

L'enfermement administratif des personnes étrangères

Centres de rétention administrative,
zones d'attente...

Sommaire

Avant-propos	1
Cadre et fondements juridiques de l'enfermement administratif des personnes étrangères	1
Modalités de l'enfermement administratif : un régime punitif qui ne dit pas son nom	2
Articulation entre les différentes mesures de contrainte : le continuum de l'enfermement	3
I. L'enfermement à la frontière : la zone d'attente (ZA)	5
A. Définition de la zone d'attente	5
B. Qui peut être placé en zone d'attente ?	6
C. Quels sont les droits des personnes placées en zone d'attente ?	9
D. Durée de l'enfermement et contrôle du juge judiciaire	10
E. Quels recours devant le juge administratif ?	12
F. Sanctions pénales en cas d'obstruction au refoulement	13
G. Qui peut accéder aux ZA ? Pour quoi faire ?	13
II. L'enfermement pour vérification du droit au séjour : la « retenue »	16
A. Qui peut être placé en retenue ?	16
B. Déroulement de la retenue	18
III. L'enfermement en vue de l'éloignement du territoire : les centres et locaux de rétention administrative (CRA et LRA)	21
A. Définition de la rétention et conditions générales de mise en œuvre	21
B. Qui peut être placé en rétention ?	24
C. Quels sont les droits des personnes placées en rétention ?	28
D. Demande d'asile en rétention	30
E. Durée de l'enfermement, contrôle du juge judiciaire et recours	31
F. Sanctions pénales en cas d'obstruction à l'éloignement	34
G. Qui peut accéder aux CRA ? Pour quoi faire ?	35
H. Les locaux de rétention administrative (LRA) : définition et particularités	36
IV. Pour aller plus loin : ressources documentaires et liens utiles	38

Avant-propos

Cadre et fondements juridiques de l'enfermement administratif des personnes étrangères.

Le fait, pour une personne étrangère, d'être présente sur le territoire français alors qu'elle n'est pas autorisée à y séjourner n'est pas un délit. Pourtant, plusieurs dizaines de milliers de personnes sont enfermées chaque année, au seul motif qu'elles ne remplissent pas les conditions exigées par la réglementation pour entrer ou circuler en France, ou encore parce que, ayant demandé l'asile à la frontière, elles doivent attendre le temps nécessaire pour examiner si cette demande n'apparaît pas « *manifestement infondée* » aux yeux de l'administration.

Ces innombrables privations de liberté, qui peuvent durer de quelques heures à plusieurs mois, sont décidées par les préfets et policiers chargés de mettre en œuvre la politique nationale d'immigration et d'asile définie par les pouvoirs publics. Inspirée par la volonté de restreindre sans cesse davantage l'accueil des personnes étrangères et de renvoyer toujours plus rapidement celles qui sont considérées comme indésirables, cette politique se caractérise par un recours massif à l'enfermement.

On pourra s'étonner que l'initiative de ces mesures de privations de liberté soit confiée à des représentant-es de l'administration, alors même que l'autorité judiciaire est désignée gardienne de la liberté individuelle par l'article 66 de la Constitution. Mais si les juges sont bien censés prévenir et sanctionner toute détention arbitraire, ils n'ont pas, pour autant, le monopole des décisions d'enfermement⁽¹⁾. L'administration détient également ce pouvoir, l'article 66 exigeant seulement, selon le Conseil constitutionnel, que le juge judiciaire contrôle a posteriori les conditions et la durée de ces privations de liberté et que ce contrôle intervienne « *dans le plus court délai possible*⁽²⁾ ». C'est donc à la loi qu'il revient d'abord de prévoir et encadrer les cas dans lesquels l'administration est dotée du pouvoir d'enfermer, puis de fixer ce bref délai dans lequel le contrôle du juge judiciaire doit intervenir.

Réforme après réforme, le législateur a toujours fait évoluer les modalités de ce contrôle juridictionnel dans la même direction : accroître l'efficacité du dispositif

(1) *Cons. const.*, QPC, 9 juin 2011, n° 2011-135/140 : « [...] l'article 66 de la Constitution [...] n'exige pas que [l'autorité judiciaire] soit saisie préalablement à toute mesure privative de liberté ; [...] ».

(2) *Cons. const.*, 9 janvier 1980, n° 79-109 DC.

d'éloignement des personnes en séjour irrégulier au détriment de la protection de leurs droits. Cette escalade répressive a été systématiquement validée par le Conseil constitutionnel au nom de la lutte contre l'immigration irrégulière. Il a ainsi admis que le « *plus court délai possible* » pour l'intervention du juge, qui a été de 24 heures de 1981 à 1997, passe successivement à 48 heures, puis à 5 jours (avant de revenir à 48 heures par l'effet de la loi du 7 mars 2016, mais pour mieux l'articuler avec le recours devant le juge administratif). D'autre part, il a admis sans réserve les allongements successifs de la durée de la rétention et de l'intervalle entre deux interventions du juge chargé de son contrôle. Alors qu'en 1986 et en 1993 il avait censuré l'allongement de la rétention de 7 à 10 jours, il a ensuite validé son allongement à 32 jours, puis à 45 jours et, enfin, à 90 jours, cette durée lui apparaissant finalement « *adaptée, nécessaire et proportionnée à l'objectif de prévention des atteintes à l'ordre public poursuivi par le législateur*⁽³⁾ ».

Guère plus protectrice, la Cour européenne des droits de l'Homme (Cour EDH) considère que le droit de détenir une personne étrangère afin de l'empêcher de pénétrer sur le territoire ou en vue de l'expulser repose sur le principe que les États jouissent du droit « *indéniable* » de contrôler souverainement l'entrée et le séjour de ceux-ci sur leur territoire⁽⁴⁾. Toutefois, cette position de principe n'empêche pas la Cour EDH de sanctionner des rétentions lorsque la mesure apparaît disproportionnée au regard des objectifs poursuivis et des atteintes à des droits fondamentaux qu'elle provoque. C'est ainsi que la France a fait l'objet de condamnations répétées en raison de la persistance des pouvoirs publics à pratiquer la rétention des mineur-es dans des conditions et circonstances caractérisant, selon la Cour, des traitements inhumains et dégradants (voir *infra* : Les mineures et les mineurs en zone d'attente p. 6).

Modalités de l'enfermement administratif : un régime punitif qui ne dit pas son nom.

Bien que l'enfermement administratif des personnes étrangères ne poursuive, au moins théoriquement, aucun but punitif ni même répressif, les conditions dans lesquelles il est pratiqué contredisent ce principe, aboutissant manifestement à en faire un enfermement de type carcéral. L'architecture des centres de rétention administrative (CRA), notamment, n'a rien à envier à celle des établissements pénitentiaires, et le régime de la rétention s'apparente de très près à celui de la détention. Certes, le vocabulaire désigne des « *chambres* » et non des « *cellules* » et la circulation est parfois « *libre* » à l'intérieur des « *zones de vie* ». Mais pour le reste, tout rappelle l'univers de la prison. Le quotidien est vécu derrière les grillages et les barbelés sous l'œil permanent des caméras, rythmé par les injonctions des fonctionnaires de police. Les violences policières, rapportées par les personnes retenues, n'y sont pas rares.

(3) Cons. const., 6 septembre 2018, n° 2018-770 DC.

(4) CEDH, gr. ch., 15 novembre 1996, Chahal c/Royaume-Uni, req. n° 22414/93 ; 25 juin 1996, Amuur c/France, req. n° 19776/92.

L'article 17 du règlement intérieur type des CRA, publié en annexe d'un arrêté du 2 mai 2006⁽⁵⁾, autorise d'ailleurs le responsable du lieu de rétention à prendre toute mesure nécessaire au maintien de la sécurité et de l'ordre public. À ce titre, il peut séparer physiquement une personne retenue des autres, autrement dit, comme dans un lieu de détention, la placer en cellule d'isolement. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) considérait pourtant, dans ses rapports annuels de 2008 et 2012, que de telles mesures, assimilables à des sanctions disciplinaires, ne pouvaient être laissées à la discrétion du responsable du lieu de rétention et devaient faire l'objet d'une réglementation et d'un contrôle juridictionnel, ce qui n'est toujours pas le cas, en dépit des atteintes graves aux droits fondamentaux qui en résultent.

Au demeurant, les personnes qui sont placées en rétention à l'issue d'une période de détention le disent systématiquement « *le CRA, c'est pire que la prison* ».

Ainsi la privation de liberté imposée aux personnes étrangères au prétexte de vérifier leur situation ou de préparer leur éloignement présente-t-elle toutes les caractéristiques d'une peine d'emprisonnement, contribuant à construire l'image d'une personne étrangère délinquante ou, au moins, menaçante.

Articulation entre les différentes mesures de contrainte : le continuum de l'enfermement.

Bien que les différents cas de figure dans lesquels les personnes étrangères peuvent être privées de liberté obéissent à des régimes juridiques propres et doivent, pour cette raison, être examinés distinctement, le parcours de nombre d'entre elles révèle une succession ininterrompue de privations de liberté de tous types, qui finit par prendre l'aspect d'un véritable *continuum*.

C'est ainsi que la zone d'attente constituera généralement la première expérience de la privation de liberté, mais qu'elle pourra être immédiatement suivie, par exemple, d'un placement en garde à vue puis d'un séjour en détention pour peu que la personne ait été condamnée pour avoir fait obstacle à son refoulement en refusant d'embarquer dans l'avion qui devait la reconduire dans son pays de provenance. Il est vraisemblable qu'après avoir purgé sa peine, elle fera l'objet d'une obligation de quitter le territoire (OQTF) et qu'elle sera directement placée en centre de rétention en vue de l'exécution de cette mesure d'éloignement. Et si cet éloignement n'a pu être mené à bien à l'issue du délai maximum de rétention (soit 3 mois), elle pourra être à nouveau placée en rétention à l'issue d'un délai de 7 jours (Ceseda, art. L. 741-7) et, dans l'intervalle, assignée à résidence (Ceseda, art. L. 742-10). Elle pourra également faire l'objet d'une nouvelle condamnation à une peine d'emprisonnement pour avoir fait obstacle à son éloignement pendant les périodes de rétention ou d'assignation à résidence.

(5) Arrêté du 2 mai 2006 pris en application de l'article 4 du décret n° 2005-617 du 30 mai 2005 relatif à la rétention administrative et aux zones d'attente pris en application des articles L. 111-9, L. 551-2, L. 553-6 et L. 821-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, NOR : INTD0600425A.

Ainsi, ce « parcours type » de la personne étrangère non admise à séjourner en France, qui est loin d'être seulement théorique, révèle-t-il la place toujours croissante que l'enfermement occupe dans la panoplie des mesures de contrôle et de contrainte qui sont à la disposition de l'administration.

I. L'enfermement à la frontière : la zone d'attente (ZA)

A. Définition de la zone d'attente

La zone d'attente est le lieu de privation de liberté situé dans une aéroport, un port ou une gare ouverte au trafic international dans lequel sont maintenues tant les personnes étrangères auxquelles l'entrée sur le territoire est refusée – au motif qu'elles ne remplissent pas l'une ou l'autre des conditions exigées par la réglementation pour y accéder – que celles qui déclarent demander l'asile en France (Ceseda, art. L. 332-1, L. 341-1 et L. 351-1).

Dans le cas où un groupe d'au moins dix personnes est arrivé en France en un même lieu mais en dehors d'un point de passage frontalier, une zone d'attente temporaire s'étend fictivement, pour une durée maximale de 26 jours, du lieu de découverte de ces personnes jusqu'au point de passage frontalier le plus proche (Ceseda, art. L. 341-6).

En dehors de cette hypothèse particulière, la zone d'attente s'étend « *des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes* ». Elle est créée et délimitée par un arrêté du préfet du département. Elle peut inclure – sur l'emprise ou à proximité de la gare, du port ou de l'aéroport – un ou plusieurs lieux d'hébergement permettant d'assurer aux personnes concernées des « *prestations de type hôtelier* » lorsque le maintien en ZA excède quelques heures. Dans ce lieu d'hébergement, un espace permettant aux avocat·es de s'entretenir confidentiellement avec les personnes maintenues doit être accessible en toutes circonstances, sauf en cas de force majeure (Ceseda, art. L. 341-6).

La zone d'attente s'étend – en quelque sorte fictivement – aux lieux dans lesquels la personne qui y a été placée doit se rendre dans le cadre de la procédure en cours ou en cas de nécessité médicale.

En aéroport, elle se situe en zone dite « internationale » – où les passagers des différents vols du même terminal se rejoignent – en amont des « aubettes » où sont contrôlés les documents de voyage et le respect des conditions d'entrée sur le territoire.

La zone d'attente, dont les locaux ne relèvent pas de l'administration pénitentiaire, peut être placée, selon le cas, sous l'autorité de la police aux frontières (PAF), de la gendarmerie, de la police nationale ou de la douane.

En novembre 2021, le ministère de l'intérieur recensait 98 zones d'attente dans les aéroports, les ports et les gares desservant les destinations internationales. Celle de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle concentre la très grande majorité des placements en ZA.

B. Qui peut être placé en zone d'attente ?

Les personnes étrangères empêchées d'accéder au territoire national au moment où elles se présentent aux points de contrôle dans les aéroports, ports ou gares internationales, peuvent relever de trois catégories : les personnes « non admises », les personnes « en transit interrompu » et celles qui demandent leur admission sur le territoire au titre du droit d'asile.

Les mineures et les mineurs en zone d'attente

Les mineures et les mineurs, qu'ils soient accompagnés de leur représentant-e légal-e ou isolés, peuvent être placés en zone d'attente puis refoulés dans les mêmes conditions que les personnes majeures et ce, en dépit des dispositions de la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme en matière de rétention administrative⁽⁶⁾ et des recommandations de très nombreuses autorités internationales, européennes et nationales qui condamnent cette pratique ou plaident pour son exclusion.

Seules différences :

- le procureur de la République doit être avisé immédiatement du placement en zone d'attente d'une ou d'un mineur isolé et il doit lui désigner sans délai un administrateur *ad hoc* chargé de l'assister et de le ou la représenter tout au long de la procédure (Ceseda, art. L. 343-2) ;
- la ou le mineur isolé ne peut être refoulé avant expiration d'un délai d'1 jour franc (Ceseda, art. L. 333-2). Autrement dit, ce délai de 24 heures avant que toute tentative de rapatriement puisse être entreprise est « de droit », alors que les personnes majeures doivent expressément demander à en bénéficier. Toutefois, ce droit ne bénéficie pas aux mineures et aux mineurs isolés qui arrivent aux frontières terrestres de la France ou à Mayotte.

1. Les personnes « non admises » et les personnes « en transit interrompu »

Les personnes « non admises » sont celles qui ne remplissent pas les conditions requises pour accéder au territoire français (ou dans l'espace Schengen lorsque la France est le premier point d'entrée à destination d'un autre pays de l'espace Schengen).

(6) *Quatre ans après une première condamnation (CEDH, 5^e section, 19 janvier 2012, Popov c/France, req. n° 39472/07 & 39474/07) et par cinq arrêts rendus le 12 juillet 2016 [A.B. et autres c/France (n° 11593/12), A.M. et autres c/France (n° 24587/12), R.C. et V.C. c/France (n° 76491/14) et R.K. et autres c/France (n° 68264/14)], la Cour a de nouveau condamné la France, considérant que, dans les circonstances de ces affaires, l'enfermement de mineurs dans des centres de rétention administrative, même accompagnés de leurs familles, était incompatible avec les articles 3, 5 et 8 de la Convention. Par un nouvel arrêt du 22 juillet 2021, la Cour a encore condamné la France pour non-respect de la Convention en raison du placement en centre de rétention administrative d'une mère et de son nourrisson, âgé de 4 mois, pendant 11 jours, au mépris de l'intérêt supérieur de l'enfant (M.D. et A.D. c/France, req. n° 57035/18).*

Pour être admis-e à entrer en France ou dans l'espace Schengen, il faut, en règle générale, être muni-e des documents suivants (Ceseda, art. L. 311-1 et R. 311-1 à R. 313-18) :

1/ Un document de voyage, c'est-à-dire, en général, un passeport ;

2/ Un visa, sauf pour les ressortissant-es des pays bénéficiant d'une dispense ; selon la durée du séjour, il s'agira d'un visa de court séjour dénommé « visa Schengen » ou « visa uniforme » d'une durée de validité de 3 mois au plus, ou d'un visa de long séjour, d'une durée comprise entre 4 mois et 1 an ;

3/ Les justificatifs relatifs au motif du séjour (touristique, professionnel, soins médicaux, travaux de recherches universitaires, ...) ;

4/ Les justificatifs relatifs aux conditions d'hébergement (attestation d'accueil ou réservation hôtelière pré-payée) ;

5/ Les justificatifs des sommes disponibles pour couvrir les frais de séjour (de 33 à 120 € par jour selon les modalités d'hébergement) ;

6/ Le justificatif de la souscription d'une assurance médicale ;

7/ Les justificatifs des garanties de rapatriement (billet de retour ou attestation bancaire).

Outre les cas où l'un de ces documents fait défaut ou est contesté par l'administration, peut faire l'objet d'une décision de non-admission sur le territoire :

– la personne étrangère, même titulaire des documents exigés, dont la présence constituerait une menace pour l'ordre public ;

– la personne étrangère qui se trouve sous le coup d'une des mesures suivantes : interdiction judiciaire ou administrative du territoire (ITF), arrêté d'expulsion, interdiction de retour sur le territoire français, interdiction de circulation sur le territoire français ;

– sur la base de la convention de Schengen, la personne étrangère signalée par l'un des États membres aux fins de non-admission et inscrite dans le système d'information Schengen (SIS) ou susceptible de compromettre l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'une des parties contractantes.

Au-delà de ces critères légaux de non-admission, la pratique policière a développé, parfois avec l'aval des juridictions chargées du contrôle du maintien en zone d'attente, une notion floue et sans réel fondement juridique de « risque migratoire » laissant aux agents de la police aux frontières une marge d'appréciation considérable relevant finalement de l'arbitraire.

– Les personnes « en transit interrompu » (Ceseda, art. L. 341-1, al. 2) sont celles qui ne remplissent pas les conditions requises pour poursuivre leur voyage vers un pays situé en dehors de l'espace Schengen, notamment lorsqu'elles ne disposent pas du visa de transit aéroportuaire (VTA) exigé des ressortissant-es d'un certain nombre de pays.

2. Les personnes sollicitant leur admission sur le territoire au titre de l'asile

Les personnes qui déclarent demander l'asile à l'arrivée en France font l'objet d'une procédure dérogoire, spécifique aux demandes de protection à la frontière (Ceseda, art. L. 350-1 à L. 352-9). Cette procédure « *d'admission sur le territoire au titre de l'asile* » est doublement singulière :

- elle ne tend pas à attribuer ou refuser le statut de réfugié (ou la protection subsidiaire) mais permet seulement d'autoriser ou de refuser l'entrée sur le territoire en vue de déposer une demande de protection sur laquelle il sera ultérieurement statué ;
- la décision autorisant ou refusant l'entrée est prise par le ou la ministre de l'intérieur, qui se prononce au vu d'un avis émis par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra).

La personne demandant l'asile est maintenue en zone d'attente « *le temps strictement nécessaire* » pour vérifier :

- si l'examen de sa demande relève de la compétence d'un autre État en application du règlement européen Dublin qui établit les critères de détermination de l'État membre responsable de l'instruction de la demande d'asile ;
- si sa demande est recevable ;
- et si elle n'est pas « *manifestement infondée* ».

La demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile est transmise aux officiers de la Mission de l'asile aux frontières de l'Ofpra, chargés de procéder à l'audition de la personne qui a présenté la demande. Après cette audition, qui peut être réalisée par visioconférence, l'Ofpra émet un avis écrit et motivé et le transmet au ou à la ministre de l'intérieur. Celui ou celle-ci peut alors :

- décider que le demandeur doit être transféré dans un autre État membre en application du règlement Dublin ;
- refuser l'admission au titre de l'asile au motif que la demande est irrecevable ;
- refuser l'admission au titre de l'asile au motif que la demande est manifestement infondée, à moins que l'avis de l'Ofpra soit favorable à l'entrée en France (autrement dit si l'Ofpra considère que la demande d'asile n'est pas manifestement infondée) : dans ce cas, en effet, l'avis de l'Ofpra lie le ou la ministre, sauf pour celui ou celle-ci à invoquer l'existence d'une menace grave pour l'ordre public (Ceseda, art. L. 352-2) ;
- ou autoriser la personne à entrer sur le territoire pour y déposer sa demande de protection.

Un recours suspensif est ouvert devant le juge administratif, dans un délai de 48 heures, contre la décision ordonnant le transfert en application du règlement Dublin et contre la décision de refus d'admission au titre de l'asile (Ceseda, art. L. 352-4). À défaut de contestation de ces décisions dans le délai de 48 heures ou d'annulation par le juge administratif, elles peuvent être exécutées d'office par l'administration.

3. Notification des décisions

Quelle que soit la catégorie dont elles relèvent (non-admission, transit interrompu, demande d'asile), les personnes empêchées d'accéder au territoire national au moment où elles se présentent aux points de contrôle font l'objet, selon le cas, d'une ou plusieurs des décisions suivantes :

1/ Si les services de police estiment qu'elles ne remplissent pas les conditions exigées pour entrer sur le territoire ou pour poursuivre leur voyage vers un pays situé en dehors de l'espace Schengen, ils leur notifient une décision de refus d'entrée.

Ces personnes pourront alors être renvoyées d'office vers leur pays de provenance dans les heures qui suivent, à moins :

- qu'elles exercent leur droit de refuser d'être rapatriées avant l'expiration d'un délai d'un jour franc (Ceseda, art. L. 333-2), étant précisé que ce droit au jour franc doit être systématiquement accordé aux mineures et mineurs isolés maintenus en zone d'attente (voir encadré « Les mineures et les mineurs en zone d'attente » ci-dessus),
- ou que l'administration, en fait la police aux frontières (PAF), ne soit pas en mesure d'organiser leur rapatriement immédiat.

2/ Dans ces deux cas, elles feront l'objet, en plus de la décision de refus d'entrée, d'une décision de placement en zone d'attente le temps nécessaire à l'organisation de leur renvoi.

3/ Quant à la personne étrangère qui demande son admission au titre de l'asile, elle ne fait pas l'objet d'une décision de refus d'entrée mais « seulement » d'une décision de placement en zone d'attente en même temps que lui est remis un procès-verbal d'enregistrement de sa demande de protection. Ce n'est qu'à l'issue de son audition par l'Ofpra et au vu de l'avis de ce dernier que le ou la ministre prendra une décision l'autorisant à entrer sur le territoire ou refusant au contraire son admission.

C. Quels sont les droits des personnes placées en zone d'attente ?

Toute personne à laquelle l'accès au territoire est refusé et placée en zone d'attente – qu'elle soit non admise ou en transit interrompu ou qu'elle demande l'asile – doit pouvoir exercer les droits énumérés aux articles L. 332-2 (refus d'entrée) et L. 343-1 (placement en zone d'attente) du Ceseda :

- refuser d'être rapatriée avant l'expiration du délai d'1 jour franc ;
- avertir ou faire avertir la personne chez laquelle elle a indiqué qu'elle devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix ;
- bénéficier de l'assistance d'un ou une interprète et d'un ou une médecin ;
- communiquer avec un ou une avocate ou toute personne de son choix ;
- quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France ;

– être informée sur les droits qu'elle est susceptible d'exercer en matière de demande d'asile.

Selon une jurisprudence bien établie, les droits doivent être notifiés en même temps que les décisions administratives de refus d'entrée et de maintien en zone d'attente.

Ces droits doivent pouvoir être exercés de manière effective immédiatement après le placement en zone d'attente. La Cour de cassation est très exigeante sur ce point et veille à ce que la durée de maintien jusqu'à la notification des droits soit la plus brève possible. Le délai écoulé doit être justifié par la nécessité, pour l'administration, de procéder aux diligences préalables au placement en zone d'attente telles que les vérifications de l'authenticité des documents de voyage.

D. Durée de l'enfermement et contrôle du juge judiciaire

Attention ! Par un arrêt du 16 décembre 2021 la Cour de cassation a saisi le Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) visant les dispositions de l'article L. 341-2 du Ceseda en ce qu'elles prévoient une durée initiale de maintien en zone d'attente de 4 jours. Constatant que la personne maintenue est privée, pendant ce délai, de toute possibilité de saisir le juge judiciaire en vue de mettre fin à sa privation de liberté et ce, sans que ce juge puisse lui-même intervenir de sa propre initiative, elle a considéré que la question présentait « *un caractère sérieux, en ce que le délai de quatre jours à compter duquel le placement d'un étranger en zone d'attente ne peut être maintenu sans autorisation du juge judiciaire, pourrait être considéré comme excessif* ».

À l'heure où cette note pratique était mise sous presse, le Conseil constitutionnel n'avait pas encore rendu sa décision.

Dans l'hypothèse où il ferait droit à la QPC, annulant en tout ou en partie les dispositions de l'article L. 341-2, il appartiendrait au législateur de réaménager le dispositif en prévoyant une durée initiale de maintien en zone d'attente abrégée.

Le principe est qu'une personne ne peut être maintenue en zone d'attente que « *le temps strictement nécessaire à son départ* » (Ceseda, art. L. 341-1). S'agissant des personnes demandant l'asile, leur maintien en zone d'attente ne peut durer que « *le temps strictement nécessaire pour vérifier* » que leur demande ne relève pas de la compétence d'un autre État membre de l'Union européenne et qu'elle n'est ni irrecevable ni manifestement infondée (Ceseda, art. L. 351-1).

Le placement en zone d'attente est prononcé pour une durée initiale de 4 jours (Ceseda, art. L. 341-2). Au cours de cette première période, la personne qui fait l'objet de cette mesure pourra être réacheminée d'office vers son pays de provenance avant même qu'un juge ait été en mesure de contrôler les conditions dans lesquelles cette privation de liberté lui a été imposée. Si, en revanche, elle est toujours en zone d'attente à l'issue de ces 4 jours, l'administration (en pratique le service de contrôle qui a pris la décision de placement en ZA) doit solliciter du juge des libertés et de la détention (JLD) l'autorisation de prolonger ce maintien et ce, pour 8 jours au plus

(Ceseda, art. L. 342-1). Cette demande de prolongation doit justifier des raisons pour lesquelles la personne n'a pu être rapatriée ou, si elle a demandé l'asile, des raisons pour lesquelles elle n'a pu être admise, et du délai nécessaire pour assurer son départ de la zone d'attente (Ceseda, art. L. 342-2).

Le JLD n'a pas à se prononcer sur la légalité de la décision initiale de placement en zone d'attente, cette question relevant de la compétence du juge administratif. Il lui revient seulement de statuer « *sur l'exercice effectif des droits* » reconnus à la personne qui fait l'objet de cette mesure, autrement dit de s'assurer qu'ils lui ont bien été notifiés et qu'elle est concrètement en mesure de les exercer. De manière plus générale, il évalue, au regard de la situation de la personne à la date à laquelle il statue (notamment des justificatifs exigés pour l'accès au territoire français qu'elle a pu réunir), s'il est justifié de prolonger, pour les 8 jours à venir, l'atteinte à la liberté individuelle résultant d'un maintien en zone d'attente. Le législateur a toutefois voulu limiter ce pouvoir par une disposition aux termes de laquelle « *L'existence de garanties de représentation de l'étranger n'est pas à elle seule susceptible de justifier le refus de prolongation de son maintien en zone d'attente* » (Ceseda, art. L. 342-10). Sur le fondement de ce texte, certaines juridictions développent une jurisprudence consacrant une conception restrictive du contrôle opéré par le JLD à l'occasion de la demande de prolongation du maintien en zone d'attente.

À l'audience, la personne étrangère est entendue ; elle peut demander à être assistée d'un ou une avocate et d'un ou une interprète.

Attention ! Il n'y a pas de permanence d'avocats en zone d'attente et aucune assistance juridique gratuite et systématique n'est organisée. C'est seulement lors de l'audience qu'un ou une avocate – éventuellement l'avocat-e de permanence – peut intervenir.

Si l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (Anafé)⁽⁷⁾ assure une assistance juridique aux personnes qu'elle rencontre dans le cadre de l'exercice de son droit d'accès aux zones d'attente, elle n'a pas vocation à étendre cette activité d'assistance à l'ensemble des personnes maintenues en ZA.

Dans les 24 heures (ou, exceptionnellement, dans les 48 heures) de sa saisine, le juge décide soit de mettre un terme au maintien en zone d'attente, soit de le prolonger pour une durée de 8 jours au plus.

À l'expiration de ce délai de 8 jours (soit 12 jours au total depuis le placement en zone d'attente), le maintien peut être renouvelé une fois encore – « *à titre exceptionnel, ou en cas de volonté délibérée de l'étranger de faire échec à son départ* » – pour une nouvelle durée de 8 jours (Ceseda, art. L. 342-4).

En principe, la durée totale du maintien en ZA ne peut donc excéder 20 jours. Toutefois, il existe deux exceptions :

– si la personne dépose une demande d'asile dans les 6 derniers jours de la dernière période de maintien en zone d'attente, cette période est encore prolongée de 6 jours à compter du jour de la demande (Ceseda, art. L. 342-4) ;

(7) <http://anafé.org/spip.php?article1>

– si la personne conteste la décision du ministère de l'intérieur refusant son admission sur le territoire au titre de l'asile dans les 4 derniers jours de la période de maintien en zone d'attente, cette période est prolongée de 4 jours (Ceseda, art. L. 352-7).

Les décisions du juge des libertés et de la détention peuvent faire l'objet d'un appel. Le premier président de la cour d'appel peut toutefois, sans avoir préalablement convoqué les parties, rejeter les déclarations d'appel qu'il estime « *manifestement irrecevables* » (Ceseda, art. L. 342-14). En outre, l'appel formé par la personne étrangère ou par la police aux frontières n'est pas suspensif (Ceseda, art. L. 342-13). La personne étrangère pourra donc être refoulée dans son pays de provenance avant même l'audience d'appel ou avant que la cour d'appel ait statué. En revanche, le procureur de la République, qui peut également faire appel, peut demander au premier président de la cour d'appel de déclarer son appel suspensif lorsque le JLD a décidé de mettre fin au maintien en ZA.

Sur décision du JLD ou à l'initiative de l'administration, la personne maintenue en ZA peut être admise à tout moment sur le territoire. Elle doit l'être si, à l'issue de la durée maximale de maintien en zone d'attente autorisée, l'administration n'a pas été en mesure de réaliser son rapatriement. Dans tous ces cas, elle doit être mise en possession d'un « visa de régularisation » lui permettant de rester en France pendant 8 jours afin, notamment, d'entreprendre les démarches nécessaires à la régularisation de sa situation (Ceseda, art. L. 342-19).

E . Quels recours devant le juge administratif ?

Le juge administratif est compétent pour prononcer l'annulation des décisions de refus d'entrée sur le territoire, de placement en zone d'attente et de refoulement. Il est également compétent pour statuer sur la décision refusant l'admission sur le territoire au titre de l'asile. Dans toutes ces matières, où il statue sur la légalité des décisions prises par l'administration, son contrôle est distinct de celui qu'exerce le JLD chargé, lui, d'autoriser la prolongation du maintien en zone d'attente après avoir vérifié que ce maintien ne porte pas une atteinte excessive à l'exercice des droits de la personne maintenue.

Le recours en annulation de l'une ou l'autre de ces mesures, qui peut être introduit dans le délai de 2 mois à compter de sa notification, reste toutefois très illusoire compte tenu des délais dans lesquels les juridictions administratives statuent sur ce type de recours.

Certes, le juge administratif peut également être saisi par voie de référé, procédure d'urgence qui peut laisser espérer une décision intervenant à bref délai. Qu'il s'agisse toutefois d'un référé-suspension – qui tend à faire suspendre une décision, dans l'attente de l'examen du recours en annulation, en faisant état d'un doute sérieux quant à sa légalité – ou d'un référé-liberté – qui tend à faire sanctionner une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale –, l'introduction de l'une ou l'autre de ces deux procédures d'urgence ne produit aucun effet suspensif des décisions de non-admission. Ainsi, les personnes qui engagent ces recours, dans des conditions

au demeurant très difficiles, n'ont aucune assurance de ne pas être refoulées avant d'avoir pu comparaître devant le juge ou avant qu'il ait statué.

Seule exception, un recours suspensif est ouvert contre la décision refusant l'admission sur le territoire au titre de l'asile. Mais, là encore, ce recours reste largement théorique compte tenu des délais et conditions dans lesquelles il doit être introduit.

Pour les autres personnes maintenues en zone d'attente, qu'elles soient non admises ou en transit interrompu, et qu'il s'agisse de mineures ou de mineurs isolés, d'étudiantes ou d'étudiants, de touristes, de personnes malades ou victimes de violences, l'introduction d'un recours ne fera pas obstacle à la mise à exécution de la mesure de refus d'entrée, donc à un refoulement.

F. Sanctions pénales en cas d'obstruction au refoulement

La personne faisant l'objet d'une décision de non-admission sur le territoire qui se soustrait ou tente de se soustraire à son réacheminement (notamment en y opposant ce qu'il est convenu d'appeler un « refus d'embarquement ») ou encore qui refuse de présenter les documents de voyage ou de communiquer les renseignements permettant l'exécution de cette mesure, pourra être poursuivie devant le tribunal correctionnel. Le délit de soustraction à l'exécution d'une mesure de refus d'entrée est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à 3 ans d'emprisonnement, auxquels peut s'ajouter la peine complémentaire de 10 ans d'interdiction du territoire français (Ceseda, art. L. 821-3 à L. 821-5).

La personne maintenue en zone d'attente qui fait l'objet de poursuites sur ce fondement sera tout d'abord placée en garde à vue avant d'être déférée devant le tribunal en comparution immédiate. En cas de condamnation à une peine d'emprisonnement et à l'issue de l'exécution de cette peine, elle pourra faire l'objet d'une mesure d'éloignement et, pour l'exécution de celle-ci, d'un placement en rétention. Il arrive également fréquemment que les personnes placées en garde à vue dans ce cadre ne soient pas déférées devant le tribunal correctionnel mais soient directement placées en rétention à l'issue de leur garde à vue.

G. Qui peut accéder aux ZA ? Pour quoi faire ?

– L'autorité judiciaire

Les décisions de placement en zone d'attente sont portées « *sans délai* » à la connaissance du procureur de la République (Ceseda, art. L. 341-2). Ainsi, ce dernier, de même que, à l'issue des 4 premiers jours, le juge des libertés et de la détention, « *peuvent se rendre sur place pour vérifier les conditions de ce placement [...]* ». (Ceseda, art. L. 343-3). Le même article prévoit que « *le procureur de la République visite les zones d'attente chaque fois qu'il l'estime nécessaire et au moins une fois par an* ».

Ce contrôle de l'autorité judiciaire sur les conditions du maintien en zone d'attente reste cependant très théorique : il est bien rare que les procureurs de la République et les JLD en fassent un usage effectif.

– Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Cette autorité indépendante peut visiter à tout moment les zones d'attente, et publie très régulièrement des rapports de visite, souvent suivis de recommandations⁽⁸⁾.

– Les associations

Ont accès aux zones d'attente « *les associations humanitaires ou ayant pour objet d'aider les étrangers à exercer leurs droits* » (Ceseda, art. L. 343-6).

Un arrêté du ou de la ministre de l'intérieur fixe la liste des associations habilitées à accéder en zone d'attente pour une durée de 3 ans renouvelable. L'agrément est accordé individuellement à dix personnes par association.

Par ailleurs, par conventions *ad hoc* passées avec le ministère de l'intérieur, la Croix-Rouge française et l'Anafé sont présentes dans les locaux de la « Zapi 3 » (zone d'attente de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle). La première, présente en permanence, assure une assistance à caractère humanitaire et la gestion de l'hébergement ; la seconde bénéficie d'un droit d'accès pour assurer une assistance juridique des personnes maintenues.

L'accès des associations à la zone d'attente « *ne doit pas entraver le fonctionnement de cette dernière et les activités qu'y exercent les services de l'État, les entreprises de transport et les exploitants d'infrastructures* » (Ceseda, art. R. 343-18).

Les représentant-es des associations peuvent s'entretenir confidentiellement avec les personnes maintenues en zone d'attente (Ceseda, art. R. 343-23).

– Les parlementaires

Les parlementaires français et européens élus en France « *sont autorisés à visiter à tout moment les zones d'attente* » (Ceseda, art. L. 343-5). Ce droit d'accès n'est soumis à aucune restriction de quelque nature que ce soit : ces parlementaires n'ont pas l'obligation, notamment, d'avertir l'administration de leur visite⁽⁹⁾.

– Les journalistes

À condition d'être titulaire de la carte d'identité professionnelle, elles et ils peuvent accéder aux zones d'attente dans deux cadres juridiques distincts :

> soit en accompagnant la visite de parlementaires ; dans ce cas, l'accès ne peut leur être interdit ou il ne peut être mis fin à leur visite que pour des motifs « *impératifs liés à la sécurité, au bon ordre, à l'intérêt public dans la zone d'attente, et aux intérêts des personnes retenues, des personnels et des tiers qui y sont présents* » (Ceseda, art. R. 343-31) ;

> soit en sollicitant une autorisation spéciale du préfet, étant précisé que cet accès à la zone d'attente « *ne doit pas entraver son fonctionnement et les activités qu'y exercent les services de l'État, et les tiers qui y participent, notamment les entreprises de transport et les exploitants d'infrastructures* » (Ceseda, art. R. 343-28).

(8) Voir : *Les rapports de visite* | Site du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (cglpl.fr) et plus spécialement : Rapport de la quatrième visite de la zone d'attente de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle (Val d'Oise) du 6 au 8 avril et du 7 mai 2021.

(9) Voir la circulaire du 2 janvier 2001 relative à la visite des locaux des zones d'attente et des centres de rétention par les députés et sénateurs, NOR : INTD01/00001C.

Ont également accès à la zone d'attente :

– l'administrateur *ad hoc* désigné par le procureur de la République pour assister et représenter la mineure ou le mineur isolé ; lequel « *doit, pendant la durée du maintien en zone d'attente, se rendre sur place* » (Ceseda, art. L. 343-4) ;

– le ou la déléguée du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) dans les conditions prévues aux articles R. 343-12 à R. 343-17 du Ceseda.

Enfin, l'article 18 de la loi du 22 décembre 2021⁽¹⁰⁾ modifie l'article 719 du code de procédure pénale (CPP) en prévoyant que « *les bâtonniers sur leur ressort ou leur délégué spécialement désigné au sein du conseil de l'ordre sont autorisés à visiter à tout moment les locaux de garde à vue, les locaux des retenues douanières définies à l'article 323-1 du code des douanes, les lieux de rétention administrative, les zones d'attente* ».

(10) Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

II. L'enfermement pour vérification du droit au séjour : la « retenue »

A. Qui peut être placé en retenue ?

Lorsque, à l'occasion d'un contrôle, une personne étrangère n'est pas en mesure de justifier de son droit de séjourner en France, elle peut être « *retenue* » dans un local de police ou de gendarmerie le temps nécessaire à la vérification de sa situation au regard du droit au séjour (Ceseda, art. L. 813-1).

Mesure administrative de privation de liberté, la retenue pour vérification du droit au séjour se distingue du contrôle d'identité (qui peut également donner lieu à une retenue pour vérification : CPP, art. 78-3) tant par son objet que par ses modalités. Elle se distingue également de la garde à vue, mesure de police judiciaire à laquelle les services de police ou de gendarmerie ne peuvent plus recourir, en matière de contrôle des personnes étrangères, depuis la dépenalisation du séjour irrégulier par la loi du 31 décembre 2012⁽¹¹⁾.

Les opérations de contrôle susceptibles de déboucher sur la mise en œuvre d'une mesure de retenue pour vérification du droit au séjour peuvent être opérées dans deux cadres juridiques distincts :

- dans le cadre d'un contrôle d'identité de droit commun, autrement dit en cas de crime ou délit flagrant ou dans le cadre de contrôles opérés sur réquisitions du procureur de la République (CPP, art. 78-2) ;
- dans le cadre d'un contrôle spécifique aux personnes étrangères (Ceseda, art. L. 812-2 et L. 812-3), autrement dit dans le cadre du contrôle du respect de l'obligation qui leur est faite d'être « *en mesure de présenter les pièces ou documents sous le couvert desquels [elle sont] autoris[és] à circuler ou à séjourner en France* » (Ceseda, art. L. 812-1).

Par une décision du 24 janvier 2017⁽¹²⁾, le Conseil constitutionnel a entendu rappeler le cadre et les limites qui s'imposent aux services de police et de gendarmerie lorsqu'ils réalisent ces contrôles, soulignant notamment que « *la mise en œuvre des contrôles d'identité confiés par la loi à des autorités de police judiciaire doit s'opérer en se fondant exclusivement sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes* », et que les dispositions du Ceseda « *ne peuvent autoriser le recours à des contrôles d'identité dans le seul but de contrôler la régularité du séjour des personnes contrôlées* ». Pour autant, il est clair que la pratique des contrôles d'identité « *au faciès* », amplement documentée et dénoncée, continue d'alimenter largement les interpellations de personnes étrangères et leur placement en retenue pour vérification du droit au séjour.

Quel que soit le cadre du contrôle initial, le recours à la retenue pour vérification du droit au séjour permet de garder la personne qui en fait l'objet à la disposition de

(11) Loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées.

(12) Décision n° 2016-606/607, QPC.

l'administration le temps de vérifier sa situation. S'il se confirme qu'elle est en situation de séjour irrégulier, le préfet aura ainsi la possibilité de prendre immédiatement une mesure d'éloignement à son égard – généralement une obligation de quitter le territoire français (OQTF) – accompagnée, le plus souvent, d'une mesure de placement en rétention administrative. Ainsi le « continuum de l'enfermement » est-il assuré : la retenue pour vérification du droit au séjour constitue l'antichambre de la rétention administrative qui constitue elle-même l'antichambre de l'expulsion.

L'artifice de la « mise à disposition »

Un contrôle d'identité ayant permis de constater la situation administrative irrégulière de la personne contrôlée peut être immédiatement suivi d'un placement en rétention sans qu'il soit nécessaire, pour les services de police ou de gendarmerie, de passer par la procédure de retenue pour vérification du droit au séjour. Bien que la privation de liberté subie dans la période de plusieurs heures qui s'écoule généralement entre le contrôle d'identité et le placement en rétention soit privée de tout fondement légal, la Cour de cassation valide en effet ces pratiques dites de « mise à disposition »⁽¹³⁾.

Sans revenir sur cette construction jurisprudentielle extrêmement complaisante à l'égard de l'administration, la Cour de cassation a néanmoins tenu à rappeler, par une décision du 19 septembre 2019, que « si la notification de la décision de placement en rétention peut intervenir dès la fin d'un contrôle d'identité, sans que l'étranger soit placé en retenue, c'est à la condition qu'aucune opération préalable de vérification de son droit de circulation ou de séjour ne soit nécessaire »⁽¹⁴⁾.

Alors que le juge d'appel avait validé le recours à la pratique de mise à disposition en considérant « qu'en l'absence d'acte d'investigation nécessaire, la mise à disposition est une mesure régulière qui a duré trois heures cinquante-cinq, temps nécessaire pour effectuer le transport, l'audition et la formalisation des décisions administratives, et que l'intéressé a été informé de la réponse de la préfecture de police indiquant qu'une mesure administrative serait éventuellement prise à son encontre après audition », la Cour de cassation sanctionne sa décision au motif « qu'en statuant ainsi, alors qu'il résultait de ses constatations qu'une mesure d'enquête avait été nécessaire avant la décision d'éloignement qui justifiait la rétention, le premier président a violé les textes susvisés ».

La simple audition préalable à la notification d'une décision d'éloignement constitue donc une mesure d'enquête rendant nécessaire le placement en retenue. Une interprétation rigoureuse de cette précision jurisprudentielle pourrait conduire à n'exclure le recours à la retenue pour vérification du droit au séjour que dans l'hypothèse où le contrôle révèle que la personne contrôlée fait déjà l'objet d'une décision d'éloignement exécutoire.

(13) C. cass., civ. 1^{re}, 28 mai 2014, 13-50.033 et 13-50.034.

(14) C. cass., civ. 1^{re}, 19 septembre 2019, 18-18.741, FS-P+B.

B. Déroulement de la retenue

La durée de la retenue doit être strictement limitée au temps exigé par l'examen du droit au séjour « *et, le cas échéant, le prononcé et la notification des décisions administratives applicables* » (Ceseda, art. L. 813-3). Sa durée maximale, initialement fixée à 16 heures, a été portée à 24 heures par la loi du 10 septembre 2018⁽¹⁵⁾, ce qui rapproche encore cette mesure de la garde à vue à laquelle elle s'est substituée.

Le procureur de la République doit être informé dès le début de la retenue. Le contrôle de l'autorité judiciaire sur cette privation de liberté reste cependant illusoire et symbolique compte tenu de la finalité administrative de la mesure, dont les suites ne relèvent pas des attributions des procureurs de la République, pour cette raison peu disposés à y prêter attention.

Tout aussi théoriques sont les dispositions qui sont censées limiter au strict nécessaire les atteintes portées aux droits et libertés de la personne retenue (Ceseda, art. L. 813-12) :

– ainsi ces atteintes doivent-elles être, en principe, « *strictement proportionnées à la nécessité des opérations de vérification et de son maintien à la disposition de l'officier de police judiciaire* » ;

– étant précisé qu'elle ne peut être soumise au port des menottes « *que si [elle] est considéré[e] soit comme dangereu[se] pour autrui ou pour [elle]-même, soit comme susceptible de tenter de prendre la fuite* ».

1. Quels sont les droits des personnes retenues ?

La personne placée en retenue doit être « *aussitôt informée dans une langue [qu'elle] comprend ou dont il est raisonnable de supposer [qu'elle] la comprend, des motifs de son placement en retenue, de la durée maximale de la mesure et du fait [qu'elle] bénéficie des droits suivants* » : être assistée par une ou un interprète et par une ou un avocat, être examinée par une ou un médecin, prévenir à tout moment sa famille et toute personne de son choix, prendre tout contact utile pour faire assurer la prise en charge des enfants dont elle assure normalement la garde et avertir ou faire avertir les autorités consulaires de son pays (Ceseda, art. L. 813-5).

Il est précisé que « *si des circonstances particulières l'exigent* », l'officier de police judiciaire prévient lui-même la famille de la personne retenue ainsi que la personne désignée par cette dernière (Ceseda, art. L. 813-7).

L'avocate ou l'avocat de la personne retenue peut, dès son arrivée, s'entretenir confidentiellement avec elle pendant 30 minutes. Par ailleurs, la personne retenue peut demander que l'avocat-e assiste à ses auditions par les services de police ou de gendarmerie. Dans ce cas, la première audition, sauf si elle porte uniquement sur les éléments d'identité, ne peut débiter sans la présence de l'avocat-e avant l'expiration d'un délai d'1 heure suivant l'information qui lui a été adressée.

(15) Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

À la fin de la retenue, l'avocat-e peut, à sa demande, consulter le procès-verbal récapitulatif de la procédure de retenue ainsi que, le cas échéant, le certificat médical qui y est annexé. Il ou elle peut formuler des observations écrites qui sont annexées au procès-verbal (Ceseda, art. L. 813-6).

2. Mise en œuvre et fin de la procédure

Pour distinguer symboliquement la retenue de la garde à vue, la personne retenue ne peut être placée dans une pièce occupée simultanément par une ou plusieurs personnes gardées à vue (Ceseda, art. L. 813-11).

Les services de police ou de gendarmerie procèdent aux auditions nécessaires pour vérifier sa situation au regard du droit au séjour. Parallèlement, elle est « *mis[e] en mesure de fournir par tout moyen les pièces et documents requis* », après quoi, « *il est procédé, s'il y a lieu, aux opérations de vérification nécessaires* » (Ceseda, art. L. 813-8).

Les services de police ou de gendarmerie peuvent fouiller les bagages et les effets personnels de la personne retenue et ce, sous deux réserves qui s'avèrent, une fois encore, purement théoriques :

– il ne peut être procédé à cette fouille que pour « *les seules nécessités de la vérification du droit de circulation et de séjour* » ;

– et il ne peut y être procédé qu'en présence et avec l'accord de la personne retenue, étant toutefois précisé qu'il peut être passé outre son refus après que le procureur de la République ait été informé par tout moyen (Ceseda, art. L. 813-9).

Si la personne retenue « *ne fournit pas d'éléments permettant d'apprécier son droit de circulation ou de séjour, les opérations de vérification peuvent donner lieu, après information du procureur de la République, à la prise d'empreintes digitales ou de photographies pour établir la situation de cette personne* ». Ces données « *ne peuvent être mémorisées et faire l'objet d'un traitement automatisé [...] que s'il apparaît, à l'issue de la retenue, que [la personne] ne dispose pas d'un droit de circulation ou de séjour* » (Ceseda, art. L. 813-10).

Il faut préciser qu'est puni d'1 an d'emprisonnement, de 3 750 € d'amende et de 3 ans d'interdiction du territoire français « *le fait, pour [une personne étrangère] en situation irrégulière en France, de refuser de se soumettre aux opérations de relevé des empreintes digitales et de prise de photographie* » (Ceseda, art. L. 822-1). Bien que, par hypothèse, le séjour irrégulier ne soit pas encore établi lorsque ces opérations de relevé d'empreintes et de prise de photographie sont réalisées au cours de la retenue pour vérification du droit au séjour, le texte semble impliquer que ces dispositions pénales pourront être considérées comme applicables à la personne qui aura refusé de s'y soumettre et dont la situation de séjour irrégulier aura été ensuite établie.

À la fin des opérations, l'officier de police judiciaire établit et soumet à la signature de la personne retenue un procès-verbal récapitulatif des motifs qui ont justifié le contrôle, les conditions dans lesquelles elle a été présentée devant lui, informée de ses droits et mise en mesure de les exercer. Il précise le jour et l'heure du début et de la fin de la retenue et, le cas échéant, la prise d'empreintes digitales ou de photographies, ainsi que l'inspection visuelle ou la fouille des bagages et effets personnels auxquelles

il a été procédé. Le certificat médical établi à l'issue de l'examen éventuellement pratiqué y est annexé.

Si la personne retenue refuse de le signer, il en est fait mention ainsi que des motifs de ce refus.

Le procès-verbal est transmis au procureur de la République et une copie est remise à la personne intéressée (Ceseda, art. L. 813-13).

Remarque : *la loi n'organise pas de contrôle du juge des libertés et de la détention sur la mesure de retenue pendant le temps où elle s'exécute. Il aura en revanche la possibilité de s'assurer a posteriori, dans le cadre du contentieux de la rétention, de la régularité de l'ensemble des opérations de contrôle du droit au séjour et de retenue aux fins de vérification et, le cas échéant, de sanctionner les irrégularités constatées en ordonnant la remise en liberté de la personne retenue (voir infra, p. 32).*

III. L'enfermement en vue de l'éloignement du territoire : les centres et locaux de rétention administrative (CRA et LRA)

A. Définition de la rétention et conditions générales de mise en œuvre

La rétention administrative est le régime de privation de liberté imposé aux personnes étrangères en vue d'assurer l'exécution des mesures d'éloignement du territoire dont elles font l'objet (Ceseda, art. L. 740-1).

La rétention doit avoir lieu dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, c'est-à-dire ailleurs que dans une maison d'arrêt et autres établissements dédiés à l'exécution des peines.

Il s'agit soit de centres de rétention administrative (CRA), soit de locaux de rétention administrative (LRA), permanents ou ponctuels, dont la création est décidée par arrêté préfectoral.

Un arrêté conjoint des ministres de l'intérieur, de la justice et des solidarités et de la santé du 30 mars 2011⁽¹⁶⁾ fixe la liste des centres de rétention administrative en précisant leur adresse, ainsi que ceux qui sont susceptibles d'accueillir des familles.

La capacité d'accueil des centres est limitée à 140 places mais cette limite a été plusieurs fois contournée par le couplage de deux centres sur un même lieu.

Il existe 27 centres de rétention (les deux plus importants étant ceux du Mesnil-Amelot, près de l'aéroport de Roissy), dont 4 hors métropole. Ils sont placés sous la responsabilité de la police nationale ou de la gendarmerie nationale. On compte par ailleurs une trentaine de locaux de rétention administrative permanents.

En 2020, 13 011 personnes ont été enfermées dans un CRA en métropole et 14 906 personnes l'ont été en outre-mer. Au cours de la même année, le gouvernement a annoncé la création de 4 nouveaux CRA pour un total de 434 places, ce qui portera à près de 2 200 le nombre de places d'enfermement, soit un doublement de la capacité depuis 2017⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Arrêté du 30 mars 2011 pris en application de l'article R. 553-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, NOR : IOCL1107366A.

⁽¹⁷⁾ Source : Cimade, Rapport 2020 sur les centres et locaux de rétention administrative ; <https://www.lacimade.org/publication/rapport-2020-sur-les-centres-et-locaux-de-retention-administrative/>

Cette augmentation, forte et continue, du recours à l'enfermement est en contradiction manifeste avec les orientations retenues par la directive européenne du 16 décembre 2008 (directive « Retour »), selon laquelle « *Le recours à la rétention aux fins d'éloignement devrait être limité [...] et la rétention n'est justifiée que si l'application de mesures moins coercitives ne suffirait pas*⁽¹⁸⁾ » l'application de ces principes, l'administration devrait privilégier l'assignation à résidence pour assurer l'exécution des mesures d'éloignement. En réalité, le Ceseda contourne cette obligation en prévoyant qu'elle peut recourir aussi bien à la rétention qu'à l'assignation à résidence pour assurer l'exécution de l'ensemble des mesures d'éloignement (Ceseda, art. L. 731-1 et L. 731-2), à cette seule réserve près que la rétention ne devrait être utilisée que si la personne ne présente pas « *de garanties de représentation effectives propres à prévenir un risque de soustraction à l'exécution de la décision d'éloignement* », autrement dit un risque de fuite (Ceseda, art. L. 741-1).

Ce risque de fuite est apprécié par l'autorité administrative et huit situations différentes – recouvrant la très grande majorité des situations de séjour irrégulier (Ceseda, art. L. 612-3) – sont susceptibles de le caractériser, dont « *l'absence de garanties de représentation suffisantes* », résultant elle-même de toute une série de circonstances (Ceseda, art. L. 612-3, 8°). L'autorité administrative a donc, en réalité, une latitude quasi totale pour opter pour un placement en rétention plutôt que pour une assignation à résidence, en dépit de la hiérarchie de principe entre les deux mesures qu'elle devrait respecter.

Au demeurant, même lorsque l'assignation à résidence est initialement décidée, elle est le plus souvent suivie d'un placement en rétention dans les jours qui précèdent l'éloignement et ce, dans le seul but d'en garantir l'exécution, alors même que la situation de la personne n'a pas changé.

Peut également être placée en rétention la personne demandant l'asile qui fait l'objet d'une décision de transfert ou d'une demande de prise en charge en application du règlement Dublin et qui présente un « *risque non négligeable de fuite* » (Ceseda, art. L. 751-9), lequel « *peut, sauf circonstance particulière, être regardé comme établi* » dans toute une série de situations (Ceseda, art. L. 751-10).

La décision initiale de placement en rétention est prise par le préfet pour une durée de 48 heures (5 jours à Mayotte).

Elle doit « *prendre en compte l'état de vulnérabilité et tout handicap* » de la personne qu'elle vise, étant encore précisé que « *le handicap moteur, cognitif ou psychique et les besoins d'accompagnement [...] sont pris en compte pour déterminer les conditions de son placement en rétention* » (Ceseda, art. L. 741-4). Il s'en déduit que l'état de vulnérabilité et le handicap n'excluent pas, par principe, un placement en rétention.

Plus généralement, il n'est pas prévu de contrôle a priori de la compatibilité entre la rétention et l'état de santé de la personne retenue. Elle peut, certes, demander à être

(18) Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, Considérant (16).

examinée par une ou un médecin, mais il n'est pas expressément précisé – contrairement à ce que prévoit l'article 63-3 du code de procédure pénale (CPP) en matière de garde à vue – que celui-ci se prononce sur l'aptitude au maintien en rétention.

La rétention des mineures et des mineurs

Une mineure ou un mineur ne peut faire personnellement l'objet d'une décision de placement en rétention. En revanche – et en dépit des nombreuses condamnations de la Cour européenne des droits de l'Homme dont la France a fait l'objet dans ce domaine (voir *supra*, p. 2) –, il peut être placé en rétention s'il accompagne une personne majeure elle-même placée en rétention.

La rédaction du texte (Ceseda, art. L. 741-5), issue de la loi du 10 septembre 2018⁽¹⁹⁾, entoure cette mesure d'une série de précautions vertueuses et de réserves censées en limiter l'usage, mais qui dissimulent mal la primauté absolue de l'enfermement dans la politique d'éloignement, fût-ce au prix de la santé et de l'équilibre psychique des enfants.

Ainsi le texte précise-t-il :

1/ Qu'un mineur ou une mineure et la personne majeure qu'elle accompagne ne peuvent être placés en rétention « *que dans un lieu de rétention administrative bénéficiant de chambres isolées et adaptées, spécifiquement destinées à l'accueil des familles* » ;

2/ Que leur rétention, dont la durée est « *la plus brève possible* », ne peut être décidée que dans trois cas qui, constituant des exceptions, sont censés être interprétés strictement :

– si la personne n'a pas respecté l'une des prescriptions d'une précédente mesure d'assignation à résidence,

– si, à l'occasion de la mise en œuvre de la mesure d'éloignement, la personne a pris la fuite ou opposé un refus,

– si, « *en considération de l'intérêt du mineur, le placement en rétention dans les quarante-huit heures précédant le départ programmé préserve l'intéressé et le mineur qui l'accompagne des contraintes liées aux nécessités de transfert* ».

3/ Que « *l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».

Il est inutile de souligner que « *l'intérêt supérieur de l'enfant* » devrait évidemment exclure toute mesure de rétention et que, pour solennelle qu'elle soit, la formule ne poursuit qu'un effet d'affichage sans avoir le moindre effet sur la pratique administrative, comme en témoignent les centaines de mesures de rétention infligées chaque année à des mineur-es, notamment à Mayotte⁽²⁰⁾.

(19) Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 précitée.

(20) Voir : Rapport 2020 sur les centres et locaux de rétention administrative, précité.

B. Qui peut être placé en rétention ?

La rétention concerne les personnes « en instance d'éloignement ». Bien que le vocabulaire courant privilégie, à juste titre, le terme « expulsion » pour évoquer le traitement réservé à une personne étrangère contrainte de quitter le territoire français, le Ceseda, lui, préfère l'expression pudique de « mesure d'éloignement », dont l'expulsion ne constitue qu'une catégorie particulière. Doivent donc être distinguées les différentes mesures d'éloignement du territoire, qui correspondent elles-mêmes à des hypothèses distinctes et donnent lieu à des procédures également distinctes.

1) Les personnes frappées d'obligation de quitter le territoire français (OQTF)

L'OQTF, éventuellement accompagnée d'une interdiction de retour sur le territoire français (IRTF) ou d'une interdiction de circulation sur le territoire français (ICTF), est la mesure d'éloignement qui vise, de manière générale, les personnes en situation irrégulière au regard du droit au séjour.

Une OQTF peut être prise à l'encontre d'une personne non ressortissante d'un État membre de l'Union européenne (UE) dans les cas énumérés par le Ceseda, article L. 611-1. Dans un certain nombre de ces cas, elle accompagne une décision de refus de séjour prise à la suite d'une démarche entreprise par la personne. Dans les autres cas, l'irrégularité du séjour est révélée à l'occasion d'un contrôle de la situation de cette dernière, et l'OQTF est en général accompagnée d'une décision d'assignation à résidence ou de placement en rétention pour s'assurer de l'exécution de la mesure.

À l'inverse, ne peuvent faire l'objet d'une OQTF les personnes se trouvant dans l'une des situations énumérées à l'article L. 611-3. Il s'agit notamment des mineures et des mineurs de 18 ans, des personnes résidant régulièrement en France depuis l'âge de 13 ans ou depuis 10 ou 20 ans selon les cas, des conjoints et des conjointes de Français et pères ou mères d'enfants français sous diverses conditions, ou encore des personnes résidant habituellement en France si leur état de santé « *nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait avoir pour [elles] des conséquences d'une exceptionnelle gravité et si, eu égard à l'offre de soins et aux caractéristiques du système de santé du pays de renvoi, [elles] ne pourrai[en]t pas y bénéficier effectivement d'un traitement approprié.* »

Les ressortissantes et les ressortissants des États membres de l'UE et assimilés, ainsi que les membres de leurs familles, sont soumis-es à un régime spécifique : ils ou elles peuvent faire l'objet d'une OQTF en cas d'absence de droit au séjour, de comportement considéré par le préfet comme constitutif d'une « *menace réelle, actuelle et suffisamment grave à l'encontre d'un intérêt fondamental de la société* », ou encore « *d'abus de droit* » (Ceseda, art. L. 251-1)⁽²¹⁾.

Dans certains cas, l'OQTF accompagne une décision de refus de séjour prise à la suite d'une démarche entreprise par la personne étrangère ; dans d'autres, l'irrégularité

(21) Voir Les droits des citoyens et des citoyennes de l'UE et de leur famille, Gisti, coll. Les Cahiers juridiques, octobre 2014, 5^e éd., accessible sur www.gisti.org/spip.php?article4743

du séjour est révélée à l'occasion d'un contrôle de la situation de l'intéressé-e (voir *supra*, p. 15) et, dans ce cas, l'OQTF est en général accompagnée d'une décision d'assignation à résidence ou de placement en rétention.

L'OQTF revêt deux modalités distinctes, selon qu'un délai de départ volontaire (DDV) est ou non accordé à la personne visée par la mesure. Le principe est qu'elle dispose d'un délai de 30 jours pour quitter la France, mais le préfet peut supprimer le bénéfice de ce délai dans trois hypothèses (Ceseda, art. L. 612-2) :

- soit lorsque le comportement de l'intéressé-e est considéré par le préfet comme constitutif d'une « *menace pour l'ordre public* » (c'est-à-dire, le plus souvent, à la suite d'une condamnation pénale) ;
- soit lorsqu'un refus est opposé à la demande de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour au motif que celle-ci « *était manifestement infondée ou frauduleuse* » ;
- soit lorsqu'il existe pour l'administration un risque que la personne se soustraie à l'obligation de quitter le territoire français. Ce risque peut « *être regardé comme établi, sauf circonstance particulière* », dans huit cas (Ceseda, art. L. 612-3), qui constituent autant de présomptions de risque de fuite.

Un délai de départ volontaire doit être accordé aux citoyens de l'UE : sauf urgence, il ne peut pas être inférieur à 30 jours, l'administration pouvant, à titre exceptionnel, accorder un délai plus long.

Sorte de bannissement, une interdiction de retour sur le territoire français – de 2 à 3 ans au plus, mais susceptible d'être portée à 5 ans dans certains cas – accompagne l'OQTF, soit automatiquement (dans le cas d'une OQTF sans DDV ou en cas de dépassement du DDV), soit à la discrétion du préfet (Ceseda, art. L. 612-6 à L. 612-8).

Pour décider de la durée de l'IRTF automatique et du principe et de la durée de l'IRTF facultative, le préfet doit tenir compte de « *la durée de présence de l'étranger sur le territoire français, de la nature et de l'ancienneté de ses liens avec la France, de la circonstance qu'il a déjà fait l'objet ou non d'une mesure d'éloignement et de la menace pour l'ordre public que représente sa présence sur le territoire français* » (Ceseda, art. L. 612-10). Ces critères lui laissent manifestement un très large pouvoir d'appréciation.

L'OQTF notifiée aux ressortissant-es des États membres de l'Union européenne ou aux membres de leurs familles peut être assortie d'une interdiction de circulation sur le territoire français (ICTF) d'une durée maximale de 3 ans. Cette mesure a des effets analogues à ceux d'une IRTF.

L'OQTF peut être contestée devant le tribunal administratif. Les délais et modalités de jugement des recours varient suivant qu'elle est assortie ou non d'un DDV (et, en cas de DDV, suivant le motif de l'OQTF) et suivant qu'elle est notifiée séparément ou en même temps qu'une décision de placement en rétention.

Le délai de recours contre l'OQTF est de 30 jours en cas de DDV (Ceseda, art. L. 614-4), voire de 15 jours dans certaines situations (notamment quand elle fait suite à un rejet de demande d'asile ou de protection subsidiaire – Ceseda, art. L. 614-5). En l'absence de DDV, ou lorsque la personne contrôlée est placée en centre de rétention par une décision qui lui est notifiée en même temps que l'OQTF, elle ne dispose toutefois que

d'un délai de 48 heures pour saisir le président du tribunal administratif d'un recours contre cette mesure d'éloignement (Ceseda, art. L. 614-6 et L. 614-8). En revanche, elle ne peut pas saisir le juge administratif d'un recours contre la décision de placement en rétention : c'est le juge des libertés et de la détention (JLD) qui doit être saisi, dans le même délai de 48 heures, du recours contre cette décision (Ceseda, art. L. 741-10)⁽²²⁾. Dans tous les cas, le recours contre l'OQTF doit également viser les autres décisions s'y rapportant, à savoir le refus éventuel de DDV, l'IRTF ou l'ICTF ainsi que la détermination du pays de renvoi. L'OQTF a une durée de validité d'1 an et expire donc d'elle-même à l'issue de ce délai. Néanmoins ses effets peuvent perdurer indéfiniment car l'IRTF, comme l'ICTF, ne commence à courir qu'à compter de l'exécution de l'OQTF, c'est-à-dire à partir du moment où la personne a effectivement quitté le territoire. En cas de maintien en France, l'IRTF ou l'ICTF n'expirera pour ainsi dire jamais : la personne sera non seulement dans l'impossibilité de demander un titre de séjour, mais s'exposera en outre à des sanctions pénales (voir *infra*, p. 34). Sous de très strictes conditions, elle pourra cependant solliciter son abrogation (Ceseda, art. L. 613-7).

2) Les personnes faisant l'objet d'une « remise » aux autorités d'un autre État membre de l'Union européenne

La « remise » vise les personnes étrangères en provenance d'un État membre de l'Union européenne (UE) dans lequel elles sont admises à séjourner, ou en provenance d'un État partie à la convention de Schengen, qui sont entrées ou séjournent irrégulièrement en France ou encore celles qui, ayant exercé un droit de mobilité au sein de l'UE, ne remplissent pas ou plus les conditions de séjour en France (Ceseda, art. L. 621-2 à L. 621-7).

La décision de remise peut être assortie, sous certaines conditions, d'une interdiction de circulation sur le territoire français (ICTF) d'une durée de 3 ans au plus (Ceseda, art. L. 622-1 à L. 622-4).

À cela s'ajoute, dans le contexte de la coopération interne à l'Union européenne, la possibilité pour les préfets « *de mettre en œuvre une décision obligeant une personne étrangère à quitter le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne* » :

– lorsqu'elle a fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission en vertu d'une décision de refus d'entrée ou d'éloignement exécutoire prise par l'un des autres États parties à la convention de Schengen et se trouve irrégulièrement sur le territoire métropolitain ;

– lorsqu'elle a fait l'objet, alors qu'elle se trouvait en France, d'une décision d'éloignement exécutoire prise par l'un des autres États membres de l'Union européenne (Ceseda, art. L 615-1).

(22) Pour aller plus loin sur la contestation des OQTF, voir Que faire après une obligation de quitter le territoire français ou une interdiction d'y revenir ?, Gisti, coll. Les Notes pratiques, 3^e éd., février 2019, téléchargeable sur www.gisti.org/spip.php?article6090

3) Les personnes faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion

L'expulsion est la mesure d'éloignement qui frappe la personne étrangère dont la présence en France « constitue une menace grave pour l'ordre public » (Ceseda, art. L. 631-1). Dans certains cas (Ceseda, art. L. 631-2), elle ne peut être décidée « que si elle constitue une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique » et dans d'autres (Ceseda, art. L. 631-3) « qu'en cas de comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État, ou liés à des activités à caractère terroriste, ou constituant des actes de provocation explicite et délibérée à la discrimination, à la haine ou à la violence contre une personne déterminée ou un groupe de personnes ».

Elle ne peut être infligée à une personne mineure.

Sauf urgence absolue, elle ne peut être décidée qu'après que la personne visée a été convoquée pour être entendue par une commission chargée de rendre un avis (Ceseda, art. L. 632-2).

La décision d'expulsion prend la forme d'un arrêté, pris selon les cas par le préfet ou le ou la ministre de l'intérieur. Les effets n'en sont pas limités dans le temps, mais il peut être abrogé sous réserve du respect de très strictes conditions de fond (Ceseda, art. L. 631-2 et L. 631-3) et de forme (Ceseda, art. L. 632-3 à L. 632-5). Il fait également l'objet d'un réexamen automatique tous les 5 ans (Ceseda, art. L. 632-6).

4) Les personnes condamnées à une interdiction du territoire français (ITF)

Fréquemment appelée la « double peine », l'interdiction du territoire français est prononcée par une juridiction pénale à titre de peine complémentaire s'ajoutant (ou se substituant) à une peine prononcée pour un crime ou un délit de droit commun (code pénal, art. 131-10, 131-11, 131-30, 131-30-1 et 131-30-2).

Elle est prévue par la loi pour toute une série d'infractions dont la liste ne cesse de s'allonger.

Elle peut être prononcée à titre définitif ou pour une durée de 10 ans au plus.

Elle entraîne de plein droit la reconduite de la personne condamnée à la frontière.

Si elle est prononcée à titre de peine principale et avec exécution provisoire, elle entraîne de plein droit son placement en rétention.

Lorsque l'interdiction du territoire accompagne une peine d'emprisonnement sans sursis, son application est suspendue pendant le délai d'exécution de la peine. Elle reprend, pour la durée fixée par la décision de condamnation, à compter du jour où la privation de liberté a pris fin.

Toute personne condamnée à une ITF peut, sous réserve du respect de très strictes conditions de fond (code pénal, art. 131-30-1 et 131-30-2) et de forme (Ceseda, art. L. 641-2 et CPP, art. 702-1), en solliciter le relèvement.

Placement en CRA des personnes détenues

L'incarcération d'une personne étrangère présente pour les préfetures l'opportunité de s'assurer de la régularité de son séjour en France et, le cas échéant, d'organiser son éloignement à l'issue de sa peine. La loi (CPP, art. 724-1) enjoint en effet aux services pénitentiaires de communiquer aux « *services centraux ou déconcentrés du ministère de l'Intérieur les informations relatives aux étrangers détenus faisant ou devant faire l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire* ». Informée en temps réel du placement sous écrou de toute personne étrangère, la préfeture du lieu d'incarcération peut dès lors décider si elle entend prendre une OQTF à son encontre.

En pratique, un premier entretien peut être réalisé en détention par les services de la police aux frontières (PAF), qui vise à recueillir des informations sur la base desquelles la préfeture vérifiera si la personne est titulaire ou non d'un titre de séjour. Les vérifications permettent également d'apprécier la menace à l'ordre public que représenterait l'intéressé-e, menace qui permettra en outre de lui refuser un délai de départ volontaire. Cette menace est très souvent retenue du seul fait de l'existence d'une condamnation pénale, alors même qu'elle devrait être appréciée au regard de l'ensemble du comportement de la personne.

Si une OQTF est notifiée au cours de l'incarcération, la personne risque d'être prise en charge par les services de police ou de gendarmerie, en vue de l'exécution de la mesure, avant même qu'elle ait pu quitter l'établissement pénitentiaire à l'issue de sa peine. Selon qu'un recours suspensif a ou non été déposé devant le tribunal administratif, elle pourra soit être directement expulsée vers son pays d'origine (ou, avec son accord, vers « *un autre pays dans lequel [elle] est légalement admissible* »), soit être placée en centre de rétention administrative.

C. Quels sont les droits des personnes placées en rétention ?

Un double de la décision de placement en rétention, qui doit être motivée, doit être remis à la personne qu'elle vise.

Elle doit être informée « *dans les meilleurs délais* » et « *dans une langue [qu'elle] comprend* » de ses droits en rétention : « *droit de demander l'assistance d'un interprète, d'un conseil et d'un médecin* » et droit de communiquer avec son consulat et avec toute personne de son choix (Ceseda, art. L. 744-4).

Elle peut s'entretenir confidentiellement avec son avocat-e dans un local prévu à cette fin, accessible en toutes circonstances sur demande de l'avocat-e, sauf en cas de force majeure.

Pour assurer le droit de communiquer, les centres et locaux de rétention administrative doivent être équipés d'au moins un téléphone en libre accès pour cinquante personnes retenues (Ceseda, art. R. 744-6).

L'unité médicale du centre de rétention administrative (Umcr) est en charge, au sein du CRA, des questions sanitaires (accès aux soins, aux médicaments et à des examens

Des garanties très théoriques

Les conditions d'exercice des droits de la personne placée en rétention révèlent qu'il s'agit bien souvent de garanties limitées, voire purement formelles.

Ainsi, le droit « *de demander l'assistance d'un interprète, d'un conseil et d'un médecin, et de communiquer avec son consulat et toute personne de son choix* » prévu à l'article L. 744-4 ne peut-il être exercé, depuis la loi du 10 septembre 2018⁽²³⁾, que « *dans le lieu de rétention* », à l'exclusion, par conséquent, de toutes les périodes où les personnes retenues sont emmenées au consulat, à l'hôpital ou ailleurs, ou encore pendant le temps, qui peut s'avérer fort long, de leur transfert d'un centre de rétention à un autre.

De manière plus générale, il est précisé que même dans le cas où l'administration n'a pas accompli ou respecté l'une des formalités prescrites par la loi à peine de nullité, cette irrégularité ne peut justifier la mainlevée de la mesure de placement en rétention que lorsqu'elle « *a eu pour effet de porter atteinte aux droits de l'étranger* » (Ceseda, art. L. 743-12). Ainsi, la personne qui invoque cette irrégularité devant un juge est-elle tenue de justifier en quoi la violation de la loi par l'administration lui porte concrètement préjudice.

La Cour de cassation a toutefois tenu à rappeler que « *tout retard dans l'information sur les droits porte nécessairement atteinte aux intérêts de la personne sans nécessité de justifier d'un grief*⁽²⁴⁾ ».

De même est-il précisé encore, qu'« *est sans conséquence sur la régularité et le bien-fondé des procédures d'éloignement et de rétention* » la méconnaissance par l'administration des dispositions prévoyant que la personne doit être informée de toutes les prévisions de déplacement la concernant (liées aux audiences, à la présentation au consulat et aux conditions du départ) ou encore la méconnaissance de celles prévoyant la mise à sa disposition d'un document rédigé dans les langues les plus couramment utilisées et décrivant les droits au cours de la procédure d'éloignement et de rétention ainsi que leurs conditions d'exercice (Ceseda, art. L. 744-7 et L. 744-8).

Enfin, comme en matière de placement en zone d'attente, le procureur de la République est immédiatement informé de tout placement en rétention, sans que cette formalité n'apporte aucune garantie concrète à la personne concernée, ni quant à la régularité de cette décision ni quant aux conditions de mise en œuvre de cette mesure.

(23) Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 précitée.

(24) C. cass., civ. 1^{re}, 29 septembre 2021, n° 20-17.036.

complémentaires, transfert vers un établissement de santé pour des consultations spécialisées ou une hospitalisation, etc.). Les conditions dans lesquelles les personnels des établissements de santé interviennent au bénéfice des personnes retenues sont précisées par voie de convention passée entre le préfet et un de ces établissements⁽²⁵⁾.

À son arrivée en rétention, la personne est informée qu'elle peut demander l'asile, qu'elle peut bénéficier, à cette fin, d'une assistance juridique et linguistique et que sa demande d'asile doit être formée dans les 5 jours de cette notification, sauf si elle invoque des faits survenus après l'expiration de ce délai.

Enfin, la personne doit être informée par le responsable du lieu de rétention de toutes les prévisions de déplacement qui la concernent : audiences, présentation au consulat, départ, sauf en cas de menace à l'ordre public ou si elle ne paraît pas psychologiquement à même de recevoir ces informations. L'exercice de ses droits à être assistée et à communiquer est suspendu pendant toute la durée de ces déplacements (voir encadré ci-dessous).

Remarque : *curieusement, aucune disposition du Ceseda ne fait état du droit de la personne retenue de recevoir des visites (si ce n'est, indirectement, l'article R. 744-6 relatif aux normes auxquelles les CRA doivent répondre et qui prévoit notamment « 8° Un local permettant de recevoir les visites des familles et des autorités consulaires »). Le fondement de ce droit peut néanmoins être trouvé dans la disposition de l'article L. 744-4 aux termes de laquelle la personne « peut communiquer avec son consulat et toute personne de son choix ». Il s'en déduit qu'il peut concerner d'autres personnes que les seuls membres de la famille, pourvu que la demande de visite émane de la personne retenue. En pratique, ce droit s'exerce dans le cadre et les limites des dispositions du règlement intérieur du CRA.*

D. Demande d'asile en rétention

La demande d'asile doit être présentée, à peine d'irrecevabilité, dans les 5 jours suivant la notification des droits en matière d'asile. Quelle que soit la date de la notification des droits, l'irrecevabilité peut également être opposée par l'autorité administrative (le préfet) lorsque la demande a été présentée par une personne « *en provenance d'un pays considéré comme un pays d'origine sûr au-delà des cinq premiers jours de rétention dans le seul but de faire échec à l'exécution effective et imminente de la décision d'éloignement* » (Ceseda, art. L. 754-1).

L'administration peut mettre la période de rétention à profit pour procéder à la détermination de l'État responsable de l'instruction de la demande d'asile et, le cas échéant à l'exécution d'office de la décision de transfert de la personne vers l'État désigné comme responsable.

Si la France est l'État responsable de l'examen de la demande d'asile et si le préfet estime « *que cette demande est présentée dans le seul but de faire échec à l'exécution*

(25) Arrêté du 17 décembre 2021 relatif à la prise en charge sanitaire des personnes retenues dans les centres de rétention administrative, NOR : INTV2119154A.

de la décision d'éloignement », il peut prendre une décision de maintien en rétention pendant le temps nécessaire à l'examen de la demande d'asile par l'Ofpra et, en cas de décision de rejet ou d'irrecevabilité de celle-ci, dans l'attente du départ de la personne demandant l'asile (Ceseda, art. L. 754-3).

Ce maintien en rétention reste toutefois soumis au contrôle du juge des libertés et de la détention en ce qui concerne tant les conditions de son déroulement que sa durée.

La décision de maintien en rétention prise dans ces conditions et sur ce fondement peut faire l'objet d'un recours en annulation, qui doit être porté devant le président du tribunal administratif dans les 48 heures suivant sa notification.

Si le préfet ne prend pas de décision de maintien en rétention, la personne est remise en liberté et une attestation de demande d'asile lui est remise.

La demande d'asile présentée en rétention est examinée par l'Ofpra en procédure accélérée.

Dans le cas où la personne demandant l'asile a été maintenue en rétention, il y sera mis fin si l'Ofpra considère que la demande doit être examinée en procédure normale ou s'il lui reconnaît la qualité de réfugié-e ou encore s'il lui accorde le bénéfice de la protection subsidiaire.

E. Durée de l'enfermement, contrôle du juge judiciaire et recours

Le principe est que la personne placée en rétention ne peut y être maintenue que pour le temps strictement nécessaire à l'exécution de la mesure d'éloignement dont elle fait l'objet, autrement dit le temps nécessaire à son départ (Ceseda, art. L. 741-3).

Le contrôle du bien-fondé et de la durée de la mesure de rétention combine deux procédures, à l'initiative, selon le cas, soit de la personne retenue soit du préfet.

La personne retenue peut tout d'abord contester le principe de son placement en rétention devant le juge des libertés et de la détention (JLD) en le saisissant dans les 48 heures de la notification de la décision. Le juge statuera lui-même dans les 48 heures de sa saisine.

Attention ! Par une décision⁽²⁶⁾ très critiquable, la Cour de cassation a jugé que la personne qui conteste l'arrêté de placement en rétention devant le JLD ne peut pas se prévaloir, pour obtenir sa mise en liberté, de l'illégalité de la décision d'éloignement, laquelle constitue pourtant le support et la justification de la rétention ; elle peut seulement saisir parallèlement le président du tribunal administratif, dans le même délai de 48 heures, de la contestation de cette mesure d'éloignement (Ceseda, art. L. 614-8). Son éventuelle remise en liberté dépend donc de deux juges : le JLD, qui peut constater l'illégalité de l'arrêté de placement en rétention et le juge administratif, qui peut prononcer l'annulation de la mesure d'éloignement (Ceseda, art. L. 614-16).

(26) C. cass., civ. 1^{re}, 27 septembre 2017, n° 17-10.207, P+B.

Remarque : *bien qu'il soit seul compétent, à l'exclusion du juge administratif, pour statuer sur la contestation de l'arrêté de placement en rétention, le juge des libertés et de la détention n'a pas le pouvoir de prononcer l'annulation de cette décision administrative : s'il fait droit à la contestation, il se contentera d'en constater l'illégalité et d'ordonner la mise en liberté de la personne.*

Que la personne retenue ait contesté, ou pas, la décision la plaçant en rétention devant le JLD, ce dernier doit être saisi par le préfet, à l'expiration d'un délai de 48 heures (5 jours à Mayotte) à compter de la notification de cette décision, pour être autorisé à en prolonger les effets au-delà des 48 premières heures (Ceseda, art. L. 742-1). Le JLD statue dans les 48 heures de sa saisine. Si la personne retenue a par ailleurs saisi ce même JLD d'une contestation de son placement en rétention, les deux procédures font l'objet d'une audience commune et le juge statue par une ordonnance unique.

Qu'il soit saisi par la personne retenue pour qu'il soit mis fin à la rétention ou par le préfet pour qu'elle soit prolongée (et a fortiori par les deux), le juge doit vérifier :

- la régularité des actes de procédure qui ont précédé le placement en rétention administrative (contrôle d'identité ou du titre de séjour, interpellation, retenue aux fins de vérification du droit au séjour ou garde à vue) ;
- les conditions dans lesquelles la décision de placement en rétention et les droits qui lui sont reconnus ont été notifiés à la personne retenue (en se reportant, le cas échéant, aux mentions figurant au registre de rétention : Ceseda, art. L. 743-9), étant rappelé que l'exercice de ces droits est suspendu pendant les périodes durant lesquelles elle est conduite dans un lieu extérieur ou transférée dans un autre centre de rétention (voir ci-dessus « des garanties très théoriques » p. 29).
- l'exercice effectif de ces droits et, plus généralement, les conditions de la rétention ;
- la « légalité interne » de la décision de placement en rétention, autrement dit sa justification et sa proportionnalité au regard, d'une part, de la situation de la personne concernée et des « garanties de représentation » excluant le risque de fuite et, d'autre part, de la réalité des « perspectives d'éloignement » qui justifient le recours à toute mesure de contrainte, assignation à résidence ou rétention (Ceseda, art. L. 731-1).

Attention ! En dépit des graves atteintes aux droits de la défense résultant de ces dispositifs de jugement dégradés, l'audience du JLD peut, le cas échéant, se dérouler :

- « dans une salle d'audience attribuée au ministère de la justice permettant de statuer publiquement, spécialement aménagée à proximité immédiate [du] lieu de rétention » (Ceseda, art. L. 743-7) ;
- ou encore, « avec l'utilisation de moyens de télécommunication audiovisuelle garantissant la confidentialité de la transmission », le texte précisant qu'« [il] est alors dressé, dans chacune des deux salles d'audience ouvertes au public, un procès-verbal des opérations effectuées » (Ceseda, art. L. 743-8).

Après audition de la personne retenue, de son conseil si elle en a un et d'une ou d'un représentant de l'administration s'il est présent, le juge rend une ordonnance aux termes de laquelle il peut adopter l'une ou l'autre des mesures suivantes :

– l’assignation à résidence de la personne dont elle a constaté qu’elle dispose de « *garanties effectives de représentation* », après remise aux forces de police de l’original de son passeport et de tout document justificatif de son identité (Ceseda, art. L. 743-13 à L. 743-17) ;

– la prolongation de la rétention pour une durée de 28 jours au plus (25 jours à Mayotte) ;

– la libération de la personne retenue s’il constate une ou plusieurs irrégularités de procédure ou l’illégalité de la décision de placement en rétention.

Avant l’expiration de cette première période de 30 jours, le préfet peut à nouveau saisir le juge des libertés et de la détention d’une seconde demande de prolongation de la rétention dans les hypothèses suivantes (Ceseda, art. L. 742-4) :

– en cas d’« *urgence absolue ou menace d’une particulière gravité pour l’ordre public* » ;

– lorsque l’impossibilité d’exécuter la mesure d’éloignement résulte de la perte ou de la destruction des documents de voyage de la personne retenue, de la dissimulation par celle-ci de son identité ou de son obstruction volontaire à son éloignement ;

– lorsque l’impossibilité d’exécuter la mesure d’éloignement résulte du défaut de délivrance des documents de voyage par le consulat dont relève la personne retenue, de leur délivrance trop tardive ou de l’absence de moyens de transport.

Dans ces cas, le juge peut autoriser la prolongation de la rétention pour une nouvelle période d’une durée maximale de 30 jours.

À l’issue de cette période de 60 jours, la mesure de rétention peut être prolongée encore deux fois de 15 jours « *à titre exceptionnel* » par le JLD si le préfet justifie que l’une des hypothèses suivantes est survenue dans les 15 derniers jours (Ceseda, art. L. 742-5) :

– la personne retenue « *a fait obstruction à l’exécution d’office de la décision d’éloignement* » ;

– elle a présenté, « *dans le seul but de faire échec à la décision d’éloignement* », une demande d’asile ou encore une demande de protection contre l’éloignement pour raisons médicales, demande qu’elle peut présenter lorsque « *son état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait avoir pour [elle] des conséquences d’une exceptionnelle gravité et si, eu égard à l’offre de soins et aux caractéristiques du système de santé du pays de renvoi, [elle] ne pourrait pas y bénéficier effectivement d’un traitement approprié* » (Ceseda, art. L. 611-3, 9°) ;

– le consulat dont relève la personne retenue n’a pas délivré les documents de voyage et il est établi que cette délivrance doit intervenir « *à bref délai* ».

La durée de la rétention peut donc atteindre jusqu’à 90 jours au total (2+28+30+15+15).

Tout au long de la rétention, la personne retenue peut saisir le juge des libertés et de la détention pour qu’il soit mis fin à la rétention (Ceseda, art. L. 742-8). Mais le JLD peut rejeter la demande sans l’avoir convoquée à l’audience « *s’il apparaît qu’aucune circonstance nouvelle de fait ou de droit n’est intervenue depuis le placement en rétention ou sa prolongation, ou que les éléments fournis à l’appui de la demande ne permettent manifestement pas de justifier qu’il soit mis fin à la rétention* » (Ceseda, art. L. 743-18).

La personne retenue, le préfet et le procureur de la République peuvent faire appel des ordonnances du JLD statuant sur les demandes de mise en liberté présentées par la personne retenue et sur les demandes de prolongation présentées par le préfet. L'appel doit être formé dans un délai de 24 heures à compter du prononcé de la décision (Ceseda, art. R. 743-10). Ce délai est prolongé lorsqu'il expire pendant un week-end ou un jour férié. Le premier président de la cour d'appel ou son délégué doit statuer dans les 48 heures.

Ce recours n'est pas suspensif. Toutefois, lorsque le juge a refusé de prolonger la rétention, le procureur de la République peut demander que son recours soit déclaré suspensif s'il considère que la personne ne dispose pas de garanties de représentation effectives ou qu'il existe une menace grave pour l'ordre public. Si le premier président de la cour d'appel ou son délégué décide de donner un effet suspensif à l'appel du procureur de la République, la personne reste en rétention jusqu'à ce que l'ordonnance d'appel soit rendue.

Le premier président de la cour d'appel ou son délégué peut, sans l'avoir convoquée à l'audience, rejeter la déclaration d'appel de la personne retenue contre une ordonnance refusant sa mise en liberté s'il estime qu'elle est « *manifestement irrecevable* » ou « *qu'aucune circonstance nouvelle de fait ou de droit n'est intervenue depuis le placement en rétention administrative ou son renouvellement, ou que les éléments fournis à l'appui de la demande ne permettent manifestement pas de justifier qu'il soit mis fin à la rétention* » (Ceseda, art. L. 743-23).

F. Sanctions pénales en cas d'opposition à l'éloignement

Si le fait d'être en situation de séjour irrégulier ne peut donner lieu à une sanction pénale, des peines extrêmement lourdes menacent en revanche les personnes qui tentent de résister à la mise en œuvre tant des mesures d'éloignement dont elles font l'objet que des mesures de contrainte qui leur sont imposées pour en assurer l'exécution (Ceseda, art. L. 824-1 à L. 824-12).

C'est ainsi, notamment, qu'encourt une peine de 3 ans d'emprisonnement et une peine complémentaire de 10 ans d'interdiction du territoire français la personne :

- qui ne présente pas les documents de voyage ou ne communique pas les renseignements permettant l'exécution d'une mesure d'éloignement ou qui communique des renseignements inexacts sur son identité ;

- ou qui se soustrait ou tente de se soustraire à l'exécution d'une mesure d'éloignement, étant précisé que cette infraction inclut le fait « *de se soustraire aux modalités de transport qui lui sont désignées* », ainsi que de « *refuser de se soumettre aux obligations sanitaires nécessaires à l'exécution de la mesure* » (cette précision a été introduite dans le Ceseda en 2021 pour viser le cas de la personne qui refuse de se soumettre au test de dépistage du Covid exigé par le pays de renvoi) ;

- ou qui se soustrait ou tente de se soustraire à la mesure de placement en rétention dont elle fait l'objet.

Dans ce dernier cas, « *la peine d'emprisonnement est portée à cinq ans lorsque les faits sont commis par violence, effraction ou corruption et à sept ans lorsque les faits sont commis en réunion ou sous la menace d'une arme ou d'une substance explosive, incendiaire ou toxique* ». Sont ici visés – et pourront être très durement réprimés – les mouvements de protestation et de révolte que ne manquent pas de susciter périodiquement des mesures et des durées de rétention injustifiables, au surplus subies dans des conditions profondément dégradées sinon inhumaines.

G. Qui peut accéder aux CRA ? Pourquoi faire ?

Les dispositions régissant les droits d'accès dans les centres de rétention et les missions des intervenant-es (Ceseda, art. L. 741-8, L. 743-1 et L. 744-12 à L. 744-16 et CPP, art. 719) sont calquées sur celles régissant les droits d'accès en zone d'attente (voir *supra* p. 13) pour tout ce qui concerne :

- le procureur de la République et le JLD ;
- les parlementaires français ainsi que les représentantes et les représentants au Parlement européen élus en France ;
- les journalistes titulaires de la carte d'identité professionnelle ;
- le délégué du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugié-es et ses représentant-es ;
- les bâtonniers et les bâtonnières sur leur ressort ou leur délégué-e spécialement désigné-e au sein du conseil de l'ordre.

S'agissant du droit d'accès des associations, deux dispositifs distincts sont prévus :

1/ Le ou la ministre chargée de l'immigration passe des conventions avec des associations qui ont pour mission d'informer les personnes retenues sur leurs droits et de les aider à les exercer. Elles sont présentes dans les CRA et y tiennent des permanences à raison d'une association par centre⁽²⁷⁾ ;

2/ En application de la directive « Retour » du 16 décembre 2008, il est par ailleurs prévu un droit d'accès des associations humanitaires aux centres de rétention.

Toute association régulièrement déclarée depuis au moins 5 années et ayant pour objet la défense des étrangers, la défense des droits de l'Homme, l'assistance médicale et sociale ou l'assistance aux personnes privées de liberté, peut demander à être habilitée à proposer des représentantes ou des représentants en vue d'accéder aux lieux de rétention. Le ou la ministre chargée de l'immigration fixe la liste des associations habilitées à proposer ces représentants, à la suite de quoi chaque association habilitée peut lui transmettre une liste de 5 personnes au plus ayant vocation à accéder à l'ensemble des lieux de rétention.

(27) Chaque année, ces associations se concertent pour publier un rapport qui dresse un état des lieux de rétention et dénonce une politique d'enfermement à l'origine de nombreuses violations des droits des personnes retenues.

Des visiteurs et visiteuses solidaires

Il n'est pas rare que des militants et des militantes de la défense des droits des étrangers ou des personnes solidaires de celles et ceux qui subissent l'enfermement administratif s'organisent collectivement pour leur rendre visite en rétention et leur apporter soutien et assistance, en complément de l'action des associations. C'est ainsi qu'à proximité d'un certain nombre de CRA se sont constitués divers « cercles des voisins » ou autres « observatoires locaux ». L'expérience acquise par ces visiteurs et visiteuses au fil de leurs échanges avec les personnes retenues et la visibilité qu'ils et elles donnent à la réalité de la vie au sein des CRA s'avèrent très précieuses et débouchent souvent sur des actions publiques de protestation contre ces situations d'enfermement. Plusieurs de ces collectifs sont d'ailleurs membres de l'observatoire de l'enfermement des étrangers (OEE), qui s'est constitué à l'échelle nationale pour dénoncer « *la banalisation de l'enfermement administratif comme mode de gestion des étrangers*⁽²⁸⁾ ».

Le droit d'accès de ces visiteurs aux personnes retenues n'est pas fondé sur celui qui est reconnu aux associations conventionnées ou habilitées mais sur le droit de toute personne retenue de communiquer « *avec toute personne de son choix* ». Ce cadre juridique implique bien entendu que la demande de visite émane de la personne retenue.

H. Les locaux de rétention administrative (LRA) : définition et particularités

Lorsque, « *en raison de circonstances particulières, notamment de temps ou de lieu, [elles] ne peuvent être placé[e]s immédiatement dans un centre de rétention administrative* », le préfet peut retenir les personnes faisant l'objet d'un placement en rétention « *dans des locaux adaptés à cette fin, dénommés «locaux de rétention administrative»* » (Ceseda, art. R. 744-8).

Les locaux de rétention administrative sont créés, à titre permanent ou pour une durée déterminée, par arrêté préfectoral précisant si le local est susceptible d'accueillir des familles.

En l'absence d'arrêté créant un local provisoire de rétention transmis au procureur de la République, le maintien en rétention administrative dans des locaux de police, même distincts de ceux de la garde à vue, entraîne la remise en liberté de la personne retenue⁽²⁹⁾.

Ces locaux doivent notamment comporter un téléphone en libre accès, un local permettant de recevoir les visites (autorités consulaires, familles, médecins, membres d'associations) et le local réservé aux avocat-es.

(28) <http://observatoireenfermement.blogspot.com/p/liens-utiles.html>

(29) CA Rouen, 25 juin 2007, n° 07/02592.

Une personne ne peut être maintenue dans un local de rétention que jusqu'à la notification de l'ordonnance du JLD statuant sur la première demande de prolongation, ou :

- en cas d'appel de cette ordonnance, jusqu'à ce que le premier président de la cour d'appel ait statué s'il n'y a pas de centre de rétention dans le ressort de la cour d'appel,
- en cas de recours contre la décision d'éloignement, jusqu'à ce que le tribunal administratif ait statué s'il n'y a pas de centre de rétention dans le ressort de ce tribunal (Ceseda, art. R. 744-9).

Le dépassement du délai de 48 heures en local de rétention, hors les cas prévus par la loi, justifie le rejet de la requête du préfet en prolongation et la remise en liberté immédiate⁽³⁰⁾.

Le placement dans un LRA ne peut avoir pour conséquence ni de modifier le régime juridique de la rétention ni de porter atteinte à l'exercice effectif des droits de la personne retenue, toute irrégularité ou non-conformité devant être sanctionnée par le JLD.

Pour permettre l'exercice effectif de ces droits, les personnes maintenues dans un local de rétention peuvent bénéficier du concours d'une association, sous réserve que cette dernière ait conclu une convention à cet effet avec le préfet (Ceseda, art. R. 744-21).

(30) C. cass., civ. 1^{re}, 8 avril 2009, 08-13.306, n° 445, FS-P+B+I.

IV. Pour aller plus loin : ressources documentaires et liens utiles

Informations générales

– Voir le site de l'observatoire de l'enfermement des étrangers (OEE) : observatoireenfermement.blogspot.com
(publications, communiqués, réunions publiques, liens vers les observatoires locaux [Mesnil-Amelot, Palaiseau, Rouen, Toulouse, etc.]).

Sur les fondements constitutionnels de l'enfermement administratif des personnes étrangères

– « Conseil constitutionnel et éloignement des étrangers : un tonneau des Danaïdes constitutionnel », Serge Slama, *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, Dossier n° 6, avril 2020.

Téléchargeable à l'adresse :

www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/avril-2021-n-6

Sur la zone d'attente

– Voir le site de l'Anafé : www.anafe.org/spip.php?mot1

– Plus spécialement : *Le contrôle des frontières et l'enfermement en zone d'attente : support de formation pour la défense des personnes privées de liberté en zone d'attente*, Anafé, novembre 2021.

Téléchargeable sur le site de l'Anafé à l'adresse :

www.anafe.org/spip.php?article296

Sur la retenue pour vérification du droit au séjour

– *La retenue pour vérification du droit au séjour*, Gisti, coll. Les Cahiers juridiques, juin 2016.

www.gisti.org/article5399

Commander la publication papier ou l'ebook sur boutique.gisti.org

– *Sans-papiers, s'organiser contre l'expulsion, que faire en cas d'arrestation ?*, Anti-CRA Brochure, actualisée en octobre 2021.

Téléchargeable à l'adresse : anticrabrochure.noblogs.org/

Sur la rétention

– Voir le site de la Cimade : www.lacimade.org et, plus spécialement, les pages rétention et expulsion : www.lacimade.org/nos-actions/retention-et-expulsion/

– *Rapport 2020 sur les centres et locaux de rétention administrative – Rapport commun ASSFAM, Forum réfugiés Cosi, France Terre d'Asile, la Cimade, Solidarité Mayotte* :

chiffres clés, bilan et analyse de l'impact de la crise sanitaire sur les personnes enfermées dans les centres et locaux de rétention administrative (CRA et LRA), 6 juillet 2021.

Téléchargeable à l'adresse : www.lacimade.org/publication/rapport-2020-sur-les-centres-et-locaux-de-retention-administrative/

– *Que faire après une obligation de quitter le territoire français ou une interdiction d'y revenir ?*, Gisti, coll. Les Notes pratiques, 3^e éd., février 2019.

Téléchargeable à l'adresse : www.gisti.org/article6090

– Voir le site <https://abaslescra.noblogs.org/antica/>

Sur l'accès aux soins en ZA et en CRA

– *Guide du Comité pour la santé des exilés (Comède)*

Téléchargeable à l'adresse : www.comede.org/guide-comede/page/2/

Sur le contrôle des lieux d'enfermement administratif des personnes étrangères

– Voir le site du Contrôleur général des lieux de privation de liberté : www.cg|pl.fr (rapports, recommandations, avis, etc.).

Sur l'enfermement judiciaire des personnes étrangères

– *Quel droit au séjour et à l'asile pour les personnes étrangères en prison ?*, Gisti, coll. Les Notes pratiques, en co-édition avec Casp/Droits d'urgence/la Cimade/OIP, novembre 2021.

www.gisti.org/article6702

Sur les alternatives à l'enfermement

– *L'assignation à résidence des personnes étrangères*, Gisti, coll. Les Cahiers juridiques, en co-édition avec l'ADDE, avril 2019.

www.gisti.org/article6088

Commander la publication papier ou l'ebook sur boutique.gisti.org

Les dernières publications du Gisti



Ces publications peuvent être commandées sur <https://boutique.gisti.org/publications>

Qu'est-ce que le Gisti ?

www.gisti.org

Défendre les droits des étrangères et des étrangers

Le Gisti est né en 1972 de la rencontre entre des intervenant-es des secteurs sociaux, des militant-es en contact régulier avec des populations étrangères et des juristes. Cette approche, à la fois concrète et juridique, fait la principale originalité de l'association.

Le Gisti s'efforce de répondre, sur le terrain du droit, aux besoins des immigré-es et des associations qui les soutiennent. Ce mode d'intervention est d'autant plus nécessaire que la réglementation relative aux personnes étrangères est trop souvent méconnue, y compris des administrations chargées de l'appliquer.

Défendre l'État de droit

Défendre les libertés des personnes étrangères, c'est défendre l'État de droit.

Le Gisti publie et analyse un grand nombre de textes, en particulier ceux qui ne sont pas rendus publics par l'administration.

Il met gratuitement en ligne sur son site le maximum d'informations sur les droits des étrangères et des étrangers ainsi que certaines de ses publications.

Il organise des formations à l'intention d'un très large public (associations, avocat-es, collectifs, militant-es, professionnel-les du secteur social, etc.).

Il appuie de nombreux recours individuels devant les tribunaux, y compris devant la Cour européenne des droits de l'Homme. Il prend aussi l'initiative de déférer circulaires et décrets illégaux à la censure du Conseil d'État ou de saisir le Défenseur des droits en cas de pratiques discriminatoires.

L'ensemble de ces interventions s'appuie sur l'existence d'un service de consultations juridiques où des personnes compétentes conseillent et assistent les étrangers et les étrangères qui rencontrent des difficultés pour faire valoir leurs droits.

Participer au débat d'idées et aux luttes de terrain

Mais le droit n'est qu'un moyen d'action parmi d'autres : l'analyse des textes, la formation, la diffusion de l'information, la défense de cas individuels, les actions en justice n'ont de sens que si elles s'inscrivent dans une réflexion et une action globales.

Le Gisti entend participer au débat d'idées, voire le susciter, à travers la presse, des colloques et des séminaires, des réunions publiques. Il s'investit également dans des actions collectives défensives, mais aussi offensives visant à l'abrogation de toutes les discriminations qui frappent les personnes étrangères. Il agit dans ce domaine en relation avec des associations de migrant-es et d'autres associations de soutien aux immigré-es, avec des associations de défense des droits de l'Homme et avec des organisations syndicales et familiales, tant au niveau national qu'europeen.

Le Gisti est une association d'intérêt général. À ce titre, les dons qui lui sont adressés sont déductibles des impôts à hauteur de 66 % dans la limite de 20 % du revenu imposable.

Vous avez aussi la possibilité de lui faire des dons par prélèvement automatique. Tous les détails sur www.gisti.org/don

Pour obtenir de plus amples informations, n'hésitez pas soit à écrire au Gisti, 3, villa Marcès, 75 011 Paris, soit à envoyer un message, selon le sujet, à l'une des adresses suivantes : gisti@gisti.org, formation@gisti.org, stage@gisti.org, benevolat@gisti.org.

L'enfermement administratif des personnes étrangères

Centres de rétention, zones d'attente...

Inspirée par la volonté de restreindre toujours davantage l'accueil des personnes étrangères et de renvoyer toujours plus rapidement celles qui sont considérées comme indésirables, la politique nationale d'immigration et d'asile se caractérise par un recours massif à l'enfermement administratif.

Chaque année, plusieurs dizaines de milliers de personnes sont ainsi privées de liberté au seul motif qu'elles ne remplissent pas les conditions exigées par la réglementation pour entrer ou séjourner en France, ou encore parce que, ayant demandé l'asile à la frontière, elles doivent attendre le temps nécessaire pour examiner si cette demande n'apparaît pas « *manifestement infondée* ».

Le régime de ces privations de liberté, qui peuvent durer de quelques heures à plusieurs mois, varie suivant les circonstances et les buts poursuivis par l'administration.

Cette Note présente l'essentiel des règles qui régissent, en pratique, aussi bien le placement en zone d'attente dans le cadre des contrôles à la frontière que la retenue pour vérification du droit au séjour ou encore le placement en centre ou en local de rétention en vue d'assurer l'éloignement des personnes auxquelles ce droit au séjour est dénié.

On y trouvera, au fil de l'eau, de nombreuses mises en garde contre les aspects souvent formels et limités des droits et garanties dont les personnes enfermées sont censées bénéficier. En fin de fascicule, un inventaire de quelques-unes des ressources documentaires disponibles permettra aux lecteurs et lectrices de compléter ce premier tour d'horizon.

Collection Les notes pratiques
www.gisti.org/notes-pratiques
Directrice de la publication : Vanina Rochiccioli

Gisti
3, villa Marcès, 75011 Paris
Facebook & twitter
www.gisti.org

NP 61

ISBN 978-2-38287-132-4



9 782382 871324

Février 2022

7 €