



PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU EURÓPSKY PARLAMENT
EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPAPARLAMENTET

Directorate-General Internal Policies

Policy Department C

Citizens Rights and Constitutional Affairs

Conditions des ressortissants de pays tiers retenus dans des centres (camps de détention, centres ouverts, ainsi que des zones de transit), avec une attention particulière portée aux services et moyens en faveur des personnes aux besoins spécifiques au sein des 25 Etats membres de l'Union Européenne.

Rapport de visite en France

Dr Philippe Chabasse
et
La Cimade

REF: IP/C/LIBE/IC/2006-181

SOMMAIRE

1. Cadre général sur la situation des migrants et demandeurs d’asile	3
Introduction	3
1.1 Nombre et typologie des centres d’accueil et centres fermés	5
1.2 Statistiques générales	12
1.3 Bibliographie	16
2. Visites sur le terrain	17
2.1 Constats généraux	18
2.2 Conclusion	24

1. CADRE GENERAL SUR LA SITUATION DES MIGRANTS ET DEMANDEURS D'ASILE

Introduction

A - Historique et évolution de la législation sur les étrangers et sur l'asile en France

Au XIXème siècle, deux facteurs sont à l'origine de l'apparition du droit moderne de l'étranger, le développement des communications et l'essor économique de l'Europe occidentale. Le régime juridique des étrangers est à cette époque marqué par une double préoccupation : leur présence sur le territoire ne doit pas causer de trouble à l'ordre public et ils ne doivent pas être une charge pour la collectivité nationale.

Mais la base du droit français contemporain dans ce domaine est constituée par l'**ordonnance de novembre 1945** relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Les objectifs politiques affichés sont de compenser les pertes dues à la guerre, par un apport de main-d'œuvre étrangère. Le régime du séjour se caractérise par un souci de stabiliser la présence des étrangers en France quand ils exercent une activité professionnelle.

Cette ordonnance provoque une forte augmentation des acquisitions de la nationalité française pour les étrangers déjà présents mais les procédures d'introduction, trop contraignantes dans un système économique libéral, découragent l'appel à la main d'œuvre étrangère. Celle-ci va toutefois augmenter fortement à partir du moment où les régularisations seront admises par l'administration.

La loi du 10 janvier 1980, première modification importante de l'ordonnance de 1945 est relative à la prévention de l'immigration clandestine. Elle durcit les conditions d'entrée en France et introduit l'exigence de garanties de rapatriement. Cette loi a pour objet de permettre que les étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement quittent effectivement le territoire français. Le gouvernement décide également de légaliser la « rétention administrative » quand l'étranger, à qui l'autorisation d'entrer sur le territoire est refusée, ne peut déférer immédiatement à ce refus.

La loi du 29 octobre 1981 marque une rupture avec les mesures prises par les gouvernements précédents. D'un côté, le refus de toute nouvelle immigration conduit à un durcissement des conditions d'entrée sur le territoire. Mais parallèlement le régime de l'expulsion, comme celui de la rétention administrative s'accompagnent de garanties importantes. Ainsi, ne sont plus expulsables les étrangers ayant tissé des liens particuliers avec la France, soit d'ordre familial, soit par la durée de leur séjour. Une procédure dérogatoire ne peut être engagée qu'en cas d'urgence absolue et de nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou la sécurité publique. La rétention administrative est placée sous le contrôle du juge judiciaire qui intervient au bout de 24 heures et n'en autorise la prolongation pour six jours au plus qu'à titre exceptionnel, si l'intéressé ne présente pas de garanties de représentation. Elle est strictement réglementée : information au procureur de la république, assistance d'un interprète, d'un conseil et d'un médecin, communication avec le consulat et une personne au choix de l'intéressé.

La loi du 26 novembre 2003 abolit partiellement la « double peine » et porte la durée maximale de la rétention à 12 jours. En zone d'attente elle donne un effet suspensif à l'appel du parquet, et au juge des libertés et de la détention elle donne la capacité de statuer dans des salles d'audience à proximité du lieu de maintien de l'étranger.

La loi rétablit le certificat d'hébergement et créé de nouveaux fichiers : validation des attestations d'accueil, empreintes digitales et photographies des ressortissants étrangers qui sollicitent la délivrance d'un titre de séjour, ou qui sont en situation irrégulière en France, ou qui font l'objet d'une mesure d'éloignement...Enfin, le bénéfice de la protection temporaire est accordé aux personnes appartenant à un « groupe spécifique » défini par décision du Conseil de l'Union Européenne et pour une durée maximale de trois ans.

Avec **la loi du 24 juillet 2006**, l'étranger en situation irrégulière est aujourd'hui destinataire de trois décisions contenues dans une seule et même décision préfectorale :

- la décision de refus, de retrait ou de non renouvellement d'un titre de séjour
- l'obligation de quitter le territoire français
- la décision fixant le pays de destination vers lequel il peut être renvoyé à compter de l'expiration du délai d'un mois

Cette mesure d'éloignement se substitue à l'invitation à quitter le territoire français, ainsi qu'à l'arrêté de reconduite à la frontière notifié par voie postale.

Ces différents éléments sont rassemblés dans le **Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile (CESEDA)**. Entré en vigueur le 1^{er} mars 2005, le CESEDA est divisé en huit livres :

- Livre I : dispositions générales
- Livre II : l'entrée en France
- Livre III : le séjour en France
- Livre IV : le regroupement familial
- Livre V : les mesures d'éloignement
- Livre VI : contrôles et sanctions
- Livre VII : le droit d'asile
- Livre VIII : dispositions communes et dispositions diverses

Ce rapide survol historique permet de constater que la politique d'immigration de la France est, au delà de la couleur politique des gouvernements qui l'ont mise en œuvre, la résultante d'un équilibre régulièrement remis en cause entre la situation économique du pays et la sensibilité de la population française à la présence des étrangers.

B - Situation géographique et enjeux des routes migratoires.

La France représente principalement pour les migrants un pays de destination. La région de Calais, et donc particulièrement le CRA de Coquelles, représentent toutefois une exception. Situés géographiquement à l'entrée du tunnel sous la Manche et à proximité du port détenteur du plus gros trafic de passagers et marchandises vers la Grande Bretagne, ces lieux concentrent les migrants pour lesquels la France n'est que la dernière étape avant le passage dans ce pays.

L'origine des migrants (plus souvent anglophones) et leur « statut » (nombre d'entre eux ont déjà fait l'objet, au décours de leur parcours, de mesure d'éloignement dans d'autres pays européens) conduisent à des situations spécifiques à cette région:

- ils sont souvent plus au fait des procédures
- ils sont moins « inquiets » face à une expulsion qui se fera souvent vers un autre pays européen (procédure Dublin)
- les passeurs, organisateurs des filières, sont parfaitement au courant, et en temps réel, des évolutions des procédures britanniques, ainsi que de l'importance de la présence policière britannique sur le port même de Calais. Le nombre de migrants fluctue souvent en fonction de ces évolutions

C - Dispositions dans le droit national protégeant les personnes vulnérables

➤ L'article L. 313 du CESEDA concerne spécifiquement les étrangers malades :

La carte de séjour temporaire (valable une année et renouvelable) portant mention « vie privée et familiale » est délivrée « à l'étranger résidant habituellement en France dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait entraîner pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité, sous réserve qu'il ne puisse effectivement bénéficier d'un traitement approprié dans le pays dont il est originaire ». La décision de délivrer la carte de séjour est prise par l'autorité administrative, après avis du médecin inspecteur de santé publique compétent. Le médecin inspecteur

ou le médecin chef peut convoquer le demandeur pour une consultation médicale devant une commission médicale régionale dont la composition est fixée par décret en Conseil d'Etat. »

➤ **L'article L. 316 du code concerne les étrangers victimes de la traite des êtres humains :**

La directive 2004/81/ CE du 24 juillet 2006 prévoit la délivrance d'un titre de séjour aux ressortissants de pays tiers victimes de proxénétisme et d'autres atteintes à la dignité humaine (exploitation de la mendicité, esclavagisme...) qui témoignent ou portent plainte contre les auteurs de ces infractions.

➤ **Enfin, l'article L. 711-1 protège les étrangers souhaitant bénéficier du statut de réfugié**

D - Impact de la directive européenne sur le retour des personnes en séjour irrégulier.

Le système français d'éloignement et de rétention est globalement plus favorable à la protection des étrangers en séjour irrégulier que les normes minimales proposées par la commission européenne. Une adoption du texte en l'état conduirait à un abaissement des principes de protection des personnes en instance d'éloignement en France. Des modifications restrictives pourraient avoir lieu en particulier dans les domaines suivants :

- une remise en cause de l'esprit général de la notion de rétention pour un remplacement par celle de « détention », plus large et plus aléatoire
- une primauté de l'administratif sur le judiciaire dans les mécanismes de contrôle
- un retour sur des protections acquises pour les personnes vulnérables en particulier la protection absolue contre l'éloignement des mineurs et de certaines personnes malades

(Source : rapport CIMADE 2005)

1.1 Nombre et typologie des centres d'accueil et centres fermés

Les centres accueillant des migrants sont schématiquement de quatre types : les zones d'attente, les locaux et centres de rétention et les centres d'accueil pour demandeurs d'asile. Seuls les trois premiers types de centres sont des lieux de privation de liberté.

S'il est interpellé à son entrée sur le territoire, le migrant est placé en zone d'attente (ZA).

Si sa demande d'asile n'est pas jugée « *manifestement infondée* », il lui est proposé un séjour en centre d'accueil (CADA) pendant la durée de la procédure d'examen de sa demande par l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA)

Si le migrant est interpellé sur la voie publique où si sa demande d'asile est jugée « *manifestement infondée* » il est placé en centre de rétention administrative (CRA) ou, si aucune place n'est immédiatement disponible, en local de rétention administrative (LRA).

A - Les zones d'attente

Les zones d'attente ont été instituées en 1992. Trois types de situations peuvent provoquer le maintien en zone d'attente d'un étranger :

- lorsqu'il n'est pas admis à entrer sur le territoire français ;
- lorsqu'il est en transit et ne peut entrer dans son pays de destination ;
- lorsqu'il sollicite son admission au titre de l'asile et que l'administration estime qu'il est nécessaire d'examiner si sa demande est manifestement fondée ou non.

La zone d'attente s'étend des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes. Elle peut inclure un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers concernés des « prestations de type hôtelier ».

Il y a plus de cent zones d'attente en France, mais le nombre exact et la localisation précise de chacune d'entre elles sont très difficiles à appréhender. Bon nombre n'existent que « sur le papier ». Dans la pratique, à une exception notable (la zone d'attente de l'aéroport de Roissy CDG), les zones d'attente se matérialisent la plupart du temps par des locaux réquisitionnés par l'administration (locaux de police, chambre d'hôtels...). La zone d'attente de l'aéroport Roissy CDG rassemble à elle seule 95% des arrivées d'étrangers enregistrées en zone d'attente.

➤ **Le cadre légal**

En principe, le maintien en zone d'attente ne peut excéder 20 jours au total. Toutefois, au terme des 4 premiers jours, le maintien en zone d'attente ne peut être prolongé que sur décision du juge des libertés et de la détention.

Durant ces 20 jours, la personne concernée :

- est informée dès son placement en zone d'attente de ses droits et devoirs ;
- reste libre de quitter à tout moment la zone d'attente pour une destination située hors de France ;
- peut bénéficier de l'assistance d'un interprète pour l'informer de ses droits ;
- peut demander l'assistance d'un médecin, d'un avocat et communiquer avec toute personne de son choix.

A l'échéance de ce terme, l'étranger est automatiquement admis sur le territoire. A tout moment au cours de cette période, l'étranger peut être admis sur le territoire français, notamment lorsque sa demande d'asile est considérée comme manifestement fondée ou que les suspicions qui pesaient sur les documents présentés lors du contrôle ont été levées.

En revanche, si le refus d'admission est définitif, l'étranger sera refoulé du territoire. Le réacheminement est en principe décidé à destination de la dernière ville de provenance et à la charge de l'entreprise de transport aérien, maritime ou routier. En cas d'impossibilité, il est refoulé vers l'Etat qui a délivré le document de voyage avec lequel il a voyagé. L'administration se rapproche alors des autorités consulaires de l'Etat présumé d'origine de l'étranger, aux fins d'identification et d'obtention d'un laissez-passer.

Les frais de prise en charge de l'étranger pendant le délai nécessaire à son réacheminement ainsi que les frais de ce dernier incombent à l'entreprise qui l'a débarqué en France. C'est la raison pour laquelle les contrôles effectués en passerelle des avions ont été systématisés à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle.

Si la police des frontières ne parvient pas à éloigner l'étranger, celui-ci est présenté devant le tribunal correctionnel pour « soustraction à l'exécution d'une mesure de refus d'entrée »: il s'agit d'un délit. Le tribunal prononce la plupart du temps une peine d'emprisonnement de trois mois (que le maintenu effectuera dans une prison), assortie ou non d'un sursis et/ou d'interdiction du territoire français.

➤ **Les mineurs isolés en zone d'attente**

Les mineurs isolés peuvent faire l'objet d'une mesure de placement en zone d'attente et subissent le même sort que les majeurs quant à la procédure qui est engagée à leur égard: entretien en vue d'une éventuelle admission sur le territoire au titre de l'asile, risque de refoulement, comparution devant le juge des libertés et de la détention, etc.

Les seules mesures particulières en leur faveur concernent d'une part un avis immédiat au Parquet, et d'autre part la désignation d'un représentant légal, l'administrateur *ad hoc*. Le juge des enfants peut également, dans certains cas, être amené à prononcer une mesure d'assistance éducative destinée à faire face à un danger caractérisé.

➤ **Le rôle du Parquet**

Le Procureur de la République exerce un contrôle sur les actes de la police aux frontières. Les décisions de maintien en zone d'attente et de son renouvellement sont portées à sa connaissance. Avant le quatrième jour et la comparution de l'étranger devant le juge des libertés et de la détention, le Procureur de la République qui fait partie de l'ordre judiciaire, est le seul à même de vérifier que tous les droits fondamentaux sont correctement respectés.

Pendant toute la durée du maintien, le Procureur de la République peut se rendre sur place pour vérifier les conditions de ce maintien et se faire communiquer le registre tenu par la police aux frontières et prévu par la loi. Il n'est cependant pas prévu que le Procureur de la République rende un rapport public.

Le Parquet doit par ailleurs être systématiquement avisé lors de l'arrivée aux frontières d'un mineur non accompagné et désigne un administrateur *ad hoc* parmi une liste qui est constituée auprès du tribunal de grande instance.

➤ **Le contrôle des droits**

La nécessité d'une intervention, même ponctuelle, de plusieurs intervenants en zone d'attente reprend une recommandation ancienne de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Un décret de mai 1995 détermine les conditions d'accès du délégué du HCR ainsi que des associations humanitaires¹ à la zone d'attente. Depuis 2005, les associations agréées peuvent accéder à tout moment en zone d'attente et autant de fois qu'elles le souhaitent sans présenter une quelconque demande préalable au ministère de l'intérieur². Elles peuvent s'entretenir confidentiellement avec les étrangers maintenus en zone d'attente. Ce droit d'accès «*doit s'exercer dans le respect des opinions politiques, philosophiques ou religieuses des étrangers maintenus*».

Les parlementaires sont également autorisés à effectuer des visites inopinées au sein de chaque zone d'attente. Ils peuvent saisir la Commission nationale de déontologie de la sécurité qui s'est à plusieurs reprises penchée sur des situations constatées en zone d'attente.

Un contrôle a enfin été institutionnalisé en 2003 via la création d'une Commission nationale de contrôle des centres de rétention et des zones d'attente (CRAZA). Cette commission est composée d'un magistrat de la Cour de cassation, un député, un sénateur, un conseiller d'Etat, une personne qualifiée en matière pénitentiaire, deux représentants associatifs, un représentant du ministère de l'intérieur et un autre du ministère chargé des affaires sociales. Elle procède à des contrôles dont l'administration doit être informée à l'avance. La commission établit un rapport qu'elle assortit le cas échéant de recommandations concernant les points qui font l'objet de son mandat, à savoir l'exercice des droits des étrangers placés dans la zone d'attente visitée, ainsi que le respect des normes relatives à

¹ Les associations habilitées sont aujourd'hui treize : Accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France (APSR), Amnesty international, section française, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), Cimade, Croix-Rouge française, France Terre d'asile, Forum réfugiés, Groupe accueil et solidarité (GAS), Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), Ligue des droits de l'homme, Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP), Médecins sans frontières, Médecins du monde.

² Ces conditions de visite soulèvent la question du rôle joué par les associations en zone d'attente. Initialement, la seule mission qui était reconnue était celle d'observateur : le mot «*accès*» avait d'ailleurs été préféré à celui de «*présence*». Le ministre de l'intérieur a estimé que «*l'accès des associations humanitaires n'était pas destiné à se substituer aux missions d'assistance juridique et matérielle assurées par l'administration mais traduisait une simple volonté de transparence*» Pourtant, ce même ministère a accepté d'engager des échanges avec certaines associations qui ont conclu avec lui des conventions par lesquelles de nouvelles missions étaient attribuées.

l'hygiène, la salubrité, la sécurité, l'équipement et l'aménagement de ces lieux. Ce rapport est adressé au ministre de l'intérieur.

La CRAZA n'est, de fait, entrée en fonction qu'en 2006. Son premier rapport est attendu à l'heure où nous écrivons ces lignes. Il semble de plus qu'elle puisse être supprimée face au projet de nomination en 2007 d'un « contrôleur des prisons ».

Parallèlement, le Comité européen pour la prévention de la torture et le Commissaire européen des droits de l'homme, peuvent également examiner les conditions de maintien des étrangers dans certaines zones d'attente.

B - Les centres de rétention administrative (CRA)

A la fin des années 1970, il était prévu de retenir les étrangers en instance d'éloignement dans des locaux pénitentiaires. La loi de 1981 a voulu marquer symboliquement une rupture et les locaux de rétention y sont expressément désignés comme « *ne relevant pas de l'administration pénitentiaire* ». Toutefois, il a fallu attendre mars 2001 pour qu'existe un statut réglementaire des centres de rétention précisant leur régime et leurs règles de fonctionnement.

Cette détention, alors qualifiée de « *rétention* », d'un étranger est une modalité d'exécution d'une mesure d'éloignement, permettant de s'assurer de la personne d'un étranger dont on craint qu'il ne défère pas volontairement à la mesure. Le placement d'un étranger en rétention suppose l'existence d'une mesure d'éloignement qui peut être en rapport avec une remise à un Etat membre de la Communauté européenne, un arrêté d'expulsion, un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière et mesure d'éloignement d'autres pays de l'Union européenne ou une mesure judiciaire d'interdiction du territoire.

➤ **La durée maximale de rétention**

Elle est de 32 jours³. 48 heures, d'abord, sur décision écrite et motivée du préfet, 15 jours de prolongation ensuite, sur décision du Juge des libertés et de la détention.

➤ **Le nombre de places en rétention**

Selon le conseil interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), dans son rapport sur l'année 2006, le nombre de places en rétention, de 786 à la fin de l'année 2002 et de 1.133 places à la fin de l'année 2005, devait passer à 1.920 places à la fin de l'année 2006.

➤ **Statut, régime et attribution des centres de rétention**

Le dernier arrêté en date du 12 juillet 2007 compte 26 centres de rétention.. Leur capacité ne doit pas excéder 140 places, et ils comportent notamment des équipements de type hôtelier et de restauration collective décrits de façon précise (*art.13 ; total de 10 m2 par personne, sanitaires, téléphones en libre accès...*). Dix de ces centres sont autorisés à accueillir des familles.

➤ **Le cas des mineurs**

Aucun mineur n'est susceptible de se trouver en situation de rétention, sauf dans le cas d'une remise à un Etat membre de la Communauté européenne. L'étranger mineur de 18 ans est en effet protégé contre toutes les autres mesures d'éloignement. Il est cependant fréquent que des parents de mineurs fassent eux l'objet d'un tel éloignement et d'un placement en rétention. Ils peuvent alors en théorie faire le choix de partir ou non avec leurs enfants. La possibilité d'accueillir des familles en rétention est désormais expressément prévue par un décret de mai 2005.

³ En 1981, lorsque la rétention administrative est créée, la durée de rétention était de 7 jours maximum. En 1993, cette durée maximale passe à 10 jours. Avec cet allongement, la notion de nécessité absolue disparaît, l'assignation à résidence devient exceptionnelle et la rétention devient la norme. En 1998, la durée maximale de la rétention est allongée à 12 jours. La loi du 26 novembre 2003 devait finalement allonger considérablement la durée de rétention en la portant au maximum à 32 jours.

➤ **Les droits de l'étranger pendant la rétention**

Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile précise les droits auxquels l'étranger peut prétendre en rétention : interprète, médecin, conseil dans un local confidentiel, libre communication avec le consulat et toute personne de son choix, action d'accueil, information, soutien pour l'exercice effectif des droits et préparation du départ. Les étrangers retenus ont également le droit d'être assistés par un conseil « *dès le début du maintien* ». Ils bénéficient également de l'aide juridictionnelle.

Les textes précisent que l'administration ne met un interprète à disposition des étrangers que dans le cadre des procédures. Son assistance serait donc à charge de l'étranger, notamment lorsqu'il s'agit de rédiger une demande d'asile qui doit, à peine d'irrecevabilité, être en français, et parvenir dans les 5 jours.

➤ **Le soutien psychologique, social et juridique**

Un organisme gouvernemental, l'ANAEM (Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations) est chargé de l'accueil, l'information, le soutien moral et psychologique, « pour préparer les conditions matérielles du départ des étrangers ».

Une convention est passée par l'Etat avec une association nationale ayant pour objet la défense des étrangers (la CIMADE, qui exerçait déjà ce rôle dans divers centres) pour permettre l'exercice effectif des droits dans les centres de rétention. La CIMADE peut notamment aider les étrangers à préparer leur comparution devant le juge judiciaire, un recours contre la mesure d'éloignement. L'étranger retenu a accès à son concours à sa demande ou à l'initiative de cette association. La CIMADE publie un rapport annuel sur la rétention.

➤ **Le contrôle des conditions de rétention**

Il est assuré par le Parquet qui est tenu systématiquement informé de toute rétention et des procédures de prolongation, et peut se transporter à tout moment dans les lieux, y vérifier les conditions de rétention, se faire communiquer le registre des personnes retenues. Le juge judiciaire peut également se transporter à tout moment sur les lieux notamment lorsqu'il est saisi d'une demande de prolongation de la rétention, s'il est allégué que les conditions matérielles ne seraient pas satisfaisantes.

Les députés et les sénateurs sont autorisés à visiter à tout moment les locaux de garde à vue, les centres de rétention, les zones d'attente et les établissements pénitentiaires sans restriction d'heures de jours ou de durée de visite.

La commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention et des zones d'attente (CRAZA cf § zone d'attente 1.4) est également compétente.

Enfin, le respect des engagements internationaux de la France en matière du traitement des personnes privées de liberté peut donner lieu à l'usage des voies de recours prévues par les textes internationaux en question : recours individuel auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, auprès du comité des droits de l'homme des Nations Unies.

C - Les locaux de rétention administrative (LRA)

Ces locaux sont créés, à titre permanent ou provisoire, par simple arrêté préfectoral, Le placement doit y revêtir un caractère provisoire. Sa durée ne peut excéder 48 heures, sauf en cas de recours s'il n'existe pas de centre de rétention dans le ressort du tribunal administratif ou la cour d'appel compétents.

Les exigences d'aménagement et d'équipement des LRA sont beaucoup plus sommaires que pour les CRA. Ainsi, l'espace de promenade à l'air libre, le réfectoire et la salle de détente n'y sont pas prévus. Toujours à la différence des CRA, il n'y a pas de règlement intérieur, le nombre de m2 par retenu, la liste des équipements en fonction de la capacité d'accueil (lavabos, WC, cabines téléphoniques, etc...) ne sont pas précisés.

Du fait de cette réglementation moins contraignante, les conditions de rétention s'apparentent à celles de la garde à vue. Les locaux de rétention sont souvent des lieux sans lumière naturelle.

L'exercice effectif des droits des étrangers retenus n'est pas entouré des mêmes garanties que dans les CRA. L'intervention d'une association à caractère national ayant pour objet d'informer les étrangers et de les aider à exercer leurs droits n'est pas rendue obligatoire. Rien n'est prévu non plus pour assurer la mission d'accueil, d'information, de soutien moral et psychologique et d'aide pour préparer le départ confiée à l'ANAEM dans les centres de rétention. L'accès aux soins est censé être identique pour tous les lieux de rétention. Dans la pratique, ce droit n'est pas effectif. A l'exception du LRA de Choisy le Roi, aucune convention n'a été passée entre le préfet territorialement compétent et un établissement public hospitalier.

Dans son rapport rendu public en février 2007 la Cour des Comptes souligne que la possibilité, normalement résiduelle, de rétention ailleurs que dans les centres prévus à cet effet est loin d'être marginale et se développe. Les rapporteurs indiquent en effet que « *selon les données recueillies, 9.674 étrangers y ont été maintenus en 2005 pour tout ou partie de leur rétention, contre 5.890 en 2002* ». Certains LRA ont une fréquentation équivalente à celle d'un centre de rétention. Le local de Choisy-le-Roi, par exemple, ouvert par le préfet du Val-de-Marne en juin 2001, accueille près de 1.500 étrangers par an.

La Cour des comptes insiste également sur le peu de lisibilité de la politique d'installation des LRA sur le territoire : « *alors que la liste des CRA est fixée par arrêté interministériel, il n'existe toujours pas d'obligation pour l'administration de tenir à jour et de publier l'inventaire des LRA ouverts sur le territoire national.* »

Cette même Cour souligne enfin le manque de contrôle du fonctionnement des LRA et note que « *le recours aux locaux de rétention administrative est parfois non conforme aux textes.* » et conclue que « *en période de saturation des capacités d'accueil des CRA, ce régime ambigu ne peut qu'encourager la multiplication des locaux de rétention administrative à caractère permanent et provoquer des risques d'abus.* »

Dans son rapport sur l'année 2005, l'association CIMADE écrivait sa préoccupation car, à quelques exceptions près, elle n'avait constaté aucun effort en 5 ans pour l'aménagement des locaux en vue du respect des normes minimales.

Dans les faits, les textes fixant ces normes minimales ne semblent appliquées par l'administration que lorsque le juge des libertés et de la détention constate l'irrégularité de la procédure et remet en liberté les personnes retenues. Ce n'est par exemple, qu'en raison du grand nombre d'annulations des procédures que la préfecture du Val de Marne a signé une convention avec un établissement hospitalier. (Source : rapport CIMADE 2005)

D - Les Centres d'accueil des demandeurs d'asile

Le Ministère chargé des Affaires Sociales est en charge du dispositif national d'accueil (DNA) qui comprend trois types de centres :

- Les centres de transit qui accueillent les demandeurs d'asile en attente de places en CADA ou arrivés en France avec un visa long séjour délivré au titre de l'asile).
- Les centres provisoires d'hébergements (CPH) sont destinés aux demandeurs d'asile en début de procédure (au moins munis de leur convocation à la préfecture).
- Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) dont la mission est « *d'assurer l'accueil, l'hébergement ainsi que l'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile* ».

Le Ministère chargé des Affaires Sociales confie la gestion des CADA à des organismes, généralement de caractère associatif et liés par convention avec l'Etat.

Depuis 2004, il existe des CADA dans chaque département de métropole, sauf la Corse.

Les structures d'accueil peuvent être « collectives » (foyers) ou « éclatées » : certains CADA se présentent donc sous la forme d'unités de vie ou de logements individuels, tout en maintenant une gestion centralisée du CADA, des permanences pour l'aide administrative et sociale, des activités d'animation et parfois un service de restauration collective.

Tous les demandeurs d'asile sont éligibles au CADA, quelque soit la qualification juridique de leur demande. Toutefois, les éléments retenus pour l'accueil en CADA sont généralement d'ordre social ; ainsi, la priorité est donnée aux primo-arrivants et en fonction de l'urgence sociale aux familles avec enfants, aux jeunes majeurs isolés, aux personnes ayant des problèmes de santé et aux femmes seules.

➤ **Capacité d'accueil en CADA**

Au 31 décembre 2005, le DNA comptait 245 CADA d'une capacité d'accueil globale de 17.740 places. La capacité du dispositif d'accueil d'urgence est de 1.500 places et il existe deux centres de transit, gérés par France Terre D'Asile et Forum Réfugiés, d'une capacité totale de 186 lits.

➤ **Conditions de séjour en CADA et droits**

A leur entrée en CADA, les demandeurs d'asile se voient allouer une allocation unique dite *allocation sociale globale* destinée à couvrir l'ensemble de leurs dépenses individuelles. La durée de séjour en CADA est normalement liée à la procédure de détermination de la qualité de réfugié, à l'issue de laquelle les personnes doivent quitter le centre dans un délai d'un mois.

Les demandeurs d'asile qui ne sont pas hébergés au titre de l'Aide sociale de l'Etat peuvent bénéficier d'une aide financière, *l'allocation temporaire d'attente*, à condition de ne pas avoir refusé un hébergement en centre et lorsque cet hébergement n'est pas disponible.

Sous conditions de ressources, ils bénéficient également de la Couverture Maladie Universelle (CMU) et d'aides financières au titre de l'enfance et de la famille dont la fréquence et le montant sont variables selon les départements. Les enfants âgés de 0 à 6 ans peuvent être médicalement suivis par le personnel médical de la PMI (Protection Maternelle et Infantile), notamment pour le suivi des nouveaux nés et des vaccinations. A partir de l'âge de 3 ans, l'enfant peut être scolarisé dans une école maternelle, mais l'école n'a pas l'obligation de l'accueillir. Par contre, la scolarisation des enfants est obligatoire en France entre 6 et 16 ans.

➤ **Le cas des mineurs isolés**

Ils ne sont en principe pas admis en CADA. Cependant, il arrive que des jeunes déclarés majeurs par la PAF ou les services des préfectures, sur simple évaluation physique du jeune ou après expertise

médico-légale de détermination de l'âge, soient orientés vers les CADA car l'accueil dans les structures de l'Aide Sociale à l'Enfance leur est refusé.

La situation des mineurs isolés pose la question du régime juridique qui leur est applicable, les mineurs isolés demandeurs d'asile relevant à la fois de la protection de l'enfance et des dispositions relatives au droit d'asile.

1.2 Statistiques générales

Les sources d'information sont nombreuses ; aussi bien privées associatives (CIMADE, ANAFE) qu'institutionnelles (Cour des Comptes, CICI, Ministère Intérieur). Même si quelques incohérences apparaissent parfois, ces chiffres se recoupent globalement et sont à jour. En juillet 2007 par exemple, quelques statistiques du premier trimestre de l'année étaient déjà disponibles.

L'information financière (coût de la rétention, des transferts et des mesures d'éloignement) est par contre très insuffisante et parcellaire.

Nombre de demandes d'asile

➤ Territoire métropolitain :

NOMBRE DE DEMANDES D'ASILE A LA FRONTIERE : (SOURCE : RAPPORT CICI 2006)

- ANNÉE 2002 : 7786
- ANNÉE 2003 : 5912
- ANNÉE 2004 : 2513
- ANNEE 2005 : 2672
- ANNEE 2006 (DE JANVIER A AOUT) : 1590

DETAILS : (SOURCE : *CAUSES COMMUNES*, DOSSIER « LE DROIT D'ASILE EN DANGER », NUMERO 53, JUIN 2007, PUBLIE PAR LA CIMADE)

ANNEE 2005 :

- PREMIERES DEMANDES D'ASILE (1) : 42578
- PREMIERES DEMANDES MINEURS ACCOMPAGNANTS (2) : 7155
- REEXAMENS (3) : 9488
- TOTAL FLUX HORS MINEURS (1+ 3) : 52066
- TOTAL FLUX MINEURS INCLUS (1+ 2+ 3) : 59221
- TOTAL DECISIONS OFPRA (HORS MINEURS) : 51391

ANNEE 2006 :

- PREMIERES DEMANDES D'ASILE (1) : 26269
- PREMIERES DEMANDES MINEURS ACCOMPAGNANTS (2) : 4479
- REEXAMENS (3) : 8584
- TOTAL FLUX HORS MINEURS (1+ 3) : 34853
- TOTAL FLUX MINEURS INCLUS (1+ 2+ 3) : 39332
- TOTAL DECISIONS OFPRA (HORS MINEURS) : 37986

➤ Outre-Mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion, Mayotte) : premières demandes d'asile

- ANNÉE 2002 : 696
- ANNÉE 2003 : 527
- ANNÉE 2004 : 1908
- ANNEE 2005 : 4224
- ANNEE 2006 (PREMIER SEMESTRE) : 744

Nombre de personnes ayant obtenu le statut de réfugié : (source : rapport CICI 2006)

- ANNEE 2005 : 13770
- ANNEE 2006 : 7354

Nombre de places d'accueil en centres ouverts pour demandeurs d'asile : (source : rapport CICI 2006)

- ANNEE 2004 :
 - CADA : CAPACITE : 15470, NOMBRE DE CENTRES : 222
 - CPH : CAPACITE : 1023, CENTRES : 17
 - CENTRES DE TRANSIT ET PREMIER ACCUEIL : CAPACITE : 186, CENTRES : 2
- ANNEE 2005 :
 - CADA : CAPACITE : 17470, CENTRES : 222
 - CPH : CAPACITE : 1023, CENTRES : 27
 - CENTRES DE TRANSIT ET PREMIER ACCUEIL : CAPACITE : 186, CENTRES : 2
- PREVISIONS FIN ANNEE 2006 :
 - CADA : CAPACITE : 19470, CENTRES : NR
 - CPH : CAPACITE : 1023, CENTRES : 27
 - CENTRES DE TRANSIT ET PREMIER ACCUEIL : CAPACITE : 186, CENTRES : 2

Nombre d'étrangers en situation irrégulière

➤ Territoire métropolitain :

SOURCE POUR LES ANNEES 2003, 2004, 2005 ET 2006 : RAPPORTS CICI 2005 ET 2006, « *LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE L'IMMIGRATION* », CHAPITRE VI RELATIF A L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE SUR LE TERRITOIRE METROPOLITAIN.

- ANNEE 2003 :

- DEMANDEURS D'ASILE DEBOUTES : 29600
- ADMISSIONS DEROGATOIRES AU SEJOUR : 25871
- INTERPELLATIONS : 45500
- INFRACTIONS A LA LEGISLATION : 66062
- PLACEMENTS EN RETENTION : 28155
- APRF NON EXECUTES : 39665
- AIDE MEDICALE D'ETAT : 170000

- ANNEE 2004 :

- DEMANDEURS D'ASILE DEBOUTES : 38800
- ADMISSIONS DEROGATOIRES AU SEJOUR : 28268
- INTERPELLATIONS : 44545
- INFRACTIONS A LA LEGISLATION : 66062
- PLACEMENTS EN RETENTION : 30043
- APRF NON EXECUTES : 51101
- AIDE MEDICALE D'ETAT : 146297

- ANNEE 2005 :

- DEMANDEURS D'ASILE DEBOUTES : 60000
- ADMISSIONS DEROGATOIRES AU SEJOUR : 31600
- INTERPELLATIONS : 63681
- INFRACTIONS A LA LEGISLATION : 89938
- PLACEMENTS EN RETENTION : 29257
- APRF NON EXECUTES : 46698
- AIDE MEDICALE D'ETAT : 178689

- ANNEE 2006 (DE JANVIER A AOUT) :

- DEMANDEURS D'ASILE DEBOUTES : DONNEES NON DISPONIBLES
- ADMISSIONS DEROGATOIRES AU SEJOUR : DONNEES NON DISPONIBLES
- INTERPELLATIONS : 43756
- INFRACTIONS A LA LEGISLATION : 63625
- PLACEMENTS EN RETENTION : 21474
- APRF NON EXECUTES : 34063
- AIDE MEDICALE D'ETAT : DONNEES NON DISPONIBLES

➤ **Outre-Mer :**

- ANNEE 2005 : 108 500

- GUADELOUPE : 15000
- GUYANE : 40000
- MARTINIQUE : 2000
- LA REUNION : 1500
- MAYOTTE : 50000

Nombre d'étrangers interpellés : (source : rapport CICI 2006)

- ANNÉE 2002 : 49470
- ANNÉE 2003 : 45500
- ANNÉE 2004 : 44545
- ANNEE 2005 : 63681
- ANNEE 2006 (DE JANVIER A AOUT) : 43756

Nombre de personnes détenues

- NOMBRE D'ETRANGERS DETENUS DANS LES CRA : (SOURCE : RAPPORT CICI 2006)

- ANNÉE 2002 :
- ANNÉE 2003 : 28155
- ANNÉE 2004 : 30043
- ANNEE 2005 : 29257
- ANNEE 2006 (DE JANVIER A AOUT) : 21474

Nombre d'expulsion par an (refoulement, reconduites à la frontière, expulsions, réadmissions)

- NOMBRE D'ELOIGNEMENTS EFFECTIFS DU TERRITOIRE METROPOLITAIN : (SOURCE : RAPPORT CICI 2006)

- ANNÉE 2002 : 10067
- ANNÉE 2003 : 11692
- ANNÉE 2004 : 16850
- ANNEE 2005 : 19841
- ANNEE 2006 (DE JANVIER A AOUT) : 14590

- NOMBRE D'ELOIGNEMENTS EFFECTIFS DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER : (SOURCE : RAPPORT CICI 2006)

- ANNÉE 2002 : 9212
- ANNÉE 2003 : 10885
- ANNÉE 2004 : 15509
- ANNEE 2005 : 15532 (EN FAISANT LE DETAIL, JE TROUVE 15509)
- ANNEE 2006 (DE JANVIER A AOUT) : 12828 (EN FAISANT LE DETAIL, JE TROUVE 12813)

DETAIL POUR LE TERRITOIRE METROPOLITAIN: (SOURCE : RAPPORT CICI 2006)

- NOMBRE DE REFOULEMENT A LA FRONTIERE (NOMBRE DE REFUS D'ADMISSION + NOMBRE DE READMISSIONS SIMPLIFIEES):

- ANNÉE 2002 : 26787 + 16156 = 42943
- ANNÉE 2003 : 20278 + 11945 = 32223
- ANNÉE 2004 : 20893 + 12339 = 33232
- ANNEE 2005 : 23542 + 12379 = 35921
- ANNEE 2006 (DE JANVIER A AOUT) : 14661 + 7796 = 22457

- NOMBRE D'ETRANGERS PLACES EN ZONE D'ATTENTE :

SELON LE RAPPORT CICI 2006 :

- ANNÉE 2002 : 20800
- ANNÉE 2003 : 17073
- ANNÉE 2004 : 17098
- ANNEE 2005 : 16157
- ANNEE 2006 (DE JANVIER A AOUT) : 10790

SELON LE RAPPORT CICI 2005 :

- ANNÉE 2002 :
- ANNÉE 2003 : 15498
- ANNÉE 2004 : 15452
- ANNEE 2005 : 14451
- ANNEE 2006 :

- RECONDUITES A LA FRONTIERE :

- APRF PRONONCES :
 - ANNEE 2002 : 42485
 - ANNÉE 2003 : 49017
 - ANNÉE 2004 : 64221
 - ANNÉE 2005 : 61595
 - ANNEE 2006 (DE JANVIER A AOUT)
- APRF EXÉCUTÉS :
 - ANNÉE 2002 : 7611
 - ANNÉE 2003 : 9352
 - ANNÉE 2004 : 12720
 - ANNÉE 2005 : 14897
 - ANNEE 2006 (DE JANVIER A AOUT)
- APRF NON EXÉCUTÉS :
 - ANNÉE 2002 : 34874
 - ANNÉE 2003 : 39665
 - ANNEE 2004 : 51501
 - ANNEE 2005 : 46698
 - ANNEE 2006 (DE JANVIER A AOUT)

- EXPULSIONS :

- ANNEE 2002 :
- ANNEE 2003 :
- ANNEE 2004 : 245 ARRETES D'EXPULSION EXECUTES SUR LES 270 PRONONCES
- ANNEE 2005 : 252 ARRETES D'EXPULSION EXECUTES SUR LES 285 PRONONCES
- ANNEE 2006

- Réadmissions simplifiées (mesures participant du contrôle des frontières mais non comptabilisées dans les mesures d'éloignement) :

- année 2002 : 16156
- année 2003 : 11945
- année 2004 : 12339
- année 2005 : 12379
- année 2006 (de janvier à août) : 7796

- Réadmissions exécutées en application d'une décision préfectorale :

- année 2002 :
- année 2003 :
- année 2004 :
- année 2005 : 2442
- année 2006 (de janvier à août) : 2181

H - Évolution des demandes d'asile à la frontière

Années	Nombre des demandes	Admis au titre de l'asile
1995/1996	520	36 %
1997	1 010	38 %
1998	2 484	50 %
1999	4 817	24,8 %
2000	3 720	21,62 %
2001	10 364	17,2 %
2002	7 786	20,2 %
2003	5 912	5,5 %
2004	2 548	7,7 %
2005	2 424	22,2 %

Source : ministère de l'intérieur

1.3 Bibliographie

Dictionnaire permanent. Droit des étrangers, Editions législatives

Les études de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme. **Les conditions d'exercice du droit d'asile en France**, La Documentation française, 2006.

Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, rapport au parlement, **Les orientations de la politique de l'immigration**, Troisième rapport établi en application de l'article L. 111-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Sources et liens utiles

Textes juridiques : www.legifrance.gouv.fr

OFPPRA : www.ofppra.gouv.fr Chaque année, dans le courant du premier semestre, l'OFPPRA publie son rapport d'activité. Ce rapport dresse le bilan, pour l'année écoulée, des différents volets de ses missions : traitement de la demande d'asile et d'apatridie, protection, activité juridique, "chantiers" en cours, etc. Le rapport contient également des développements sur ses moyens : ressources humaines, modernisation, équipement, etc. Les rapports annuels de l'année 2001 à 2006 sont téléchargeables sur le site.

ODSE : www.odse.eu.org L'Observatoire du droit à la santé des étrangers est un collectif d'associations qui entendent dénoncer les difficultés rencontrées par les étrangers dans les domaines de l'accès aux soins et du droit au séjour pour raison médicale.

CIMADE : www.cimade.org

Rapport annuel sur les centres et les locaux de rétention administrative téléchargeable sur le site.

ANAFE : www.anafe.org

Documents et textes relatifs aux zones d'attente.

2. VISITES SUR LE TERRAIN

Le partenaire local

La CIMADE est une association œcuménique créée en 1939 pour venir en aide aux personnes déplacées. Durant la seconde guerre mondiale, elle a participé activement à la résistance contre le nazisme et au sauvetage des Juifs. Historiquement liée aux mouvements de jeunesse protestants, la CIMADE travaille aujourd'hui en collaboration avec d'autres organismes confessionnels et laïcs au service des réfugiés, des étrangers en France et au développement solidaire des pays de l'Est et du Sud.

La CIMADE est un vaste réseau d'adhérents, de bénévoles et de sympathisants dans toute la France : le Mouvement CIMADE s'organise en une soixantaine de groupes locaux réunis au sein des 12 régions. Ces groupes agissent localement (permanences d'accueil et de soutien juridique pour les migrants et les demandeurs d'asile, participation à des campagnes de sensibilisation) avec le soutien des équipes de permanents des délégations nationales en région.

Déroulement de l'enquête

La première réunion avec la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) s'est tenue le 3 mai 2007 dans un climat que nous avons perçu comme très ouvert. Les différents responsables étaient présents, la réunion avait été bien préparée. Le responsable de la DLPAJ a proposé qu'un fonctionnaire du Ministère accompagne l'équipe d'enquêteurs lors de nos visites. Nous en avons accepté le principe mais cette proposition n'a pas été suivie d'effet et nous avons effectué toutes nos visites sans accompagnement.

L'obtention des autorisations de visites des centres a ensuite été fortement ralentie par le changement de gouvernement intervenu le 6 mai 2007 et la création d'un nouveau ministère en charge de *l'Immigration et de l'Identité Nationale*. Une fois les nouveaux responsables nommés, l'information a bien circulé et aucun obstacle administratif ou logistique n'a entravé nos visites.

Choix des lieux à visiter

Il s'est fait en concertation avec le ministère. Toutes nos demandes ont été acceptées et nous avons pu visiter sept centres, choisis en fonctions des critères énoncés ci après, dans un même contexte de transparence et de liberté de circulation.

La zone d'attente : Celle de l'aéroport Charles de Gaulle (ZAPI) accueille 95% des étrangers arrêtés en situation irrégulière à l'entrée sur le territoire.

Les Centres de Rétention Administrative : Nos visites ont concerné les centres de Calais-Coquelles, Toulouse-Cornebarrieu, Paris-dépôt, Paris-Vincennes et Ménil Amelot. Ces choix ont été faits en croisant plusieurs facteurs :

- Des centres pouvant accueillir des personnes vulnérables (familles) : Calais et Toulouse
- Le centre de construction la plus récente proposé par la DLPAJ : Toulouse
- Un des centres les plus anciens : Paris dépôt
- Des centres incluant une salle d'audience délocalisée : Calais et Toulouse
- Un centre accueillant de populations en transit vers un autre pays : Calais
- Des centres gérés par la police nationale : Paris
- Des centres gérés par la police de l'air et des frontières : Calais, Toulouse
- Un centre géré par la Gendarmerie Nationale : Ménil Amelot

Les locaux de rétention administrative : L'importance de la documentation disponible sur le plus important de ces LRA (Choisy le Roi), nous a conduit à en choisir un moins souvent visité : celui de Nanterre. Ce centre offrait de plus la caractéristique d'avoir été auparavant un CRA, récemment déclassé pour des raisons de non conformité avec la réglementation.

Dans chacun des centres, nous avons systématiquement été reçus par les responsables locaux, qui ont fait montre d'une grande disponibilité. Ils nous sont tous apparus habitués aux visites extérieures, avec un discours de présentation bien rôdé, insistant sur les améliorations récentes ou en cours apportées au système, mais n'éludant pas les difficultés qu'ils rencontrent ou des carences restant à combler.

Pour ce qui concerne la zone d'attente de l'aéroport Charles De Gaulle (ZAPI), la transparence a également été la règle même si nos questions ont semblé avoir parfois plus été perçues comme des remises en cause. Notre analyse est que cette attitude pourrait relever d'une différence de « mandat » des différents responsables de centres. Les chefs de CRA sont responsables de la bonne garde des retenus, les décisions « stratégiques » étant prises par les préfetures. Les responsables de la ZAPI ont un rôle plus complexe qui mélange ces aspects de garde à une responsabilité directe sur l'interpellation, la décision de placement elle-même et le devenir des personnes maintenues.

La visite des locaux de police de la zone internationale (à l'intérieur de l'aéroport) nous a été refusée dans un premier temps. Suite à une intervention du Secrétaire Général de la CIMADE auprès du Ministère, cette visite a finalement été acceptée.

Les limites de notre enquête sont principalement liées au faible nombre de centres visités (Une zone d'attente, 5 CRA et 1 seul LRA). Nous n'avons malheureusement pas eu le temps matériel pour des visites de centres de plus faible capacité (sauf pour le LRA de Nanterre et le CRA femmes de Paris) ou moins sous le feu des médias ou des visites officielles. Mais la présence quasi systématique d'acteurs associatifs et la lecture de leurs rapports et publications permettent d'avoir une vision globale, fiable et relativement d'actualité.

Une exception à cette présence toutefois : certains LRA dont la liste exhaustive, contrairement à la loi, n'est pas publiée.

Nous n'avons également pu rencontrer qu'un petit nombre de personnes vulnérables, au sens défini par le cahier des charges de l'enquête, pour la simple raison qu'il y en avait peu au moment de nos visites.

2.1 Constats généraux

A - Les conditions matérielles d'accueil

L'augmentation du nombre d'étrangers en situation irrégulière et l'allongement de la durée de rétention ont nécessité au cours de ces dernières années l'agrandissement et/ou la rénovation des centres existants et la construction de nouveaux centres.

Nos visites, comme les conversations que nous avons eues avec nombre d'intervenants, dans et en dehors des centres, nous permettent de dire qu'en France aujourd'hui les conditions matérielles de rétention des étrangers illégaux sont acceptables. Cette constatation souffre toutefois de deux exceptions :

- Les locaux de rétention administrative sur laquelle nous revenons au § 3.10.
- La zone d'attente de Lyon, pour laquelle des témoignages font état d'exiguïté, d'absence de lumière naturelle directe et d'espaces extérieurs, Les retenus ne pouvant se tenir, en dehors de leur chambre, que dans un local commun de quelques mètres carrés. La CRAZA

a visité cette zone en décembre 2006 et doit rendre son rapport public avant la fin de l'année 2007.

Les constats très préoccupants formulés lors de la visite du Conseil de l'Europe en février 2006 ont manifestement été pris en compte. Le CRA réservé aux hommes implanté au sein du dépôt du palais de justice de Paris, insalubre et dégradant, a été fermé concomitamment à l'ouverture d'un nouveau centre à Vincennes.

Dans le même temps, le CRA de Nanterre a été reclassé en LRA.

Parmi les CRA que nous avons visités, il nous semble toutefois la section réservée aux femmes au CRA du palais de justice de Paris, même si elle a été récemment rénovée de fond en comble, conserve une ambiance générale totalement carcérale, du fait même de l'architecture des lieux dans lesquels elle se trouve.

Tous les interlocuteurs rencontrés ont témoigné d'une modification en profondeur du système de rétention depuis 2001 avec en particulier la création formelle de la fonction de chef de centre, la rédaction de règlements intérieurs qui étaient tous disponibles (et traduits) dans les lieux que nous avons visité, un travail de meilleure définition du rôle des différents intervenants.

On observe une relative standardisation des règles et procédures de prise en charge même si on perçoit qu'elles ne se sont progressivement mises en place que grâce à l'implication individuelle de certains chefs de centres et à la pression des acteurs associatifs. La rédaction des règlements intérieurs par exemple reste de la responsabilité de chaque chef de centre.

B - Peu de personnes vulnérables rencontrés

Chacune de nos visites a commencé par un entretien avec le chef de centre et une présentation du contenu et des objectifs de l'enquête. Leur réaction immédiate était souvent dubitative lorsque nous abordions l'attention spécifique aux personnes vulnérables. L'un d'entre eux a clairement exprimé que pour lui : « *toutes les personnes présentes dans le centre sont des personnes vulnérables* ».

Cette notion se retrouve d'ailleurs explicitement dans l'introduction à la circulaire (DPM 99-677 du 7 décembre 1999) qui décrit le dispositif sanitaire à mettre en place dans les CRA : « *La perspective d'une mesure d'éloignement constitue souvent pour [les étrangers] un stress particulièrement intense qui peut être source de manifestations somatiques et psychiques et de situations conflictuelles. Ainsi est-il recommandé au personnel soignant d'être attentif aux conditions non seulement sanitaires mais aussi psychologiques et/ou psychiatriques de la rétention.* »

Nous avons rencontré peu de personnes vulnérables au sens prévu par l'étude. Les statistiques générales montrent pourtant que leur présence n'est pas anecdotique. Même si des exceptions objectivement inacceptables existent, nous avons pu percevoir une sorte « d'auto régulation du système » : du fait de la présence de nombreux acteurs extérieurs, les CRA sont des lieux relativement exposés au regard de l'opinion publique française. Globalement, les responsables de centre sont donc, de facto, très attachés à minimiser les risques d'incidents (maintiens arbitraires, bagarres, maladies, tentatives de suicide, décès...) potentiellement très négatifs pour l'image de leur centre.

Le cas des espaces réservés aux femmes pose par contre problème. Tous les centres ne comportent pas de tels espaces réservés. Ceux que nous avons visités en possédaient, mais dans l'un d'entre eux (Calais) cet espace était occupé, pour des raisons de manque de disponibilités, de façon mixte lors de notre visite. Pour le chef de centre, cette situation restait acceptable du fait de l'utilisation de la vidéo-surveillance des parties communes ou par le repérage en temps réel des mouvements suspects.

C – L’ambiance de vie dans les centres

Au delà des cas de fragilité psychologique individuelle de certains retenus, l’ambiance de vie dans les centres a des conséquences directes sur les niveaux de tension, aussi bien du côté des retenus (dépression, stress, violence) que des personnels de police ou de gendarmerie (mode relationnel avec les retenus).

Dans son rapport de 2004, l’Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) exprimait déjà cette analyse en soulignant que l’ambiance dans les centres est un facteur essentiel de la prise en charge des retenus. Nous partageons largement leur conclusion dans ce domaine : « *Nous avons pu constater, dans les centres visités, une réflexion permanente du chef de centre et de son équipe sur leurs rôles et obligations. Mais il existe peu de cadres pré-établis et une grande latitude d’initiatives leur est laissée.* »

Cette ambiance est pour nous liée à quatre facteurs. Les trois premiers sont liés à la législation elle-même ou à la conception des centres, le dernier facteur est laissé, dans la limite de leurs moyens, à l’initiative des chefs de centres :

La durée de rétention qui, au fur et à mesure qu’elle augmente, accroît le stress lié à l’incertitude du devenir. La lecture du suivi mensuel des taux d’occupation et de durée de séjour des 20 centres métropolitains de rétention fait apparaître de grandes variations. Pour le mois de mai 2007 par exemple les taux varient de 64 à 104% et la durée moyenne de séjour de 5,9 à 17,07 jours. Mais les quelques échanges que nous avons eus avec des retenus « vulnérables » font apparaître que c’est plus l’incertitude quant au devenir que la durée intrinsèque de rétention qui est facteur de stress.

La taille des centres induit également mécaniquement un élément de dépersonnalisation et donc de tension. La taille maximale d’un CRA est fixée par décret à 140 places. La séparation des gros centres en unité de vie séparés (une cinquantaine de places) telle qu’elle est réalisée par exemple à Calais, à Toulouse ou dans un des deux CRA de Paris Vincennes répond en partie à cette préoccupation.

La perte du contact humain lorsque les pratiques s’apparentent trop à celles du monde carcéral (avec poste de commande central, interphones, commande à distance, fermeture des portes des chambres à horaires fixes, notamment la nuit). Lorsque le régime de rétention est moins automatisé, l’ambiance est naturellement plus détendue, à la fois chez les personnes retenues et chez le personnel de garde.

Le désœuvrement que l’allongement de la durée de séjour a contribué à renforcer. La plupart des centres visités sont équipés d’une salle de détente intérieure, dotée de la télévision. Certains centres, lorsque leur superficie le permet, sont en outre équipés de baby-foots ou de tables de ping-pong. Par contre nous n’avons pas noté de présence de livres, de journaux ou de jeux de sociétés⁴. Aucun programme d’animation, notamment sportif, n’est ébauché, à l’initiative de l’administration⁵. La plupart des personnes retenues, qui sont des hommes jeunes, habitués à une activité physique normale, se plaignent de l’inaction forcée à laquelle elles sont réduites.

D - Les conditions sanitaires, d’hygiène et de restauration.

Elles sont globalement correctes dans les CRA visités. Le plus souvent, les installations sanitaires (toilettes, lavabos et douches) sont souvent collectives mais elles sont en nombre suffisant et semblent correctement entretenues, quoi que plus difficilement dans les centres de taille importante (Vincennes). Des draps et couvertures sont fournis propres à chaque retenu lors de son arrivée et systématiquement lavés à son départ. Ils sont généralement renouvelés chaque semaine en cas de séjour long. Un nécessaire de toilette est distribué à tout arrivant.

⁴ L’explication qui nous a été fournie par les chefs de centre quant à l’absence de journaux est celle du risque d’incendie volontaire.

⁵ La présence de panneaux de basket dans certains centres est plutôt un motif de tension entre retenus du fait du bruit occasionné.

Les services de restauration sont assurés par des prestataires privés, dans le cadre de marchés publics. Les repas, dont la composition fait l'objet d'un affichage préalable et d'un prévisionnel hebdomadaire, sont pris dans des réfectoires⁶. La nourriture, livrée en conteneur isotherme et réchauffée sur place, nous a semblé variée et des efforts réels semblent faits pour l'adapter aux habitudes et besoins particuliers.

E - L'assistance médicale

Médecins et infirmières sont présents et très impliqués dans la vie quotidienne des centres. Leur fonction constitue un apport fondamental aux chefs de centre qui, pour la plupart, souhaiteraient une présence encore plus importante.

Les profils professionnels des médecins que nous avons rencontrés, et donc leur appréhension de leur fonction, étaient très différents. Au-delà des compétences professionnelles, peu de similitudes en effet entre un médecin urgentiste détaché épisodiquement de son service, un médecin spécialiste en médecine légale ayant fait une grande partie de sa carrière en milieu carcéral et un médecin ayant choisi cette fonction par « militantisme ».

En fonction de la configuration des locaux, l'accès au personnel médical est libre ou subordonné à une demande préalable. Les plages horaires de fonctionnement apparaissent satisfaisantes.

Le bilan de santé à l'arrivée en centre n'est pas systématique, il permettrait certainement de mieux identifier les personnes vulnérables. Au-delà des pathologies courantes, les troubles somatiques les plus souvent rencontrés sont liés au stress (digestives, rhumatologiques, dermatologiques). Les consultations de toxicomanes demandeurs de produits de substitution sont particulièrement importantes dans la population des sortants de prison. Mais nous avons également eu écho de la fréquence élevée de soins chroniques, auxquels les médecins ne peuvent faire face du fait de l'incertitude sur les durées de séjour et d'un nombre non négligeable d'actes d'automutilation et de tentatives de suicide.

La demande récurrente des médecins, qui correspond également à celle des associations présentes mais aussi à celle de certains chefs de centre, concerne l'amélioration des capacités de soutien psychologique des retenus via la présence, au moins à temps partiel, d'un médecin psychiatre ou d'une consultation psychologique

F - L'aide matérielle et les contacts des retenus avec l'environnement extérieur

Des locaux de visites permettant d'assurer une correcte intimité des échanges avec la famille du retenu ou la confidentialité des conversations avec les avocats existent dans tous les centres visités. Toutefois, une part importante de retenus, et notamment ceux qui sont placés loin de leur lieu de résidence habituelle, ne reçoivent aucune visite familiale ou amicale pendant leur durée de rétention.

Les centres visités étaient tous équipés de cabines téléphoniques en nombre suffisant. Certains disposent de distributeurs automatiques de cartes de téléphones. Les personnes retenues peuvent conserver l'usage de leur téléphone portable à l'exclusion, pour des motifs de sécurité, des appareils comportant un appareil photo numérique.

L'ANAEM (Agence nationale pour l'accueil des étrangers et des migrants) a pour rôle principal d'aider certains étrangers à récupérer des effets personnels ou bagages laissés à leur domicile antérieur, ou à récupérer des reliquats de salaires ou de comptes bancaires pour lesquels les retenus ne peuvent plus effectuer par eux même les démarches nécessaires. Mais souvent l'ANAEM s'occupe également de l'achat à l'extérieur de cartes téléphonique, cigarettes, friandises ou propose gracieusement des vêtements de rechange aux plus démunis. Cette activité très chronophage de

⁶ Les systèmes de sas interdisant, pour des raisons de sécurité, le contact avec le personnel de restauration et la présence policière parfois très visible lors des repas n'est toutefois pas un facteur apaisant.

« petites courses » est critiquée par certains personnels de l'ANAEM car elle ne peut se faire qu'au détriment des autres actions de leur mandat général « d'accompagnement social ». Cette situation est aggravée par le fait que dans certains centres, le personnel de l'ANAEM est en nombre insuffisant ce qui est également préjudiciable au besoin des retenus de pouvoir bénéficier d'une certaine variété d'interlocuteurs aux fonctions bien identifiées.

G - L'importance des regards extérieurs

La présence permanente d'acteurs extérieurs, médicaux, sociaux, médiateurs..., comme les visites ou audits fréquents (IGAS, Cour des Comptes, parlementaires français ou européens...) apparaissent clairement comme des éléments fondamentaux pour maintenir un minimum d'humanité et une transparence suffisante du système. Même si les tensions sont fréquentes entre fonctionnaires de police ou de gendarmerie et intervenants associatifs, ce point est très souvent souligné par les responsables des centres eux même.

La CIMADE en particulier, est quasi unanimement reconnu comme un acteur clé aussi bien au niveau opérationnel qu'au niveau de sa capacité de veille et de témoignage. Comme pour l'ANAFE et la Croix Rouge dans les zones d'attente, l'activité de la CIMADE fait l'objet d'une convention avec l'Etat français en application d'un décret de mai 2005 qui stipule que « *pour permettre l'exercice effectif de leurs droits par les étrangers maintenus dans un centre de rétention administrative, l'Etat passe une convention avec une association à caractère national ayant pour objet d'informer les étrangers et de les aider à exercer leurs droits* ». La CIMADE est présente dans tous les CRA et y exerce, grâce à ses intervenants, une permanence effective à laquelle les retenus ont largement recours pour les conseiller, les aider à faire valoir leurs droits et faciliter leurs démarches. Lorsque la présence d'un représentant de la CIMADE n'est pas effective, particulièrement le samedi après-midi ou le dimanche, les retenus ont la possibilité de prendre contact téléphonique avec la permanence locale de l'association.

Dans la zone d'attente de l'aéroport Roissy Charles de Gaulle, l'ANAFE indique dans ses rapports que des étrangers sont retenus dans des locaux situés dans les diverses aérogares en dehors de tout contrôle, dans l'attente d'un ré-acheminement ou d'un maintien en zone d'attente. L'association ajoute que l'accès des médiateurs associatifs à ces personnes est parfois difficile.

H - L'accès aux droits.

Un travail d'information a lieu dans les centres au moment de l'arrivée du retenu, et se traduit par l'émargement d'un registre de présence. L'accès au règlement intérieur est disponible au minimum dans les six langues officielles de l'ONU (arabe, anglais, chinois, espagnol, français, russe) ainsi que les coordonnées des structures d'accompagnement (au minimum CIMADE et ANAEM, ANAFE pour la zone d'attente).

Dans tous les centres visités nous avons pu constater la bonne tenue des registres et l'exactitude des mentions qui doivent y figurer. Dans chaque centre existe un tableau récapitulatif permettant d'évaluer en temps réel la situation administrative exacte de chaque retenu et de répertorier les informations sur les contacts à venir avec les autorités consulaires dont ils dépendent et les déplacements programmés.

La transparence vis à vis des personnes retenues est par contre variable selon les centres. Au Mesnil-Amelot par exemple, un tableau des perspectives de déplacement est affiché dans le réfectoire, ce qui rend l'information facilement accessible. Dans d'autres centres c'est le responsable du centre qui estime, après consultation parfois du service médical, si la date d'un rapatriement peut être opportunément annoncée à l'avance à une personne retenue.

Ces efforts ne sont toutefois efficaces que si le retenu maîtrise suffisamment la lecture, y compris dans sa propre langue. Seule la présence régulière d'interprètes permettrait de résorber les difficultés de compréhension de leur situation que connaissent de nombreux retenus. Le recours fréquent à un service d'interprétariat téléphonique est la solution la plus fréquemment développée mais, outre son coût souvent dénoncé par les chefs de centres, elle ne satisfait pas totalement pas les personnes retenus qui évoquent très souvent cette question.

Renseignements et accompagnement juridiques sont fournis par les associations (CIMADE dans les CRA et quelques LRA, ANAFE en zone d'attente).

Les témoignages recueillis nous amènent par contre à penser qu'il est extrêmement rare qu'un avocat, qui dispose pourtant d'un droit de visite permanent, vienne rendre visite à une personne retenue. Nous ne pouvons que suggérer aux représentants de la profession d'avocat de se pencher sur cette question comme sur celle de certaines « filières » d'avocats pour lesquels la relation aux retenus relève plus d'une activité lucrative que de conseil réel.

I - Les services d'escorte

Pendant toute la durée de sa rétention, et quel qu'en soit le lieu, la personne retenue reste sous la responsabilité de la préfecture de son lieu d'arrestation. Les services d'escorte des retenus (vers les juridictions, les postes consulaires, les réacheminements vers l'aéroport ...) sont donc nombreux et parfois très longs. Ils constituent des moments de tension pour le retenu mais également des charges lourdes pour les structures de police ou de gendarmerie.

Les déplacements sont encadrés par des forces de l'ordre armées, les retenus sont souvent menottés. Cette pratique du menottage⁷ pose un problème particulièrement grave dans les cas de familles ou de personnes ayant vécu des traumatismes dans leur rapport avec les forces de l'ordre dans leur pays d'origine.

J - Des irrégularités et anomalies dans les locaux de rétention administrative.

La seule visite d'un local de rétention administrative que nous avons effectuée (celui de la préfecture de Nanterre) confirme à la fois les observations de l'IGAS en 2004 et les critiques récurrentes et encore d'actualité de la CIMADE.

Pour l'IGAS : « *les LRA sont mal identifiés, très divers et rarement conformes aux normes* ». Le rapport de cette instance en identifiait 67 pour l'année 2003 alors que pour la même année, le rapport de la CIMADE en comptait 119. Au-delà de ces questions d'identification, le même rapport de l'IGAS liste : « *des problèmes d'équipement, l'insuffisance d'accès aux droits, la mauvaise qualité des repas, l'insuffisance de la présence médico-psychologique, l'absence de visites et les obstacles à la libre circulation.* »

Notre visite au LRA de Nanterre nous a permis de constater deux de ces aspects : l'interdiction faite à la représentante de la CIMADE de se déplacer à l'intérieur du local et l'absence de service médical. Ce dernier point est d'ailleurs également dénoncé par le responsable du centre pour qui « *les policiers ne sont ni des médecins, ni des infirmiers* » et qui se voit contraint d'organiser un transfert vers l'hôpital le plus proche à chaque fois qu'un retenu en fait la demande. On voit bien ici, les excès possibles de part et d'autre.

⁷ Nous avons eu confirmation que cette pratique était quasiment systématique à partir de certains centres

2.2 Conclusion

La première de nos impressions est celle d'une indéniable dynamique du système vers une amélioration de la prise en charge matérielle des étrangers retenus. Cette dynamique est en grande partie à mettre au crédit de la forte présence, au sein même des centres, d'acteurs associatifs au premier rang desquels la CIMADE et l'ANAFE. Le rôle d'acteur, de témoin, de contre-pouvoir joué par ces institutions est validé par les responsables de centre eux même. Toutefois nous avons pu noter une insuffisance des rencontres d'information et de coordination entre les différents intervenants (administratif, sécurité, médical, social, juridique) au niveau de certains centres.

Ni au cours de nos visites, ni à travers les conversations que nous avons pu avoir, dans et en dehors des centres, avec les différents intervenants nous n'avons eu écho de situations inacceptables sur le plan des conditions matérielles d'accueil.

Ces améliorations générales des conditions de rétention, demandées de longue date par les associations, sont toutefois considérées par certains comme ayant eu l'effet pervers de « banaliser » la mise en rétention de personnes pour lesquelles le principe même d'une rétention peut être mis en cause, à commencer par les familles avec enfants. La présence d'enfants dans ces lieux de privation de liberté, même si elle se fait dans des « zones familles » et au non du principe de non séparation des familles, nous a paru particulièrement choquante.

Concernant la logique globale du système, notre sentiment dominant est celui d'une difficulté à prendre en compte les cas particuliers. Malgré les efforts de chacun, le traitement individualisé des cas est insuffisant pour faire parfois valoir l'esprit de la loi plus que sa lettre. Les « obligations de résultats » et la « pression du chiffre » auxquelles sont soumises les préfectures conduisent à une « industrialisation » des processus d'arrestation d'étrangers en situation illégale, à laquelle les acteurs de régulation : pouvoir judiciaire, intervenants médicaux et sociaux en particulier, ont de plus en plus de difficultés à faire face.

Les exemples qui nous ont le plus marqué sont ceux de familles avec enfants en bas âge, de malades du SIDA ou de personnes vivant en France depuis longtemps et bien intégrés professionnellement ou familialement.

Les questions des mineurs en zone d'attente et du refoulement quasi immédiat d'étrangers en situation illégale lors de « contrôles passerelles », (dès leur sortie de l'avion) sont dénoncées de façon récurrente par l'ANAFE. Il conviendrait certainement de se pencher sur cette question de façon plus approfondie.

L'absence d'identification exhaustive des locaux de rétention et le non respect des normes légales par certains d'entre eux est également un grave problème sur lequel les autorités devraient répondre au plus vite.

Enfin, nous avons évoqué au décours du rapport des problèmes plus spécifiques comme par exemple la nécessité d'amélioration des services de soutien psychologique, l'augmentation des personnels de l'ANAEM, la question de certaines « filières » d'avocats ou la nécessité d'un recours beaucoup plus parcimonieux au menottage lors des transferts de retenus.