux et aucune assistance juridique n'y existant.

Dans certains LRA, la Cimade est mentionnée sur la notification des droits avec indication du numéro de téléphone de la permanence, mais ce n'est pas toujours le cas.

- le registre prévu par la loi n'est pas toujours tenu avec la rigueur souhaitable. A Poitiers, certaines informations comme les dates de sortie sont régulièrement omises, au point que le secrétaire général de la préfecture a, par lettre du 3 août 2007, appelé l'attention du DDSF sur ces insuffisances et la nécessité d'y remédier. La situation ne s'est pas vraiment améliorée depuis. A la décharge des services de police, il n'existe pas de registre modèle, contrairement à celui des gardes-à-vue.

2. Des conditions de fonctionnement qui peuvent être ponctuellement problématiques

Trois sujets méritent d'être signalés :

a. Les exercices et la sécurité incendie

A Cercottes, aucun exercice incendie n'a été effectué depuis son ouverture. Une inspection du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) en décembre 2008 a recommandé que les gendarmes disposent du triangle permettant l'ouverture des barreaudages, ce qui, selon la préfecture, a été mis en œuvre depuis la visite de la Cour.

Il reste qu'en cas de sinistre interdisant l'évacuation du 1^{er} étage par le rez-de-chaussée, il faudrait rassembler tous les retenus dans la chambre du militaire pour une évacuation par la fenêtre en l'absence d'escalier de secours. La situation actuelle est donc

critique sur le plan de la sécurité incendie, d'autant plus que les retenus sont, la nuit, enfermés dans leur chambre.

A Bastia, un exercice incendie a eu lieu en 2007, mais sans évacuation du LRA, ce qui est évidemment peu probant. Un autre a été réalisé en février 2009 par les services de la préfecture et les sapeurs-pompiers.

Pour les LRA, comme pour les CRA, les initiatives récemment prises dans ce domaine sont particulièrement bienvenues.

b. Des conditions de restauration et d'hygiène parfois non satisfaisantes

Dans plusieurs LRA, les conditions de restauration sont médiocres et il n'y a pas de possibilité de distribution de boisson chaude, en particulier de café le matin.

A Cercottes, le marché passé en 2005 avec la société Scolarest prévoyait de fournir des plateaux repas deux fois par jour à la fois aux gendarmes de garde et aux retenus. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, puisque la nouvelle société prestataire, Val de France Restauration, assure la livraison de repas complets (entrée, plat, fromage, dessert) au profit des seuls gendarmes (coût unitaire de 5,80 € TTC) alors que les repas des retenus sont achetés dans le commerce local (coût unitaire de 1,20 € TTC).

Ces derniers « repas » consistent en une simple barquette réchauffable de 300 grammes, sans pain, ni entrée, ni dessert même si les retenus ont la possibilité - d'après les informations verbales des gendarmes - d'en consommer une seconde. Depuis la visite de la Cour, la décision a été prise par la préfecture d'améliorer les conditions de restauration.

A Bastia, il n'y a pas de vrai petit-déjeuner et en particulier pas de possibilité de café et il n'y a pas non plus sur place de machine de distribution de boissons. Quant aux autres repas, assurés par un restaurateur rapide situé à proximité, ils sont composés d'un plat et d'un dessert, mais sans entrées, pour un coût proportionnellement non négligeable (8 € par repas).

S'agissant de l'hygiène, certains LRA ne distribuent pas aux retenus de kit toilette (ex : Auxerre¹³).

c. La façon dont sont traités les retenus

A Poitiers, Bastia et Cercottes, les fonctionnaires sont affectés par roulement à la garde, sans formation particulière. Chargés souvent d'autres tâches en même temps, ils sont amenés à entrer armés dans le local, ce qui est contraire à la doctrine généralement suivie en la matière et peut être source d'incidents graves lorsqu'il y a plusieurs retenus.

Les intervenants dans les locaux à Bastia ont signalé des comportements peu adaptés de la part de fonctionnaires de police, en particulier du fait de blagues ou de remarques déplacées. Il n'a pas été possible à la Cour de vérifier ces affirmations.

Ces situations sont notamment la conséquence d'un personnel non formé à cette tâche et à l'absence d'un chef de local physiquement présent en permanence. Elles montrent l'importance de garantir la présence de personnes extérieures y compris dans ces locaux.

13) Source : contrôleur général des lieux de privation de liberté.

III. LES QUESTIONS BUDGÉTAIRES

A. LA GESTION BUDGÉTAIRE

Comme pour les CRA, les crédits pour la gestion courante du local sont censés être pris en charge depuis 2008 par le programme 303 et antérieurement sur des articles spécifiques des programmes 176 (police) et 152 (gendarmerie). Ces deux programmes continuent, parallèlement, à financer les dépenses liées au personnel et au soutien (garde, escorte, carburant...). La DAPN et le ministère de l'immigration ont fourni un tableau de synthèse qui montre un montant total de dépenses de 901 959 € en 2008 (859 820 € en 2007, 1 043 006 € en 2006). La gendarmerie, de son côté, ne récapitule pas les crédits de fonctionnement des LRA de façon distincte des CRA, dès lors qu'elle ne gère directement que celui de Cercottes.

1. Des données ne reflétant pas la réalité des dépenses de fonctionnement.

Dans de nombreux cas, la localisation du LRA dans l'hôtel de police du chef lieu aboutit à une prise en charge d'une grande partie de ces dépenses par les budgets de la sécurité publique. Les seuls crédits relevant directement de la préfecture sur le programme 303 sont ceux qui peuvent être directement affectés au fonctionnement du LRA, comme la blanchisserie ou la restauration.

A Poitiers, sont ainsi pris en charge, en dehors des chambres d'hôtel (cf. infra), la restauration, la blanchisserie des draps et couvertures, les produits d'hygiène et les frais de photographies et de laisser-passez, soit au total 4 840 € en 2008 (6 771 € en 2007, 9 460 € en 2006). Ces sommes ne prennent naturellement pas en compte les frais de fluides (électricité, gaz, eau) ou les petits travaux de maintenance, qui sont pris en charge par la DDSP dans le cadre de son budget.

Il en va de même à Bastia, où seuls sont pris en charge par la préfecture les crédits de restauration et de blanchisserie sur le programme 176 art 40 en 2006 et 2007 (21 874 € en 2006, 13 222 € en 2007) et sur le programme 303 en 2008 (14 871 €).

A Cercottes, les crédits consommés, imputés sur le programme 152 en 2006 (19 742 €) et 2007 (24 600 €) ont été partagés en 2008 entre le programme 152 (12 616 €) et 303 (14 053 €). Mais l'analyse des dépenses des deux programmes fait apparaître une confusion puisque des dépenses de blanchisserie et d'entretien des locaux continuent à être financées à partir du programme 152 et non du 303.

A Nanterre, une partie des frais de fonctionnement (fluides, produits d'hygiène en 2007 et 2008 notamment) sont financés à partir du programme 176, dans le cadre de l'UO DDSP, les locaux du LRA étant considérés comme des surfaces de cette direction située au sein de la cité administrative départementale.

2. Des imputations de dépenses d'accompagnement sanitaire à clarifier

Des dépenses sanitaires pour les retenus en LRA ont été imputées par certaines préfectures sur les crédits destinés au fonctionnement des CRA (titre 3) ou à l'accompagnement sanitaire dans les CRA (titre 6).

Il est vrai que la circulaire du 7 décembre 1999, les articles L 111-9, L 551-2, L 553-6, L 821-5 du Ceseda et les articles L 6112-1 et L 6112-8 du code de la santé publique ne prévoient que les modalités de l'intervention dans les ZA et les CRA. Les besoins sanitaires en LRA sont censés être couverts sur le plan budgétaire selon le droit commun : la préfecture fait appel à un médecin de ville ou aux services d'urgence et les dépenses sont couvertes par les organismes de sécurité sociale (si l'étranger est assuré) ou par la CMU ou l'aide médicale de l'Etat.

Compte tenu du nombre de retenus pris en charge dans les LRA métropolitains et ultra-marins en 2008, une clarification du financement et des modalités d'intervention paraît nécessaire.

B. LES DÉPENSES ET LA GESTION DU PERSONNEL

1. Les inconvénients de la non professionnalisation de la garde des retenus.

A Poitiers comme à Bastia, aucun fonctionnaire n'est spécifiquement affecté à la garde. Les fonctionnaires de police sont en tenue et armés, comme dans tout hôtel de police. Aucune formation spécifique ne leur a été dispensée dès lors qu'aucun d'entre eux n'est affecté spécifiquement à cette tâche. Il est ainsi difficile d'éviter la pente naturelle d'assimiler un retenu à un détenu en garde-à-vue.

2. L'importance inégale des charges d'escortes et de garde

Les escortes routières sont d'importance relativement réduite à Bastia (un peu plus de 600 km/an, 1,4% de temps annuel d'un fonctionnaire) mais plus élevées à Poitiers (2 079 heures fonctionnaires en 2008, soit environ 25% de temps annuel d'un fonctionnaire)¹⁴.

Des différences importantes ont été constatées entre les LRA au regard des charges directes et spécifiques de personnel :

- à Poitiers, il n'y a aucun personnel spécifique de garde ;
- à Bastia, il y a une personne présente 24/24 à la fois pour le LRA et la garde-à-vue, soit pour le LRA, de manière approximative, l'équivalent d'un fonctionnaire à temps plein ;
- à Cercottes, deux gendarmes départementaux et un gendarme mobile assurent la garde chaque jour d'ouverture par période de 24 heures. Ponctuellement ils sont renforcés par un réserviste. Ils n'assurent pas de présence ou de secrétariat sur place lorsqu'il n'y a personne placée en rétention administrative. Ceci représente moins de 9 000 heures de travail fonctionnaire en 2008, en diminution depuis deux ans (9 200 en 2007, 14 720 en 2006) ;
- à Nanterre, l'effectif en 2008 est de 5 fonctionnaires dédiés à la garde et 18 pour la brigade de transfert.

IV. LE SUIVI DES COÛTS ET DE L'UTILISATION DES LRA

A. UNE TENTATIVE DE CONSOLIDATION DES COÛTS DES LRA VISITÉS

Faute de données nationales disponibles, la Cour a entrepris cet exercice à partir des données obtenues dans les LRA visités.

A Poitiers, la consolidation des coûts comprend :

- les frais de fonctionnement (5 776 € en 2008, programme 303),
- les frais de fluides et de maintenance (2 209 € en 2008, crédits DDSP, affectés au LRA en fonction de sa surface par rapport à celle de l'hôtel de police),
- les crédits de personnel (aucune personne spécifique pour la garde, 2079 heures fonctionnaires pour les escortes, soit l'équivalent d'1,3 poste, soit au total 63 400 €), des frais de mission et de péage (5 884 € au total en 2008) ;
- les coûts liés à l'utilisation de véhicules (6 747 € en 2008 pour les carburants des escortes, sans compter l'amortissement des véhicules).

Au total, le coût estimé du LRA en 2008 est de 84 016 €, soit **1312 € par retenu**. On mesure à la lumière de ces données le poids des dépenses consacrées aux escortes.

14) Les chiffres de Poitiers ne prennent pas en compte le coût des escortes pour les audiences, prises en charge par la police ou la gendarmerie selon l'origine de l'interpellation, mais qui sont marginaux, le TGI et le TA étant à proximité.

A Bastia, outre le coût de la restauration et de la blanchisserie (14 871 €), un coût presque complet prend en compte :

- les fluides (estimation DDSP sur la base des frais réels de l'hôtel de police rapportés aux surfaces 1380 €) et les petites réparations (chiffre non disponible, mais marginal) ;

- un amortissement des travaux de rénovation (17 500 € sur 2006-2008, soit 5 830 € par an) ;

- les charges de personnel pour la garde (une personne présente 24/24 soit par hypothèse l'équivalent d'un fonctionnaire du corps d'encadrement et d'application à temps plein pour le LRA, soit environ 46 000 € de rémunérations brutes totales) ;

- le coût des escortes routières, marginal pour le carburant et l'utilisation des véhicules (estimation DDSP 634 km), un peu plus important pour les coûts en personnel (112 heures en 2008, soit environ 0,7 % de l'équivalent d'un salaire annuel, soit 322 €.

Ces différents postes aboutissent à un coût total en 2008 de 68 403 €, soit un **coût par retenu de 166 €**. A cette somme il faut ajouter, pour ceux qui seront reconduits, le coût de la billetterie, et, le cas échéant, du personnel d'escortes lors du trajet de retour.

Pour le LRA de Nanterre, une consolidation des dépenses conduit à :

- 104 858 € au titre du programme 303 ;

- 12 354 € au titre du programme 176/ UO DDSP (fluides, produits d'hygiène) ;

- 267 616 € au titre des frais de personnel (cinq fonctionnaires du CEA à la garde).

soit au total 384 828 € ou **385 € par retenu**. Toutefois, les dépenses d'escortes (carburant, frais de personnel) n'ont pas pu être établies.

Les dépenses liées au LRA de Cercottes représentent :

- 14 053 € au titre du programme 303 ;

- 12 226 € au titre du programme 152 (entretien des locaux, blanchisserie) ;

- 9 290 € au titre de travaux d'investissement réalisés en 2008 ;

- 87 400 € au titre des frais de personnel.

soit au total 122 969 € ou **686 € par retenu**, hors dépenses d'escortes.

Les écarts importants de coût par retenu relevés à partir de quatre locaux de rétention méritent des analyses poussées par les administrations afin d'optimiser la gestion et les ressources allouées aux LRA.

B. LES INDICATEURS D'UTILISATION DES LRA

1. Les taux d'occupation

Les taux d'occupation ne sont pas suivis au plan national. Dans les LRA visités, ils sont en règle générale assez faibles.

Tableau n° 17 : Taux d'occupation dans les LRA visités 2006-2008 (%)

	Capacité	2006	2007	2008
Poitiers	2	25	20	19
Bastia	7	56	26	24
Cercottes	7	16	17	16
Nanterre	22	26	19	24

Source : LRA visités

A Poitiers, le nombre d'étrangers placés dans le LRA, en provenance quasi-exclusive du département de la Vienne, est relativement stable. Il s'est monté à 63 en 2006, 49 en 2007 et 64 en 2008. A ce nombre relativement limité (pour un LRA de 2 places) se sont ajoutés les étrangers placés en hôtel, 27 en 2006 et 17 en 2007.

A Bastia, le taux d'occupation, relativement élevé en 2006, a été divisé par deux en 2007 et 2008. Cette évolution n'est pas due à une diminution du nombre de retenus (332 en 2006, 373 en 2007, 413 en 2008) mais à la diminution du nombre de jours de détention à la suite des mesures prises en 2006 (cf. infra).

A Cercottes, les taux d'occupation sont les plus faibles, ce qui est paradoxal par rapport à la volonté de la préfecture de maintenir ce LRA, voire de le transformer en CRA.

A Nanterre, les taux d'occupation sont équivalents, pour un nombre de retenus beaucoup plus important (1 065 en 2006, 795 en 2007, 982 en 2008). Ce taux est faible par rapport à des LRA de même taille. Il est peu élevé pour un local situé en région parisienne et qui dispose de plus de 20 places.

2. Les durées de rétention

La durée moyenne de rétention était au 1^{er} semestre 2008 de 33 heures dans les LRA permanents. Ces chiffres masquent d'assez grandes disparités : 4 heures dans la Sarthe à 52 heures dans la Vienne.

La durée moyenne de rétention dans les LRA temporaires à la même période est de 55 heures mais cache, là aussi, des différences : 3 heures dans le Loir et Cher à 72 heures dans la Somme. Les durées moyennes dans les LRA visités sont d'environ 2 jours.

Tableau n° 18 : Durée moyenne de rétention dans les LRA visités 2006-2008

	2006	2007	2008
Poitiers	2,91	3,04	2,17
Bastia	4,3	1,77	1,48
Cercottes	2,19	2,29	2,31
Nanterre	1,83	1,92	1,95

Source : LRA visités

A Poitiers, la durée moyenne de séjour est supérieure à 48 heures (70 heures en 2006, 73 heures en 2007, 52 heures en 2008). Selon les services de la préfecture, et la vérification opérée par la Cour sur le registre lorsqu'elle a été possible, la durée maximale atteinte est de 7 jours, ce qui est long compte tenu des conditions matérielles de rétention.

A Bastia, la durée moyenne de séjour jusqu'en juillet 2006 était très élevée, plus de 4 jours. De l'aveu même des responsables, les textes réglementaires encadrant cette durée à deux jours, sauf exception, n'étaient pas respectés. Un changement est intervenu depuis cette date; la durée moyenne est aujourd'hui faible et conforme aux textes.

A Cercottes, la durée d'utilisation est restée stable à un peu plus de deux jours mais la durée moyenne mensuelle est supérieure à deux jours pendant 7 mois en 2007 et 9 mois en 2008, et a atteint 4,18 jours au mois de juin 2008. Selon la préfecture, ces dépassements sont dus aux procédures et en particulier aux difficultés pour trouver un CRA pouvant accueillir les retenus quand le JLD a autorisé la prolongation du délai de 48 heures. Il reste que le caractère structurel de ces dépassements pour un LRA de sept places mérite interrogations.

A Nanterre, la durée moyenne de séjour est inférieure à deux jours et ce seuil n'a été dépassé que très faiblement et pendant un mois pour chaque année sous revue. Ceci est dû à l'existence des CRA de Plaisir dans le ressort concerné de la cour d'appel (Versailles) et de Palaiseau dans le ressort concerné de la justice administrative (TA de Versailles). Lorsque des étrangers maintenus par ordonnance du JLD de Nanterre font appel ou contestent l'APRF, la préfecture des Hauts-de-Seine transfère les intéressés dans un CRA ou les libère faute de places disponibles.

En fait, quelques étrangers ont été maintenus 3 ou 4 jours au cours des années 2006 à 2008 et des appels ont été interjetés devant la cour d'appel de Versailles qui a estimé qu'il y avait dépassement de la durée légale de rétention en violation de l'article R. 551-3 de la partie réglementaire du Cesda.

PARTIE IV : LES CAS PARTICULIERS DE CENTRES ET LOCAUX DE RETENTION ADMINISTRATIVE EN OUTRE-MER

Les lieux de rétention dans les régions d'outre-mer les plus exposées à l'immigration irrégulière ont été intégrés dans l'enquête, à Mayotte et en Guyane.

I. LE DISPOSITIF DE RETENTION ADMINISTRATIVE À MAYOTTE

A. LES CARACTÉRISTIQUES PARTICULIÈRES DE MAYOTTE

Mayotte est une collectivité d'outre-mer à caractère départemental, dotée d'un conseil général, et d'une administration décentralisée, en place depuis le 1er avril 2004. Le référendum du 29 mars 2009 sur la départementalisation et son résultat positif devrait permettre au nouveau statut d'entrer en vigueur à la date prévue, en 2011. Toutefois, la mise en œuvre progressive de la départementalisation nécessitera des réformes et des investissements de l'Etat¹⁵.

La collectivité est soumise à une croissance démographique très rapide. L'immigration légale vers Mayotte est de faible importance comparée à la place prise par l'immigration clandestine, qui provient principalement de l'Union des Comores et qui serait proche de 60 000, soit environ 40% de la population mahoraise officielle¹⁶. La prédominance d'une immigration originaire des Comores, en particulier de l'île d'Anjouan, découle naturellement de la proximité géographique de cet État et de l'écart de richesse relative.

B. UNE LÉGISLATION D'EXCEPTION

Les personnes sont reconduites très rapidement, souvent en moins de 36 heures. L'Etat des Comores vérifie si les personnes expulsées sont réellement des ressortissants comoriens. Il n'y a pas en revanche de laissez-passer consulaire, ce qui supprime le délai d'obtention de ce document.

Les dispositions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers à Mayotte ne dépendent pas du Ceseda mais de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000.

Outre les conditions de circulation (article 8), les principales dispositions concernant l'objet du contrôle portent sur :

- l'exécution d'office de la mesure d'éloignement par l'administration (article 35), sans recours suspensif. Les personnes sous le coup d'une mesure d'éloignement sont généralement conduites au CRA, mais certaines sont aussi directement conduites au point d'embarquement du bateau en partance pour l'île d'Anjouan.

- la durée de la rétention administrative, qui peut aller jusqu'à 16 jours au lieu de 32 jours et se décompose en cinq jours sur décision administrative (au lieu de deux en métropole), sept jours maximum suite à une décision du JLD, et 4 jours suite à une nouvelle saisine du juge, « *en cas d'urgence absolue et de menace d'une particulière gravité pour l'ordre public, ou lorsque l'impossibilité d'exécuter la mesure d'éloignement*

15) Rapport d'information de la commission des lois du Sénat N° 115 sur « la départementalisation de Mayotte » du 27 novembre 2008

16) Données INSEE avril 2009

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».

C. LE CENTRE DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE DE PAMANTZI

1. L'organisation du centre

Une note de service de septembre 2007, portant réorganisation de la direction de la PAF, prévoit la création d'une division éloignement qui comprend trois unités : le centre de rétention administrative (35 personnes), le service du Fichier Automatisé des Empreintes Digitales (deux personnes), la cellule éloignement (trois personnes).

Le chef du centre est nommé par arrêté du préfet sur proposition du directeur de la police aux frontières (DPAF). Il est rattaché hiérarchiquement au DPAF et fonctionnellement au préfet.

Sous l'autorité d'un policier du corps d'encadrement et d'application, le CRA est composé de six brigades de roulement (trois de jours à sept personnels et trois de nuits à sept personnels).

2. Une régularisation juridique du LRA puis du CRA très tardive

Alors qu'il existait depuis au moins 1996, le local de rétention administrative temporaire situé route nationale à Pamantzi a été officiellement créé par arrêté préfectoral du 19 novembre 2002.

Alors que l'article 55 du décret du 17 juillet 2001 prévoyait la création d'un CRA à Mayotte par arrêté conjoint des ministres de la justice, de l'intérieur, de la défense et des affaires sociales, il a fallu attendre l'arrêté ministériel du 19 janvier 2004 pour que le LRA devienne officiellement un centre de rétention administrative, qu'un règlement intérieur soit édicté et qu'un registre de rétention soit mis en place.

Toutefois, comme il le sera montré infra, les conditions de vie et l'exercice des droits se rapprochent – dans la réalité – du fonctionnement d'un LRA et non d'un CRA.

Les articles 62 et 63 du décret susmentionné de 2001 prévoient que « lorsque les circonstances de temps ou de lieu font obstacle au placement immédiat d'un étranger qui est l'objet d'une mesure dans l'un des centres, l'intéressé peut être placé en rétention dans d'autres locaux qui peuvent être ouverts de manière temporaire lorsque les besoins n'exigent pas leur ouverture permanente ».

Or, la décision de créer un LRA en 2002 contrevenait à ce texte puisque d'une part un CRA aurait pu être créé mais aurait nécessité un arrêté ministériel, des conditions de vie et la garantie de droits plus importantes et d'autre part, le caractère permanent de son fonctionnement n'était pas à démontrer compte tenu du nombre élevé d'étrangers en situation irrégulière placés.

3. Les actions d'information, de soutien moral et l'exercice des droits des retenus ne sont pas dispensés

Les dispositions de l'article 58 du décret n°2001-635 du 17 juillet 2001 pris pour l'application de l'ordonnance du 26 avril 2000 prévoient que « les étrangers maintenus dans un centre de rétention bénéficient d'actions d'accueil, d'information, de soutien moral et psychologique et, le cas échéant, d'aide pour préparer les conditions matérielles de leur départ. L'association à caractère national avec laquelle une convention a été passée peut concourir aux actions et à l'aide définies à l'alinéa précédent. En outre, le représentant du gouvernement peut passer une même convention avec une association locale ayant pour objet la défense des droits des étrangers ».

Les dispositions du décret spécifique à Mayotte ne prévoient donc qu'une simple possibilité pour l'Anaem et la Cimade d'être représentées à Mayotte, contrairement à la réglementation applicable dans les CRA de métropole et dans les DOM. Cette possibilité n'a pas été retenue puisque ni l'Anaem, ni la Cimade sont présentes en permanence au CRA. Celui-ci ne fait pas d'ailleurs partie du marché d'accompagnement juridique dans les lieux de rétention.

En application du dernier alinéa de l'article 58 du décret n°2001-635 du 17 juillet 2001, le représentant de l'Etat a habilité l'association locale « Tama » depuis le mois de mai 2008 à intervenir au CRA. Or cette association agit seulement en matière de regroupement familial des mineurs abandonnés et non de défense des droits des retenus.

La Cimade est intervenue plusieurs fois dans le CRA sur demande de familles dans le cadre de visites aux retenus et non d'une présence officielle dans le cadre d'une habilitation.

En février 2008, la Cimade a demandé au ministre de l'immigration et au préfet de Mayotte l'habilitation de quatorze bénévoles. La réponse, qui n'est parvenue que mi janvier 2009, autorise cinq bénévoles à intervenir au CRA compte tenu « de sa taille et de son activité ». Or justement, le nombre de retenus transitant par le centre et l'activité en flux tendu impliquerait un nombre plus élevé de représentants de la Cimade qui de plus ne disposent pas de local spécifique pour recevoir les personnes retenues.

4. Le règlement intérieur du CRA n'est pas appliqué pleinement

Le règlement intérieur mentionné à l'article 2 de l'arrêté du 19 janvier 2004 précisant les conditions d'application des articles 55, 59, 61 du décret n°2001-635 n'est pas appliqué pleinement.

Le registre de rétention prévu à l'article 3 comprend bien les mentions suivantes imprimées à l'aide d'un tampon en langue française et shimaore: "je reconnais avoir été informé que je peux bénéficier d'un interprète, d'un médecin, d'un conseil, que je peux communiquer avec mon consulat et une personne de mon choix et que j'ai reçu communication du règlement intérieur" mais :

- certaines notifications ne font pas apparaître la signature des personnes placées en rétention (par exemple 19 retenus le 15 janvier 2009). La présence de simples croix ou doubles traits est logique lorsque le retenu ne sait pas écrire, mais mériterait une annotation particulière de la part de l'autorité chargée de tenir le registre ;

- la mention « refus de signer sur le registre de rétention » prévue n'est pas systématique ;

- il n'est pas mentionné que les retenus sont susceptibles de déposer une demande d'asile dans les cinq jours après l'arrivée au CRA (cette possibilité leur a été précisée au moment de la notification de l'APRF) ;

- enfin, l'heure de notification de l'APRF ne figure pas sur le registre de rétention. Cette omission est une grave anomalie procédurale qui constituerait une nullité de procédure en cas de saisine du JLD. Des directives ont été données par le directeur de la PAF pour y remédier. Ainsi, il est prévu que les services interpellateurs remettent une photocopie du PV de notification de l'APRF au CRA lors de l'arrivée du retenu.

Le dépôt de sommes d'argent, objets de valeur au service d'accueil du CRA prévu à l'article 6 est mentionné sur le registre de fouille qui fait l'objet d'un émargement contradictoire lors du dépôt mais pas systématiquement lors de la réintégration des valeurs.

Les nécessaires de couchage et de toilette (un savon) prévus à l'article 8 sont sommaires et pas toujours distribués (nattes en nombre insuffisant en cas d'affluence).

Les cabines téléphoniques mentionnées à l'article 14 n'ont été mises en place qu'en 2008 et encore, un seul appareil a été installé.

L'action des personnels de l'Anaem en matière de récupération de bagages ou de clôture des comptes prévue à l'article 17 n'est pas assurée.

Le local prévu pour les visites (familles, avocats, consuls) à l'article 18 vient d'être créé. Les visites se déroulent au poste d'arrivée des retenus, sans aucune confidentialité.

Les possibilités offertes aux retenus de bénéficier de conseils ou de soutien prévues à l'article 20 ne sont pas enfin ouvertes pour les raisons développées supra, l'absence au CRA de représentants de l'Anaem et de la Cimade.

5. Des conditions matérielles dégradantes qui n'ont jamais fait l'objet d'un arrêté ministériel pourtant prévu

Selon l'article 69 du décret susvisé n°2001-635, les conditions matérielles de rétention et la liste des équipements nécessaires à l'hébergement des retenus au CRA de Mayotte doivent faire l'objet d'un arrêté conjoint des ministres chargés des affaires sociales, de l'intérieur et de la défense et, selon l'article 70, le CRA doit être mis en conformité avec les dispositions de l'article précité dans un délai de 3 ans suivant la publication de ce décret.

Or, l'absence de cet arrêté et le non respect – ipso facto – de normes à l'échéance du 11 juillet 2004 conduit à une situation matérielle préoccupante :

- le CRA est composé de trois pièces : l'une d'environ 60 m² est réservée aux femmes, une autre est allouée aux hommes et mesure environ 50 m², une troisième pièce vide sert aux "regroupements" avant les départs ;

- il n'y a pas de lits, les personnes retenues dorment soit à même le sol, soit sur des nattes parfois lavées au karcher en même temps que le sol. Ces équipements étaient lors de la visite de la Cour en nombre trop réduit par rapport à l'effectif. Selon la préfecture, des nattes en nombre suffisant ont été récemment commandées ;

- il n'y avait pas, lors de la visite de la Cour, d'espace pour les enfants (pas de table à langer, pas de lit pour bébé, pas de jeux) en dépit du nombre élevé d'enfants retenus, y compris en bas-âge. Selon la préfecture, un espace de jeu a été créé récemment, mais détruit en moins de 15 jours ;

- aucune lumière naturelle ne pénètre dans les pièces ;

- les repas sont pris à même le sol, dans un plat commun, sans couverts. Ils sont constitués de riz et d'un peu de viande, ne comprennent ni entrée, ni dessert, pour un prix élevé pour la région (4,50 €/repas/retenu). Ce même constat a été fait par les services de la direction des affaires sanitaires et sociales. Selon le DGPN, la création depuis la visite de la Cour d'un réfectoire et d'une cuisine permet que les repas soient dorénavant pris à table, avec des assiettes et des couverts ;

- le nettoyage des pièces théoriquement assuré deux fois par jour laisse à désirer ;

- il n'y a pas de système anti-moustique ;

- il n'y a pas de cour de promenade ;

- les toilettes et les douches sont communes aux hommes, femmes et enfants. Les mauvaises odeurs circulent dans le CRA car les sanitaires ne sont pas isolés. Selon le DGPN, et depuis le passage de la Cour, la séparation entre les hommes et les femmes a été effectuée pour les douches ;

- aucun exercice de sécurité incendie n'a été réalisé depuis 2006. En cas d'incendie au milieu du CRA qui condamnerait l'entrée et les sorties, les deux salles « hommes » et « familles » qui ne disposent pas de sorties extérieures, ni de fenêtres constitueraient des zones closes.

Certes, ces derniers mois, des travaux ont été réalisés en vue d'améliorer les conditions de rétention : la création d'une infirmerie en avril 2008 (162 000 € pris en charge par la DASS), des sanitaires et des douches pour les femmes et enfants, un réfectoire, mais la capacité du CRA n'a pas évolué.

Saisie en décembre 2007 par deux parlementaires suite au naufrage d'un kwassa-kwassa provoqué par sa collision avec une vedette de la PAF au large de Mayotte, dans la nuit du 3 au 4 décembre, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) a rendu un rapport le 15 avril 2008.

Dans son rapport, la CNDS, qui avait visité le CRA lors de son enquête estime que « le centre de rétention administrative de Mayotte est indigne de la République, sa capacité théorique doit être respectée comme c'est le cas dans les centres de rétention administrative en métropole. La construction d'un nouveau centre annoncée depuis près de dix ans s'impose dans les plus brefs délais. Les conditions de vie au centre de rétention administrative de Mayotte portent gravement atteinte à la dignité des mineurs retenus." De plus, la commission demande que les mineurs "ne soient plus placés en rétention dans l'actuel centre", conformément à la réglementation française et internationale en vigueur.

6. Un taux d'occupation irrégulier mais souvent en très net dépassement

Les chiffres présentés infra montrent que le CRA est très nettement sous-dimensionné eu égard au nombre parfois très importants de retenus (jusqu'à plus de 200).

Tableau n° 19 : Occupation du CRA de Mayotte en 2008

	Janv	Févr	Mars	avril	mai	juin	Juil.	aout	sept	oct	Nov	déc
Nombre de retenus	2103	2010	2414	394	2864	1873	2007	1506	2126	2697	3000	1786
Taux moyen journalier	68	69	78	13	92	62	67	49	71	87	100	58

Source : Cour des comptes à partir des données transmises par la DPAF

Ce tableau montre que le taux moyen journalier mensuel fluctue beaucoup et dépasse huit mois sur douze la capacité prévue de 60 places. Ce taux moyen comprend de très grandes amplitudes d'occupations journalières: ainsi, au cours de l'année, le CRA a dépassé le nombre de 100 retenus pendant 80 jours dont 26 au-delà de 140 retenus. Ce constat, malheureusement bien connu et depuis plusieurs années, a conduit le préfet et le DPAF à mettre en œuvre deux actions :

- d'une part, réaliser une fluidité maximale des reconduites en gérant le mieux possible les différents vecteurs aérien et maritime afin que les retenus ne restent pas plus de 36 heures au CRA. Ainsi, la société de gestion de transport maritime (SGTM) assure une liaison quotidienne à bord du Marie Galante et la compagnie aérienne Comores Aviation assure trois liaisons hebdomadaires. Ces moyens sont parfois suppléés ponctuellement par un autre bateau et par un avion de la compagnie « Inter Îles » ;

- d'autre part, effectuer des travaux d'amélioration des conditions de vie et d'hygiène en attendant la création d'un centre de 140 places. Ainsi, près de 155 000 € ont été mis en place par la DAPN en 2008.

7. Des projets immobiliers d'extension ou de création plusieurs fois annoncés

La surpopulation du CRA est un phénomène récurrent depuis près de dix ans mais qui s'est nettement accéléré depuis la mise en œuvre d'une politique de lutte contre l'immigration irrégulière plus ferme. Sur la base d'une durée moyenne de rétention de 2,5 jours, le nombre moyen de retenus est de 116 par jour sauf circonstances particulières avec des pointes à plus de 200.

Lors de leurs visites à Mayotte, les différents ministres de l'intérieur et secrétaires d'état à l'outre-mer ont annoncé des mesures afin d'améliorer les conditions de vie des retenus. Force est de constater que les travaux immobiliers nécessaires ont certes fait l'objet d'études techniques, de schéma directeur mais que les financements n'ont pas été prévus.

En 2008, confronté à diverses pressions et à la nécessaire mise aux normes d'un service de l'Etat maintes fois jugé « indigne de la République », un premier financement a été débloqué par la DAPN afin de réaliser des travaux d'urgence à partir de l'emprise actuelle.

Concernant le futur CRA, son implantation est maintenue sur Petite Terre où se trouvent déjà les locaux de la direction de la PAF (dont l'actuel CRA), le port et l'aéroport. Sa capacité in fine serait de 140 places. Il est prévu de construire d'abord 60 places qui constitueraient une première tranche. Les 60 places actuelles seraient alors maintenues avec des aménagements légers en attendant la seconde tranche de 80 places qui serait ensuite réalisée en 2010-2011. Ces constructions seront combinées à celles des locaux de la direction de la PAF et d'une zone d'attente de dix places.

Les arbitrages de la réunion interministérielle du 3 octobre 2008 sur la construction du CRA de Mayotte ont conduit aux conclusions suivantes : en 2008, 2 M€ (acquisition du terrain), en 2009, 3 M€ dont 2 M prévus – la différence sera financée par le MIOMCT ; en 2010 : 6 M€ dont 4 M prévus – la différence sera cofinancée par le MIINDS et le MIOMCT ; en 2011 : 9 M€ dont le cofinancement est à prévoir par les deux ministères.

La construction d'un CRA de 140 places devrait améliorer nettement la situation matérielle des retenus mais ne réglera pas le problème du dépassement de 140 retenus, situation qui s'est produite 26 jours en 2008. Pour répondre à cette situation et puisque la capacité des vecteurs aériens et maritimes de reconduites aux Comores est aujourd'hui optimal, la préfecture devra libérer davantage d'étrangers en situation irrégulière ou émettre à leur encontre plus d'APRF sans maintien en rétention.

D. UN NOMBRE ÉLEVÉ DE RECONDUITES EFFECTIVES

La problématique des reconduites à la frontière à Mayotte est atypique. 98% des étrangers reconduits viennent de l'île d'Anjouan (70 kms de Mayotte), 1,5% de Grande Comores, 1,4% en provenance de Madagascar et enfin, 0,1% de l'île de Mohéli.

Tableau n° 20 : Bilan des reconduites

	2006	2007	2008
Sécurité publique	4753	3419	3354
Gendarmerie	4960	4483	5057
PAF	3638	6638	6893
Sortants de prison Majicavo – ITM	141	169	285
TOTAL APRF pris et ITM	13492	14709	15589
Retraits APRF par préfecture (santé, enfant de nationalité française, attaches familiales, fermeture frontière à Anjouan..)	229	649	1598
TOTAL APRF exécutés	13263	14060	13991
Mineurs	2742	1690	2966
TOTAL ESI reconduits	16005	15750	16957

Source : préfecture de Mayotte

Les dispositions réglementaires spécifiques et la disponibilité des vecteurs de reconduite aériens ou maritimes, permettent d'obtenir un taux élevé d'exécution des APRF. Mais les interpellations nombreuses d'étrangers en situation irrégulière se répercutent sur la situation du CRA, sous-dimensionné avec une capacité d'accueil théorique de 60 places, comme de la maison d'arrêt de Majicavo où sont retenus les passeurs.

II. LE DISPOSITIF DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE EN GUYANE

Le CRA de Cayenne et le LRA de Georges de l'Oyapock sont gérés par la PAF. Il n'y a pas de centre ou local de rétention administrative dans l'ouest guyanais.

A. LES CARACTÉRISTIQUES PARTICULIÈRES DE LA GUYANE

La Guyane est le plus vaste département d'outre-mer (86 504 km²) et est une des régions du monde où l'accroissement démographique est le plus fort. La population étrangère est estimée aujourd'hui à environ 62 000 personnes, soit de 25 à 30 % du total. Le nombre de personnes en situation irrégulière présentes sur le territoire serait d'environ 20 000.

La pression migratoire est due à la situation géographique du pays, la faible densité et la répartition de la population, et à la différence de richesses entre la Guyane et les pays voisins.

B. LES SPÉCIFICITÉS JURIDIQUES

Outre des dispositions sur les contrôles d'identité, la Guyane est soumise à des règles spécifiques pour faciliter l'exécution des mesures de reconduite. Le recours contre un arrêté de reconduite à la frontière n'est pas suspensif.

Le dispositif de rétention est juridiquement non stabilisé et le dispositif de centre et de locaux administratifs a été modifié à plusieurs reprises depuis 2005.

Dans le cadre du décret n° 2001-236 du 19 mars 2001, le CRA de Cayenne Rochambeau figure dans les deux arrêtés des 24 avril 2001 et 20 avril 2005 fixant la liste des CRA.

Le décret n° 2005-617 du 30 mai 2005 fixe de nouvelles normes et son article 24 précise que « *les lieux de rétention administrative doivent satisfaire aux normes prévues aux articles 13, 14 et 15 au plus tard le 31 décembre 2006* ». Dans les différents arrêtés fixant la liste des CRA pris dans la deuxième partie de 2005 et en 2006, le CRA de Cayenne continue donc de figurer, même s'il n'est pas aux normes.

Ce n'est que par l'arrêté interministériel du 15 mars 2007 (publié le 22 mars 2007) que le CRA de Cayenne est sorti de la liste, les travaux de mise aux normes ne faisant que commencer. Le préfet en tire les conséquences par un arrêté préfectoral du 28 mars 2007, qui crée un local de rétention administrative à la place de ce CRA.

Deux anomalies sont donc à signaler :

- entre le 1^{er} janvier et le 22 mars 2007, le centre de Cayenne est resté sous le statut de CRA alors qu'il n'en remplissait plus réglementairement les conditions ;
- entre le 22 et le 28 mars 2007, le centre n'a plus aucune existence juridique, puisqu'il n'est plus un CRA, mais pas encore un LRA.

A la suite de travaux importants de mise aux normes, le centre redevient un CRA étant explicitement répertorié dans l'arrêté interministériel du 21 mai 2008.

S'agissant des LRA, un arrêté préfectoral n° 1736 en date du 17 août 2005 a érigé trois locaux de rétention administrative, les postes de police aux frontières dans l'aéroport de Cayenne, de Saint-Laurent et de Saint-Georges.

Le local de Saint-Laurent a été supprimé par arrêté n° 772 du 2 avril 2008. Celui de l'aéroport de Cayenne ne semble pas l'avoir été formellement, mais il n'est pas répertorié dans la liste des LRA.

C. LE CRA DE CAYENNE ROCHAMBEAU

Le CRA de Cayenne Rochambeau est situé à quelques kilomètres de l'aéroport de Cayenne. Il est composé d'un bâtiment, avec une partie datant de 1995 et une partie construite en 2008, ainsi que de quatre bungalows pour le service médical, un bureau et deux vestiaires. Sa capacité est de 38 places.

1. Les caractéristique du centre et de son fonctionnement

a. La rénovation immobilière

Le centre a été totalement mis aux normes par des travaux engagés depuis deux ans, et il donne l'impression aujourd'hui d'être quasiment neuf. Ceux-ci ont été effectués à partir de mai 2007, la levée des réserves ayant eu lieu en juin 2008, pour un coût total de 1 660 121 € (94 976 € en 2006, 482 940 € en 2007, 1 146 031 € en 2008).

Le bâtiment connaît beaucoup de malfaçons, avec des pannes régulières. L'entretien des bâtiments a coûté 18 534 € en 2008. Ceci correspond notamment aux petites réparations (serrurerie, électricité,...) et à la remise en état à la suite de dégradations.

Le bâtiment est très compliqué à surveiller, avec beaucoup d'angles morts. Ceci ne justifie pas la redondance que constituent deux locaux de vidéosurveillance, un premier à l'entrée de la première enceinte (à l'intérieur de laquelle figurent les bureaux, la salle d'identification et deux salles de garde à vue) et un deuxième à l'entrée du CRA lui-même. Cette situation absurde entraîne la nécessité d'un doublement du personnel affecté à cette tâche. Selon la préfecture, des travaux ont été effectués depuis la visite de la Cour pour mettre fin à ce système.

b. Le fonctionnement du centre

Le centre dispose d'un règlement intérieur conforme aux règles applicables en la matière.

Il peut accueillir les femmes et une partie du centre peut être isolée dans ce but. La configuration des lieux exige cependant dans ce cas que plusieurs chambres (celles réservées aux femmes) ne soient pas utilisées. C'est pourquoi le chef de centre a décidé, lors de la venue de femmes, de ne pas mettre en place cette séparation mais de leur réserver des chambres fermées la nuit et de permettre de jour une libre circulation des hommes et des femmes dans les parties communes. Cette formule permet d'améliorer la capacité de remplissage mais pose des problèmes de principe (cf. supra la partie sur les CRA) et peut être le cas échéant source d'incidents. Selon le DGPN, des travaux ont été faits depuis le passage de la Cour (pose d'une porte anti-panique permettant d'isoler sans enfermer) afin de régler le problème.

Le centre n'est pas autorisé à accueillir les familles. Pendant la période où il a été reclassé en LRA, il a, à une occasion, le 9 janvier 2008, accueilli plusieurs familles en même temps, ce qui a fait l'objet d'une saisine de la CNDS (saisine 2008-9 bis). Il est vrai que, dans l'état actuel de la réglementation, l'accueil des familles en LRA n'a pas à faire l'objet d'une autorisation explicite et n'est donc pas formellement interdit, ce qui est paradoxal.

En tout état de cause, ce cas particulier, et la situation actuelle d'absence de structure de rétention pour les familles justifient une réglementation complémentaire. Celle-ci pourrait prévoir l'interdiction de placement dans un LRA permanent et l'obligation, dans ce seul cas particulier de la rétention des familles en l'absence de CRA adapté pour les héberger, d'utiliser des chambres d'hôtel à titre de LRA temporaire.

Les retenus ne disposent pas d'armoires ni d'oreillers. Ils peuvent demander le nettoyage de leurs effets personnels, qui est effectué dans la journée.

La restauration est assurée dans une salle spécifique, les plats étant donnés par un passe-plat depuis la cuisine. Une insatisfaction récurrente existe sur le travail du personnel de restauration, salarié de la société Sogri, en particulier en ce qui concerne l'hygiène.

Suite au départ du salarié qui y exerçait la mission, en septembre 2008, la Cimade est représentée par six bénévoles présents ponctuellement. Une salariée a été embauchée en janvier 2009 et a commencé son intervention quotidienne dès réception de son habilitation le 11 février 2009, soit après la visite de la Cour.

Selon le responsable de l'Anaem, la perspective de reconduite n'entraîne pas de tensions particulières compte tenu de la brièveté du séjour et, certainement, de la facilité avec laquelle les personnes concernées pourront le moment venu revenir sur le territoire. La seule vraie demande des retenus est d'ailleurs d'être reconduits à la frontière et non plus loin.

S'agissant des problèmes de santé dans le centre, une convention a été conclue le 11 septembre 2006 entre le directeur du centre hospitalier et le directeur adjoint de la DDASS, afin de définir le dispositif sanitaire applicable. Un praticien hospitalier est mis à disposition du centre cinq jours sur sept, accompagné de trois infirmières dont l'une à temps partiel. Des discussions seraient en cours pour élargir aux week-ends la présence médicale au centre.

c. Les incidents

Deux évasions ont eu lieu en 2006 et 2007. Elles ont nécessité un renforcement des clôtures.

Le registre d'entrée et de sortie est correctement tenu, avec quelques oublis. Un registre des incidents n'a été mis en place que depuis la visite de la CNDS en décembre 2008. Le registre de mise à l'écart n'est en place que depuis le 13 janvier 2009, soit quelques jours avant la visite du rapporteur de la Cour. Selon le responsable du CRA, les incidents sont rares et il n'y a eu pratiquement jamais de mise à l'écart (prévue dans les salles de garde à vue, qui bénéficient à l'intérieur d'équipements sanitaires) mais cela n'a pas pu être vérifié.

En septembre 2008, une affaire de viol impliquant un fonctionnaire de police a éclaté. Elle est en cours d'instruction. Plusieurs autres incidents ont impliqué des fonctionnaires de police ces dernières années, comme en témoigne la liste des sanctions : en 2006, une lettre de mise en garde à un brigadier chef ; en 2007, deux blâmes, un passage

en conseil de discipline, un avertissement à un commandant et trois gardiens ; en 2008, quatre lettres d'avertissements et un blâme à cinq gardiens. L'existence de plusieurs incidents impliquant des fonctionnaires justifie qu'une attention plus grande soit apportée à la composition du personnel et à sa formation (cf. infra).

2. L'organisation administrative et les moyens

a. L'organisation du centre

Elle fait l'objet d'une note régulièrement mise à jour, la dernière actualisation datant du 8 septembre 2008. L'effectif comprend six unités : un secrétariat, un greffe, une unité de garde, une unité de transfert, une brigade d'éloignement et un service général.

Le chef de centre est nommé par arrêté du préfet de Guyane sur la proposition du directeur départemental de la PAF. Il est donc rattaché hiérarchiquement à ce directeur est fonctionnellement au préfet qui le nomme. Il est le supérieur hiérarchique de l'ensemble des personnels de police présent dans le centre.

La cellule éloignement est en charge de ce qui fait une partie des tâches dévolues en métropole au bureau éloignement de la PAF (Burel), c'est-à-dire la gestion des trajets et des éventuelles escortes du CRA vers le pays d'origine.

b. S'agissant du personnel

Le tableau du personnel s'occupant de la garde sur la période 2006-2008 figure ci dessous.

Tableau n° 21 : Personnel de garde du CRA de Cayenne Rochambeau

	01/01/2006	01/01/2007	01/01/2008
Commandement	2	2	2
Encadrement et application	29	27	31
Administratif et technique	1	2	2
Adjoint de sécurité	4	5	10
Total	36	36	45

Source : CRA Cayenne

Si on ajoute le personnel d'escorte (quatorze personnes), de la cellule éloignement et l'unité d'identification, le CRA mobilise, début 2009, 65 fonctionnaires.

Le nombre de vacataires est en forte augmentation. Le chef de centre multiplie les notes de service mais reconnaît l'insuffisante formation du personnel. Celle-ci ne fait pas l'objet d'un plan cohérent et d'un suivi précis. Les formations initiées en 2008 ont été très spécifiques et en nombre limité (formation d'escorteurs par voie aérienne pour 43 fonctionnaires, outils informatique, lutte contre l'incendie).

c. Les véhicules

Le centre est doté de quatre véhicules, trois d'entre eux servent pour les escortes ou les présentations aux différentes juridictions. De plus des véhicules des services extérieurs comme ceux de Saint Laurent et Saint Georges peuvent servir aussi aux escortes des personnes éloignées venant du CRA.

3. L'organisation budgétaire et l'évolution des créditsa. Le budget de fonctionnement et son évolution

Les évolutions du budget sont récapitulées dans le tableau ci-dessous. Certaines évolutions de 2007 et 2008 comme par exemple l'augmentation des frais de nettoyage, s'expliquent par le paiement sur 2008 de factures 2007. D'autres, comme la diminution des travaux d'entretien en 2008 par rapport à 2007, s'expliquent par les travaux de mise aux normes effectués au premier semestre 2008.

Tableau n° 22 : Budget de fonctionnement du CRA de Cayenne Rochambeau

	2006	2007	2008
Restauration			118 109
Nettoyage, blanchisserie, hygiène	45 687	78 092	93 679
Hébergement (hôtel)			182
Laissez passer, photographies		162	121
Mobilier, petit équipement, entretien	60 788	61 355	46 775
Téléphonie	6 282	541	9 196
Fluides, EDF	14 293	18 511	19 691
Autres	47 867	16 350	21 001
Total	174 913	174 998	308 759
Transport			1 021 231
Total (avec transport)	174 913	174 998	1 329 990

Source : SATPN Guyane

Le seul marché spécifique concernant le CRA, hors transport, concerne la restauration. Il a été signé en février 2005 avec l'entreprise Sogri pour une durée de 12 mois reconductible deux fois. Aucune décision de reconduction n'a été présentée. Après un nouvel appel d'offre, dont les conditions de mise en concurrence ont été vérifiées, un nouveau marché a été signé le 9 juin 2008.

b. Un marché pour le nettoyage est en cours de préparation.

Il convient enfin de noter qu'en 2008 des frais d'hôtel pour deux nuits à Paris à hauteur de 182 €, figurent sur le budget transport dont l'objet (réunion à la DCPAF) ne relève pas du fonctionnement du centre.

c. La procédure et les imputations budgétaires

Un projet de budget primitif est élaboré par la DDPAF en se basant sur le niveau de consommation des crédits de l'année précédente. Cet exercice est délicat car une partie des dépenses dépend du taux de remplissage du centre et du nombre de reconduites.

En début d'année, la DAPN via le SATPN délègue des crédits. Une demande de délégation complémentaire est effectuée en général au début du deuxième semestre. Pour ce budget, il n'y a donc pas d'étape de dialogue de gestion d'autant plus que le chef de centre n'est pas ordonnateur.

En 2006 et 2007, les services de la préfecture géraient le budget de la restauration et des transports sur le programme 303, le SATPN étant chargé des autres lignes budgétaires imputées en totalité sur le budget de la PAF. Depuis 2008, le SATPN a repris en charge la gestion de l'intégralité du budget, sans modification des imputations budgétaires.

Il est anormal que seules les dépenses de restauration soient imputées sur le programme 303, et non l'ensemble des dépenses de fonctionnement du CRA. Cette situation peut à la rigueur s'expliquer, sans se justifier, par le statut de LRA que le centre a eu entre mars 2007 et mai 2008. A l'inverse, au sein du budget de fonctionnement, figurent des dépenses qui, selon les règles budgétaires en vigueur, devront rester sur le budget de la PAF (par exemple dans les dépenses diverses en 2008 l'entretien de véhicules pour 2 677 €).

4. Les données sur l'activité du CRA

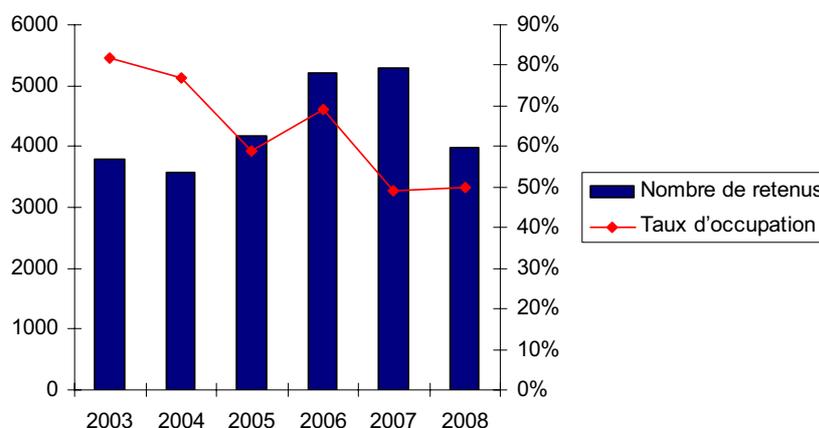
Les graphiques ci-joint récapitulent l'activité, le taux et la durée d'occupation et les résultats du CRA.

a. L'occupation

Le faible nombre de retenus en 2008 s'explique par la limitation du centre dans la première partie de l'année à cause des travaux. Au cours de cette phase, la capacité du LRA/CRA a été de 20 places du 21/01 au 15/03/2008, 16 places du 15/03 au 22/04/2008 et 26 places du 22/04 au 02/09/2008, date du passage à la capacité maximale soit 38 places.

Le faible taux d'occupation en 2007 et 2008 s'explique par la transformation en LRA (mars 2007 – mai 2008), qui interdisait sauf cas particuliers des séjours de plus de 48 heures.

Guyane : occupation du CRA de Cayenne depuis 2003¹⁷

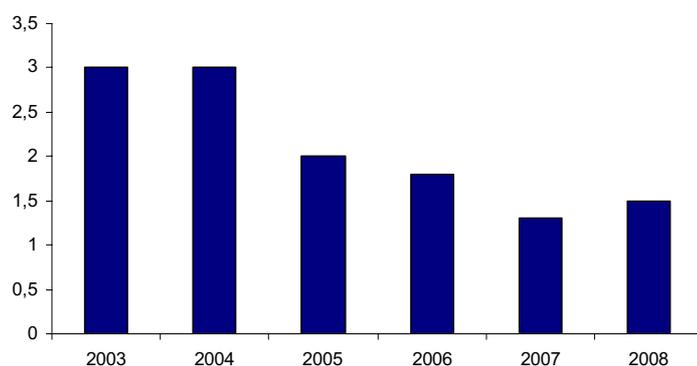


Les services interpellateurs et la préfecture n'ont pas de connexion informatique avec le CRA pour savoir si des places sont libres. Le responsable du CRA se borne à avertir la préfecture lorsque le centre est plein. Cette situation gêne la gestion quotidienne, et favorise les comportements de précaution des responsables du centre qui peuvent souhaiter se garder une marge de manœuvre pour tel ou tel service, par exemple lorsque une opération d'une certaine ampleur est prévue. Le responsable de la gendarmerie en Guyane a ainsi indiqué que le CRA refusait parfois des personnes amenées par les gendarmes alors que le centre n'était pas plein.

b. la durée de séjour

La durée maximum de séjour a été en 2008 de dix-sept jours (un ressortissant chinois), mais ce genre de cas est très rare. Pendant la période où le centre a eu le statut de LRA, la durée moyenne de rétention est restée inférieure à deux jours.

Guyane : nombre de jours passés par retenu au CRA de Cayenne¹⁸



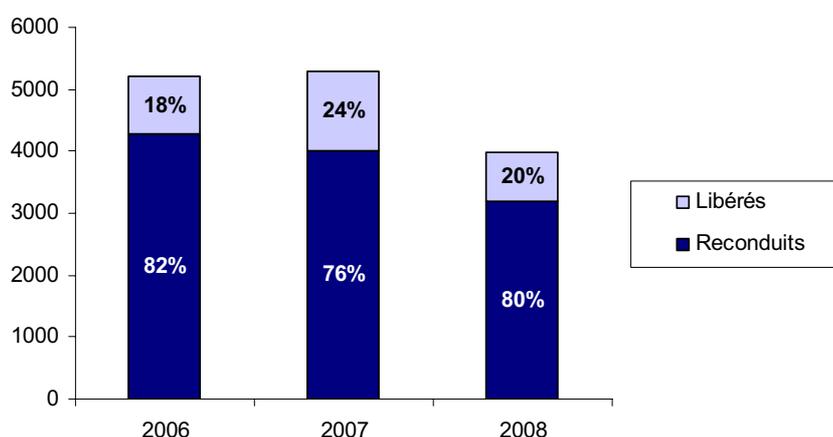
17) Voir annexe 2

18) Voir annexe 2

c. Les reconduites effectives en provenance du CRA

Le taux de reconduite est relativement élevé, en moyenne 80 %. Selon les responsables de la PAF, la priorité est donnée pour l'accès au CRA à la population qui a une probabilité élevée de pouvoir être conduite.

Guyane : entrées et sorties au CRA de Cayenne¹⁹



Cette affirmation doit cependant être nuancée par l'importance non négligeable des personnes d'origine Guyanienne (617 en 2006, 568 en 2007, environ 250 en 2008) qui pour la plupart ne possèdent pas de documents d'identité et dont on sait donc à l'avance qu'ils ne pourront pas être reconduits.

Ceux-ci, qui souvent sortent de prison, figurent en outre parmi les plus agressifs. En 2008, 200 personnes sont passées par le CRA à l'issue de leur période d'incarcération (178 en 2007), malgré l'existence d'une convention avec le centre pénitentiaire (du 4 novembre 2002). La préfecture indique qu'une cellule prison vient d'être créée au sein de la cellule éloignement du CRA.

D. LE LRA DE SAINT GEORGES DE L'OYAPOCK

Le fleuve Oyapock constitue la frontière est de la Guyane, avec le Brésil. Jusqu'à la fin 2006, l'essentiel des effectifs de la PAF était basé à Régina, la route vers Saint Georges n'ayant été ouverte qu'un an auparavant. A Saint Georges, la PAF était située dans les petits locaux au bord du fleuve, avec un LRA de petite taille dans ce bâtiment.

1. Les locaux et le budget

La PAF a emménagé depuis cette date dans de nouveaux locaux situés à quelques centaines de mètres du fleuve. Le LRA de Saint Georges est situé à l'intérieur de ces locaux et est donc pratiquement neuf. Il est constitué de trois salles contiguës, séparées par des grilles qui peuvent le cas échéant se fermer, soit au total une contenance de six places.

19) Voir annexe 2

Un équipement sanitaire et un poste téléphonique sont situés à l'intérieur et une salle est réservée aux éventuelles visites d'avocats et de famille. Le LRA de Saint-Georges est donc conforme aux normes applicables à la matière.

Sur le plan budgétaire, le coût de fonctionnement (fluides, petits travaux,...) est entièrement pris en charge, de manière non individualisée, sur le budget de la PAF, à l'exception de la restauration (qui bénéficie d'un contrat particulier pris en charge sur le programme 303).

2. L'utilisation du LRA et la reconduite

En fait, le LRA n'a pratiquement pas été utilisé depuis sa création. En janvier 2009, la dernière utilisation datait du 17 octobre 2008, avec l'interpellation de 15 personnes en même temps, qui a rendu nécessaire la mise en rétention administrative de certains d'entre eux pendant quelques heures.

En réalité, les étrangers en situation irrégulière qui sont interpellés sont immédiatement mis en garde à vue et font rapidement l'objet d'une procédure administrative de reconduite, qui est elle-même exécutée dans la journée. Dans le cadre d'une telle procédure, qui dure au total environ trois heures, et compte tenu des règles spécifiques applicables la Guyane (absence de recours suspensif possible contre l'arrêté de reconduite), le placement en LRA n'est pas nécessaire. Cette méthode suppose cependant la présence d'officiers de police judiciaire connaissant bien la procédure de garde à vue et pouvant la mettre en œuvre dans des délais rapides.

Elle trouve cependant ses limites lorsqu'il s'agit d'un groupe, mais une telle éventualité est peu fréquente, la pratique d'interpellation de la PAF étant davantage fondée sur l'appréhension de filières et de contrôles ponctuels, en particulier la nuit sur la RN2, que sur des opérations spectaculaires le long du fleuve.

Les Brésiliens représentent 97% des personnes interpellées en 2007 et 2008, les non brésiliens étant chaque année un peu plus d'une vingtaine. Ces derniers sont envoyés au CRA de Cayenne, puis réacheminés dans leur pays d'origine par voie aérienne.

L'existence d'un LRA joue un rôle pratiquement nul dans l'obtention de ces résultats. On pourrait penser que la construction du LRA dans les nouveaux locaux pour la PAF était une précaution utile compte tenu des perspectives d'ouverture du pont sur l'Oyapock. En réalité, la problématique actuelle est plutôt de reconstruire un point de contrôle hébergeant les divers services de police à proximité du pont. Les nouveaux locaux de la PAF risquent donc de ne servir que quelques années et il est peu probable que le LRA soit davantage utilisé demain qu'aujourd'hui.

E. LE DISPOSITIF DANS L'OUEST GUYANAIS

La Guyane a une frontière ouest avec le Surinam, constituée par le fleuve Maroni. L'arrondissement (60 000 habitants dont la moitié d'origine étrangère et quelques 9000 personnes en situation irrégulière) est particulièrement soumis à la pression migratoire. La proximité du Surinam, pays pauvre, instable, avec une région frontalière relativement peuplée, est un facteur évidemment déterminant.

1. Les caractéristiques du dispositif et de la procédure suivie

Le bac international assure la liaison officielle avec le Surinam jusqu'à quatre fois par jour. Un poste de contrôle, qui se résume à un bungalow extrêmement sommaire, est installé à l'embarcadère où un contrôle entrée/sortie est effectué pendant les heures de journée. La PAF patrouille sur le fleuve pour de la reconnaissance, mais uniquement de jour. Les interpellations s'effectuent à terre, le fleuve n'ayant pas de statut juridique et étant donc considéré comme zone internationale où toute interpellation ou coercition est impossible. La PAF ne fait pas de contrôle à terre la nuit en l'absence d'un LRA (cf. infra).

Une fois interpellés, les étrangers en situation irrégulière sont gardés dans les locaux de la PAF pendant une durée d'attente ne pouvant excéder quatre heures, correspondant à la durée légale de vérification de l'identité. Le vice-procureur établi à Saint-Laurent est informé.

Les étrangers non surinamiens, d'un nombre réduit, sont en règle générale mis en garde à vue, puis transférés au CRA de Cayenne pour être reconduits. Les surinamiens ne sont pas placés en garde à vue, mais une fois l'arrêté de reconduite obtenu, sont directement ramenés de l'autre côté du fleuve. Des navettes de bateaux sont organisées quatre ou cinq fois par jour (toutes les trois heures environ) pour y parvenir dans les délais.

2. L'absence d'un LRA

Un local de rétention administrative a existé jusqu'en avril 2008 à Saint-Laurent du Maroni mais il a été supprimé car il était non conforme aux normes d'accueil imposées par la législation (surface minimum insuffisante, literie inexistante, équipements sanitaires dédiés manquants, absence de local de visite et de local réservé aux avocats, absence de cabine téléphonique en libre accès ...). Le local est en réalité l'équivalent d'une pièce de garde à vue, sans équipement particulier, et d'une contenance variable.

Cette situation a plusieurs conséquences négatives :

- elle oblige à suspendre les interpellations de 18h00 à 4h00, fraction de la journée où les autorités policières du Surinam n'acceptent plus de recevoir les personnes reconduites sur leur territoire.

Ce sont pourtant les périodes nocturnes que certains délinquants surinamiens utilisent pour, une fois leur méfait accompli, se replier sur la partie surinamienne du fleuve ;

- les personnes interpellées par la gendarmerie doivent, selon le protocole en vigueur entre les services, être remis à la PAF pour la reconduite, une fois la procédure judiciaire traitée.

Ces personnes ayant déjà fait l'objet d'une mesure de garde à vue, la PAF est obligée de les reconduire immédiatement à la frontière, ce qu'elle n'est pas forcément en mesure de faire ;

- l'interrogation du fichier central d'identification judiciaire, à partir des empreintes digitales relevées, ne permet pas, non plus, dans la plupart des cas d'avoir un délai de réponse dans la limite des 4h00.

Des individus recherchés pour des faits graves sont ainsi reconduits avant l'arrivée de la réponse à la consultation du fichier national ;

- lorsque la personne concernée doit être reconduite vers le Brésil ou toute destination autre que le Surinam, se pose en permanence la question du statut juridique de celle-ci pendant la durée du trajet, que ce soit par la route (trois heures au minimum), voire par voie aérienne (deux heures au minimum considérant la mise en route de l'appareil et son retour sur Cayenne/Rochambeau).

Le préfet décide ponctuellement d'un LRA temporaire (deux fois en 2008, une fois depuis le début de l'année) lors d'opérations spéciales qui impliquent des ressortissants autres que des Surinamiens. Or, cette solution n'est pas satisfaisante, ni pour les services de police, car il ne s'agit que de décisions ponctuelles, ni pour les conditions de rétention et les droits des personnes, retenues dans un local qui n'est pas aux normes.

F. LE BILAN : LA QUESTION DES IMPLANTATIONS IMMOBILIÈRES

La politique menée en matière de centres et locaux de rétention ces dernières années mérite au total trois observations :

- il y a aujourd'hui un projet d'extension du CRA de Cayenne à 64 places pour un coût estimé de 7 300 000 euros. Le 18 décembre 2008, le maître d'œuvre a été choisi et l'ouverture est prévue le 15 juillet 2010. L'opération consisterait à détruire entièrement le CRA actuel et à en reconstruire un neuf ce qui serait l'option la moins coûteuse.

Le fait que cette extension n'ait pas été prévue dès le départ, au moment de la rénovation, constitue un gaspillage évident. Il n'est pas sûr en outre que l'augmentation du nombre de places soit aujourd'hui prioritaire compte tenu des taux d'occupation du centre ;

- la PAF bénéficie de locaux neufs et d'un LRA à Saint-Georges mais ce bâtiment, qui a déjà l'inconvénient de ne pas être proche du fleuve, va devoir être abandonné dans quelques mois au profit d'un nouveau bâtiment à proximité de cet équipement ;

- le caractère vétuste des locaux de la PAF à Saint-Laurent du Maroni, et l'absence de LRA qui en découle, n'a toujours pas trouvé de solution. La création d'un local de rétention administrative permettrait de maintenir en rétention une personne en situation irrégulière pendant 48h00, ce qui offrirait une plus grande efficacité au service, tout en préservant les droits de la personne au titre de sa défense.

PARTIE V : L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE RETENTION²⁰

L'efficacité du dispositif de la rétention doit s'apprécier par rapport à son aptitude à participer à des reconduites effectives à la frontière tout en faisant intégralement respecter les droits des personnes concernées.

I. LE BILAN CHIFFRÉ DE LA POLITIQUE DE RETENTION ET DE RECONDUITE À LA FRONTIÈRE

A. LES OBJECTIFS CHIFFRÉS ET LES RÉSULTATS GLOBAUX EN MATIÈRE DE RECONDUITE

Ceux-ci sont récapitulés dans le tableau ci-joint.

Tableau n° 23 : Objectifs chiffrés et reconduites effectuées (métropole)

	Objectif fixé	Mesures d'éloignement exécutées	Dont retours forcés	Dont retours aidés (Anaem)	Taux de réalisation global	Taux de réalisation hors retours aidés
2003	Nd	12 482	12482			
2004 (1)	16 843	15 659 (2)	15 659		70,3% (3)	70,3%
2005	23 000	19 849	19 849		86,3%	86,3%
2006 (4)	25 000	23 843	22 415	1 428	95,4%	89,7%
2007	25 000	23 196	19 885	3 311	92,8%	79,5%
2008	25 000	29 796	19 724	10 072	119,2%	78,9%

Source : MIINDS

(1) Objectif limité aux seuls APRF

(2) Dont 11 836 APRF

(3) Calcul effectué sur la base du périmètre de l'objectif en 2004 (APRF)

(4) Le dispositif ANAEM a été intégré dans le bilan des éloignements à compter de l'année 2006

Ces objectifs chiffrés sont déclinés par département. Le doublement du nombre d'étrangers reconduits fixé en 2003 n'a pas été atteint en 2004 mais en 2005. Depuis 2006, le nombre de retours forcés a en revanche plutôt tendance à diminuer.

Cette tendance est masquée - dans les statistiques du ministère de l'immigration - par l'intégration du nombre des retours aidés, qui ne correspondent qu'en partie à l'exécution de mesures.

Pour la très grande majorité (80% en 2008), ils sont constitués d'aides au retour humanitaire, prévues pour les étrangers en situation irrégulière qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'aide au retour volontaire et qui n'en ont jamais bénéficié (étudiants, étrangers déboutés du droit d'asile originaires d'un pays d'origine sûr) et pour ceux en situation de dénuement ou de grande précarité auquel l'Etat français souhaite offrir la possibilité d'un rapatriement.

20) Sauf exception dûment signalée, ce chapitre ne concerne que la politique de rétention en métropole.

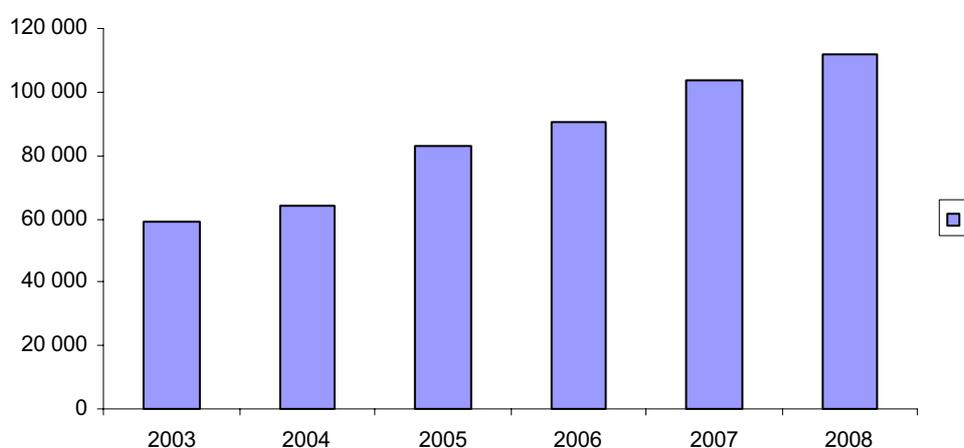
Le ministère de l'immigration et l'Anaem ne distinguent pas, au sein de l'aide au retour humanitaire, les différents cas d'attribution et ne peuvent pas isoler la part des aides au retour humanitaire (ARH) liés à des mesures administratives d'éloignement, ce qui est regrettable.

B. UN NOMBRE D'INTERPELLATIONS EN FORTE HAUSSE

1. L'évolution globale

Le nombre d'interpellations depuis 2003 est en forte hausse, comme le montre le graphique ci-dessous.

Nombre de mises en cause d'étrangers en situation irrégulière (en métropole) ²¹



De 59 023 en 2003 à 111 692 en 2008, le nombre d'interpellations a connu une hausse de près de 90%. Celle-ci s'observe de manière continue tout au long de la période, y compris depuis 2006. Elle s'explique notamment par l'existence d'objectifs chiffrés pour chaque service interpellateur.

Le nombre d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière dans les statistiques de la police (état 4001, index 69) et de la gendarmerie s'ajoute au nombre d'infractions mais aussi à celui des affaires élucidées et donc améliore automatiquement le taux d'élucidation.

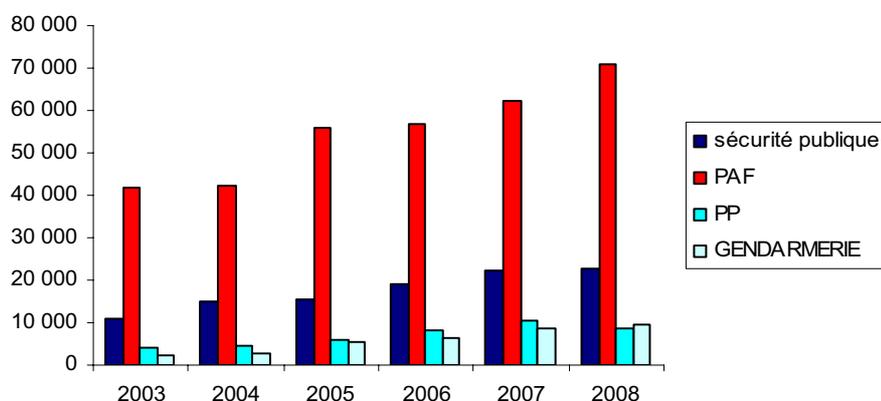
Cet accroissement s'est accompagné, ces dernières années, de situations contestées, par exemple dans le cas d'interpellations faites à la préfecture lorsque les personnes s'y présentent spontanément dans le cadre de démarches administratives, de conjoints de Français venus pour régulariser leur situation du fait même de leur mariage.

2. La part des différents services interpellateurs

Cette part et son évolution figure dans le graphique ci-dessous.

21) Voir annexe 2

Part des différents services dans l'interpellation des étrangers en situation irrégulière (en métropole) ²²



La proportion des interpellations effectuées par la sécurité publique, la gendarmerie et la préfecture de police ont tendance à s'accroître plus vite que la moyenne. Mais celles de la PAF continuent à être de loin les plus importantes (63,5% du total).

C. DES MESURES ADMINISTRATIVES PRONONCÉES PLUS NOMBREUSES MAIS DE MOINS EN MOINS EXÉCUTÉES

1. L'analyse globale

Le tableau ci-dessous présente l'évolution depuis 2006 des différentes mesures administratives d'éloignements forcés prononcées et exécutées, hors aides au retour financées par l'Anaem.

L'accroissement du nombre de mesures prononcées est très important en 2003 et augmente régulièrement depuis cette date, à l'exception de 2008. Le nombre de mesures exécutées double en 2005 par rapport à 2002. Mais il a tendance à stagner depuis cette date.

Tableau n° 24 : Exécution des mesures d'éloignement forcé 2002-2008 en métropole (1)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Mesures prononcées	16 406	55 938	69 580	73 705	80 946	112 010	101 539
Mesures exécutées	10 067	12 482	15 660	19 841	22 412	19 885	19 724
Taux exécution (%)	62,1	22,3	22,5	26,9	27,7	17,8	19,4

Source : Cour des comptes à partir des données MIIINDS

(1) hors aide au retour volontaire

Le taux d'exécution a de ce fait tendance à diminuer depuis les années 2005 – 2006.

En 2007 et 2008, le taux d'exécution des mesures d'éloignement prononcées est très faible (18% en 2007, 19,5% en 2008) : ainsi, moins d'une mesure d'éloignement sur cinq est exécutée.

22) Voir annexe 2

2. L'analyse par catégorie de mesures

Le détail par catégorie de mesures figure dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 25 : Détail des mesures d'éloignement forcé prononcées et exécutées en métropole (1)

	2006			2007			2008		
	Mesures prononcées	Mesures exécutées	Taux d'exécution (%)	Mesures prononcées	Mesures exécutées	Taux d'exécution (%)	Mesures prononcées	Mesures exécutées	Taux d'exécution (%)
APRF	64 609	16 616	25,7	50 771	11 891	23,4	43 898	9 844	22,4
OQTF	-	-	-	46 263	1 816	3,9	42 130	3 050	7,2
Arrêtés d'expulsion	292	223	76,4	258	206	79,8	237	168	70,9
Réadmissions	11 348	3 681	32,4	11 138	4 428	39,7	12 663	5 276	41,7
ITF	4 697	1 892	40,3	3 580	1 544	43,1	2 611	1 386	53,1
Total	80 946	22 412	27,7	112 010	19 885	17,8	101 539	19 724	19,4

Source : Cour des comptes à partir des données MIIINDS

(1) hors aides au retour

Le nombre d'arrêtés préfectoraux de reconduite prononcés diminue progressivement depuis la création des OQTF. Il est de 43 898 en 2008 contre 64 609 en 2006 (et 11 900 en 2002). Le nombre d'OQTF prononcées reste légèrement en-deçà.

Depuis 2002, le nombre de réadmissions prononcées a très fortement augmenté (594 en 2002, autour de 12 000 par an de 2006 à 2008).

S'agissant des mesures exécutées, la part des arrêtés préfectoraux reste prépondérante (près de 50% du total), mais les réadmissions montent en puissance (de 3 681 en 2006 à 5 276 en 2008). Le taux d'exécution des OQTF est encore assez faible.

3. L'analyse par nationalités

Les principales nationalités éloignées sont récapitulées dans le tableau ci-joint.

Les cinq plus importantes étaient les mêmes en 2002.

**Tableau n° 26 : principales nationalités de personnes éloignées en métropole
(Mesures forcées, retours ANAEM)**

	2006		2007		2008	
	Mesures forcées	Retours ANAEM	Mesures forcées	Retours ANAEM	Mesures forcées	Retours ANAEM
Roumanie	5 034	7	1 381	914	1 429	6 413
Algérie	3 027	143	2 911	283	2 580	498
Maroc	2 051	11	2 425	82	2 623	123
Turquie	2 001	51	1 867	77	1 484	62
Tunisie	636	262	1 073	51	1 365	197
Total 5 pays	12 749	474	9 657	1 407	9 481	7 293
TOTAL GENERAL	22 412	1 419	19 885	3 311	19 724	10 072

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par le MIINDS

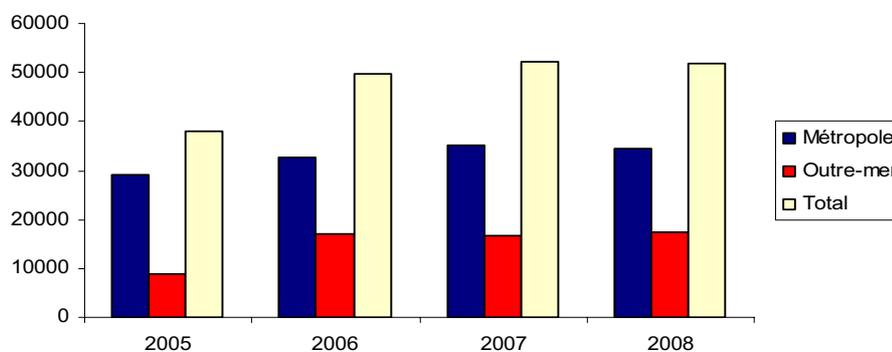
D. LES RÉSULTATS DE LA POLITIQUE DE RÉTENTION

Les observations développées infra ne permettent pas toujours de distinguer la situation des retenus en fonction du lieu de rétention, local ou centre. Les informations fournies par le ministère de l'immigration - pour les LRA - concernent le nombre de retenus et la durée moyenne de rétention mais pas les éléments concernant leur destin (embarquement, libération...). Il n'est pas non plus possible d'additionner le nombre de retenus en CRA et en LRA, car la distinction n'est pas faite parmi les retenus en LRA (6 003 en 2008) entre ceux dont la rétention se poursuit en CRA et les autres.

1. L'évolution du nombre de retenus

Celui-ci est récapitulé dans le graphique ci-joint.

Evolution du nombre de retenus en métropole et outre-mer²³



Le nombre de retenus en métropole était de 24 502 en 2002. Il a augmenté de manière continue pour atteindre 34 592 en 2008. L'augmentation est encore plus forte outre-mer et le nombre de retenus y représente en 2008 environ la moitié de celui en métropole.

2. La reconduction à la frontière représente moins de la moitié des cas à la sortie des CRA

a. Les données générales

Le tableau ci-joint indique le nombre de retenus reconduits à la sortie des CRA métropolitains. Les discordances du total avec les nombres précédemment cités s'explique par la non prise en compte des retenus en LRA directement reconduits, dont le nombre n'est pas mesuré.

23) Voir annexe 2

Tableau n° 27 : Nombre de retenus reconduits à leur sortie des CRA métropolitains

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Retenus reconduits	7 075	11 033	15 420	16 909	15 170	14 411
Total de sorties de retenus	15 871	21 224	27 609	31 932	35 490	34 542
Taux de reconduction (%)	44,6	52	55,8	53	42,7	41,7

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par le MIINDS

Le taux de reconduction des retenus a augmenté depuis 2002, où il n'était que de 38,3% mais un retenu sur deux environ n'est pas reconduit et le taux de reconduction baisse de manière continue depuis 2005, avec un accroissement des retenus finalement libérés.

b. La reconduction par centres et lieux de rétention

Dans les CRA, les taux de reconduction par centre sont récapitulés dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 28 : Taux de retenus effectivement éloignés (en métropole)

CRA	2006	2007	2008
PERPIGNAN	78,6	88,7	81,7
LYON	72,1	68,1	66,0
COQUELLES	65,2	50,6	61,6
METZ	Sans objet	47,9	58,3
HENDAYE	Sans objet	Sans objet	56,5
GEISPOLSHHEIM	59,2	53,3	55,7
NICE	59,1	54,2	52,5
LILLE	41,2	25,6	48,7
SETE	62,0	55,4	43,0
MARSEILLE	48,8	43,6	42,9
BORDEAUX	51,0	24,2	41,6
NANTES	61,6	54,0	38,5
TOULOUSE	56,0	49,8	38,3
PALAISEAU	49,1	49,8	38,3
RENNES	Sans objet	33,1	35,8
NIMES	Sans objet	42,9	32,1
LE MESNIL-AMELOT	48,6	37,6	30,4
PLAISIR	38,2	30,1	29,3
ROUEN	33,9	27,2	19,7
BOBIGNY	34,7	17,0	12,5
PARIS	47,3	28,7	22,8

Source : Cour des comptes à partir des données DCPAF et MIINDS

Ces données montrent de très grands écarts entre les centres, certains ayant un taux de reconduite d'environ 20% et en forte diminution depuis trois ans (Paris, Rouen, Bobigny), d'autres ayant des taux nettement supérieurs à 50%.

Chaque CRA a ses caractéristiques propres en matière de flux d'arrivée qui expliquent pour partie ces différences mais la Cour relève une certaine corrélation entre les difficultés observées au cours de l'enquête pour certains centres, en particulier en région parisienne, et le niveau de reconduction obtenu.

Pour les LRA, l'absence regrettable de synthèse nationale de ces statistiques interdit de procéder à la même analyse. Celle-ci ne peut donc se limiter qu'aux LRA visités, dont les taux d'éloignement, calculés par la Cour, sont récapitulés dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 29 : Taux d'éloignement dans les LRA visités 2006-2008 (1) (en %)

	2006	2007	2008
Bastia	47	45	40
Cercottes	43	44	45
Nanterre	28	30	18
Poitiers	44	45	54

Source : Cour des comptes à partir des données des LRA visités

(1) nombre d'éloignements forcés/nombre de personnes passés en LRA

A Poitiers, l'objectif ministériel annuel est de 36 étrangers quittant le territoire depuis 2006. Les réalisations sont de 28 en 2006 (dont 0 départs volontaires), 34 en 2007 (dont 12 départs volontaires) et 54 en 2008 (dont 19 départs volontaires). Sur l'ensemble des placements en rétention, deux personnes seulement ont été déférées pour refus d'embarquer. L'efficacité directe du LRA en matière de reconduite forcée (nombre d'éloignements forcés/nombre de personnes passés en LRA) est donc de 44% en 2006, 45% en 2007 et 54% en 2008.

A Bastia, il n'y a aucun départ volontaire. Ceci s'explique notamment par les insuffisances du dispositif de l'Anaem, qui n'assure une présence qu'une fois par mois. La quasi absence de cet organisme dans le département est anormale.

Le nombre de reconduits s'est établi à 157 en 2006, 167 en 2007 et 167 en 2008, nombres pratiquement identiques aux objectifs fixés. Les taux d'éloignement par rapport au nombre de retenus se sont ainsi élevés à 47% en 2006, 45% en 2007 et 40% en 2008. Le respect des règles en matière de délai de rétention n'a donc entraîné qu'une diminution limitée de la proportion de retenus effectivement reconduits.

En revanche, le nombre de retenus amenés sur le continent, et finalement non reconduits, a augmenté. Il s'est établi à 26 en 2006, 17 en 2007, mais 42 en 2008. Le coût correspondant, en particulier de billets d'avion, montre l'inconvénient de l'absence de CRA sur l'île.

A Cercottes, l'objectif annuel d'étrangers éloignés était de 116 en 2006 et 2007 puis de 125 en 2008. Les éloignements effectifs ont concernés 129 personnes en 2006 (dont 16 départs volontaires), 120 en 2007 (dont 17 départs volontaires) et 157 en 2008 (dont 19 départs volontaires et 30 aides au retour). Il faut toutefois noter que ces chiffres concernent les éloignements décidés par la préfecture pour les retenus du LRA de Cercottes mais aussi placés directement dans des CRA. L'activité du LRA en matière de reconduite forcée est de 43% en 2006, 44% en 2007 et 45% en 2008.

A Nanterre, le nombre de reconduites aux frontières s'est stabilisé depuis 2006 autour de 400 éloignements effectifs, pour des objectifs fixés au préfet de 580 reconduites. Depuis son entrée en vigueur, l'aide au retour volontaire a enregistré une progression continue passant de 54 départs en 2006 à 182 en 2008. Ainsi, les départs gérés par l'Anaem représentent 45% des éloignements. Concernant la performance faible du LRA en 2008 (18% de reconduite forcée), les principales raisons d'échec au non éloignement sont l'augmentation importante des procédures annulées ou les refus de prolongation par le JLD (+10%) et les libérations pour défaut de document (+3%).

E. SYNTHÈSE SUR LA POLITIQUE DE RÉTENTION ET DE RECONDUITE

Le tableau ci-joint synthétise les principales données chiffrées de la politique de rétention et de reconduite et de son évolution depuis 2002. Il est particulièrement éclairant :

- les interpellations d'étrangers en situation irrégulière et les mesures administratives prononcées ont nettement augmenté ;
- les mesures administratives exécutées ont baissé et représentent environ 20% des mesures prononcées et les mesures d'aides au retour (y compris humanitaire) ont en revanche connu une forte augmentation en 2008 ;
- le nombre de places et la durée en rétention ont augmenté alors que le nombre de retenus effectivement reconduits a baissé.

Tableau n° 30 : Rétention et reconduite : synthèse 2002-2008

Métropole	2002	2006	2007	2008
Nombre total d'interpellations	49 470	90 362	103 556	111 692
Mesures prononcées	16 406	80 946	112 010	101 539
Mesures exécutées totales	10 067	23 843	23 196	29 796
Mesures exécutées hors retour volontaire aidés	10 067	22 412	19 885	19 724
Retours volontaires aidés	0	1 428	3 311	10 072
Nombre de retenus métropole	24 501	32 817	35 246	34 592
Nombre de places en CRA	650	1 380	1 691	1 424
Nombre de retenus effectivement reconduits	9 384	16 909	15 170	14 411
Durée moyenne de rétention en CRA (jours)	5,3	9,94	10,51	10,34

Source : Cour des comptes à partir de données ministère de l'immigration et de l'intérieur

Il montre en particulier que deux périodes doivent être nettement distinguées.

De 2002 à 2006, le quasi doublement des interpellations et la multiplication par cinq des mesures prononcées conduisent à doubler le nombre de reconduites, au prix d'un doublement du nombre de places en rétention et du délai de rétention.

Depuis 2006, le système perd manifestement de son efficacité. Le nombre d'interpellations continue à progresser mais le nombre de mesures exécutées hors retour volontaire diminue, de même que celui du nombre de retenus effectivement reconduits. C'est pourtant parallèlement la période où l'Etat investit de manière importante dans le système de rétention.

Si cette évolution devait se poursuivre - malgré les mesures pour améliorer l'efficacité du système -, il conviendrait alors de s'interroger sur la nature même et les caractéristiques des objectifs poursuivis.

II. L'EFFICACITÉ DU DISPOSITIF DE RÉTENTION

La situation dans laquelle le nombre de retenus augmente alors que ceux effectivement reconduits sont de moins en moins nombreux est loin d'être satisfaisante et mérite de nouvelles réflexions sur le dispositif et son efficacité.

A. LES CAUSES D'ÉCHEC À L'ÉLOIGNEMENT

1. Les raisons directes du non-éloignement

La remise en liberté est de loin la situation la plus fréquente des retenus non reconduits.

Tableau n° 31 : Situations des retenus non reconduits à leur sortie des CRA métropolitains

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Refus d'embarquer	482	609	627	667	897	1 050
Remis en liberté	7401	8 887	9 906	13 009	17 856	17 390
Déféré au parquet	205	283	404	629	809	869
Autre (hospitalisation, évadés,...)	708	412	1 252	718	758	822
TOTAL	8 796	10 191	12 189	15 023	20 320	20 131

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par le MIINDS

Outre les libérations pour des motifs de santé, de situation familiale ou de nationalité française trois grandes catégories figurent parmi les causes d'échec à l'éloignement:

- les étrangers libérés par décision de justice, administrative et judiciaire (40% du total) ;
- les étrangers n'ayant pu être reconduits faute de laissez-passer consulaire délivré à temps, en forte augmentation depuis 2006, et qui représente près de 30% du total ;
- les étrangers libérés faute de place en CRA, dont le nombre est en forte diminution (environ 20% du total des causes d'échec à l'éloignement en 2007) ;

Cette dernière question devrait en pratique être résolue dans les deux années qui viennent par l'accroissement programmé des capacités. Les deux autres points méritent en revanche d'être étudiés attentivement.

2. L'annulation des procédures

§ Les procédures font l'objet d'annulations nombreuses par les juges judiciaire et administratif. En matière de rétention, il est très difficile de s'appuyer sur une jurisprudence constante. La plupart des remises en liberté décidées par les JLD tiennent à la qualité de la procédure pénale. On ne saurait faire une liste exhaustive des moyens auxquels il est fait droit. En voici, toutefois, quelques exemples : conditions de l'interpellation non-conformes, délai déraisonnable pour aviser le procureur du placement en garde à vue, impossibilité pour l'intéressé de faire usage de ses droits de gardé à vue, absence d'interprète ou recours abusif à l'interprétariat par téléphone, absence de procès verbal de prise des empreintes digitales.

L'annulation à cause de la procédure administrative est moins fréquente. On notera tout de même les moyens suivants: délai excessif (ou délai trop bref, à l'inverse) entre la notification de fin de garde à vue et la notification de l'arrêté de placement en rétention administrative, délai de transfert excessif (ou délai trop bref, à l'inverse) entre les locaux de garde à vue et ceux de la rétention, délai déraisonnable pour aviser le procureur du placement en rétention, absence de diligences administratives pendant les premières 48 heures afin de reconduire l'intéressé dans les plus brefs délais.

§ L'annulation des procédures au bout du délai légal de 48 heures dépend de questions qui relèvent pour l'essentiel des services interpellateurs. La part des problèmes dépendant du dispositif de rétention n'est pas synthétisée au plan national, mais semble assez réduite.

Dans le cas de la préfecture de police de Paris, par exemple, la part de la rétention dans les motifs d'annulation représente 15% en 2008, en diminution par rapport à 2006 (23%). Ce qui est en revanche préoccupant dans ce cas est l'augmentation des vices relatifs à la seconde prolongation de la rétention (défaut de diligences de l'administration, absence de pièces justificatives), qui sont passés de 2,4 % en 2006 à 9,9 % en 2008. Ce type d'annulation pourrait très certainement être substantiellement réduit.

§ Un des problèmes est que la représentation de l'Etat devant les juridictions fait souvent défaut.

Les préfetures assurent directement la représentation de l'Etat devant le juge administratif. Certaines d'entre elles ont passé un marché avec un cabinet d'avocats pour la représentation devant le juge judiciaire. D'autres, comme dans les Hauts-de-Seine, ont dans certaine période intégré à leurs services des fonctionnaires de police OPJ ayant pour mission de vérifier en amont la régularité des procédures en liaison avec les services interpellateurs.

Il reste que 78% des préfetures ne sont représentées qu'occasionnellement devant les juridictions judiciaires. Ce taux s'établit à 89% s'agissant de la présence aux audiences des tribunaux administratifs.

Pour la juridiction administrative, la diminution du taux d'annulation dépend certes avant tout de la qualité du mémoire en défense et donc des diligences qui seront mises en œuvre afin de transmettre dans les meilleurs délais les éléments du dossier au représentant de l'Etat.

Il reste que l'effort pour que l'Etat soit physiquement représenté devant les tribunaux mérite d'être accentué.

Il en va de même de la sensibilisation des services interpellateurs sur la qualité des procédures précédant la rétention qui a progressé (par exemple la création dans deux départements franciliens d'une unité de police spécialisée dans l'amélioration des procédures) mais reste insuffisante.

3. Les laissez-passer consulaires

Pour qu'un étranger soit reconduit, il est nécessaire de déterminer sa nationalité et que son pays accepte de le reconnaître comme son ressortissant. Pour ceux démunis de passeport, ce qui est le plus souvent le cas, il faut donc obtenir du pays un laissez-passer consulaire (LPC). Le tableau ci-dessous décrit le nombre de LPC demandés et obtenus.

Tableau n° 32 : laissez passer consulaires demandés et obtenus

Pays	2006		2007		2008	
	LPC demandés	% LPC obtenus dans les délais utiles	LPC demandés	% LPC obtenus dans les délais utiles	LPC demandés	% LPC obtenus dans les délais utiles
Algérie	2 253	62,7	2 327	57,1	2 187	30,3
Maroc	1 696	36,5	1 732	39,6	2 151	48,4
Tunisie	1 105	23,3	1 757	30,2	1 801	42
Chine	805	46,1	871	37,8	758	9,4
Mali	742	34,2	782	13,4	696	19,2
Turquie	705	72,9	691	63,4	694	27,5
Roumanie	601	88,7	655	16,8	515	5,6
Pakistan	332	39,5	423	7,8	515	56,0
Congo	329	25,2	404	22,3	309	29,4
Inde	316	11,1	398	37,7	262	1,1
TOUS PAYS	13 551	42,1	14 558	36,1	14 012	32,3

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par le MIINDS

§ Le taux de délivrance, dans les délais, des LPC était très faible au début des années 2000 (32,8% en 2000, 28,2% en 2001, 26,9% en 2002) puis s'est accru au milieu des années 2000 et a de nouveau diminué depuis cette date, pour n'atteindre que 32,3% en 2008.

Plusieurs pays, comme l'Inde et l'Egypte, ont un taux de délivrance très faible et en diminution depuis 2006, alors que le nombre de demandes augmente (316 en 2006, 423 en 2007 et 515 en 2008 pour l'Inde, 655 en 2007 et 758 en 2008 pour l'Egypte).

Dans le cas de l'Algérie, le taux de délivrance reste nettement plus élevé que la moyenne (48,4% en 2008) mais diminue fortement depuis 2006 (moins 14 points).

La Tunisie et le Maroc ont de leur côté des taux de délivrance (respectivement 30% et 42% en 2008) qui s'améliorent légèrement depuis 2006, mais avec de fortes disparités : les consulats marocains de Colombes et de Paris, par exemple, dépassent tout juste 10 %.

Certains pays d'Afrique ont enfin des taux de délivrance très bas, autour de 10 % (Côte d'Ivoire, Mauritanie, Angola,...).

§ Outre le manque de coopération du ressortissant étranger, les difficultés recensées sont de plusieurs types :

- les pratiques de certaines autorités consulaires qui aboutissent soit à des réponses hors délais, donc inexploitable, soit à des refus, soit à des absences de réponse ;

- la politique, qui tend à se répandre, de certaines autorités consulaires, de conditionner la délivrance du laissez-passer soit au bien fondé de la décision d'éloignement prise à l'encontre de leurs ressortissants, alors même que la nationalité de l'intéressé n'est pas contestée, soit à l'organisation du retour;

- l'absence de représentation consulaire en France.

L'obtention de LPC génère de lourdes contraintes pour les CRA : obligation de présentation devant le consulat, rendez-vous difficiles à programmer, interdiction de pénétrer dans ces lieux équipés d'armes, temps d'attente... Certains consulats acceptent de se déplacer au CRA mais ce cas de figure reste exceptionnel.

§ Les difficultés liées à ce sujet s'illustrent dans de nombreux CRA visités.

A Paris, le taux de laissez passer obtenus par rapport aux laissez-passer demandés est en forte baisse : 44% en 2006, 33% en 2007, 18% en 2008. La quasi-totalité des autorités consulaires n'acceptent désormais de délivrer des LPC que sur la base de copies de documents, qui sont, par nature, difficiles à obtenir hormis les perquisitions au domicile.

A Bobigny, depuis 2006, la délivrance de laissez-passer diminue de manière continue, en nombre comme en pourcentage par rapport aux demandes présentées. Le taux d'obtention de LPC est de 35% en 2006, 22% en 2007, 15% en 2008.

Dans les Hauts-de-seine, pour le LRA de Nanterre, la population étrangère interpellée est principalement composée de ressortissants maliens (13%), marocains (9,6%) et égyptiens (8,8 %). Les taux de délivrance des laissez-passer ne dépassent pas 9% pour le Mali, 5% pour le Maroc et l'Egypte, ce qui porte les taux d'échec des procédures pour cause de non-obtention d'un laissez-passer consulaire à 37% pour l'exercice 2008, un taux constant depuis 2006. En dépit de rapprochements avec les autorités concernées, les taux de délivrance n'ont pas connu d'évolution significative. Seules les autorités consulaires algériennes manifestent une coopération réelle.

Un effort est engagé de professionnalisation de l'identification et de l'obtention des laissez-passer consulaires : création par la PAF d'une unité centrale en charge de cette fonction pour l'Île de France, mise en place d'agents spécialisés dans la relation avec les consulats dans certaines préfectures. Cette évolution doit être poursuivie et amplifiée.

§ Depuis quelques années, la France développe une politique active au plan international pour tenter d'améliorer la situation, mais il est encore prématuré d'en évaluer les résultats.

Notre pays est signataire de 42 accords bilatéraux de réadmission dont la plupart a été conclu avec des pays d'Amérique latine et d'Europe et qui ne posent pas de difficultés particulières dans leur application. La Commission européenne a négocié des accords communautaires de réadmission avec 16 pays tiers

La France a aussi conclu des procès-verbaux qui ne revêtent aucune valeur juridique contraignante et qui ont pour objectif de mettre en place une coopération en matière de délivrance des LPC entre les consulats des pays concernés et les services français compétents. Ces arrangements ont été conclus avec le Maroc en 1993, l'Algérie en 1994, la Tunisie en 1994, la Géorgie, le Soudan et le Vietnam en 2006 et la Biélorussie en 2007.

Les accords dits « de nouvelle génération » relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire comportent des dispositions sur le retour dans leur pays des migrants en situation irrégulière. Ainsi, un accord a été signé en 2006 avec le Sénégal, trois en 2007 avec le Gabon, le Congo Brazzaville et le Bénin, deux en 2008 avec la Tunisie et le Cap Vert et un avec le Burkina-Faso en 2009. Le seul accord ratifié et donc entré en vigueur est celui conclu avec le Gabon (1^{er} septembre 2008).

4. La problématique de la durée de rétention

L'accroissement de la durée maximale de rétention en 2003 a été présentée à l'époque comme un moyen d'accroître le nombre de reconduites. Elle y a probablement contribué, puisque de 2002 à 2006 le nombre de retenus effectivement reconduits s'est accru parallèlement à une augmentation de la durée moyenne de rétention.

La situation évolue de manière sensiblement différente depuis 2006 :

- au-delà des procédures juridiques, le principal obstacle à la reconduite est devenu la délivrance des laissez-passer consulaire. Selon les responsables rencontrés, le délai de 17 jours (avant la seconde prolongation) permet dans l'immense majorité des cas de savoir si un laissez-passer consulaire pourra en définitive être obtenu ou non ;

- le niveau de la durée moyenne de rétention (10 jours pour une durée maximale de 32 jours) montre que les services n'utilisent la deuxième prolongation que de façon marginale. Celle-ci est pourtant de droit pour 5 jours « si l'administration démontre que l'impossibilité d'éloigner résulte du défaut de délivrance des documents de voyage par le consulat » ou pour 15 jours « si l'impossibilité d'éloigner l'intéressé résulte de la perte ou de la destruction de ses documents de voyage », ce qui est le cas quand un laissez-passer consulaire est nécessaire ;

- la durée moyenne de rétention a augmenté en 2007 et 2008 par rapport à 2006, mais le nombre de reconduite a baissé pendant cette même période.

Selon cette analyse, l'allongement de la durée de rétention n'apparaît plus, en règle générale, comme un moyen d'améliorer l'efficacité du système comme il l'a pu l'être dans le passé, alors que son coût n'est pas négligeable.

B. LES DISPOSITIFS D'AIDES AU RETOUR

1. Des dispositifs complémentaires, aux bénéficiaires et modalités différents

Le dispositif d'aide au retour - défini par la circulaire du 7 décembre 2006 - se décompose en deux volets :

§ L'aide au retour volontaire (ARV) concerne les étrangers qui se sont vu notifier un refus de délivrance ou de renouvellement de titre de séjour et qui font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) ou qui ont fait l'objet d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF).

L'Anaem se charge de l'organisation du retour (obtention des documents de voyage, prise en charge du billet de transport aérien et du transport secondaire dans le pays de retour, prise en charge d'un excédent de bagages, acheminement vers l'aéroport de départ) et du versement de l'aide financière (2 000 € pour un adulte seul, 3 500 € par couple, 1 000 € par enfant mineur jusqu'au 3ème inclus, 500 € à partir du 4ème enfant)²⁴.

Cette aide financière est versée en 3 montants fractionnés (30 % en France avant le départ, 50 % 6 mois après le retour et 20% 12 mois après le retour, les sommes payables à l'étranger étant versées par l'intermédiaire des ambassades et consulats²⁵).

§ L'aide au retour humanitaire (ARH) s'applique à tout étranger, y compris les ressortissants de l'Union européenne qui ne peuvent bénéficier de l'aide au retour volontaire :

- le mineur isolé étranger sur demande d'un magistrat ou, le cas échéant, dans le cadre d'une réunification familiale dans son pays d'origine ou un pays d'accueil ;

- l'étranger en situation irrégulière qui n'entre pas dans le champ d'application de l'aide au retour volontaire et qui n'en a jamais bénéficié (étudiants, étrangers déboutés du droit d'asile originaires d'un pays d'origine sûr) ;

- l'étranger en situation de dénuement ou de grande précarité auquel l'Etat français souhaite offrir la possibilité d'un rapatriement ;

L'Anaem prévoit l'organisation du retour et une aide financière de 300 euros par adulte et de 100 euros par enfant.

24) Pour mémoire, les pécules prévus par la circulaires interministérielle Intérieur/ Affaires sociales du 14 août 1991 et la circulaire n° 92-21 du 14 septembre 1992 étaient fixés à 153 € par adulte et à 46 € par enfant mineur

25) A titre exceptionnel, cette aide peut être versée en une seule fois avant le départ, en fonction des conditions de sécurité locales ou de la distance entre les Consulat / Ambassade ou Représentation de l'ANAEM et le lieu de réinstallation des bénéficiaires.

§ La montée en puissance de ce dispositif est résumée dans le tableau ci-dessous.

Le nombre d'ARV et d'ARH augmente fortement à partir de 2007, après l'entrée en vigueur des nouvelles règles. La répartition des deux dispositifs se modifie nettement au profit de l'ARH entre 2007 (55%) et 2008 (80%).

Un des facteurs majeur expliquant ces évolutions est lié au démantèlement de camps de Roms. Les Roumains, qui représentent à eux seuls 65% des bénéficiaires de l'ARH, et les Bulgares ont été invités à rejoindre leur pays d'origine, membre de l'Union européenne.

Tableau n° 33 : Aides au retour de l'Anaem

	2006	2007	2008
Aide au retour humanitaire	397	1 855	8 350
Aide au retour volontaire	1 022	1 618	2 134

Source : ministère de l'immigration, Anaem

2. L'appréciation de ces dispositifs par rapport à la rétention

Le nombre de bénéficiaires de l'aide au retour volontaire stricto sensu reste au total limité alors qu'elle constitue une procédure nettement préférable pour les personnes et qui pourrait favoriser la reconduite et même constituer de manière beaucoup plus forte une alternative au moins partielle à la rétention.

Ceci suppose cependant d'en adapter les caractéristiques, en particulier l'exclusion du bénéfice de cette aide aux retenus (article L 511-1 du Ceseda).

Les difficultés rencontrées pour la mise en œuvre effective de certains retours forcés ont d'ailleurs conduit le ministère de l'immigration à décider d'étendre, fin 2007, le bénéfice de cette aide à certains retenus, notamment à ceux dont la reconduite effective ne pouvait être exécutée.

C'est dans ce cadre que l'Anaem, en accord avec le préfet et le chef du CRA de Rouen (principalement), a été amenée en 2008, à prendre en charge une dizaine de retenus ayant accepté de regagner leur pays dans le cadre de l'aide au retour.

Mais cette pratique est restée isolée alors qu'elle pourrait favoriser la reconduite à la sortie des lieux de rétention. Certains pays se refusent en effet à délivrer des LPC pour des reconduites forcées, mais l'acceptent pour des retours volontaires. L'accroissement des bénéficiaires pourrait diminuer la durée et le coût de la rétention.

S'agissant des montants d'aide, ceux-ci restent nettement en deçà du coût de la rétention puisque, sur la base des évaluations effectuées en partie II pour le seul système de rétention hors frais d'interpellation, de justice et de reconduite, le coût du retenu est de 5 550 € (et de plus de 13 000 € par retenu effectivement reconduit).

Il serait souhaitable que cette politique donne lieu à un indicateur spécifique en matière d'évaluation de la performance, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

C. LES CARACTÉRISTIQUES DES PERSONNES RETENUES

1. La sélection des étrangers à l'entrée des lieux de rétention

Au cœur de l'efficacité du dispositif de rétention, mesuré en particulier par le taux de reconduite des retenus, figure la sélection des étrangers à l'entrée des lieux de rétention. Celle-ci résulte des choix des préfets, non seulement au stade de la décision de mise en rétention, mais aussi au stade antérieur des actions de contrôle et d'interpellation. A ces deux stades, les choix opérés influent directement sur le taux de reconduite des personnes retenues.

§ L'orientation des actions de contrôle et d'interpellation est en principe fixée par le procureur de la République, mais les services de police et de gendarmerie sont eux-mêmes guidés par les objectifs chiffrés qui leur sont assignés en la matière. Quant au préfet, son pouvoir est important puisqu'il a autorité sur ces services concourant à la sécurité publique ; lui-même et ses collaborateurs les réunissent régulièrement. Pour atteindre les objectifs chiffrés de reconduite, le préfet a tout intérêt à orienter les actions de contrôle sur des cibles d'étrangers en situation présumée irrégulière dont l'interpellation, le cas échéant, pourra être suivie d'une reconduite.

C'est le cas par exemple à Bastia, où la politique d'interpellation semble très étroitement liée aux objectifs fixés de reconduite : le nombre de personnes interpellées et non mis en rétention est ainsi réduit ; par exemple, en 2008, pour 522 personnes interpellées, 413 ont été mises en rétention. Ce même ciblage se constate dans les départements où les places de rétention sont limitées, que ce soit en CRA ou en LRA.

Or les personnes les plus susceptibles d'être reconduites sont notamment celles dont l'identité et le lieu d'habitation sont connus, par exemple celles qui résident en France depuis longtemps, seules ou avec leurs familles, et y travaillent. Un ciblage sur les personnes les plus susceptibles d'être reconduites permet d'éviter que nombre d'interpellations, puis de mises en rétention aboutisse finalement à un échec de la reconduite.

§ Une sélection s'opère en outre à l'entrée dans les CRA. Bien qu'en principe ils n'y soient pas autorisés, la plupart des préfetures et des CRA visités reconnaissent que, dans la sélection à l'entrée, la préférence est le plus souvent donnée aux étrangers présentant le moins de risque de ne pouvoir être reconduits (détention de documents de voyage, appartenance à des nationalités dont les ressortissants sont volontiers reconnus par les autorités consulaires, célibat). Avec une telle sélection, les indicateurs de performance et les objectifs chiffrés (réduction de la durée moyenne de rétention, amélioration du taux de réussite) sont plus sûrement atteints.

Pour les étrangers qui présentent davantage de risques de ne pouvoir être reconduits, des APRF sans maintien ou des assignations à résidence sont décidées. Il s'agit en particulier de ceux ne détenant pas de documents de voyage et n'appartenant pas à des nationalités dont les ressortissants sont reconnus par les autorités consulaires.

§ Cette succession de choix plus ou moins tacites tout au long du processus de l'éloignement appelle plusieurs remarques :

- il est humainement contestable et budgétairement inefficace de placer une ou plusieurs fois des étrangers en rétention en sachant pertinemment qu'il n'y a aucune chance de les reconduire ; il conviendrait donc que les préfets responsables des CRA soient sensibilisés à l'évolution du taux de reconduite des retenus ;

- pour autant, il ne faudrait pas que la sélection des étrangers retenus aboutisse à renoncer à l'éloignement des ressortissants de certains Etats au motif qu'il est très difficile d'obtenir des laissez-passer consulaire ;

- afin de concilier, pour une bonne gestion des lieux de rétention, le traitement équitable des personnes et la réalisation des objectifs de reconduite, il importe à la fois d'éviter des rétentions inutiles, mais aussi de trouver des solutions pour les étrangers *de facto* non reconductibles de manière forcée, avec par exemple la généralisation d'assignations à résidence mieux contrôlées et le renforcement des aides au départ volontaire.

2. Le cas particulier des sortants de prison

L'éloignement des sortants de prison est une question lancinante et toujours pas réglée.

§ Le passage de ces personnes par le dispositif de rétention crée une situation coûteuse. 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.

L'enquête a montré la présence non négligeable de sortants de prison dans plusieurs CRA. L'exemple le plus significatif est celui de Palaiseau, où environ un tiers de la capacité du CRA (soit 12 places) est affecté à l'accueil des sortants de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis.

Parmi les quelques deux mille étrangers en situation irrégulière sortant tous les ans de Fleury-Mérogis (1 843 en 2008), environ la moitié fait l'objet d'une mesure d'éloignement (1 002 en 2008) et 703 sont mis en rétention. Le nombre de reconduits effectif est de 514, dont le passage par le CRA aurait du être évité.

Les étrangers en situation irrégulière sortants de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis ont en outre l'avantage de contribuer fortement aux résultats chiffrés de la préfecture en matière de reconduite.

§ Un protocole a été conclu en 2004 entre le ministère de l'intérieur et de la justice pour tenter d'améliorer la situation. Il se décline en protocoles particuliers conclus dans de nombreux départements.

Plusieurs autres initiatives ont en outre été prises dans cette direction.

A Palaiseau, par exemple, la DDPAF de l'Essonne a mis en place l'unité d'identification des sortants de prison (UISP), composée de treize personnes, qui a vocation, en liaison quotidienne 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. La DDPAF transmet les dossiers concernés à la préfecture, au plus tard 15 jours avant l'élargissement du détenu, afin qu'un APRF pour « menace à l'ordre public » (article L 511.1.8 du Ceseda) soit pris.

A Lyon, une unité zonale d'identification (UZI) auprès de la DZPAF a vocation à vérifier l'identité des étrangers incarcérés, en amont de leur sortie de prison. Elle travaille en collaboration étroite avec le bureau de l'éloignement de la préfecture et le pôle interservices d'éloignement. Son existence a permis des prises en charge d'étrangers sans papier dès leur sortie de prison pour être accompagnés à l'aéroport.

Il reste que le passage par un CRA d'étrangers en situation irrégulière sortants de prison persiste dans de nombreux départements, ce qui engendre un coût et un travail inutiles. La population venant du milieu carcéral peut en outre poser des problèmes d'intégration dans un lieu de rétention où les règles de vie sont différentes.

Il est vrai que certains consulats, tels que ceux du Maroc ou de l'Algérie, refusent la plupart du temps de se déplacer à la maison d'arrêt et ne délivrent des laissez-passer consulaires que si les modalités de retour sont prévues, ce qui n'est pas en règle générale le cas. Le passage en CRA est en outre souvent la seule solution lorsque la durée d'emprisonnement est trop courte pour effectuer les formalités.

Il est cependant indispensable que ce sujet soit réexaminé, en se fixant l'objectif de réduire au maximum le nombre d'étrangers devant passer par un CRA pour être reconduit.

D. L'IMPLANTATION ET LE FORMAT DE LIEUX DE RÉTENTION

1. Le bilan global

Le dispositif actuel est résumé dans le tableau ci-après. La Cour avait critiqué, dans son insertion au rapport public, le renforcement tardif des capacités d'accueil et les conditions matérielles déplorable de certains centres. Comme l'a montré l'enquête, la situation s'est améliorée depuis, à quelques exceptions près.

Tableau n° 34 : RA permanents et CRA par régions au 31/12/2008

	Nombre de CRA	Places en CRA	Nombre de LRA	Places en LRA	Total places
Alsace	1	36	1	10	46
Aquitaine	2	54	0	0	54
Auvergne	0	0	1	2	2
Bourgogne	0	0	3	6	6
Bretagne	1	70	3	13	83
Centre	0	0	7	17	17
Champagne-Ardennes	0	0	3	12	12
Corse	0	0	2	13	13
Franche Comté	0	0	2	6	6
Ile-de-France (1)	6	367	4	58	425
Languedoc-Roussillon	3	202	1	6	208
Limousin	0	0	1	4	4
Lorraine	1	30	6	32	62
Nord Pas-de-Calais	2	171	1	8	179
Basse-Normandie	0	0	1	18	18
Haute-Normandie	1	72	2	6	78
Midi-Pyrénées	1	126	1	2	128
Pays de Loire	1	-	4	13	13
PACA	2	176	0	0	176
Picardie	0	0	3	8	8
Poitou-Charentes	0	0	2	4	4
Rhône-Alpes	1	120	2	12	132
Total métropole	22	1424	50	250	1674
DOM-TOM, dont	4	144	6	40	184
- Réunion	1	6	0	0	6
- Mayotte	1	60	0	0	60
- Nlle calédonie	0	0	1	1	1
- Polynésie fr.	0	0	1	8	8
- Guadeloupe	1	40	1	10	50
- Guyane	1	38	1	6	44
- Martinique	0	0	2	15	15
Total général	26	1568	56	290	1858
CRA livrables 2009-2010	4	360			
Extensions livrables 2009-2010		205			
Total prévu fin 2010	30	2113	56	290	2423

Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de l'immigration

- (1) En dehors du premier centre de Vincennes réouvert en décembre 2008, les deux autres centres de Vincennes (120 places au total) ne réouvriront qu'à l'été 2010. Ils n'ont donc pas été comptabilisés comme des centres ouverts, mais comme de nouveaux CRA à livrer (2 lignes avant la fin du tableau)

Le nombre de places devrait encore augmenter dans les prochaines années et être suffisant au total. Les implantations sont souvent logiquement situées près des lieux de flux migratoires et des vecteurs de reconduites (ports, aéroports).

La carte des lieux de rétention et de leurs caractéristiques fait cependant apparaître certaines incohérences présentées infra.

2. La question du format des CRA

Il est admis par la plupart des intervenants que la taille des CRA doit être réduite, afin de diminuer les difficultés et d'avoir une démarche plus personnalisée favorisant la reconduite.

Ce n'est pourtant pas ce qui est prévu dans plusieurs cas :

- l'extension du CRA de Coquelles est maintenue, malgré l'extension de celui de Lesquin (Lille), qui peut en outre, contrairement à Coquelles, accueillir des familles. Le transfert des rétentionnaires est certes coûteux (598 transferts à Lille au cours de l'année 2008), mais il n'est pas sûr qu'il soit optimal d'opérer une concentration des retenus dans un seul endroit compte tenu du contexte général existant dans la région ;

- l'extension du CRA de Cayenne n'est pas à l'évidence la priorité par rapport à la construction d'un LRA à St Laurent du Maroni ;

- le nouveau projet de Mesnil-Amelot va entraîner une concentration massive de retenus dans le secteur, avec de grands risques d'effets néfastes.

En outre, le projet initial ne prend pas en compte le transfert de gestion à la PAF, décidé il est vrai postérieurement à la passation des marchés. Il comporte ainsi un bâtiment réservé au logement de l'escadron de gendarmerie mobile de garde et d'escorte, dont il conviendra de prévoir la réaffectation avec les aménagements correspondants.

Il n'est pas de la compétence de la Cour de déterminer le « bon » format d'un centre de rétention mais les constats opérés sur place, les différents incidents à Vincennes conduisent au moins à l'observation selon laquelle 140 places est un format trop important.

D'ailleurs, le ministère de l'immigration et la préfecture de police se sont entendus sur la création de « satellites de zones vie » de 60 places autour d'une structure commune (greffe, salles loisir, réfectoire..) pour le futur CRA de Vincennes.

3. Le maillage territorial et la place des LRA

La présentation des CRA et des LRA par région administrative (cf. supra) appelle deux remarques :

- l'existence et l'utilisation de LRA ne sont pas justifiées lorsqu'il existe un CRA géographiquement peu éloigné.

C'est le cas, par exemple, en Lorraine, qui a pour caractéristique originale de compter six LRA en plus de son CRA à Metz, ou à Cercottes alors qu'il existe deux CRA proches en région parisienne. Dans ce dernier cas, le préfet du Loiret privilégie le placement en LRA, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 35 : Mesures administratives d'éloignement de la préfecture du Loiret

2008	Nombre procédures		Reconduites exécutées		Reconduites non exécutées	
Placement LRA Cercottes	179	78,17%	80	44,69%	99	55,31%
Placement direct CRA	25	10,92%	10	40,00%	15	60,00%
Placement LRA Montargis	10	4,37%	6	60,00%	4	40,00%
sans placement	15	6,55%	11	73,33%	4	26,67%
Total	229	100%	107	45,85%	122	53,28%

Source : préfecture 45

Le raisons de la politique du préfet du Loiret sont multiples : éviter dans l'immédiat des recherches fastidieuses pour trouver des places en CRA, difficulté de mobiliser des escortes pour accompagner le retenu, meilleure préparation des mémoires en défense des dossiers complexes ou sensibles, présentation obligatoire des ressortissants marocains au consulat territorialement compétent d'Orléans. Il reste que cette pratique n'est pas satisfaisante car elle oblige au maintien d'un équipement peu utilisé et dont le coût n'est pas négligeable.

- dans certains cas, l'absence de CRA est non seulement source d'inconvénients multiples, en particulier pour les retenus, mais aussi au bout du compte coûteux. C'est le cas à Bastia où des personnes sont libérées sans que l'administration soit sûre qu'elles n'auraient pas pu être reconduites ; à l'inverse, des personnes sont transférées en CRA sur le continent, à un coût non négligeable, et sans finalement être reconduites (cf. supra). Une alternative consisterait dans le recours aux moyens aéronautiques de la DCPAF. En effet, depuis environ un an un avion est basé à Marseille, mais les conditions d'emploi (obligation de transfert de trois ou quatre étrangers en même temps et pour un même lieu où est implanté le CRA réceptionnaire) rendent son utilisation difficile par le service de la PAF en Corse.

De façon plus générale, il serait souhaitable que s'établisse un vrai pilotage de la carte des LRA, et d'éviter leur maintien dans des régions bien pourvues en places en CRA.

4. Les LRA temporaires

Les préfets ont la possibilité d'établir un LRA temporaire en cas de manque de place, si une femme doit être retenue alors qu'il y a déjà un homme dans le local ou encore pour les familles.

A Poitiers, jusqu'à la fin 2007, et en particulier dans la période de janvier à juin 2007 où le LRA s'est de fait limité à une place (cf. supra), des hôtels ont été ponctuellement réquisitionnés pour servir de LRA. Le nombre d'étrangers placés dans ces conditions s'est élevé à 17, pour une durée moyenne de 43 heures. Depuis début 2008, cette formule n'est plus utilisée, la priorité en cas de besoin étant de conduire le retenu dans un CRA.

L'utilisation d'un hôtel ne présente pas toutes les garanties de sécurité. A Poitiers, un détenu d'ailleurs s'en est évadé en 2007.

Son coût est constitué de celui des chambres (à Poitiers, 1367 € en 2006, 1137 € en 2007 et 935 € en 2008 correspondant à des nuitées de 2007) et surtout de la présence 24h/24 de deux fonctionnaires de police (près de 1200 € par jour, avec six ETPT pour deux

agents 24/24 et sur la base d'un coût moyen salarial de 46 000 €). Par rapport au LRA classique, le surcoût de cette formule est donc très important.

Son utilisation a cependant au plan national tendance à augmenter. Les frais d'hôtellerie de la police nationale dans ce domaine - qui correspondent aux frais directs d'hôtel hors personnel - se sont nettement accrus en 2008 (60 740 €, contre 17 769 € en 2006 et 10 983 € en 2007).

Il serait donc souhaitable de mieux définir les conditions d'ouverture d'un LRA temporaire. Une telle décision est justifiée quand il n'y a pas de CRA disponible par exemple pour accueillir une famille. Cette solution est à l'évidence davantage acceptable que de mettre ponctuellement une famille dans un CRA non habilité, comme cela a été le cas à une occasion à Cayenne en 2008.

En revanche, une telle décision ne devrait pas être autorisée, compte tenu de son coût et de ses inconvénients, à partir du moment où des places existent dans un CRA pouvant accueillir les étrangers concernés et situé à une distance raisonnable.

E. LA PROBLÉMATIQUE PARTICULIÈRE DU CRA DE COQUELLES

Situé dans le Pas-de-Calais, à proximité de l'entrée française du tunnel sous la Manche, le centre de Coquelles est dans une situation particulière puisqu'il accueille des personnes en situation irrégulière qui n'ont qu'un seul objectif, quitter la France pour aller en Grande-Bretagne, et non rester sur le territoire.

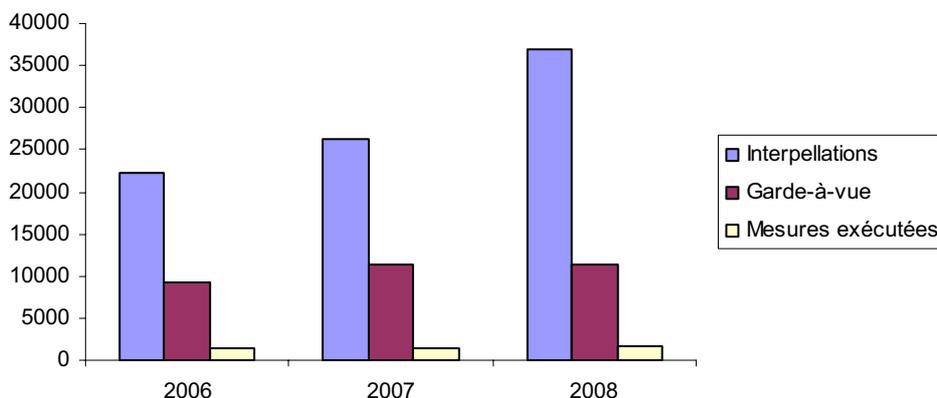
Ce dernier pays reste attractif aux yeux d'un certain nombre de migrants, pour des raisons diverses : présence d'attaches familiales (par exemple pour des personnes du sous-continent indien), moindre contrôle du travail clandestin malgré une réglementation récemment renforcée, régime de l'asile, facilité du transit en direction de l'Amérique du Nord.

La Grande-Bretagne est partie prenante des dispositions européennes en matière d'asile, qui prévoit la reconduite du demandeur d'asile dans le pays européen où il a effectué pour la première fois la demande. Ceci explique que les migrants qui veulent traverser la Manche se refusent à déposer une demande d'asile en France mais préfèrent le faire en Grande-Bretagne.

La Grande-Bretagne ne participe pas en revanche à l'espace Schengen mais a organisé ses propres dispositions en la matière. Le maintien par ce pays d'un contrôle à ses frontières explique largement les difficultés auxquelles notre pays doit faire face, dans une région qui est la plus proche des îles britanniques et qui dispose de l'entrée du seul lien fixe qui y accède.

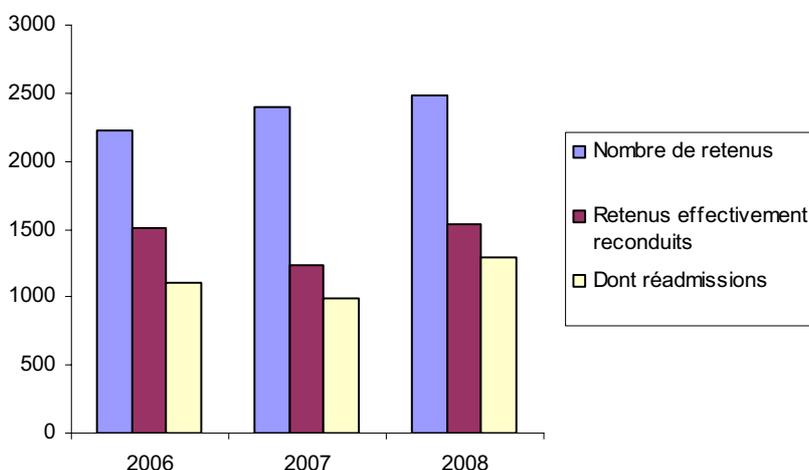
L'objectif du dispositif de la police aux frontières et d'empêcher le passage en Grande-Bretagne de l'immigration clandestine. La PAF dispose de 500 fonctionnaires environ sur sept sites, dont le lien fixe transmanche et les principaux ports de la côte. Un protocole prévoit que les autres services de police et de gendarmerie remettent à la PAF les étrangers en situation irrégulière.

Le bilan de l'activité de la PAF figure dans le graphique ci-dessous. La part des départs volontaires par rapport au total des reconduites a été de 9 % en 2008 (157 par rapport à 1731) et de 5,5 % en 2007 (73/1319).

Bilan d'activité de la PAF Pas-de-Calais 2006 - 2008²⁶

Ces données montrent le décalage croissant entre le nombre d'interpellations - très élevé et en forte augmentation en 2008 - et le nombre de reconduites beaucoup plus faible et qui n'augmente que de manière limitée en 2008. Le taux de reconduite des retenus était de 68 % en 2006. Il a chuté à 51 % en 2007, et est remonté en 2008 à environ 61 %.

Ceci est cependant dû en partie à l'importance croissante des réadmissions dans un autre pays européen, que ce soit selon la procédure Dublin (demande d'asile dans un autre pays) ou Schengen (réadmission pour ceux dont on peut prouver qu'ils ont quitté le territoire du pays depuis moins de 48 heures). Celles-ci sont passées de 73 % du total des reconduites en 2006 à 80 % en 2007 et 84 % en 2008.

Bilan d'activité du CRA de Coquelles 2006 - 2008²⁷

La nationalité des retenus explique pour partie ces caractéristiques. Les personnes issues des anciennes colonies ou territoires sous influence britanniques (Inde, Sri Lanka, Afghanistan et Pakistan) représentent une part importante et croissante des retenus (38% pour les quatre nationalités en 2006, 55 % en 2008, dont 40 % de nationalité indienne).

26) Voir annexe 2

27) Voir annexe 2

L'identification des réitérants ne pose pas de problème lors de la garde-à-vue. En 2008, 11 231 individus ont été signalés au Fichier Automatisé des Empreintes Digitales. Sur ce nombre, 2 981 avaient déjà été signalés par la PAF, soit environ 26 %. Il n'est pas possible en revanche de mesurer la réitération des retenus : aucune interconnexion n'est possible entre le FAED et le fichier des CRA (Suede). Au sein de ce dernier fichier, il n'y a pas d'empreinte digitale et la quasi-totalité des étrangers retenus est démunie de tout document.

La situation du CRA de Coquelles appelle au total deux remarques :

- les résultats montrent là encore une relative perte d'efficacité du dispositif. Il serait à cet égard sans doute utile de mener une politique d'interpellation plus ciblée et d'avoir une politique plus cohérente à l'égard des réitérants ;

- ce centre résultant de contraintes imposées par la Grande-Bretagne, sa situation devrait faire l'objet d'une négociation d'ensemble, comportant un volet financier, avec ce pays.

F. LA NÉCESSAIRE PROFESSIONNALISATION

Des efforts ont récemment été entrepris, répertoriés au fil du rapport. La direction centrale de la PAF a développé tout récemment une feuille de route pour y parvenir (mise en place d'un tableau de bord au niveau local, de procédures de suivi budgétaire, de reporting et d'analyse des coûts complets, expérimentation de « pôle d'éloignement », accroissement de la formation, définition d'un référentiel d'organisation et de fonctionnement etc...).

Il est indispensable que ces efforts se poursuivent et se concrétisent. Au-delà des indications qui viennent d'être données supra sur la carte de lieux de rétention, la gestion des flux ou l'efficacité des procédures, ils doivent s'articuler autour de la professionnalisation des outils et des personnels.

1. L'amélioration des outils de gestion

a. La mise au point d'un vrai suivi des coûts et de la performance suppose une réorganisation profonde avec notamment pour ligne directrice :

- la publication d'un bilan précis, qui pourrait être annuel, du système de rétention stricto sensu ;

- l'intégration dans les indicateurs des LRA, en particulier pour les durées de rétention (indicateur existant du PAP) et le destin des retenus ;

- le calcul d'un vrai coût moyen de la rétention, qui ne comprenne pas seulement les dépenses dites « hôtelières ». Comme le montre ce rapport, un tel calcul ne présente pas de difficulté particulière de méthode ;

- la nécessité, pour l'indicateur « nombre de mesures de reconduites effectives à la frontière », d'opérer une comptabilisation séparée des retours aidés. Il serait en outre utile que cet indicateur soit davantage mis en perspective avec les autres données de la politique de rétention et de reconduite (nombre d'interpellations, nombre de mesures prononcées) ;

- la mise en place de tableaux de bord dans les CRA qui permettraient de suivre les principales données de gestion.

- b. La poursuite de l'effort de respect des normes d'équipement et de fonctionnement, y compris dans les LRA, est nécessaire.

Le respect des normes matérielles et de fonctionnement dans les CRA s'est nettement amélioré – hormis à Mayotte qui reste un cas atypique - mais la situation dans les LRA est encore précaire bien que de nombreux retenus y soient souvent gardés plus de 48 heures.

L'effort doit donc se poursuivre pour tous les lieux de rétention, notamment pour la prévention contre l'incendie. Le règlement de certains problèmes de fonctionnement suppose en outre une formation accrue de personnels spécifiquement affectés et probablement l'édiction de nouvelles normes règlementaires sur certains sujets.

- c. La prise en charge de l'éloignement doit s'améliorer.

Face au rôle inégal joué par les préfetures dans la conduite des procédures d'éloignement, certaines n'ayant pas les moyens de suivre attentivement les dossiers, d'autres renonçant à assurer la représentation de l'Etat devant les tribunaux, il conviendrait d'examiner les conditions et les modalités d'une éventuelle mutualisation des moyens.

La création de pôles interservices d'éloignement est censée répondre, en partie, à ce constat, par le transfert de certaines compétences (« routing », demandes d'asile, voire contacts avec les consulats) des préfetures aux CRA. Le bilan des expérimentations menées dans quatre CRA permettra de faire un diagnostic sur cette formule, mais le contrôle a montré des résultats globalement engageants.

Au-delà, la règle selon laquelle le préfet signataire de l'APRF reste compétent jusqu'au terme de la procédure mériterait sans doute d'être revue pour que, dans certaines conditions, la compétence puisse glisser du préfet interpellateur vers le préfet autorité de contrôle du CRA qui suivrait l'ensemble des phases de l'éloignement.

- d. Un meilleur suivi en matière de réitération des entrées irrégulières sur le territoire serait utile.

Plusieurs exemples au cours du contrôle ont montré l'insuffisance du suivi de la réitération, qui ne fait pas d'ailleurs l'objet de mesures précises au plan national. Il serait souhaitable qu'une politique soit définie dans ce domaine, un des effets pervers des priorités actuellement fixées pouvant conduire à négliger ce facteur, dont la non prise en compte aboutit à gonfler le nombre de retenus et de reconduits.

2. La professionnalisation des personnels

- a. Une clarification des rôles et des outils en matière de gestion est nécessaire.

La logique serait de donner au chef de CRA un réel rôle de chef de service, à temps plein, et disposant des outils minimaux de gestion, y compris sur le plan budgétaire et informatique. Ceci devrait faciliter l'intervention du préfet, insuffisante aujourd'hui en matière de pilotage des centres. Il est en particulier indispensable qu'il adresse au chef de centre une lettre de mission, pour fixer les moyens et les objectifs à atteindre.

- b. Le transfert à la PAF doit être l'occasion d'un effort massif de formation et de qualification des personnels.

Celui-ci a à peine été engagé. Il doit être poursuivi et fortement amplifié, car il conditionne la bonne marche des centres et l'application effective des droits des retenus.

Annexe n°1 : l'échantillon des CRA et LRA visités**Données générales sur les CRA visités**

C.R.A données 2007	Gestion	Budget	Capacité de rétention	Nombre chambres	Chambre d'isolement spécifique	Superficie des chambres (m2)	Cour extérieure
BOBIGNY	DDSP	préfecture 93	55	11 (4 places) – 2 (3 pl) – 2 (2 pl) – 1 (1 pl)	Non	10	60 m2 (pas air libre)
BORDEAUX	DDSP	SGAP	24	6 (4 places)	1	14	1 cour : 45 m2
CAYENNE (Guyane)	PAF	SATPN	38	2 (6 pl) - 8 (3 pl) – 1 (2 pl)	2	40 à 49 – 18 - 18	2 cours
COQUELLES	PAF	Préfecture 62	79	1 (5 pl), 2 (4 pl), 22 (3 pl)	2	28 – 24 - 13	3 cours : 231 m2
LYON	PAF	SGAP	120	30 - 3 ch fa et 2 ch femmes	2	15	2 cours : 965 m2
MARSEILLE	PAF	SGAP	136	69 (2 pl) – 3 zones H (98 pl) - 1 F (18 pl) - 1 Fa (20 pl)	4	19	5 cours : 600 m2
MESNIL- AMELOT	GN	GN	140	78 (2 pl)	2, non utilisé	6,8	Espace accessible le jour : 1400 m2
PALaiseau	PAF	préfecture 91	40	20 (2 pl)	1	16	Carré de 120 m2
PARIS-DEPÔT (CRA 3)	PP	PP	40		Non		1 cour :
PAMANDZI (Mayotte)	PAF	SATPN	60	Pas de chambres – Deux salles communes Pas de lits – nattes au sol	Non	80 et 95	non
VINCENNES (CRA 1 et 2)	PP	PP	280	103 (2 à 4 pl)	2	13 à 20	2 cours en longueur

Données générales sur les LRA visités

L.R.A	lieu	gestion	Capacité	Nombre de chambres	nombre lits par chambre	Taux d'occupation 2006/2007/2008 en %	nombre retenus (2006/2007/2008)	durée moyenne séjour (2006/2007/2008) en jours
BASTIA	Hôtel de police	SP	7	2	4 + 3	56 / 24 / 24	332 / 373 / 413	4,3 / 1,8 / 1,5
CERCOTTES	ancienne caserne gendarmerie	GN	7	3	1 (3 lits) 2 (2 lits)	16 / 17 / 16	(NC / 184 / 179)	(NC / 2,3 / 2,3)
NANTERRE	préfecture / centre administratif	DDSP	22	8	2 à 3 lits	26,5/ 20,3/24,4	(1065 / 796 / 982)	(1,8 / 1,9 / 2)
POITIERS	Hôtel de police	DDSP	2	1	2 lits	19,3/25/20/	63/ 49/ 64	2,9/3/2,2
SAINT-GEORGES (Guyane)	Locaux de la PAF	PAF	6	3	2 lits	-NC/0	-NC/0	-NC/0

**Annexe n°2 : Les tableaux du rapport
(partie relative aux CRA)**

Données sur les CRA réalisés en CRAEM depuis 2006

Marseille – Le Canet		
Capacité	136 places en CRA + 34 (ZA)	
SHON	8 500 m ² dont 6 350 m ² pour la partie CRA et ZA	
Coût prévisionnel	18 300 000 € (titre V)	
Coût réel	17 143 405 €	
Durée du marché	11,5 mois	
Montant des différents lots	Lot 1 Conception-réalisation	16 466 139 €
	Lot 2 Aménagement	677 266 €
	Lot 3 Entretien-maintenance	940 056 €
Nîmes Courbessac		
Capacité	126 Places	soit 109 920 €/place
SHON	4 856 m ²	soit 2 852 €/ m²
Coût prévisionnel	12 980 000 € (titre V)	
Coût réel	13 850 000 €	
Durée du marché	10 mois	
Lots	Lot 1 Conception-réalisation	11 313 222 €
	Lot 2 Aménagement	354 669 €
	Lot 3 Entretien-maintenance	1 005 358 €
Toulouse Cornebarieu		
Capacité	126 Places	soit 81 611 €/place
SHON	4 576 m ²	soit 2 247 €/ m²
Coût prévisionnel	9 230 000 € (titre V)	
Coût réel	10 283 028 €	
Durée du marché	13 mois	
Lots	Lot 1 Conception	631 488 €
	Lot 2 Réalisation- Aménagement	8 745 987 €
	Lot 3 Entretien-maintenance	977 730 €

Lille – Lesquin		
Capacité	96 Places	soit 113 090 €/place
SHON	4 329 m ²	soit 2 507 €/ m2
Coût prévisionnel	10 930 000 € (titre V)	
Coût réel	10 856 655 €	
Durée du marché	14 mois	
Lots	Lot 1 Conception-réalisation	787 554 €
	Lot 2 Aménagement	9 425 284 €
	Lot 3 Entretien-maintenance	1 432 306 €
Hendaye		
Capacité	30 Places	soit 162 680 €/place
SHON	1 163 m ²	soit 4 196 €/ m2
Coût prévisionnel	4 912 308 € (titre V)	
Coût réel	4 880 422 €	
Durée du marché	16 mois	
Lots	Lot 1 Conception-réalisation	4 170 452 €
	Lot 2 Aménagement	98 072 €
	Lot 3 Entretien-maintenance	192 888 €

Dépenses d'investissement immobilier depuis la création des 2 CRA

PARIS VINCENNES	Surface (m2)	Nombre Retenus	Coût estimé (K€)	dépense réelle (K€)	Début	Fin
Création d'une zone accueil / vestiaires / gestion et création CRA 2 dans le bâtiment C à 80 places et relogement des services présents dans le bâtiment C	2390	80	5 000	4 498	Avril 2005	Juin 2006
CRA 1 mise aux normes	1373	140	4 125	2 723		
Extension CRA 2 à 140 places	780	(80) + 60		Janvier 2006	Janvier 2007	
Réfection des réseaux du site (réseaux VRD)				1 116	Septembre 2006	Fin avril 2007
	4082	280	9 125	8 337		

Source : Préfecture de police

Dépenses liées aux incendies en 2007 et 2008 – coût futur CRA

CRA VINCENNES	Opérations	Calendrier	Coût prévisionnel (K€)	Dépenses réelles (K€)
CRA 1	Reconstruction du Bât E suite à incendie du 24 janvier 2007	Travaux de juin 2007 à novembre 2007	2 350	1 311

(partie relative à la Guyane)**Guyane : occupation du CRA de Cayenne depuis 2003**

	Nombre de retenus	Taux d'occupation
2003	3799	82 %
2004	3568	77 %
2005	4183	59 %
2006	5206	69 %
2007	5299	49 %
2008	3972	50 %

Guyane : nombre de jours passés par retenus au CRA de Cayenne

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de jours passés par retenus	3	3	2	1,8	1,3	1,5

Guyane : entrées et sorties au CRA de Cayenne

	Retenus	Reconduits	Libérés	reconduits/retenus
2006	5206	4288	918	82,3 %
2007	5299	4008	1291	75,6 %
2008	3972	3182	790	80,1 %

(Partie relative aux LRA)**Liste des LRA permanents et temporaires au 31/12/2008**

PREFECTURES		LRA PERMANENTS			LRA TEMPORAIRES		
		Nombre de LRA	Nombre places	Adresse	Nombre de LRA	Nombre places	Adresse
01	ain	0			0		
02	aisne	1	4	Commis.Soissons	0		
03	allier	0			0		
04	alp.hte prov.	0			0		
05	htes alpes	0			0		
06	alp.marit.	0			0		
07	ardèche	0			0		
08	ardennes	1	6	DDPAFCharleville-Mézières	0		
09	ariège	0			0		
10	aube	1	4	commis.Troyes	Oui	Différents hôtels	
11	aude	0			0		
12	aveyron	0			0		
13	bouch.rhône	0			0		
14	calvados	0			0		
15	cantal	0			0		
16	charente	1	2	commis. Angoulême	0		
17	char.marit	0			0		
18	cher	1	2	Commis. Bourges	0		
19	corrèze	0			0		
2A	corse du sud	1	6	DDPAF Campo dell'Oro	0		
2B	hte corse	1	7	commis.Bastia	0		
21	côte-d'or	0			0		
22	côte d'armor	1	2	commis. St Brieuc	0		
23	creuse	0			6	différ. Hôtels	
24	dordogne	0			0		
25	doubs	1	2	DDPAF Pontarlier	0		
26	drôme	0					
27	eure	0			Oui	différ. Hôtels	
28	eure-et-loir	2	3	Com.Chartres(2)com.Dreux(1)	0		
29	finistère	1	8	Commis.Brest	0		
30	gard	0			0		
31	hte garonne	0			0		
32	gers	0			0		
33	gironde	0			0		
34	hérault	0			0		
35	ille-et-vilaine	1	3	Commis. Rennes	Oui	différ. Hôtels	
36	indre	1	2	commis. Châteauroux	Oui	différ. Hôtels	
37	indre-et-loire	1	6	commis. Tours	0		
38	isère	0			0		

PREFECTURES		LRA PERMANENTS			LRA TEMPORAIRES		
		Nombre de LRA	Nombre places	Adresse	Nombre de LRA	Nombre places	Adresse
39	jura	0			0		
40	landes	0			0		
41	loir et cher	1	3	Maison appart.mairie Blois	2		CRJS Blois+ 1 hôtel
42	loire	1	4	Hôtel	0		
43	hte-loire	1	2	Hôtel	0		
44	loire-atl.	1		Commis. Nantes	Oui		commis. Nantes
45	loiret	1	1	commis. Montargis	0		
46	lot	0			0		
47	lot et garonne	1	2	commis. Agen	0		
48	lozère	0			0		
49	maine-et-loire	1	3	Commis. Angers	1		Hôtel
50	manche	1	18	hôtel Atlantique	0		
51	marne	1	2	commis. Reims	0		
52	hte marne	0			2		Hôtels
53	mayenne	1	2	commis. Laval	0		
54	meurthe-mos.	3	11	Com. Nancy,Toul,PAF Longwy	0		
55	meuse	0			3		2 commis.+DDPAF Ecouv.
56	morbihan	0			5		Hôtels
57	moselle	2	20	commi. Metz+ gare Forbach			
58	nièvre	0			0		
59	nord	1	8	DDPAF Anzin (59410)	0		
60	oise	2	4	Commis. Creil et Compiègne	0		
61	orne	0			0		
62	pas de calais	0			0		
63	puy de dôme	0			0		
64	pyrén.atlant.	0			0		
65	htes pyrén.	0			0		
66	pyrén.orient	1	6	Hôtel	0		
67	bas-rhin	0			0		
68	ht-rhin	1	10	DDPAF St Louis	0		
69	rhône	0			0		
70	hte-saône	0			0		
71	saône et loire	1	2	Hôtel Escatel à Mâcon	0		
72	sarthe	1	8	local au-dessus com.Allonnes	0		
73	savoie	1	8	maison Desbords gare SNCF	0		
74	hte savoie	0			0		
75	seine	0			0		
76	seine marit.	2	6	Le Havre Dieppe	0		
77	seine-marne	1	6	Commis. Chessy	0		
78	yvelines	0			0		
79	deux-sèvres	0			1	2	commissariat de Niort
80	somme	0			Oui		commis.hôtel depuis 07/08

PREFECTURES		LRA PERMANENTS			LRA TEMPORAIRES		
		Nombre de LRA	Nombre places	Adresse	Nombre de LRA	Nombre places	Adresse
81	tarn	0			0		commissariat de Toulon
82	tarn-garonne	0			0		
83	var	0			1		
84	vacluse	0			0		
85	vendée	0			0		
86	vienne	1	2	Commis. Poitiers	0		
87	hte-vienne	1	4	commis. Limoges	0		
88	vosges	1	1	commis. Epinal	0		
89	yonne	2	4	commis. Auxerre et Sens	0		
90	territ. de belf.	1	4	DDPAF de Delle	0		
91	essonne	0			0		
92	hauts-seine	1	22	DDSP Nanterre	0		
93	seine st denis	0			0		
94	val de marne	1	14	commis. Choisy-le-Roi	0		
95	val d'oise	1	16	commis. Cergy	0		
	Réunion	0			1		Hôtel
	Mayotte	0			0		
	Nlle calédonie	1	1	Nouméa			
	Polynésie fr.	1	8	DDPAF Aéroport Tahiti	0		
	Guadeloupe	1	10	ST Martin	0		
	Guyane	1	6	DDPAF St Georges	0		
	Martinique	2	15	DDPAF+comm. Lamentin	0		
	TOTAUX	56	290				

(Partie relative aux reconduites)**Nombre de mis en cause liés aux infractions aux conditions générales d'entrée et de séjour des étrangers (en métropole)**

SERVICES	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variation 2003-2008 (en %)
POLICE	56 768	61 538	77 478	83 813	94 938	102 139	79,92
- sécurité publique	10 810	14 886	15 671	19 096	22 137	22 541	108,52
- PAF	41 654	42 090	55 687	56 692	62 296	70 934	70,29
- PJ	15	24	22	34	17	20	33,33
- PP	4 289	4 538	6 098	7 991	10 488	8 644	101,54
GENDARMERIE	2 255	2 680	5 336	6 549	8 618	9 553	323,64
TOUS SERVICES	59 023	64 218	82 814	90 362	103 556	111 692	89,23

Source : Source : Cour des comptes à partir des données fournies par le MIINDS

Évolution du nombre de retenus en métropole et outre-mer

	2005	2006	2007	2008
Métropole	29257	32817	35246	34592
Outre-mer	8726	16906	16831	17376
Total	37983	49723	52077	51968

Source : Cour des comptes à partir des données du MIINDS

Bilan d'activité de la PAF Pas-de-Calais 2006 - 2008

	2006	2007	2008
Interpellations	22210	26353	36894
Garde-à-vue	9141	11440	11384
Mesures exécutées	1452	1319	1731

Bilan d'activité du CRA de Coquelles 2006 - 2008

	2006	2007	2008
Nombre de retenus	2227	2393	2490
Retenus effectivement reconduits	1514	1228	1533
Dont réadmissions	1102	985	1289

Annexe n°3 : Les personnes rencontrées

SERVICE	FONCTION	NOM, PRENOM
MINISTERE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTEGRATION, DE L'IDENTITE NATIONALE ET DU DEVELOPPEMENT SOLIDAIRE		
SECRETARIAT GENERAL	Secrétaire général	Patrick STEFANINI
	Sous –directeur de l'administration et des finances	Rémy-Charles HAMON
	Adjoint au sous-directeur	Thierry VILLET
	Chef du bureau de l'exécution budgétaire	Sylvie HAMON
DIRECTION DE L'IMMIGRATION	Directeur	Francis ETIENNE
	Adjoint au directeur	Jean de CROONE
	Sous-directeur lutte contre les fraudes, des contrôles et de l'éloignement	Eric DARRAS
	Chef du bureau de l'éloignement	Michelle PEILLE
MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES		
Direction de l'administration de la police nationale (DAPN)	Sous-directeur de l'administration générale et des finances	Xavier INGLEBERT
	Chef du bureau des budgets, de l'équipement	Pierre MAITROT
Direction de l'évaluation, de la performance, des affaires financières et de l'immobilier (DEPAFI)	Sous-directeur des affaires immobilières	Pascal SANJUAN
	Chef du bureau des affaires immobilières de la police nationale	Jocelyn DUPONT
Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF)	Directeur	Jean-Yves TOPIN
	Sous-directeur immigration irrégulière et services territoriaux	Fernand GONTIER
	Chef du pôle central éloignement	Alexis MARTY
	Sous-directeur des ressources	Patrick HAMON
	Adjoint au sous-directeur	Jean-Marc FAY
Direction centrale de la sécurité publique (DCSP)	Chef de la division de l'ordre public	Nicolas de LEFFE
Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)	Service des opérations et de l'emploi / sous-directeur Sécurité publique et sécurité routière	Col Hervé RENAUD
	Adjoint au chef du bureau sécurité publique	Cne Thierry PERRET
	Service des soutiens et des finances / sous-direction administration et financière / chef du bureau planification programmation budgétaire	Col Laurent TAVEL

PREFECTURE DE POLICE DE PARIS		
	Directeur de cabinet	Christian LAMBERT
	Sous-directeur de la police territoriale DPUP	Philippe CARON
	Directeur adjoint DFCPP	Hervé LUTAUD
	Chef du Service de Garde des CRA	Bruno MAREY
	Adjoint au chef du bureau des étrangers (8° bureau)	Maxime FEGHOULI
DIVERS		
Contrôle général des lieux de privation de liberté	Contrôleur général	Jean-Marie DELARUE
CIMADE	Secrétaire général	Laurent GIOVANNONI
VISITES DE CENTRES ET LOCAUX DE RETENTION ADMINISTRATIVE		
LRA de BASTIA	Secrétaire général de la préfecture de la haute-Corse	Jean-Marc MAGDA
	Directeur de cabinet du préfet de Haute-Corse	Antoine POUSSIER
	Directeur des libertés publiques et des collectivités locales	Jean-François CASTA
	Chef du bureau des libertés publiques	Gérard ANTOGNETTI
	Directeur départemental de la sécurité publique - DDSP	Dominique GUISEPPI
	Adjoint du DDSP	Eric EUDES
	Responsable du SGO	Jean-Marc ANTONETTI
	Directeur départemental de la PAF	Guy ADAMI
	Directeur du collectif AVA BASTIA	Laurent MEGE
CRA de BOBIGNY	Secrétaire général de la préfecture	Serge MORVAN
	Directrice du service des étrangers	Arlette MAGNE
	Adjoint du DDSP – commissaire central adjoint	Nicolas VIOLLAND
	DDSP – chef du service de gestion opérationnelle	Patrick BALSÀ
	Chef du CRA	Jean-Yves COSSU
CRA de BORDEAUX	Préfet délégué pour la sécurité pour la zone de défense Sud-Ouest	Jean-Marc FALCONE
	Directeur de la réglementation et des libertés à la préfecture	Françoise JAFFRAY
	Secrétaire général adjoint du SGAP Sud-ouest	Bruno CLEMENCE
	Directeur des finances au SGAP Sud-Ouest	Jean-François DOTAL
	Commandant, adjoint à la DDSP de Gironde, responsable du CRA de Bordeaux	Michel MALET
	Représentant de la CIMADE au CRA	Marie-Neiges LAFON
	Directeur de la PAF	Denis PAJAUD

CRA de CAYENNE (Guyane)	Préfet de Guyane	Jean-Pierre LAFLAQUIERE
	Secrétaire général de préfecture	Thierry DEVIMEUX
	Directeur de cabinet du Préfet	Johann MOUGENOT
	Procureur du TGI de Cayenne	François SCHNEIDER
	Vice-Président du TGI	JOUANGUY
	Vice-Président du Tribunal administratif	Jean-Pierre VOGEL
	Directeur adjoint de la Sécurité Publique	Laurent SIMON
	Chef du service administratif et technique de la Police Nationale (SATPN)	André DEDIEU
	Chef du bureau des Finances au SATPN	Xavier TESSEYRE
	Directeur adjoint de la PAF	Philippe DUPORGE
	Chef du bureau budgétaire à la PAF	Philippe DUMUZOIS
	Responsable du CRA de Cayenne	Philippe DIDIER
	Représentant de l'ANAEM au CRA	MONTINARI
	Commandant des forces de Gendarmerie en Guyane	François MULLER
	Sous-Préfet de Saint-Laurent du Maroni	Jean-Marie NICOLAS
	Chef du bureau étranger à la sous-préfecture	Roger BUR
	Secrétaire général de la sous-préfecture	Christophe COELHO
	Responsable de la PAF à Saint-Laurent	Stéphane LAVIGNE
Commandant de la gendarmerie à Saint-Laurent	Jean-Charles METRAS	
Responsable de la PAF à Saint-Georges	Pascal ROBILLART	
LRA de CERCOTTES	Directeur de cabinet du préfet	Frédéric POTIER
	Secrétaire général de préfecture	Michel BERGUE
	Directrice de la réglementation	Sylvie GONZALEZ
	Chef du bureau des nationalités	Thierry NOEL
	Commandant du groupement départemental de gendarmerie	Col François AUBERT
	Adjoint au commandant du groupement départemental de gendarmerie	Lcl François GAULTIER
	Chef du LRA	Adj Thierry FRERE
CRA de COQUELLES	Préfet du Pas-de-Calais	Pierre de BOUSQUET DE FLORIAN
	Secrétaire général de préfecture	Raymond LE DEUN
	Sous-Préfet de Calais	Gérard GAVORY
	Directeur de la citoyenneté à la préfecture	Jean-Pierre SUDRIE
	Chef du pôle étranger à la préfecture	Cédric VERLINE
	Chef du bureau finances à la préfecture	Arnaud PAVONE
	Directrice départementale de la PAF	Marie-Hélène JUSTO
	Directrice départementale adjointe de la PAF	Valérie MINNE
	Responsable du CRA	Eric BUISINE
	Responsable adjoint de la PAF aux finances	Mélanie MUSA
	Responsables de l'ANAEM	Sylvie CABE Thibaut DU SOULIER
	Responsable CIMADE	Andry RAMAHERIMANANA

*Communication adressée à la commission des finances du Sénat
En application de l'article 58. 2 de la LOLF*

CRA de LYON	Préfet délégué à la sécurité et à la défense	Xavier de FURST
	Directrice de la réglementation	Michèle DENIS
	Chef du bureau du service des étrangers	Stéphane BEROUD
	Secrétaire général du SGAP	Gilles BERNARD
	SGAP – directrice des affaires financières	Martine ROCHE
	Directeur zonal de la PAF	André PICHON
	Chef du CRA	Stéphane GOUX
	Représentant de la Cimade	Hassane N'DAWO
CRA de MARSEILLE	Préfet délégué à la sécurité et à la défense	Jean-Luc MARX
	Secrétaire général adjoint de la préfecture	Christophe REYNAUD
	Chef du bureau du service des étrangers	Jean DESAGE
	Secrétaire général du SGAP	Damien de VOISSOUX
	Directeur zonal de la PAF	Bernard REYMOND-GUYAMIER
	Chef du CRA	Elisabeth LECLERC
	Représentant de la Cimade	Birgit BRETTON
CRA de MESNIL-AMELOT	Préfet de Seine-et-Marne	Michel GUILLOT
	Directeur de cabinet du préfet	Philippe CURE
	Secrétaire générale de préfecture	Colette DESPREZ
	Directrice de la citoyenneté et de la réglementation	Catherine ACACIO
	Chef du bureau des étrangers	Martine MALIGNE
	Cdt en second, Gendarmerie de S-et-Marne	François BLOTTIAUX
	Chef du bureau budget et administration, région de gendarmerie d'Ile-de-France	Bertrand BUFFAT
	Capitaine, responsable du CRA	Emmanuel BOUCHE
	Représentantes de la CIMADE	Clémence RICHARD Annette HURAU
LRA de NANTERRE	Directrice de cabinet du préfet	Josiane CHEVALIER
	Directrice de la population et de la citoyenneté	Claire DELROS
	Directeur départemental de la sécurité publique	Christian SONRIER
	Chef du service gestion opérationnelle - DDSP	Didier VINCENTI
	Chef du service de l'ordre public	Thierry DUQUESNEL
	Chef du LRA	Michel JAMBU
CRA de PALAISEAU	Préfet	Jacques REILLER
	Secrétaire général	Michel AUBOUIN
	Directeur de l'identité et de la nationalité	François GARNIER
	Chef du bureau de l'éloignement	Robert TEXIER
	Chef du bureau des finances	Sophie FARGE
	Directeur départemental de la PAF	Jean-Marc LAFON
	Chef du CRA	Sylvain BRUNJAIL

CRA de PAMANTZI (Mayotte)	Préfet	Denis ROBIN
	Secrétaire général	Christophe PEYREL
	Directeur de la réglementation	Didier BERNARD
	Chef du bureau du service des étrangers	Franck DUGOIS
	Chef du SATPN	Voahanguy JIMENEZ
	Directeur de la PAF	Yvon CARRATERO
	Chef du CRA	Thierry BOUREAUD
	Directrice des affaires sanitaires et sociales	Danielle MOUFFART
	Vice-président du TSA	Claude SARTHOU
	Procureur général près du TSA	Marc BRISSET-FOUCAULT
	Présidente du TPI	Thérèse RIX-GEAY
	Procureur près du TPI	Gilles ROGNONI
LRA de POITIERS	Préfet de la Vienne	Bernard TOMASINI
	Secrétaire général de Préfecture	Jean-Philippe SETBON
	Directeur de la réglementation et des libertés publiques à la préfecture	Isabelle ROYER
	Chef du bureau des étrangers	Stéphanie MONTEUIL
	Directeur départemental de la Sécurité Publique	Patrick COURTADE
CRA de VINCENNES ET PARIS-DEPOT	Préfecture de Police – directeur de cabinet du préfet de police	Christian LAMBERT
	Préfecture de Police – directeur adjoint direction des finances	Hervé LUTAUD
	Préfecture de Police – sous-directeur de la police territoriale	Philippe CARON
	Adjoint au chef 8° bureau de la DPG	Maxime FEGHOULI
	Préfecture de Police – chef du CRA	Bruno MAREY
	Représentante de la Cimade à Paris-dépôt	Aurélie VAUGRENARD
	Représentant de la Cimade Vincennes	Nabil HEGI

Annexe n°4 : Quelques éléments sur les politiques de rétention dans divers pays européens

La présente annexe présente quelques éléments sur les politiques de rétention dans les pays européens. Les informations collectées proviennent de trois sources :

- les travaux du Parlement européen. Celui-ci a diligenté en 2006 une enquête sur les conditions des ressortissants de pays tiers retenus dans des centres au sein des 25 pays qui constituaient l'Union européenne à cette date. Le rapport de synthèse a été publié au mois de décembre 2007.

Quelques enquêtes complémentaires ont été menées en 2008 (Pologne en avril 2008, Chypre en mai 2008, Danemark en avril 2008), avec des rapports de visite.

Sur proposition de Mme Martine Roure, députée, la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen a adopté en janvier 2009 une résolution sur la mise en œuvre dans l'Union européenne de la directive 2003/9/CE sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés. Celle-ci comporte quelques éléments et recommandations sur la situation dans les centres de rétention.

- les informations issues du réseau européen de l'immigration. Celui-ci, qui comprend les différentes autorités nationales chargées de ce sujet, permet des échanges d'information. La Cour, via le ministère de l'immigration, a posé en février 2009 deux questions sur les modalités organisationnelles de rétention des étrangers en situation irrégulière et les garanties juridiques dont jouissent ces étrangers pendant leur rétention. 17 pays ont répondu, mais certains de façon assez sommaire.

- les informations de notre réseau diplomatique. La Cour a interrogé sur ces mêmes sujets les ambassadeurs de France dans cinq pays de l'Union européenne (Grande-Bretagne, Allemagne, Italie, Espagne, Grèce). Trois d'entre eux ont répondu avec des informations précises et complètes.

Cette annexe ne prétend pas à l'exhaustivité, mais à la description de certaines grandes caractéristiques et problèmes des lieux de rétention en Europe, en mettant notamment l'accent sur les aspects qui peuvent intéresser la France.

1) Les caractéristiques de la rétention

a) Les autorités en charge des centres fermés

Les centres fermés destinés à la rétention des étrangers sont le plus souvent placés sous la responsabilité d'entités relevant d'un ministère en charge des affaires intérieures (police, police des frontières). Plus rarement, ils peuvent dépendre du ministère de la Justice (ex : Hongrie, Danemark, Pays Bas), d'un ministère créé spécialement pour les questions de migrations (ex : Finlande) ou d'une autorité administrative spécifique en charge des étrangers (ex : République Tchèque, Suède).

La gestion des centres peut être, dans certains pays, confiée à des autorités administratives décentralisées (ex : Allemagne, Finlande).

Dans d'autres pays, le gouvernement sous-traite tout ou une partie de la gestion des centres à des sociétés privées (ex : Royaume Uni, République Tchèque, Portugal, Pays Bas).

Dans la plupart des cas, le personnel présent est constitué quasi exclusivement de personnels en charge de la sécurité : gardiens, policiers, garde frontières, personnel de sécurité privé (ex : Pologne, Espagne, Malte, Grèce, Chypre, Lituanie, Estonie, Hongrie, ..).

b) La population présente dans les centres fermés

De façon générale, les étrangers sont placés dans les centres en raison de l'irrégularité de leur situation au regard des dispositions légales relatives à l'entrée au séjour sur le territoire national. Des demandeurs d'asile non autorisés à entrer ou déboutés de leur demande, des étrangers ayant commis des infractions pénales peuvent être aussi retenus dans ces centres.

Dans certains pays, certains étrangers en situation irrégulière sont - ou peuvent être - retenus dans des établissements pénitentiaires classiques (Irlande, Royaume Uni, Grèce) ou dans des commissariats de police (Chypre, Grèce).

Deux catégories de centres de rétention : le cas de la Pologne

La Pologne est confrontée à une arrivée importante de ressortissants ukrainiens et biélorusses et à un afflux de demandeurs d'asile en provenance de Tchétchénie.

La durée de rétention dans les treize centres fermés est de douze mois maximum et le régime est assimilé à la détention : configuration des locaux construits pour des détenus de droit commun, confinement des retenus dans leur cellule, limitation des promenades à l'air libre.

Il y a deux types de centres de rétention : cinq centres gardés d'environ 140 places chacun (dont un géré par la police et les autres par les gardes aux frontières) et 14 centres d'expulsion d'environ 30 places en moyenne (dont quatre géré par la police et les autres par les gardes aux frontières), plus petits et avec des conditions plus strictes, destinés en principe à ceux qui ne respectent pas les règles dans les centres gardés.

Ce système a l'avantage de gérer dans de meilleures conditions les populations les plus difficiles.

c) La durée de la rétention

La durée maximale de rétention fait l'objet de réglementations nationales très diverses. Dans certains pays, elle n'est pas limitée par la loi, ce qui peut conduire à des périodes de privation de liberté pour raisons administratives se comptant en années. Cette absence sera corrigée lors de la transposition de la directive européenne, qui prévoit l'obligation d'une durée maximale qui ne soit pas supérieure à six mois, et à dix-huit mois dans certaines conditions.

L'existence d'une durée maximale longue ne signifie pas forcément que la durée réelle l'est, car elle peut s'accompagner d'un contrôle particulièrement étroit de la justice sur les motifs de la rétention. Au Pays-Bas, par exemple, il y a plusieurs durées maximales de rétention en fonction de différentes caractéristiques, demande de titre de séjour ou d'asile en cours, documents d'identité disponibles,.... Mais la rétention n'est autorisée que si elle est d'une « nécessité absolue », sous le contrôle du juge.

Dans d'autres pays, la durée est plus courte, mais les étrangers libérés parce que la mesure de reconduite n'a pas pu être mise en œuvre peuvent être à nouveau arrêtés et placés en centre de rétention.

d) Les populations vulnérables

Les populations vulnérables, les victimes de tortures ou de traite des êtres humains, les personnes ayant besoin de soins de santé particuliers, les femmes enceintes et les mineurs, ne sont pas toujours identifiées et traitées en tant que telles.

Les enfants bénéficient le plus souvent d'espaces réservés où le régime de rétention est en général assoupli et où quelques aménagements sont prévus (salles de jeux, jouets). Mais le droit à l'éducation est loin d'être toujours garanti, ce qui est très problématique lorsque la rétention dure plusieurs mois.

Selon la résolution du Parlement européen, les conditions de vie, le régime alimentaire, le rythme de vie et l'environnement matériel et humain de la rétention ne sont pas adaptés à la vie d'enfants. C'est pourquoi ce texte demande que la rétention des mineurs soit, par principe, interdite, et que le recours à la rétention des mineurs avec leurs parents soit exceptionnelle et ait pour objectif de préserver l'intérêt supérieur de l'enfant.

2) Les conditions de fonctionnement des centres de rétention

a) Les locaux

La plupart des centres ont été aménagés dans des locaux existant qui ont été réaffectés : anciennes casernes (ex : Malte, Hongrie, Pologne), hangars ou anciens entrepôts de marchandises désaffectés (ex : Grèce). Certains pays ont utilisé d'anciennes prisons (ex. : Belgique, Espagne) ou ont aménagé des zones séparées (ex : Royaume Uni, Irlande, Chypre, Grèce, Luxembourg, Autriche). Des grilles, des barbelés et des dispositifs de sécurité ont été ajoutés.

Compte tenu de la vétusté de certains bâtiments ou du caractère précaire des structures utilisées, des problèmes liés à l'insalubrité ou au mauvais état général des locaux ont été fréquemment relevés (ex : Chypre, Italie, Malte, Grèce).

L'état de délabrement et le manque d'hygiène de certains centres de rétention est manifeste. La résolution du Parlement européen dénonce cette situation et demande la mise en place d'instances indépendantes de contrôle.

Dans d'autres pays, les centres de rétention sont en revanche équipés correctement, y compris d'équipements de gymnastique et d'accès internet.

Une salle de sport dans le centre de rétention au Danemark

Le Danemark ne dispose que d'un seul centre de rétention, à Sandholm. Il a une capacité de 118 places et est géré par le ministère de la Justice. La durée de rétention est très variable, de quelques jours à plusieurs mois.

Ce centre, où les conditions de vie sont, selon les parlementaires européens, globalement acceptables, bénéficie d'une salle de gymnastique. Les autorités danoises considèrent que cet équipement joue un rôle positif important pour le moral des retenus et la vie dans le centre.

b) Le régime de rétention

Dans la très grande majorité des cas, un régime de rétention de type carcéral est appliqué aux étrangers retenus pour raisons administratives. Les exemples sont multiples : le menottage des retenus lors des transferts, la confiscation des téléphones portables, l'application de règles disciplinaires souvent très contraignantes, contenues dans des règlements intérieurs très variés, parfois laissées à l'appréciation des directeurs de centres.

Le recours au placement des retenus en cellules d'isolement pour des raisons de natures diverses peut donner lieu à des pratiques arbitraires.

La résolution du Parlement européen invite les États membres à améliorer le contact entre les personnes placées en rétention et le monde extérieur, y compris en permettant des visites régulières, en améliorant l'accès aux communications téléphoniques et en généralisant l'accès gratuit à Internet.

c) Les conditions matérielles et d'hygiène

Les conditions matérielles et d'hygiène sont extrêmement variables. Ainsi à Chypre, à Malte, en Espagne, en Italie, en Grèce, les conditions dans certains centres ont été considérées comme ayant un caractère inhumain et dégradant. Dans ces lieux se cumulent en général des constats de grande promiscuité des retenus et de surpopulation des centres, ainsi que l'absence d'éléments nécessaires à l'hygiène de base.

Les difficultés des pays récents entrants dans l'Union européenne et en première ligne en matière d'immigration clandestine : le cas de Malte

Depuis 2001, Malte fait face à des arrivées importantes de migrants arrivants par mer (entre 1200 et 1500 personnes par an), en provenance d'Erythrée, du Soudan, de Somalie et de pays d'Afrique de l'Ouest, ayant transité par la Libye.

Malte a retenu le principe de la rétention systématique de tous les migrants et demandeurs d'asiles appréhendés. La durée maximum est de 18 mois pour les premiers et 12 mois pour les seconds.

Trois centres de rétention d'une capacité totale de 1700 places sont gérés par l'armée et la police. Le rapport issu de la visite des parlementaires européens montre des conditions d'hébergement et d'hygiène extrêmement dégradées (dortoirs exigus ou tentes, locaux dégradés, douches cassées, pas d'eau chaude, nourriture donnée dans des conteneurs sans assiette ni couvert,...) et l'absence de représentants d'ONG.

Dans les centres fermés où les locaux sont relativement bien entretenus, c'est la configuration des lieux qui peut poser problème, du fait de l'étroitesse des cellules, des espaces de sortie à l'air libre très limités et sinistres, l'absence ou insuffisance de locaux collectifs (Pologne, Irlande, Royaume Uni, Pays Bas).

d) Les incidents signalés en rétention

Des émeutes et incendies volontaires sont parfois provoqués par les retenus en signe de protestation contre leurs conditions de rétention (ex : au Luxembourg en janvier 2006, au Royaume Uni en novembre 2006, ...). Des cas de retenus faisant une grève de la faim en signe de protestation, des suicides et des tentatives de suicides ont été signalés dans de nombreux centres. Des actes de violence et d'abus perpétrés contre les retenus (violences physiques, abus sexuels, matraquages) ont été signalés par les étrangers retenus

et par les associations intervenant dans les centres (ex : Malte, Chypre, Espagne, Italie, Pologne, Autriche...).

3) Les droits de retenus

a) L'accès des ONG

Dans beaucoup de pays, il a été noté que les ONG étaient insuffisamment présentes dans les centres, soit par manque de moyens pour s'y rendre régulièrement, soit parce que les autorités freinent cet accès (ex : Allemagne, Grèce, Malte). Leur présence permet pourtant aux retenus d'avoir accès à un conseil indépendant les aidant à comprendre l'état de leur situation. La présence d'intervenants non gouvernementaux dans les centres fermés a parfois été négociée avec les autorités.

b) Le soutien social

La présence de travailleurs sociaux chargés d'un accompagnement social des retenus est loin d'être assurée dans tous les pays et dans tous les centres.

La plupart du temps, ce service social est organisé et financé par les autorités mais il est parfois fourni par des associations ayant accès aux centres. Selon les situations, l'impact de ces services peut être variable en fonction de la qualité et de la quantité des services (formation et disponibilité des travailleurs sociaux) et de la nature du suivi social.

c) L'accès aux droits

Le défaut d'accès des retenus à des informations sur leurs droits a été fréquemment relevé (ex : Allemagne, Belgique, Autriche, Espagne, Grande-Bretagne, Grèce, Italie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, ...).

L'information se résume souvent à des documents écrits (brochure d'information sur les droits) mis à la disposition des étrangers ou affichés sur les murs dans plusieurs langues.

Par manque de moyens, ou du fait de l'absence d'un système d'aide juridictionnelle, les retenus ne peuvent pas toujours avoir recours à un avocat. Les associations n'ont pas toujours les moyens suffisants pour assurer des permanences régulières dans les centres.

Dans certains centres de rétention, comme en Allemagne, il est fait un effort pour convaincre l'étranger de rentrer volontairement dans son pays, à travers l'assistance et le conseil.

d) L'accès aux soins médicaux

Des permanences médicales de médecins et/ou d'infirmières peuvent ou non être assurées à l'intérieur des centres, de façon plus ou moins continue.

Leur prise en charge est assurée le plus souvent par des organisations désignées par les autorités nationales, organismes dépendant du ministère de la santé ou ONG (ex : Portugal).

Selon la résolution du Parlement européen, les demandeurs d'asile et les migrants se plaignent très souvent de l'insuffisance et de l'inadéquation des soins médicaux, des difficultés pour voir les médecins ou pour communiquer avec eux, du manque de soins

spécifiques (en particulier pour les femmes enceintes et les victimes de tortures) et de médicaments appropriés.

4) La rétention dans quelques grands pays européens

a) Le Royaume-Uni

Le Royaume-Uni dispose de dix centres de rétention dans lesquels sont retenus des ressortissants étrangers en instance d'éloignement. La capacité d'accueil est de 2 590 personnes. Un nouveau centre de renvoi pour hommes d'une capacité prévue de 426 places est en construction. A titre complémentaire, certaines prisons sont utilisées pour retenir des migrants ou des demandeurs d'asile qui ont commis une infraction pénale.

Sept centres sont gérés par des sociétés privées, sous contrat avec l'Agence à l'Immigration et aux Frontières (United Kingdom Border Agency) qui dépend du Home office. Les trois autres centres le sont par les services publics pénitentiaires. En revanche, l'Agence traite la gestion administrative de tous les étrangers en situation irrégulière.

En droit, la durée de rétention est illimitée, mais elle est dans la pratique d'un mois en moyenne.

En vertu d'un texte de 1971, les officiers d'immigration décident du placement – au nom du ministre de l'intérieur - en cas de vérification de l'identité, de procédure de demande d'asile accélérée ou d'attente à la reconduite à la frontière.

Le règlement pour les centres de rétention de 2001 spécifie les droits et obligations des personnes, les conditions matérielles de vie, les mesures de sécurité. Il prévoit la présence d'associations et d'une antenne médicale.

Dans les 24 heures suivant leur arrivée au centre, les retenus se voient notifier leur droit à obtenir l'assistance d'un avocat et un document écrit expliquant les motifs de leur rétention leur est remis. La décision administrative de placement peut faire l'objet d'un appel devant un juge judiciaire du tribunal pour l'asile et l'immigration selon trois voies de recours : en légalité, en habeas corpus, en application de la convention européenne des droits de l'homme et du « human right act » de 1998. La personne retenue peut demander autant de fois qu'elle le souhaite à être libérée sous caution.

b) L'Espagne

Les expulsions sont liées soit à la situation administrative irrégulière d'un étranger, soit à un trouble à l'ordre public ou à la commission d'une infraction pénale (crime ou délit puni d'une peine privative de liberté supérieure à un an).

Lorsque l'expulsion est prononcée par l'autorité judiciaire, la procédure est exécutée à la sortie du tribunal ou de la prison. Lorsqu'elle est prononcée par l'autorité administrative, l'étranger peut être invité à quitter le territoire dans les 72 heures ou être conduit dans un centre, au-delà de ce délai.

Il existe dix centres de rétention (centros internamientos extranjeros - CIE) hors les zones de transit. Le ministère de l'intérieur est responsable des normes nécessaires au bon fonctionnement et du règlement intérieur, qui fixe, entre autre, les règles de vie et d'hygiène.

La proposition de placement en centre est soumise, dans un délai de 72 heures, au juge d'instruction territorialement compétent. Il rend une décision écrite et motivée. Si la décision de placement est confirmée, la durée ne peut excéder 40 jours. La décision du juge peut faire l'objet d'un recours devant l'Audience Provinciale dont il dépend. Les recours contre la mesure administrative d'expulsion peuvent être formés devant le juge administratif territorial, puis en cas de confirmation, devant le juge administratif de la communauté autonome considérée.

A leur arrivée au centre, les retenus se voient notifier leur droit à obtenir l'assistance d'un avocat, d'un interprète. Un document écrit sur le centre et les règles de vie à y observer leur est remis. La présence d'ONG pour l'accès des retenus à des informations sur leurs droits est prévue.

La justice veille à ce que le retenu soit relâché dès qu'il est connu que la reconduite ne peut intervenir dans le délai de 40 jours qui constitue la durée maximale de rétention.

La mise en rétention d'un mineur ne peut être autorisée que si deux conditions sont réunies : la présence d'un de ses deux parents dans le même centre et un rapport favorable du service compétent.

c) L'Italie

Il existe trois catégories de centres fermés gérés par des associations ou organisations sous contrat avec le ministère de l'Intérieur (Croix rouge Italienne, coopératives catholiques). La police reste chargée de la surveillance des retenus dans les centres.

Les CPTA (Centres de Permanence Temporaire et d'Assistance) sont des centres où sont retenus les étrangers arrêtés en situation irrégulière faisant l'objet d'une procédure de reconduite à la frontière ou d'une procédure d'expulsion dans le cadre d'une procédure pénale. La durée maximale de rétention est de 60 jours.

Dans les CPA (Centres de Premier Accueil) sont maintenus des étrangers arrivant par voie maritime à la frontière. La durée de séjour est en principe limitée « *au temps nécessaire pour établir la légitimité de la présence de l'étranger sur le territoire* ». En pratique, la durée de rétention n'est pas limitée et peut se prolonger plusieurs mois, voire plusieurs années. Ces centres ont un statut hybride car ils devraient être théoriquement semi-ouverts mais les migrants y sont parfois retenus dans les mêmes conditions que dans les CPTA.

Dans les CID (Centres d'Identification pour demandeurs d'asile) sont maintenus des demandeurs d'asile le temps de leur identification, pour une durée théoriquement limitée à 20 jours mais qui dure en moyenne un mois. Gérés par des entités territoriales diverses (mairies ou provinces), le régime appliqué est variable en fonction des centres. Parfois semi-ouverts, certains CID ont le même régime que dans les centres de rétention fermés. Le recours au CID devait être marginal, mais cette pratique a été généralisée, ce qui conduit à une rétention systématique des demandeurs d'asile.

Les décisions de maintenir un étranger dans un CID ou dans un CPA dépendent essentiellement du nombre de places disponibles.

Tableau de synthèse des centres et durée de rétention en Europe

PAYS	Nombre de centres fermés	Nombre de places par centres fermés	Durée de rétention maximale
Allemagne	3 en zones de transit 32	De 20 à 530	14 jours (zone transit) 18 mois
Autriche	1 en zone de transit 5	De 20 à 200	10 mois
Belgique	2 en zone de transit 4	De 30 à 100	5 mois
Chypre	1 en zone de transit 3	De 20 à 70	36 mois
Danemark	1	118	Pas de durée maxi En 2007, durée moyenne de 42 j.
Espagne	12 en zone de transit 10	Jusqu'à 1500 (centres en Z.T) De 100 à 1500	40 jours
Estonie	1	42	Pas de durée maxi
Finlande	1	40	limite de deux mois, sauf rares exceptions
Grèce	1 en zone de transit 6	De 50 à 300	3 mois
Hongrie	6	De 20 à 200	12 mois
Irlande	2 en zone de transit 7	Non disponible	2 mois
Italie	14 Centres de permanence temporaire et d'assistance et Centres de premier accueil 7 centres d'identification pour demandeurs d'asile	De 50 à 1000	- 60 jours (Centres de permanence temporaire et d'assistance) - pas de durée maxi (centres de premier accueil) - 20 jours (Centres d'identification)
Lituanie	1 zone de transit 1	20	Pas de durée maxi
Luxembourg	1 zone de transit 1	25	3 mois
Malte	1 zone de transit 3	Jusqu'à 500	12 mois (demandeurs d'asile) 18 mois (autres)
Pays-Bas	1 zone de transit 6	Jusqu'à 472	durées maxi différenciées selon les situations
Pologne	13	De 20 à 132	12 mois
Portugal	5 en zone de transit 2	De 24 à 56 (centres en zone de transit) De 36 à 100	60 jours
République Tchèque	3 centres de réception (demandeurs d'asile) 4	Jusqu'à 200	Pas de durée maxi (centres de réception) 6 mois
Royaume-Uni	4 locaux de détention 10	100 places maxi (locaux détention) jusqu'à 300	Pas de durée maxi
Slovaquie	3 centres de réception (demandeurs d'asile) 2	Jusqu'à 700	30 jours (centres de réception) 6 mois
Slovénie	1 centre de réception (demandeurs d'asile) 1	Jusqu'à 220	6 mois (centre de réception) 12 mois
Suède	5	De 10 à 70	Pas de durée maxi