

Éloignement
des migrants :
faire du chiffre en
réduisant leurs droits

Eloignement des migrants : faire du chiffre en réduisant leurs droits

Dans l'édition 2006 de notre rapport annuel sur les centres et locaux de rétention administrative nous insistions sur les pratiques induites par la politique du chiffre et sur leur coût humain. Présents, depuis 1985, aux côtés des étrangers dans les lieux de rétention, il nous paraissait nécessaire de témoigner de la façon dont ces fameux quotas d'expulsion étaient atteints, au prix de quels drames et de quelles absurdités. Ces pratiques ont pour la plupart perduré en 2007 et nous avons choisi de revenir sur leurs effets à la fois ubuesques et tragiques. Au-delà de ces éléments il nous semble primordial de montrer que cette logique de course au chiffre, s'accompagne de la mise en place progressive d'un dispositif juridique qui tend à réduire les droits des étrangers ou à les priver de la possibilité pratique d'exercer ces droits. La mise en place de ce dispositif juridique et son application est à la fois une condition, un préalable à l'industrialisation de la rétention, elle en est également une conséquence tant la démesure de la politique actuelle en matière d'expulsion des étrangers en situation irrégulière installe une logique de "gestionnaire" pour laquelle l'exercice du droit des étrangers est un frein, un grain de sable à éliminer dans le fonctionnement de la "machine". Plusieurs projets ou évolutions de pratiques que nous constatons au début de cette année 2008 viennent renforcer notre constat et notre inquiétude quant à la réduction du droit des migrants au nom d'une logique d'efficacité.

Course au chiffre et absurdité des pratiques

Ressortissants roumains et bulgares, une population ciblée

En 2006, les ressortissants roumains et bulgares représentaient près de 30 % des reconduites effectivement réalisées en France. Nous dénoncions l'absurdité de leur renvoi massif alors qu'il disposaient d'ores et déjà du droit de circuler dans l'espace Schengen et que leurs pays s'apprêtaient à rejoindre l'Union européenne (UE). Nous expliquions que cette population avait été particulièrement ciblée et avait fait ainsi les frais de la politique du chiffre. Vivant souvent sur des terrains en marge des agglomérations, rendant ainsi les interpellations plus faciles à réaliser, dans une situation juridique peu claire, les ressortissants de ces deux pays, souvent Roms, avaient été expulsés par centaines, souvent sur des charters spécialement affrétés. Le 1^{er} janvier 2007, la Roumanie et la Bulgarie devenaient membres à part entière de l'UE. Cependant, pendant plusieurs années encore (cette durée peut varier selon les Etats, la France l'a fixée à 7 ans), leurs ressortissants, comme ceux des dix nouveaux pays entrants, ne bénéficient pas des mêmes droits que les ressortissants des premiers Etats membres. Les limitations concernent en particulier le droit au travail en France qui est soumis à conditions.

Les ressortissants roumains, s'ils souhaitent travailler, doivent solliciter une autorisation de travail auprès de la Direction départementale du travail et de l'emploi (DDTE) et demander un titre de séjour. S'ils ne travaillent pas, ils peuvent résider en France tout à fait légalement. Une mesure d'expulsion ne peut être prise à leur encontre que s'ils représentent une menace à l'ordre public, ou s'ils constituent une charge déraisonnable pour le système

d'aide social. La jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes est venue encadrer strictement cette possibilité laissée aux Etats. Elle précise à la fois la notion de menace à l'ordre public (plus proche de la notion française de l'atteinte à la sûreté de l'Etat)¹ et indique que l'Etat doit caractériser le recours abusif au système d'aide sociale². Pourtant, tout au long de l'année 2007, nous avons constaté que les ressortissants roumains et bulgares continuaient à faire l'objet d'une attention particulière de la part des services de police et des administrations préfectorales. Ainsi ils ont représenté 20 % des étrangers placés au centre de rétention administrative (CRA) de Nantes, près de 10 % des retenus au CRA de Rennes, etc. Ces chiffres très importants sont sans commune mesure avec le nombre de ressortissants des autres nouveaux Etats membres de l'UE qui font l'objet d'un placement en rétention. Les mesures d'éloignement prises à leur encontre sont le plus souvent contestables. L'Administration s'est régulièrement basée sur l'argument de la menace à l'ordre public. Or dans la quasi-totalité des cas les faits reprochés aux personnes concernées étaient de petits délits et n'ont en général donné lieu à aucune poursuite pénale. En aucun cas ils ne pouvaient correspondre à la définition communautaire de la notion de menace à l'ordre public.

Le fait pour certaines personnes de constituer une « charge déraisonnable pour le système d'aide sociale » a aussi été invoqué. Cet argument nous paraît également devoir être écarté : les ressortissants roumains n'ont accès à quasiment aucune prestation sociale. En conséquence et quelle que soit leur durée de séjour en France, il n'est pas possible de considérer qu'ils représentent une "charge déraisonnable" pour le système d'aide sociale.

Il faut signaler, que devant les obstacles juridiques qui s'opposent à l'expulsion des ressortissants communautaires, l'Administration a choisi, durant la deuxième moitié de l'année 2007 de mettre en œuvre une autre disposition : le rapatriement humanitaire. Cette procédure, si elle n'implique pas le placement

1. En effet d'après les arrêts de principe de la Cour de justice des communautés européennes, CJCE, et selon l'article 27 de la Directive n°2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29/04/2004, la menace à l'ordre public pour les communautaires doit représenter « ...une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental ».

2. CJCE, 20 sept. 2001, aff. C-184/99, Grzelzyk

en rétention des personnes, a permis de procéder au renvoi de près de 2 000 Roumains et Bulgares³. Dans la pratique, les services de l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) se sont rendus sur les terrains occupés par des ressortissants roumains, le plus souvent d'origine rom, pour les convaincre d'accepter un rapatriement en Roumanie. En échange, les personnes se voyaient remettre à leur arrivée, une somme de 153 € par adulte et 46 € par enfants. A la fin de l'année, le montant a été porté à 300 € par personne. Les agents de l'Anaem qui ont procédé à ces opérations ont très souvent été accompagnés par les services de police : un certain nombre de témoignages font état de pressions, de menaces de détention ou d'expulsion. Dans ces conditions, il est permis de s'interroger sur le caractère véritablement consenti de ces rapatriements... La stigmatisation voire la discrimination des ressortissants roumains et roms en particulier est manifeste et particulièrement choquante. Ces personnes vivant le plus souvent dans des conditions précaires semblent être considérées comme des citoyens européens de seconde zone. Ces pratiques révèlent également, une fois de plus, les absurdités auxquelles mène l'application d'une politique du chiffre en matière d'expulsions. Des moyens humains et matériels très importants ont été mis en œuvre pour procéder au renvoi de citoyens européens, sur la base de procédures souvent à la limite de la légalité, alors même que ces personnes ont le droit de revenir à tout moment en France et d'y séjourner en toute légalité.

De la même façon, dans le cadre de la course aux chiffres, l'utilisation massive des procédures de réadmission vers un autre Etat européen se sont poursuivies et amplifiées tout au long de l'année 2007.

Procédure de réadmission et course au chiffre

La procédure de réadmission recouvre deux réalités. D'une part, des étrangers qui circulent irrégulièrement en France mais qui vivent, régulièrement ou pas, ou ont traversé un autre pays européen. D'autre part, des demandeurs d'asile qui ont déposé leur demande en France mais qui ont transité par un autre Etat membre, ou qui ont déjà déposé une demande dans un autre Etat membre. Dans ce cas, les règlements européens (Convention de Schengen et règlement « Dublin II ») prévoient que l'étranger doit être renvoyé vers l'Etat européen responsable. La réadmission est une procédure dérogatoire, qui possède la particularité de n'offrir aucun recours suspensif. Les possibilités de contestation étant pratiquement nulles, cette pratique, beaucoup utilisée en 2006 s'est encore développée en 2007 pour augmenter le nombre de reconduites à la frontière. Ces mesures ont concerné durant l'année 2007 près de 9 % des étrangers placés en rétention administrative. Elles représentent près du quart des reconduites effectivement réalisées (22 %). Dans certains centres de rétention, en particulier ceux qui se situent dans des zones frontalières, ce taux est encore plus élevé. Au CRA de Coquelles 35 % des étrangers retenus, le sont sur la base d'une mesure de réadmission, ils représentent 80 % des éloignements effectifs. A Lille ces mesures concernent près de 25 % des personnes placées et 70 % des reconduits.

Nous rencontrons de plus en plus souvent dans les centres de rétention des étrangers qui vivent régulièrement dans un autre

pays européen et qui ne sont qu'en visite en France, mais ils font pourtant l'objet d'une mesure d'éloignement. Nombre d'entre eux ne connaissent pas exactement les règles qui les autorisent à circuler dans l'espace Schengen : titulaires d'un titre de séjour en Europe (qu'ils ont la plupart du temps avec eux) ils ne se déplacent pas toujours avec leur passeport en cours de validité ou ont parfois des difficultés à prouver qu'ils sont en France depuis moins de trois mois.

Monsieur N., ressortissant libanais, résidant luxembourgeois en règle au Luxembourg où il vit depuis 7 ans, part se promener en voiture. Il se perd et branche son GPS qui lui indique que pour rentrer chez lui le plus simple est de rentrer en France sur 50 mètres afin de récupérer la bonne route au Luxembourg. Ce qu'il fait mais la police est là et le contrôle. Il est arrêté et sa voiture laissée sur place. Il est amené au centre de rétention de Metz où il restera 7 jours avant d'être reconduit au Luxembourg.

Interpellés lors de contrôles d'identité, ils sont alors placés en rétention et font l'objet d'une mesure d'éloignement à destination de leur pays de résidence ou de leur pays d'origine. En conséquence ils sont privés de liberté jusqu'à la réponse de l'Etat dans lequel ils résident habituellement. Cette attente peut être longue (parfois jusqu'à 32 jours), il arrive que l'Etat saisi ne réponde pas dans les temps. Plus grave, les autorités françaises n'hésitent pas à mettre en œuvre une reconduite vers le pays d'origine si la demande de réadmission adressée à l'Etat tiers n'aboutit pas. Même lorsque cette réadmission est acceptée et au-delà même d'un enfermement traumatisant, les conséquences sont parfois lourdes : certains étrangers perdent ainsi leur travail, leur employeur n'acceptant pas ou ne pouvant les attendre pendant une durée aussi conséquente.

M. K. est Angolais. Il est résident belge où il vit avec sa femme et ses trois filles. Le 6 octobre, il se rend avec son fils de 4 ans et son beau-frère au mariage de sa nièce en Suisse. Il y est interpellé et placé en rétention pour un problème de passeport. Il est alors placé dans une petite cellule avec son fils de 4 ans, fouillé au corps avec toucher rectal et autres humiliations. Voyant qu'il est passé par la France, les policiers suisses déclenchent une procédure de réadmission et il arrive traumatisé au local de rétention de Saint-Louis le 07/10. Il est ensuite présenté devant le juge des libertés et de la détention (JLD) qui, s'apercevant de l'absurdité et de la brutalité de la situation, décide de le libérer pour qu'il puisse enfin rentrer chez lui et rejoindre sa famille. Ce n'est pas l'avis du préfet du Haut-Rhin qui fait appel de la décision et obtient la mise en rétention de M. K. pendant douze jours avant qu'il soit reconduit en Belgique aux frais du contribuable. Entre temps, M. K., qui est diabétique, est tombé malade, il a perdu son travail et ses quatre enfants en bas âge ont eu la peur de leur vie.

La décision de réadmission par les autorités des autres Etats membres est aléatoire. Les décisions de refus sont sans appel. Dans bien des pays, les demandes de réadmission sont une véritable loterie, les résultats sont imprévisibles. La situation est particulièrement grave pour les demandeurs d'asile car un refus de réadmission peut entraîner une expulsion vers un pays qu'ils ont fui, sans possibilité de voir leur demande d'asile sérieusement étudiée.

³ Les chiffres sont issus des statistiques rendues publiques par l'Anaem. Ces "rapatriements humanitaires" sont comptabilisés dans les chiffres d'expulsions annoncés chaque année par le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

Mme B. est née en Mongolie mais a grandi au Kazakhstan. En 2005, elle a fait une demande d'asile en France qui a été rejetée. Elle vit depuis février 2007 avec sa petite fille de dix ans en Belgique. Elle est allée faire des courses en Allemagne en ayant laissé sa fille chez une amie. Elle a été arrêtée en Allemagne et placée un mois dans une zone d'attente à l'aéroport en attendant sa réadmission. Elle a ensuite été réadmise en France et placée 20 jours à la maison d'arrêt de Strasbourg. Le 02/07/2007, le préfet du Bas-Rhin a pris à son encontre un arrêté de reconduite à la frontière fixant comme pays de destination « tout pays dans lequel elle établit être légalement admissible ». Elle a été placée au centre de rétention de Strasbourg le 06/07/2007 en attendant sa réadmission en Belgique. L'arrêté a été confirmé par TA. Elle avait été présentée au consulat mongol le 20/06/2007 qui a délivré un laissez-passer bien qu'elle soit de nationalité kazakhe. Le 02/08/2007 à 6h50, un avion pour la Mongolie était prévu. Le 01/08/2007 au matin, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a été saisie et a prononcé quelques heures plus tard la suspension de son éloignement. Elle est partie rejoindre sa fille en Belgique après 75 jours d'enfermement.

La situation des migrants placés en rétention au CRA de Coquelles est particulièrement révélatrice de l'inutilité et des conséquences dramatiques de la systématisation de cette pratique. De nombreux migrants (en majorité afghans et irakiens) sont en effet présents dans cette région, dans l'espoir de gagner la Grande-Bretagne. Dans leur parcours de migration ils ont traversé de nombreux pays européens où ils ont pu être contrôlés et inscrits dans le fichier Schengen (SIS, Système d'information Schengen). Interpellés lorsqu'ils tentent de passer en Angleterre ou lors de contrôles massifs opérés dans la région, ils font l'objet le plus souvent d'une procédure de réadmission vers un autre Etat européen. Ces pays où ils subissent le plus souvent une nouvelle privation de liberté, finissent en général par les libérer, les possibilités de les expulser vers leur pays étant quasi nulles. Ils reviennent alors en France pour tenter à nouveau d'entrer au Royaume-Uni. S'ils sont encore arrêtés, le cycle peut recommencer. Rejetés de toute part, sous la menace d'opérations de police fréquentes, perdus dans les méandres juridiques de l'Europe, ils sont ainsi condamnés à l'errance dans l'espoir constant d'atteindre un eldorado rêvé mais de moins en moins accessible.

Nous avons observé durant l'année 2007 le développement d'autres pratiques qui tendent à multiplier les périodes d'enfermement subies par les étrangers en situation irrégulière, prolongeant la privation de liberté bien au-delà des 32 jours maximum de rétention administrative.

La multiplication des périodes d'enfermement

La loi Sarkozy du 26 novembre 2003 a porté la durée maximale de rétention de 12 à 32 jours. Nous nous sommes élevés à l'époque contre cette disposition. Notre expérience quotidienne de la rétention administrative nous amenait à dire que ce triplement de la durée de l'enfermement ne ferait qu'accroître l'angoisse et la souffrance des étrangers placés en rétention, sans avoir aucune incidence, comme le prétendait l'Administration, sur l'effectivité des reconduites à la frontière. Quatre années après



© David Delaporte / Cinade

l'entrée en vigueur de cette loi, la réalité confirme les craintes que nous exprimions. Cette réforme, conjuguée à la mise en œuvre de quotas d'expulsions fixés à chaque préfecture a transformé la nature de la rétention administrative. Celle-ci, atteignant désormais un stade industriel, n'est plus une mesure exceptionnelle et limitée au temps nécessaire à l'organisation de l'expulsion d'un étranger, mais se transforme peu à peu en moyen de répression et de mise à l'écart d'étrangers considérés comme indésirables.

La durée moyenne de rétention a augmenté de façon importante pour s'établir en 2008 à treize jours en moyenne. Les chiffres montrent aujourd'hui clairement que la très grande majorité des expulsions sont réalisées lors des 17 premiers jours de la rétention. Peu d'expulsions sont réalisées dans les 15 derniers jours. La pratique de certaines préfectures vient confirmer ce constat. Ainsi la préfecture de Seine-Saint-Denis, qui place la très grande majorité des étrangers retenus au centre de rétention de Bobigny, ne demande quasiment jamais la seconde prolongation de la rétention. Cette pratique ne s'explique que par le fait que cela lui permet de réaliser plus d'expulsions, en augmentant le nombre de personnes placées en rétention, que si elle maintenait les personnes durant la durée maximale. De manière moins systématique, la préfecture de l'Hérault ne sollicite pas la seconde prolongation pour les ressortissants de certains pays dont elle sait que le consulat ne délivre pas de laissez-passer consulaire (LPC). Cette augmentation de la durée de rétention est donc inutile (du point de vue de l'Administration), elle est surtout génératrice de souffrances très importantes pour les personnes retenues. Toute privation de liberté est traumatisante. Elle l'est encore plus pour les étrangers en rétention, qui pour la très

grande majorité ne sont enfermés que pour défaut de papiers. Le sentiment d'être traités comme des criminels mais aussi l'incertitude et l'angoisse, puisqu'il est impossible de savoir si l'expulsion va intervenir ou pas, et cela jusqu'au dernier jour, marquent profondément les étrangers que nous rencontrons tous les jours dans les centres de rétention.

D'autres pratiques viennent s'ajouter à cette modification de la loi et confirmer le changement de nature de la rétention administrative. En effet, si un étranger ne peut être placé en rétention que pour une durée maximale de 32 jours sur la base d'une mesure d'éloignement, la rétention peut se renouveler plusieurs fois dans l'année. Certains étrangers sont ainsi placés par l'Administration dans un cercle infernal entre prison et centre de rétention. La logique du chiffre conduit à l'interpellation répétée d'étrangers qui sont placés plusieurs fois en rétention administrative. Ces étrangers ne sont pas expulsables pour différentes raisons, la principale étant le plus souvent qu'ils ne disposent pas de documents d'identité et que leur consulat ne leur délivre pas de LPC. Pourtant, certains d'entre eux sont placés en rétention plusieurs fois par an sur la base d'une même mesure d'éloignement ou d'une mesure d'expulsion nouvelle.

M. J. ne sait pas trop de quelle nationalité il est. Sa mère est Algérienne et son père est Marocain mais aucun des deux ne l'a élevé. Il fait l'objet d'une interdiction du territoire pour 4 ans. Son premier passage au centre de rétention de Toulouse-Cornebarrieu a lieu du 5 au 22 août 2006. Il sera libéré par la préfecture à l'issue de la 1^{ère} prolongation de son maintien en rétention. Il est à nouveau interpellé et placé en rétention le 9 octobre 2006. Il aura moins de chance. Le 7 novembre, il est embarqué pour Alger. Il manque juste une petite chose : le laissez-passer des autorités algériennes. M.J. est alors maintenu dans les sous-sols du commissariat d'Alger. Sa détention va durer 45 jours... Le temps que les autorités françaises délivrent un laissez-passer pour que l'Algérie puisse le renvoyer d'où il vient. Le summum de l'absurde : à l'issue des 45 jours, des policiers français viennent chercher M.J. pour le ramener en France. A l'arrivée à Marseille d'autres policiers l'attendent pour l'amener à la maison d'arrêt des Baumettes. Il y reste incarcéré pendant 3 mois. Il pense que le cauchemar va finir, que l'on va enfin le laisser en paix. Mais le manège s'emballé à nouveau. Des policiers l'attendent à sa levée d'écrou. Direction le centre de rétention du Canet à Marseille. Il y reste 17 jours. La préfecture ne demande pas une seconde prolongation, mais pour mieux l'envoyer en prison. Belote et rebelote : il est condamné à 3 mois de plus (finalement, il fera 2 mois). Libéré, il goûte sa liberté retrouvée durant 2 mois. Et l'engrenage se remet en route. Il est à nouveau interpellé et placé en rétention à Cornebarrieu le 19 août 2007. L'audience devant le juge des libertés et de la détention (JLD) a lieu le 22 août. Le juge prend une décision de remise en liberté. Joie de courte durée car le parquet décide de faire appel et d'assortir celui-ci d'un effet suspensif. Toutefois, la cour d'appel estime que l'appel du parquet n'est pas suffisamment motivé et M. J. est finalement libéré. M. J. fera un dernier passage par le centre de rétention de Cornebarrieu du 13 au 30 octobre 2007. A l'issue de la première période de rétention, il sera libéré par la préfecture.

Au CRA de Marseille, sur les 3 132 retenus placés au centre en

2007, au moins 260 avaient déjà été placés au CRA auparavant (au moins 80 au cours du 3^e trimestre et 98 lors du dernier). Un étranger a même été placé 5 fois au centre au cours de cette année avant d'être libéré en fin de rétention lors du dernier placement, au bout de 32 jours ! Au moins 3 personnes y sont venues 4 fois. Au moins 13 retenus ont été placés 3 fois. Et au moins 160 étrangers 2 fois cette même année. Les autres, les 83 personnes qui ont fait l'objet d'un seul placement en 2007, avaient déjà, à plusieurs reprises, été placés en rétention au cours des années précédentes. La réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel dans sa décision du 22 avril 1997 n'autorise en principe qu'une seule réitération de placement en rétention sur la base de la même mesure d'éloignement⁴. En pratique, nous constatons qu'il n'est pas rare que des préfectures placent en rétention un étranger à plusieurs reprises sur la base d'une même décision. D'autre part, il arrive qu'un étranger interpellé à plusieurs reprises la même année fasse l'objet d'une nouvelle décision d'expulsion et donc d'une nouvelle privation de liberté.

Monsieur A., de nationalité tunisienne, est placé une première fois au centre le 6 juillet 2007 par la préfecture des Bouches-du-Rhône suite à son interpellation à la gare Saint-Charles. Il est sous le coup d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF) ancien, qui lui a été notifié le 27 mars 2007 lors de son placement dans le local de rétention administrative de Cergy-Pontoise, dont il avait été libéré au bout de 48h, certainement devant le JLD. Maintenu par le JLD de Marseille, il sortira du centre le 23 juillet 2007 après 17 jours passés en rétention. A peine une semaine plus tard, il est interpellé à nouveau dans les rues de Marseille puis placé au Canet sur la base d'un nouvel APRF notifié le 30 juillet 2007 par la préfecture des Bouches-du-Rhône. Son maintien est encore prolongé pour 15 jours supplémentaires par le juge alors qu'il vient tout juste de sortir du centre. Le 16 août 2007, la préfecture le libère en fin de rétention. Seulement voilà, un peu plus de 15 jours après sa libération, il est encore arrêté, toujours à Marseille, toujours lors d'un contrôle sur la voie publique, mais pas dans le même quartier... Pour la 3^e fois, la préfecture décide de le placer au centre le 6 septembre 2007 sur la base de la décision du 30 juillet 2007. Malgré les contestations par son avocat devant le JLD et en appel, de la nouvelle réitération du placement, il est maintenu par les juges pour 15 jours supplémentaires. Toujours pas le moindre laissez-passer délivré... Monsieur A. sort enfin du centre de rétention le 23 septembre 2007. Entre le 6 juillet et le 23 septembre 2007, il aura passé 51 jours enfermé pour rien.

Ce détournement de procédure fait ainsi de la rétention une mesure répressive. L'enfermement n'a plus vocation alors à organiser l'éloignement d'un étranger en situation irrégulière mais constitue une « punition » appliquée à une personne que l'Administration ne parvient pas à expulser. La même logique est à l'œuvre lorsqu'à l'issue d'une première période de rétention de 32 jours, les préfectures, qui considèrent que l'étranger a menti ou n'a pas donné les éléments permettant son identification et la délivrance d'un LPC par son pays d'origine, choisissent de le déférer devant une juridiction pénale pour "obstruction à une mesure d'éloignement". Dans ce cas, l'étranger est le plus souvent condamné à une peine de prison assortie d'une interdiction du territoire français (ITF). A l'issue de son incarcéra-

4. Décision N° 97-389 DC 22 avril 1997, considérant n°52

tion, il est placé à nouveau en centre de rétention. Il peut également faire l'objet d'une ITF à titre de peine principale. Dans ce cas, à l'issue de l'audience, il est immédiatement ramené au CRA. Dans la majorité des cas, la reconduite n'est pas plus effective à l'issue de cette seconde période et l'étranger est donc libéré ou déferé à nouveau. De nombreux étrangers subissent ainsi une privation de liberté qui va bien au-delà des 32 jours théoriquement prévus par la loi. Enfermés dans un cycle constitué de multiples placements en rétention ou d'aller et retour entre rétention et détention, aucune issue n'existe pour eux.

Au-delà de ces trois exemples de pratiques qui démontrent la gravité et l'absurdité d'une politique conduite uniquement dans la perspective de quotas chiffrés d'expulsion, il nous paraît essentiel de témoigner des mécanismes mis en œuvre dans le même objectif, et qui conduisent à une réduction constante des droits des migrants.

Les droits des migrants en danger

La mise en place de l'obligation à quitter le territoire français.

L'innovation juridique la plus importante de l'année 2007 est l'entrée en vigueur de l'obligation à quitter le territoire français (OQTF) qui se substitue à l'ancienne invitation à quitter le territoire français (IQTF). Cette disposition introduite par la loi du 24 juillet 2006 est une nouvelle mesure d'expulsion. Elle est adressée par courrier recommandé aux étrangers auxquels la préfecture refuse la délivrance d'un titre de séjour. Les personnes disposent d'un mois pour quitter le territoire volontairement. Au-delà de ce délai elles peuvent être arrêtées, placées en rétention et expulsées sur la base de cette décision administrative. Durant ce délai, il est possible de contester la décision préfectorale devant le tribunal administratif (TA). Celui-ci se prononce alors en formation collégiale (3 magistrats), dans un délai de 3 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 dans un délai de 72 heures par le juge unique de la reconduite à la frontière. La précipitation de l'audience qui ne permet parfois pas à la personne de présenter les documents de preuve nécessaire, l'intervention d'un seul juge, l'impossibilité fréquente pour l'avocat de la personne de réagir dans un délai si bref et donc d'assister à l'audience, réduisent les droits de la défense. Il est également possible d'introduire un recours gracieux auprès de la préfecture (cette possibilité est mentionnée comme une voie de recours sur la décision adressée à l'étranger). Cependant, contrairement à la situation antérieure (IQTF), ce recours ne proroge pas le délai du recours contentieux. Dans les faits, ce recours gracieux est donc totalement inutile puisqu'il est impossible d'obtenir une réponse de l'Administration dans un délai d'un mois.

L'entrée en vigueur de cette nouvelle mesure au cours de l'année 2007 a des conséquences pratiques très importantes pour les étrangers que nous rencontrons dans les centres et les locaux de rétention administrative. L'accélération brutale de la procédure

réduit considérablement la possibilité pour la personne concernée de faire valoir ses arguments. D'autre part, nous avons assisté à plusieurs reprises au cours de l'année 2007 à l'expulsion d'étrangers qui avaient pourtant déposé un recours contre l'OQTF dont ils faisaient l'objet. La préfecture qui les a interpellés et placés en rétention n'a tout simplement pas pris la peine de vérifier l'existence ou non d'un recours auprès du TA. Ces expulsions sont totalement illégales et montrent à quel point il est difficile de faire valoir ses droits lorsqu'on est pris dans la mécanique de l'expulsion. L'utilisation de l'OQTF se traduit de plus en plus fréquemment par le placement en rétention d'étrangers qui malgré une situation juridique qui pourrait leur permettre de demander le droit de résider en France, n'ont pas introduit de recours. Il est alors quasiment impossible de faire valoir ces arguments. Cette absence de recours fait dans le délai d'un mois s'explique par différents éléments. De nombreux étrangers introduisent un recours gracieux auprès de la préfecture. Ils pensent ainsi pouvoir exposer les raisons qui les amènent à contester le refus de titre de séjour qui leur a été opposé. En réalité, et passé le délai d'un mois, s'ils sont arrêtés et placés en rétention, il n'est plus possible de saisir le TA et la préfecture n'est absolument pas tenue de se prononcer sur leur recours gracieux. Les avocats sont également peu familiarisés avec cette procédure nouvelle, il est arrivé fréquemment en particulier dans les premiers temps de l'application de cette réforme qu'ils fassent une confusion identique.

Monsieur H., un Algérien, est entré en France à l'âge de trois ans⁵ dans le cadre du regroupement familial. Ses parents sont là, ses frères et sœurs, ainsi que ses grands-parents, tous en situation régulière. À ses 18 ans, il arrête sa scolarité mais ne fait pas de demande de titre de séjour. Il ne le fait qu'à ses 20 ans et là, refus car il ne peut pas prouver la continuité de son séjour entre 18 et 20 ans. On lui notifie une OQTF en août 2007, mais l'avocat ne fait qu'un recours gracieux. La préfecture du Val-de-Marne refuse de revenir sur sa décision. Il a vu le consulat le 22 novembre qui lui aurait dit que "l'administration française n'avait pas le droit de le placer en rétention, que c'était un abus de pouvoir". Une saisine du ministère a été faite mais aucune réponse n'a été donnée. Il sera finalement libéré le 3 décembre au bout de 17 jours avec une injonction à quitter le territoire par ses propres moyens.

D'autres étrangers n'ont pas connaissance de la mesure d'OQTF prise à leur encontre. En effet pour diverses raisons ils ne reçoivent pas le pli recommandé qui leur est adressé. C'est particulièrement le cas des étrangers qui ne possèdent pas de documents d'identité, pour qui il est donc impossible de retirer leur courrier. Dans ce cas, la décision d'OQTF est considérée comme notifiée, ce qui fait courir les délais de recours. Au-delà de ces situations de non-recours, l'entrée en vigueur de l'OQTF a une conséquence particulièrement grave sur le mode d'interpellation des étrangers en situation irrégulière. Cette évolution que nous avons constatée dans les derniers mois de l'année 2007 est encore faible, elle n'en est pas moins inquiétante. Nous observons une augmentation des interpellations à domicile pour les personnes ayant fait l'objet d'une OQTF : certaines préfectures en relation avec les services de police, font procéder à l'interpellation au domicile des étrangers une fois le délai d'un mois écoulé. L'OQTF étant alors définitive et ne pouvant plus

5. Entré en France avant l'âge de 13 ans, il a théoriquement droit à un titre de séjour (art. L. 313-11 du Cseseda).

faire l'objet d'un recours, l'expulsion peut intervenir très rapidement. Cela pose la question du développement de ce type d'interpellation. Il démontre à la fois la démesure des moyens mis à la disposition de la politique d'éloignement des étrangers en situation irrégulière, mais également le peu de cas fait des souffrances entraînées par cette intervention. Être interpellé chez soi au petit matin est un événement violent, traumatisant qui ne devrait pas concerner des personnes dont le seul délit est d'être en situation administrative irrégulière. Les interpellations à domicile sont de plus très souvent utilisées pour les familles.

L'asile en rétention, un droit virtuel

Le droit de demander l'asile est issu de la Convention relative au statut des réfugiés, dite Convention de Genève, qui définit les modalités selon lesquelles un Etat doit accorder le statut de réfugié aux personnes qui en font la demande, ainsi que les droits et les devoirs de ces personnes. Elle a été adoptée le 28 juillet 1951 par une conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides convoquée par l'Organisation des Nations unies, en application de la résolution 429 (V) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1950. Ce texte ratifié par la France reconnaît et organise la nécessaire protection des personnes qui quittent leur pays pour échapper à des persécutions subies en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social ou de leurs opinions politiques (art. 1).

De manière générale le droit de demander l'asile en France a subi d'incessantes limitations depuis plusieurs années. Au-delà d'un discours politique rassurant reconnaissant la nécessité de protection des réfugiés, une multitude de procédures restrictives se sont mises en place qui en pratique tendent à priver les demandeurs de la possibilité de se voir reconnaître ce statut. Cette évolution est particulièrement sensible pour les demandeurs d'asile placés en rétention administrative. Depuis 2003 des dispositions ont été introduites dans la loi et la réglementation pour encadrer très fortement les demandes d'asile faites à partir d'un centre ou d'un local de rétention. Les effets de cette procédure particulièrement restrictive sont amplifiés et particulièrement dramatiques lorsqu'ils se conjuguent avec le placement en rétention de demandeurs d'asile primo-arrivants.

Le placement en rétention des demandeurs d'asile primo-arrivants

Ces situations se sont multipliées au cours de l'année 2007. Sous la pression des quotas d'expulsion à réaliser, l'Administration procède de plus en plus souvent au placement en rétention d'étrangers qui ont pourtant manifesté leur volonté de solliciter la protection de la France. Lorsque la volonté de demander l'asile est manifestée par un étranger lors d'un contrôle, cette demande est la plupart du temps considérée comme abusive. En conséquence, les préfetures refusent d'admettre au séjour ces personnes et ne leur délivrent pas d'autorisation provisoire de séjour (APS) pour leur permettre de déposer leur demande dans le cadre de la procédure normale d'examen par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra). Ces demandeurs sont placés en rétention et leur demande est examinée de façon expéditive dans le cadre de la procédure prioritaire. L'Administration s'appuie sur l'article L. 741-4 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) qui

précise que l'admission au séjour peut être refusée aux étrangers dont la demande « repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile ou n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente ».

Les préfetures estiment que toute demande d'asile formulée lors d'une interpellation ou en rétention administrative est nécessairement abusive ou dilatoire. Ces décisions sont pourtant fréquemment prises à l'encontre d'étrangers arrivés depuis seulement quelques jours en France et qui n'avaient pas eu le temps de présenter leur demande ou, qui tentaient de rassembler des éléments de preuve, ou encore, d'étrangers qui souhaitaient déposer une demande d'asile dans un autre pays. C'est le cas de beaucoup de ressortissants afghans ou irakiens qui cherchent à gagner le Royaume-Uni en raison des liens historiques avec ce pays et de l'importance de pouvoir bénéficier du soutien de leurs proches ou de leur communauté déjà installés dans ce pays. C'est particulièrement le cas dans les centres de rétention de Coquelles, Lille et Strasbourg qui se trouvent dans des régions frontalières, mais également de Rennes : beaucoup d'étrangers qui tentent le passage en Grande-Bretagne y sont placés. Dès lors, ces demandes d'asile sont étudiées dans le cadre de la procédure prioritaire. Cette procédure d'urgence ne concerne pas uniquement les personnes placées en rétention : dans ce dernier cas, les conditions pratiques pour accéder à ce droit sont encore plus drastiques.

M. S., de nationalité pakistanaise a été condamné à mort dans son pays pour des motifs religieux. Il a fui en catastrophe le Pakistan pour venir en France afin de solliciter l'asile politique. M. S. ne s'est pas présenté directement à la préfecture d'une part par ignorance de la législation française et d'autre part par souci de récupérer l'ensemble des éléments et attestations nécessaires pour soutenir sa demande d'asile. Malheureusement il a été contrôlé et placé en rétention au CRA de Lyon le 11 avril 2007. Un recours administratif a été fait avec l'aide de la Cimade au centre de rétention et le TA a annulé l'arrêté fixant le pays de destination, considérant qu'il risquait de subir des traitements inhumains et dégradants au Pakistan (art. 3 de la CEDH). La préfecture ne l'a libéré qu'au bout de 15 jours. Sa demande d'asile a été rejetée. Il a été libéré par le juge des libertés et de la détention lors de la seconde présentation.

La procédure prioritaire en rétention administrative

La loi du 26 novembre 2003 indique que les personnes doivent être informées dès leur arrivée au centre de rétention de leur droit de demander asile. Ces demandes doivent être formulées dans un délai de cinq jours, sous peine d'être déclarées irrecevables. Un décret du 31 mai 2005 - aujourd'hui intégré au Ceseda - a précisé ces dispositions législatives en instituant une procédure dérogatoire :

- le demandeur dispose de cinq jours pour remettre son formulaire Ofpra, complété en français, au chef du centre de rétention qui doit le transmettre sans délai à l'Office ;
- alors que pour l'ensemble de la procédure d'éloignement, l'interprétariat est à la charge de l'Etat, le demandeur d'asile en rétention doit assurer lui-même les frais d'interprétariat et de traduction pour sa demande d'asile. En outre, un décret du 14 août 2004 précise que l'Ofpra dispose de 96 heures pour statuer sur les demandes adressées par les étrangers placés en rétention ;
- enfin, le recours présenté devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) contre une décision de rejet de l'Ofpra n'est pas suspensif et n'empêche donc pas l'expulsion du demandeur.

Aux termes de l'article L. 551-3 du Ceseda : « À son arrivée au centre de rétention, l'étranger reçoit notification des droits qu'il est susceptible d'exercer en matière d'asile. Il lui est notamment indiqué que sa demande d'asile ne sera plus recevable pendant la période de rétention si elle est formulée plus de cinq jours après cette notification ». Les préfetures apprécient ce délai de manière diverse ce qui a une incidence très lourde sur l'accès effectif des étrangers au droit d'asile en rétention. Si certaines admettent que ce délai correspond au temps laissé à l'étranger pour manifester sa volonté de demander l'asile, d'autres considèrent que le demandeur doit remettre le formulaire dûment complété dans ce laps de temps. Si la demande est remise au-delà de ces cinq jours, elles refusent de transmettre le formulaire à l'Ofpra privant ainsi l'étranger du droit de demander asile. Ainsi, au centre de rétention du Mesnil-Amelot, d'après les informations fournies par la gendarmerie nationale, 298 demandes d'asile ont été formulées pour 2007, mais seulement 146 ont été effectivement présentées.

Le délai de cinq jours, quelle que soit la manière dont il est utilisé par les préfetures, ne permet pas aux demandeurs d'asile d'exprimer leurs craintes de persécutions de façon correcte. Rédiger une demande d'asile est en effet un exercice long et difficile qui exige le plus souvent de revenir sur des événements traumatisants que la personne a parfois essayé d'oublier. De plus, il est de plus en plus nécessaire pour convaincre l'Ofpra de réunir des éléments de preuve. Le faire en cinq jours est une gageure. Ce récit doit par ailleurs être formulé en français. Naturellement, nombre de retenus ne sont pas francophones. Jusqu'en 2005, les demandeurs d'asile pouvaient se faire assister d'un interprète en cas de besoin. Un décret du 30 mai 2005 a précisé que l'Administration ne fournirait d'interprètes pour les étrangers placés en zone d'attente ou en rétention administrative que « dans le seul cadre des procédures de non admission ou d'éloignement dont ils font l'objet. Dans les autres cas, la rétribution du prestataire est à la charge de l'étranger ». En pratique, beaucoup d'étrangers n'ont pas les moyens financiers de rémunérer un interprète (en moyenne 50 € de l'heure). Ceux qui pourraient faire face à cette dépense ne peuvent matériellement y accéder. Très souvent, les gestionnaires du centre de rétention refusent ou ne disposent pas de liste d'interprètes qui permettrait aux étrangers retenus de pouvoir contacter quelqu'un à même de traduire leur récit en français. Beaucoup de centres de rétention étant par ailleurs bien souvent situés assez loin des agglomérations, les interprètes contactés refusent régulièrement de faire ce déplacement.

La plupart des retenus se débrouillent donc par eux-mêmes, assistés parfois d'un compatriote francophone pour remplir tant bien que mal le formulaire de l'Ofpra. Encore faut-il pour cela qu'ils disposent de stylos et d'un endroit pour écrire. Ce n'est malheureusement pas toujours le cas. Au centre de rétention de Vincennes (ainsi qu'à Rennes, Strasbourg, etc.) les stylos sont interdits dans la zone de rétention (par crainte des graffiti ou parce qu'ils sont considérés comme pouvant servir d'arme par destination). Dans le site 1 du CRA de Vincennes, les retenus doivent donc rédiger leur demande debout, adossés à un comptoir dans un endroit où passent constamment des dizaines de personnes. Au site 2, ils doivent écrire sur une petite table, dans un couloir situé en dehors de la zone de rétention, lieu de passage également extrêmement fréquenté. Les intervenants de la Cimade tentent d'aider les demandeurs, assistés parfois d'un

interprète par téléphone ou d'un compatriote retenu, à formuler leur demande. Nous établissons aussi fréquemment des résumés succincts de ces récits, qui sont complétés par les écrits des personnes retenues dans leur langue maternelle. Cette solution n'est évidemment aucunement satisfaisante, elle met à mal la nécessaire confidentialité des demandes d'asile et ne permet que rarement aux personnes, faute de temps et du calme nécessaire, de rendre compte des événements les plus douloureux de leur histoire. Cette demande ne fera pourtant l'objet que d'un seul examen. En effet, en cas de rejet d'une demande d'asile traitée en procédure prioritaire, le recours qui peut être exercé contre ce refus devant la CNDA, n'est pas suspensif de l'exécution d'une mesure d'éloignement. En pratique, cela signifie que ce recours est inutile pour tous les demandeurs d'asile en rétention. Ce second examen est pourtant une garantie essentielle du droit d'asile. Rappelons que sur l'ensemble des demandes faites en France, la CNDA attribue plus de statuts de réfugiés (en annulant des décisions de rejet) que l'Ofpra.

M. S., Serbe de Bosnie, a fui son pays pour rejoindre la France en janvier 2007 et y chercher protection. M. S. gérait avant la guerre un centre commercial. Quand le conflit éclate avec la Croatie, il est séparé de sa famille, emmené dans un camp de prisonniers et torturé. Il est libéré grâce à l'aide de la Croix-Rouge. Après la guerre, il tente de retrouver sa femme et ses enfants et rejoint leur maison à Vitez. Il ne retrouve pas sa famille et ne peut se réinstaller dans son domicile : une famille croate l'occupe. Il rejoint Kakanj, ville de Serbie où la mairie lui reconnaît le statut de réfugié et lui attribue un logement. Il ne désespère pas de retrouver sa femme et ses enfants. Sa vie n'en reste pas moins difficile. Son statut de personne déplacée est source d'insultes et d'agressions physiques. Après les accords de Dayton, il tente de se faire restituer sa maison. En vain, celle-ci étant occupée par un soldat invalide de guerre. Il repart dans la ville de Kakanj, où il se fait à nouveau agresser à plusieurs reprises. Malade, il s'est vu refuser des soins. Plein d'espoir, il rejoint la France et y demande l'asile en janvier 2003. L'Ofpra rejette sa demande le 6 avril 2004 : l'Office ne remet pas en cause la réalité des faits mais « les discriminations dont il fait l'objet depuis 1993 ne revêtent pas un caractère de gravité suffisant pour être assimilées à des persécutions au sens de la Convention de Genève ». La préfecture du Doubs lui notifie alors une obligation de quitter le territoire français. Pour autant, M. S. ne perd pas espoir. Il ramène de nouveaux documents et introduit un recours à la CNDA. Alors qu'il attend sa date d'audience, il est arrêté à son domicile et placé au centre de rétention administrative de Lyon, le 8 novembre 2007. La CNDA prévoit en urgence une date d'audience pour le 25 novembre. Trop tard, malgré les démarches auprès de la préfecture pour tenter de repousser le vol, il doit être reconduit dans son pays le 22 novembre. À 5h du matin, le 22 novembre, M. S. refuse de sortir de sa chambre et d'embarquer, malgré l'insistance de la police. Résultat : une entorse chez les policiers et M. S est placé en garde à vue, puis déféré pour refus d'embarquer, et violences sur agent. Il est condamné à 3 mois de prison, 2 ans d'interdiction du territoire français (ITF) et 150 € d'amende. En prison, la Cimade l'aide à saisir la CNDA qui repousse la date d'audience du 25 novembre au 17 janvier pendant sa détention à la maison d'arrêt de Villefranche. Il sera finalement reconnu réfugié par la CNDA : « dans les circonstances particulières de l'espèce, M. S. craint donc avec raison, au sens des stipulations



précitées de la Convention de Genève, d'être persécuté en cas de retour dans son pays sans avoir jamais pu obtenir de protection effective des autorités contre les agressions permanentes dont il faisait l'objet ».

Au cours de l'année 2007, une pratique que nous pensons abandonnée est venue à nouveau mettre en danger les demandeurs d'asile. Nous avons constaté à plusieurs reprises et partout en France que les préfectures présentaient des demandeurs d'asile à leur consulat, dans le but d'obtenir un LPC, alors que la demande d'asile est en cours d'examen à l'Ofpra. Une telle présentation met en danger non seulement la personne retenue qui demande justement la protection de la France en raison de menaces pesant sur elle dans son pays, mais aussi sa famille ou ses proches qui y demeurent encore. Un courrier du directeur de l'Ofpra avait été adressé en octobre 2004 au directeur de la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'Intérieur pour lui demander de faire cesser cette pratique contraire au respect du droit d'asile. La DLPAJ avait adressé des directives allant dans ce sens aux préfectures. La pression existante pour la mise en œuvre des expulsions semble aujourd'hui plus importante que le respect des droits fondamentaux.

Turc d'origine kurde, Monsieur K. placé au centre de rétention de Rennes fait une demande d'asile (en tant que primo-demandeur) auprès de l'Ofpra. Il est convoqué par l'Ofpra, à Paris. La préfecture du Morbihan, peut-être dans le souci de réduire les frais d'escorte, prend rendez-vous au consulat de Turquie, rendez-vous prévu dans la foulée, le même jour. Après son entretien à l'Ofpra, Monsieur est donc conduit directement au consulat, alors qu'il n'a pas encore reçu la réponse à sa demande d'asile. Celle-ci, négative, a été rendue 30 minutes après son arrivée au consulat. A son retour au centre de rétention, Monsieur K. saisira le JLD et sera remis en liberté, la préfecture du Morbihan ayant violé de manière flagrante le droit à la protection des demandeurs d'asile.

Lorsque la demande, est envoyée à l'Ofpra, celui-ci dispose de 96 heures pour statuer. En pratique, l'Office peut également convoquer le demandeur pour une audition, pour laquelle un interprète est présent. Nous avons constaté ces dernières années une augmentation du nombre de convocations des demandeurs d'asile en rétention. Cette évolution est positive, même s'il est parfois difficile de comprendre en fonction de quels critères le choix de procéder ou non à une audition s'opère. Si aujourd'hui, près de 50 % des demandeurs sont entendus par l'Ofpra, cela reste insuffisant.. L'entretien permet en effet aux étrangers de pouvoir exposer dans des conditions acceptables les raisons qui les conduisent à demander l'asile. Le nombre de ces convocations n'annule malheureusement pas les effets désastreux de la mise en place d'une législation et de pratiques de plus en plus restrictives, qui tendent peu à peu à faire du droit d'asile en rétention un droit virtuel.

L'audition des demandeurs d'asile par visio-conférence

Il est à craindre que cette dernière garantie de la protection des réfugiés ne soit elle aussi considérablement réduite très prochainement. En effet, à la fin de l'année 2007 et au début de l'année 2008, un nouveau projet s'est mis en place. Une phase d'expérimentation a débuté au centre de rétention de Lyon-Saint-Exupéry en janvier 2008. Il s'agit pour l'Administration, d'organiser l'audition des demandeurs d'asile à l'Ofpra, par visio-conférence, au sein même des lieux d'enfermement. Un tel procédé met à mal certains principes essentiels du droit d'asile. La confidentialité des récits d'asile, en particulier, ne peut être parfaitement assurée dans ce cadre. Au-delà même du respect de ce principe, cette pratique vient encore réduire la possibilité pour les étrangers d'exposer leur situation. Comment imaginer en effet que la confiance nécessaire à un tel entretien puisse s'établir avec l'officier de protection de l'Office alors que le demandeur est à l'intérieur du centre de rétention, sous la garde de policiers, qu'il est seul face à une caméra, que l'interprète chargé de transmettre ses propos se trouve à l'Ofpra.

Les raisons qui ont poussé l'Administration à mettre en place cette procédure sont particulièrement révélatrices de la logique comptable à laquelle conduit l'industrialisation de la rétention administrative. En effet, ce projet ne répond qu'à un seul objectif : réduire les coûts financiers et humains liés à l'organisation des escortes policières qui accompagnent les demandeurs d'asile en rétention à l'Ofpra. A l'heure actuelle, les demandeurs d'asile convoqués sont en effet accompagnés par des policiers jusqu'aux locaux de l'Office, à Fontenay-sous-Bois, dans le Val-de-Marne. Il est intéressant de remarquer, à cet égard, que la mise en place de ces vidéo-auditions ne s'est pas faite dans un centre particulièrement éloigné ou difficile d'accès, mais à Lyon, à deux heures de Paris en train. Une seule raison l'explique, c'est de ce centre de rétention qu'est formulé le plus de demandes d'asile. C'est donc une logique d'organisation administrative, de réduction des coûts, qui conduit à la mise en place d'un tel projet, au détriment d'un droit essentiel et constitutionnellement garanti : le droit d'asile. Cette même logique est à l'œuvre et a conduit depuis 2006 à l'organisation d'audiences délocalisées des JLD au sein des centres de rétention administrative.

Les audiences délocalisées du juge des libertés et de la détention

L'objectif poursuivi par l'Administration est identique : la réduction des coûts humains et financiers que peuvent représenter le respect du droit des migrants. À l'issue des 48 premières heures de la rétention administrative, l'étranger maintenu en rétention doit être présenté au JLD. L'intervention de ce magistrat est essentielle. Elle résulte des dispositions constitutionnelles (art. 66 de la Constitution) qui dispose que « *Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi* ». C'est donc au titre de gardien de la liberté individuelle que le JLD assure un contrôle de légalité de la privation administrative de liberté qu'est le placement en rétention administrative. Dans ce cadre, le juge contrôle la régularité de la procédure qui a conduit au placement en rétention d'un étranger. Il s'agit de vérifier que l'interpellation a été régulière, que l'étranger a eu connaissance et a pu avoir un accès effectif à l'ensemble de ses droits que cela soit au moment de son placement en garde à vue ou par la suite jusqu'à son arrivée dans un lieu de rétention (centre ou local). En conséquence, tous les jours, des étrangers sont présentés aux juges judiciaires. Ils sont conduits par les policiers jusqu'aux palais de justice pour ces audiences. L'augmentation continue des placements en rétention d'étrangers systématise ces déplacements. Ils mobilisent donc un nombre croissant de policiers et de moyens matériels.

Confrontée à cette réalité, l'Administration a imaginé une "réponse" : construire au sein même des centres de rétention des salles d'audience. L'organisation de ces audiences délocalisées est autorisée par l'article L. 552-1 du Ceseda, introduit par la loi du 26 novembre 2003. La première audience délocalisée a été organisée au centre de rétention de Coquelles au cours de l'année 2005. Cette pratique s'est développée en 2006 et en 2007. Certains des centres de rétention construits en 2006 et 2007 comprennent une salle prévue à cet effet. C'est le cas par exemple de ceux de Toulouse-Cornebarrieu, de Marseille-Le Canet et de Plaisir. Cette procédure devrait également être mise en place à Nîmes et d'autres projets existent, à Vincennes par

exemple. Cette "innovation" est particulièrement contestable. Le simple fait que la justice soit rendue dans un lieu d'enfermement est choquant. Sans mettre en cause la rigueur des magistrats, la nécessaire indépendance et l'impartialité de l'intervention de l'autorité judiciaire est mise en cause lorsqu'elle se situe dans un lieu qui appartient à l'une des parties, qui est de surcroît entouré de grillages et de barbelés et gardé par des policiers. La publicité des audiences, qui est un principe fondamental du droit, ne peut être correctement assurée dans ce cadre.

Les centres de rétention où ces audiences sont organisées sont le plus souvent situés loin des agglomérations, ils sont difficiles d'accès et parvenir à la salle d'audience proprement dite à l'issue de contrôles multiples opérés par les policiers, relève souvent du parcours du combattant. Dans ces conditions, il est particulièrement difficile pour les proches, les soutiens, les familles des étrangers retenus (parfois eux-mêmes sans papiers), d'être présents et d'apporter leur soutien ou des documents essentiels (garanties de représentation par exemple) lors de ces audiences. La proximité qui s'installe nécessairement entre les policiers (en particulier ceux qui sont responsables du suivi des procédures, le greffe des CRA) et le personnel judiciaire qui se déplace au centre ne nous paraît pas compatible avec l'exigence d'impartialité et d'égalité des parties au procès. Le sentiment qui s'installe est que nous ne trouvons pas face à une justice rendue dans des conditions exceptionnelles mais bien face à une justice d'exception. Une procédure particulière est mise en place, moins protectrice, à destination des étrangers, dans une logique qui ne vise pas à garantir le respect de leurs droits, mais à minimiser le coût et la gêne occasionnée par le maintien formel de ces droits dans un processus dont la seule finalité est l'expulsion.

Ce sentiment ne peut qu'être renforcé par les discours des pouvoirs publics qui ont conduit à la mise en place en début d'année 2008 d'un organe de réflexion dit "commission Mazeaud" (du nom de son président, Pierre Mazeaud, à la fois élu RPR et magistrat, nommé par Jacques Chirac membre en 1998, puis président en 2004, du Conseil constitutionnel).



© Xavier Merckx / Cimade

Vers une juridiction unique pour les étrangers ?

La commission Mazeaud, installée le 7 février 2008, est chargée de réfléchir au cadre constitutionnel nécessaire à la mise en place de quotas d'immigration et à une éventuelle unification de la juridiction appelée à statuer sur le contentieux des étrangers. Elle devrait rendre ses conclusions au mois de juin 2008. Aujourd'hui, dans le cadre de la rétention administrative, deux juridictions distinctes déterminent le sort des étrangers maintenus en rétention. Le juge administratif intervient – en cas de recours introduit par un étranger – sur la légalité de la mesure d'expulsion qui le frappe. Il vérifie dans ce cas si l'Administration avait le droit d'édicter une telle mesure ou, au contraire, si celle-ci est illégale. C'est le cas par exemple lorsque la décision d'expulsion porte une atteinte disproportionnée au droit de la personne à une vie privée et familiale normale, ou qu'une expulsion l'exposerait à des risques de traitements inhumains et dégradants dans son pays d'origine. Le juge judiciaire quant à lui, se prononce, en tant que gardien des libertés individuelles, sur la légalité et la régularité de la procédure qui a conduit à l'enfermement de l'étranger retenu. Deux décisions du Conseil constitutionnel en 1992 et 1993 sont venues rappeler l'importance de l'intervention du juge judiciaire pour contrôler toute privation administrative de liberté.⁶

Ces deux rôles tout à fait distincts sont aussi essentiels l'un que l'autre. La volonté d'unification des juridictions est à bien des égards inquiétante. En effet, les déclarations des autorités publiques qui ont précédées l'installation de cette commission de réflexion laissent peu de doute sur l'objectif recherché. Ainsi, dans le dernier rapport du Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), publié en décembre 2007, les annulations de procédure prononcées par la justice pénale ou administrative sont présentées comme des difficultés récurrentes. Il est indiqué qu'elles sont à l'origine de 39 % des échecs enregistrés dans l'exécution des mesures d'expulsion. A plusieurs reprises, les pouvoirs publics ont considéré que le fait que le juge judiciaire puisse annuler la procédure de privation de liberté d'un étranger alors que le juge administratif reconnaissait la légalité de la mesure d'expulsion était une contradiction et une anomalie. Enfin, dans le discours adressé à la commission Mazeaud lors de sa installation, Brice Hortefeux, ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire déclarait : « Ne peut-on envisager que, saisi par l'étranger d'une requête contre une décision préfectorale refusant une carte de séjour, réponde de manière binaire : première hypothèse, le préfet a raison de refuser le séjour et l'étranger est donc tenu de quitter le territoire français, ce qui implique que l'administration a le droit de le placer et de le maintenir dans une centre de rétention administrative jusqu'à ce qu'il soit effectivement reconduit dans son pays ; seconde hypothèse : le préfet a tort de refuser le séjour et le juge enjoint alors à l'administration de délivrer à l'étranger une carte de séjour. » L'ensemble de ces déclarations montre que la volonté du gouvernement n'est pas de rechercher une simplification de la procédure, mais de réduire le nombre d'annulations des décisions d'expulsion ou de placement en rétention.

Cette démarche est particulièrement dangereuse puisqu'elle montre que l'application, le respect du droit, est considéré comme un obstacle qu'il faut supprimer pour atteindre un objectif : exécuter chaque année le nombre d'expulsions fixées par le gouvernement. Nous constatons tous les jours par notre présence au côté des personnes retenues, que la cause de l'augmentation du nombre d'annulations prononcées par les JLD ou les TA est simple : la logique du chiffre, la pression qui s'exerce sur l'ensemble des services impliqués dans le processus qui conduit à l'expulsion d'un étranger conduit ces services à se situer très souvent à la limite de la légalité. Les témoignages des étrangers que nous rencontrons sont de plus en plus fréquents et sans équivoques. Interpellations suite à des convocations déloyales en préfecture ou au commissariat, justifications fantaisistes des contrôles d'identité (traversée en dehors des clous, non-port de la ceinture de sécurité contesté par l'étranger, contrôles systématiques dans certains lieux - gares, quartiers à forte population immigrée -, sur la base de réquisitions des procureurs de la République) qui masquent souvent des contrôles "au faciès", interpellations au guichet des préfectures, non-respect des droits des étrangers en garde à vue ou en rétention, etc. De tels procédés sont naturellement sanctionnés par les JLD. Ils ne font en cela que jouer leur rôle, déterminant, de gardien des libertés individuelles. Loin d'être une intervention de pure forme, le contrôle qu'ils opèrent est fondamental pour la sauvegarde des droits des migrants mais aussi pour le respect des libertés publiques dont nous bénéficions tous dans un Etat de droit.

De la même façon, les décisions d'annulation prononcées par le juge administratif résultent le plus souvent d'une application de plus en plus mécanique de la loi, d'un examen expéditif, superficiel, de la situation des étrangers par les services préfectoraux. Soumis à une pression de plus en plus grande, à une obligation de résultat en matière d'expulsion, ceux-ci doivent étudier un nombre de dossiers de plus en plus grand, sous un angle de plus en plus restrictif ce qui les empêche parfois de prendre la mesure des situations humaines. Quand les personnes deviennent des dossiers, les êtres humains des chiffres, ce type d'erreurs, de dérives, est inévitable. A notre sens, les décisions rendues par les JLD et les TA ne sont nullement des "difficultés", des "obstacles", elles sont tout simplement révélatrices des effets de la politique du chiffre sur les pratiques administratives. Si ces décisions sont en plus grand nombre aujourd'hui c'est parce que cette logique du chiffre provoque des atteintes aux droits des migrants que les juridictions sanctionnent, naturellement, lorsqu'elles sont saisies.

C'est pourquoi les déclarations qui ont conduit à la création et à l'installation de la commission Mazeaud sont pour nous choquantes et inquiétantes. Il serait préférable que le gouvernement s'interroge sur la pertinence de la politique menée depuis 5 ans en matière d'éloignement des étrangers et de rétention administrative, sur ses effets dévastateurs au plan humain comme en matière de respect des droits et libertés publiques plutôt que de chercher, à travers une réforme de la loi fondamentale, à s'affranchir d'un contrôle juridictionnel essentiel pour le maintien des principes et valeurs qui fondent le pacte républicain.

6. Conseil Constitutionnel DC 92-307 du 25 février 1992 et DC 93-325 du 13 août 1993.

Harmonisation européenne : vers une généralisation de l'enfermement des migrants

Le durcissement de la politique menée en matière d'éloignement des étrangers en situation irrégulière et le renforcement du dispositif d'enfermement administratif des étrangers en France se conjuguent avec une tentative d'harmonisation des normes qui encadrent la privation de liberté des étrangers en Europe. Un projet de directive est en effet en cours d'examen au sein des instances européennes⁷. Pudiquement dénommé "directive retour" il vise à établir des normes encadrant la rétention et l'expulsion des étrangers non admis à séjourner sur le territoire européen. Cette harmonisation est aujourd'hui, au vu du contenu du texte, une harmonisation vers le bas, c'est-à-dire un alignement sur les dispositions les plus restrictives actuellement en vigueur dans les Etats membres de l'UE. Avant même d'aborder les éléments les plus alarmants de ce projet, il faut souligner que les Etats membres ont souhaité commencer par harmoniser leurs législations sur le volet répressif, à savoir, les conditions d'enfermement et d'expulsion, avant de mener une réflexion sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers sur leur sol. Ce choix étrange et révélateur pose une première question : à qui vont s'appliquer ces mesures concernant le séjour illégal en Europe à partir du moment où il n'y a pas de définition européenne du séjour légal ? Plusieurs dispositions de ce projet de directive sont contraires à l'idée que nous nous faisons du respect des droits et de la dignité de la personne humaine.

Ce projet prévoit d'instituer une interdiction de cinq ans du territoire européen pour toute personne faisant l'objet d'une expulsion. Cette possibilité nous paraît d'autant plus grave qu'elle pourrait concerner un grand nombre d'étrangers que nous rencontrons chaque jour dans les lieux de rétention et qui ont pourtant vocation à vivre en France. Il s'agit en particulier d'hommes et de femmes dont la famille vit en France, qu'elle soit française ou étrangère en situation régulière. En effet, les conditions du regroupement familial ou de la délivrance d'un titre de séjour en tant que conjoint de français sont telles⁸, que des personnes qui pourtant font partie de ces catégories juridiques et vivent d'ores et déjà en France ne peuvent régulariser leur situation. Ils font donc fréquemment l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire et d'une expulsion effective. Le projet prévoit également une durée maximale de rétention de 18 mois. Nous constatons quotidiennement combien il est difficile pour les étrangers placés en rétention administrative en France de supporter une privation de liberté qui peut aller jusqu'à 32 jours. L'enfermement mais aussi l'angoisse d'une possible expulsion conduisent de plus en plus souvent à des mouvements de colère et à des gestes de désespoir. Tentatives d'incendie, grèves de la faim, automutilations, tentatives de suicide sont presque quotidiens. Un récent rapport⁹ réalisé à la demande du Parlement européen sur les conditions de rétention dans l'ensemble des pays européens montre à quel point l'enfermement des migrants, qui ont bien souvent connus des épreuves extrêmement

difficiles dans leur pays d'origine ou pendant leur parcours de migration, est pathogène. Prolonger cette durée jusqu'à 18 mois nous paraît inimaginable. Aucun objectif politique ne peut justifier d'infliger ce traitement à des personnes déjà fragilisées et dont l'unique délit est d'avoir voulu chercher en Europe une protection ou tout simplement l'espoir d'une vie meilleure.

Au-delà des effets sur les hommes, les femmes, et les enfants, concernés par une telle privation de liberté, c'est la logique qui sous-tend ce projet qui nous semble inadmissible. En effet, si la rétention administrative a pour but d'organiser l'expulsion d'étrangers en situation irrégulière, il est absolument inutile de prévoir une telle durée. Le constat que nous faisons depuis 25 ans et encore davantage depuis que la durée de la rétention en France a été portée à 32 jours est que l'immense majorité des expulsions sont réalisées dans les 15 premiers jours, au-delà, peu d'expulsions sont effectives. Dès lors, prévoir la détention pendant 18 mois, c'est en réalité transformer la nature même de cette mesure. Il ne s'agit plus alors d'organiser l'éloignement d'étrangers irréguliers, mais d'installer un internement administratif qui est à la fois une sanction et un moyen de mettre à l'écart des êtres humains jugés indésirables. Si un tel texte était adopté en l'état il conduirait en réalité, en Europe, à faire de l'enfermement un mode de gestion des populations migrantes.

7. Le vote de ce texte au Parlement européen est prévu le 21 mai.

8. Les conditions du regroupement familial sont aujourd'hui très difficiles à remplir (ressources, logement, etc.) et le regroupement est impossible si le conjoint rejoignant est en France. Pour les conjoints de Français, la loi exige qu'ils présentent un visa de long séjour pour être régularisés, ce qui implique très souvent pour eux la nécessité de retourner solliciter ce visa dans le pays d'origine.

9. Rapport consultable en ligne : <http://cimade.org/nouvelles/672-Rapport-europeen-sur-les-conditions-des-migrants-dans-les-camps>