

OBSERVATOIRE de
I'ENFERMEMENT des
ETRANGERS

Une procédure en trompe l'oeil

*Les entraves à l'accès au recours effectif
pour les étrangers privés de liberté en France*

L'Observatoire de l'Enfermement des Étrangers (OEE)

L'Observatoire de l'Enfermement des Étrangers s'est constitué en 2010. Ce collectif regroupe des associations et des syndicats aux expertises variées dans les domaines de l'accès à la santé, la défense des droits fondamentaux, la lutte contre le racisme, les droits des étrangers et des réfugiés, la privation de liberté, et propose une réflexion critique sur les conséquences de l'enfermement sur les personnes étrangères en France.

A ce jour, l'OEE est composé de 16 organisations :

- Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Étrangers (Anafé)
- Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture (ACAT)
- Avocats pour la Défense des Droits des Étrangers (ADDE)
- Comité pour la santé des exilés (Comede)
- Emmaüs France
- Fédération des Associations de Solidarité avec Tou-te-s les Immigré-e-s (FASTI)
- Groupe d'Information et de Soutien des Immigré.e.s (GISTI)
- Groupement Étudiant National d'Enseignement aux Personnes Incarcérées (Genepi)
- La Cimade
- Ligue des droits de l'Homme
- Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples (MRAP)
- Observatoire du centre de rétention administrative de Palaiseau
- Revue Pratiques
- Syndicat de la Magistrature (SM)
- Syndicat de la Médecine Générale (SMG)
- Syndicat des Avocats de France (SAF)

Le Secours Catholique y a le statut d'observateur

Les membres de l'Observatoire :

- dénoncent la banalisation de l'enfermement administratif, et la pénalisation du séjour irrégulier comme mode de gestion des étrangers ;
- défendent le principe d'un accès et d'un soutien effectifs à leurs droits pour les étrangers enfermés, sans distinction de nationalité, de langue, de religion, d'orientation sexuelle ou d'opinion ;
- partagent les informations relatives aux entraves à l'exercice des droits par les étrangers enfermés ;
- établissent et/ou diffusent les témoignages sur les conséquences de l'enfermement et sur des situations conduisant aux violations des droits fondamentaux ;
- informent l'Observatoire de toute forme de partenariat institutionnel ou subvention publique en lien avec l'enfermement des étrangers et la défense des droits des étrangers privés de liberté.

L'OEE organise des réunions publiques tous les deux mois afin d'informer et de proposer une réflexion critique sur les conséquences de l'enfermement sur les personnes étrangères en France.

Pour plus d'informations : <http://observatoireenfermement.blogspot.fr/>

Sous la responsabilité de l'OEE, ce rapport a été élaboré par Marie Martin, à la suite de l'enquête qu'elle a menée entre novembre 2013 et janvier 2014.

Remerciements :

Ce travail n'aurait pu être mené à bien sans le concours des magistrats, avocats, intervenants associatifs en centre de rétention, en zone d'attente et en prison, membres de l'administration pénitentiaire, fonctionnaires de police et bénévoles qui ont bien voulu répondre à nos questions. Leur expérience et leurs observations ont donné corps à ce rapport en permettant d'illustrer la diversité des situations et de mettre en perspective les enjeux nationaux et les réalités locales. Qu'elles et ils en soient remerciés.

L'Observatoire de l'Enfermement des Étrangers remercie également les personnes retenues en centres de rétention ou maintenues en zone d'attente qui ont accepté de témoigner sur leur situation et sur la privation de liberté dont elles font l'objet.

La réalisation de l'enquête et la publication du rapport ont été rendues possibles grâce au soutien de Open Society Foundations (OSF).

Mise en page : Alterpage

Table des matières

L'Observatoire de l'Enfermement des Étrangers (OEE)	2
Introduction	7
Méthodologie	11
Définition de l'objet d'étude	11
Les lieux d'enfermement	11
Entretiens conduits	12
Calendrier	12
Chapitre 1 Les limites de l'accès au juge dans les textes	13
1. Ce que prévoit la loi	13
1.1 Les délais et les voies de recours	13
1.2 Une audience non systématique devant le juge	16
1.3 Des délais trop courts	17
1.4 Recevabilité stricte qui limite l'accès au recours	18
1.5 Conditions de recevabilité des arguments de la défense	18
2. Ce que ne prévoit pas la loi : lacunes et pratiques	19
2.1 Des décisions impossibles à contester devant le juge	19
2.2 Recours non suspensifs et éloignement avant l'audience	20
2.3 L'invisibilité des LRA	24
2.4 L'interprétariat non-systématique	25
2.5 Une aide juridictionnelle ne couvrant pas la phase de « conseil »	26
Chapitre 2 Un accès au juge inégal sur le territoire : des pratiques variables	27
1. Une notification des droits lacunaire	27
1.1 Une notification expéditive dans une langue pas toujours appropriée	27
1.2 Pas d'information au procureur d'un placement en retenue ou en isolement	28
1.3 Une notification tardive de la décision d'éloignement	29
1.4 Des procès-verbaux pré-remplis	29
2. Les obstacles à l'accès effectif à un avocat	30
2.1 Dissuasion de contacter un avocat	30
2.2 Pas de permanence d'avocats en ZA	31
2.3 L'accès à un avocat pour les personnes incarcérées	32
2.4 Des pratiques contraires au droit de s'entretenir avec un avocat	32
2.5 Interventions de l'avocat : disparités d'un barreau à l'autre et préoccupations déontologiques	33
3. L'exercice de la mission des associations	34
3.1 Des obstacles renforcés lorsque les associations ne sont pas présentes	34
3.2 Un accès limité aux étrangers privés de liberté	35
3.3 Pas d'accès à la procédure judiciaire	36
3.4 Dissuasion d'enregistrer un recours	36
3.5 Transferts	36
4. Isolement et enfermement	37
4.1 Communication avec l'extérieur	37
4.2 Un isolement géographique dissuasif	38
4.3 Une réalité carcérale	38

5. Insatisfaction et méfiance envers certains interprètes	39
5.1 Interprétariat par des non professionnels	39
5.2 L'accréditation des experts par les tribunaux	40
5.3 La partialité de certains interprètes : un conflit d'intérêt sous-jacent ?	40
6. La demande d'asile en rétention ou en zone d'attente	41
6.1 Difficultés pour déposer une demande d'asile	41
6.2 Entorses au principe de confidentialité	41
7. Les atteintes aux principes du procès équitable	42
7.1 Entorses au principe d'égalité des armes	42
7.2 Entorses au principe de publicité des débats	45
7.3 Entorses au droit de faire appel (principe du double degré de juridiction)	47
7.4 Entorses au principe d'impartialité	47
7.5 Entorses aux droits de la défense	48
7.6 Entraves à la recevabilité des arguments de la défense	48
Chapitre 3 Outre-mer : des procédures dérogatoires pour éviter le contrôle du juge	49
1. Éloigner sans entraves	49
1.1 Des pouvoirs extraordinaires alloués aux forces de l'ordre	49
1.2 L'absence de recours suspensif	49
1.3 Des exceptions injustifiables	50
2. Des violations des droits quotidiennes sans réel contrôle des juges	51
2.1 Éloignements forcés invisibles	51
2.2 Un contentieux administratif presque impossible	52
2.3 Un contrôle marginal du juge des libertés et de la détention	52
3. Des violations des droits récurrentes jamais sanctionnées	53
3.1 L'absence d'examen de la situation des personnes	53
3.2 Mayotte : la chasse aux enfants	53
3.3 Guadeloupe : la ZA hors de toute norme	53
3.4. Deux cas emblématiques	54
4. La condamnation de l'absence de recours effectif : quelles perspectives ?	55
4.1 Condamnation par la CEDH (arrêt <i>De Souza Ribeiro c. France</i>)	55
4.2 L'interprétation restrictive par la France	55
4.3 Une nouvelle mise en cause par le Défenseur des droits	56
Chapitre 4 Remarques conclusives : l'illusion d'un accès au juge ?	57
1. Malaise des acteurs et crispation des comportements	59
2. Étrangers invisibles pour une justice loin des regards	59
3. Le rôle du juge et l'esprit de la loi	60
Recommandations de l'OEE	61
Annexes	63
Annexe 1 – L'archipel de la détention	63
Annexe 2 – La procédure de la rétention administrative	64
Annexe 3 – Arrêté du 2 mai 2006 relatif à la rétention administrative et aux zones d'attente	65
Annexe 4 – Recensement des zones d'attente - métropole	70
Annexe 5 – Règlement intérieur de la zone d'attente de l'aéroport de Marseille	74
Principales abréviations	83

ABSTRACT

In France, migrants and asylum-seekers may be detained for immigration purposes either in immigration detention centres or in holding zones. Under French law, the legality of detention falls under the dual control of the administrative court and the judicial court. Each court examines specific and complementary aspects of the procedures. However, this review mechanism is fragile and often non effective: in metropolitan France and in its overseas territories, thousands of migrants are deported each year without accessing any or both courts. This report aims to identify the legal and practical aspects that hinder access to effective remedy, based on field research covering over 10 detention sites and on interviews with legal practitioners, judges, migrants, the police, probation counselors, NGOs, the Ministry of Interior and the General Inspectorate of detention sites.

The difficulties inherent to a quite complex procedure framed in very short deadlines are reinforced by the isolation of detainees and the lack of means given to NGOs and migrants themselves to challenge the removal and the detention order to which they are subject. The heterogeneity of practices, especially the respect of procedural safeguards, contrasts with what emerges in the study as the absence of equality of arms – deterrence if not a partial positioning detrimental to migrants – at diverse stages of the procedure.

This report draws a concerning portrait of the numerous elements that thwart access to effective remedy and a fair trial (articles 13 and 6 of the European Convention on Human Rights), which often results in the judicially unfair, if not illegal, deportation of detained migrants. Reforms are necessary.

A set of recommendations is proposed to this end.

Introduction

En France, les ressortissants étrangers peuvent être enfermés dans un centre de rétention administrative (CRA) pendant le temps nécessaire pour organiser leur éloignement et pour une durée maximale de 45 jours. Ils peuvent également l'être dans une zone d'attente (ZA) pour une durée maximale de 26 jours s'ils ne remplissent pas les conditions d'entrée en France à leur arrivée dans un port, une gare ou un aéroport international ou s'ils déposent une demande d'entrée au titre de l'asile.

Cette privation de liberté, si elle n'est pas interdite dans son principe⁽¹⁾, n'en demeure pas moins une atteinte grave à la liberté de circulation et, corrélativement, à nombre de droits fondamentaux reconnus à chaque individu.

C'est pourquoi l'enfermement des ressortissants étrangers fait l'objet d'une veille attentive de la part des associations et des différents acteurs de la défense des étrangers. Cette vigilance est facilitée par un certain nombre de dispositions légales permettant notamment la présence d'associations dans les CRA et l'accès des associations habilitées en ZA, mais aussi les visites régulières du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, ainsi que les interventions du Défenseur des Droits.

Reconnu par la loi, ce « droit de regard » est inscrit dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda). Les garanties qu'il assure, en écho aux articles 5-3 et 5-4 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, visent en théorie à éviter toute décision d'enfermement arbitraire.

A cette fin, la loi prévoit différents types de recours devant un juge indépendant et impartial pour contester les mesures d'éloignement et les mesures de privation de liberté qui en découlent.

En France, pour contrôler les mesures de privation de liberté et d'éloignement appliquées à une même personne, deux juges sont compétents. Le juge administratif contrôle la légalité de ces mesures, prononcées par les préfets. Le juge des libertés et de la détention (juge judiciaire) contrôle la procédure judiciaire, de l'interpellation jusqu'au placement en rétention, ainsi que les conditions dans lesquelles se déroule cette privation de liberté. Ce dispositif induit des procédures complexes, enfermées dans des délais très courts propres au « contentieux d'urgence/de masse ».

Par ailleurs, l'intelligibilité du droit, qui conditionne la capacité à se défendre, souvent ardue pour des non juristes, est encore plus compliquée pour des personnes étrangères, de surcroît non francophones, et pour beaucoup isolées.

Les contraintes résultant d'une situation de privation de liberté et d'un contexte d'urgence imposé tant par les textes que par la pratique administrative limitent le plein exercice de leurs droits par les étrangers enfermés.

En 2010, l'Observatoire de l'Enfermement des Etrangers (OEE) s'est constitué en réaction au durcissement croissant des conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. L'OEE s'est fixé pour objectif de dénoncer la banalisation de l'enfermement des étrangers qui en résulte et d'informer largement sur les pratiques de l'administration française en la matière.

S'appuyant sur l'expertise des organisations qui le composent, l'OEE s'est attaché à mettre en valeur les remontées d'expériences des praticiens et acteurs de terrain, bénévoles ou non. Ces observateurs ont confirmé la persistance de nombreux dysfonctionnements dans l'accès au recours effectif devant le juge, déjà soulignée depuis plusieurs années dans les différents rapports traitant de la question. Ce constat a de nouveau été partagé à l'occasion d'une réunion publique organisée par l'OEE en septembre 2011, au lendemain de la réforme du Ceseda de juin 2011.

De nombreuses insuffisances affectent le régime légal de la rétention et du maintien en zone d'attente. S'il inclut néanmoins certaines garanties pour les étrangers qui subissent ces privations de liberté, la pratique reste souvent bien en-deçà de ce cadre formel.

Alors qu'à la suite d'un rapport de l'Inspection Générale de l'Administration (IGA)⁽²⁾, le ministère de l'Intérieur s'alarme d'une « juridictionnalisation massive du droit des étrangers », le présent rapport, de même que l'importante documentation institutionnelle et militante disponible, font apparaître que des milliers d'étrangers privés de liberté sont renvoyés de France sans qu'un juge ait statué sur la légalité des mesures et procédures d'éloignement ou de privation de liberté dont ils ont fait l'objet. Comment quantifier et surtout pallier les injustices générées par ces carences du contrôle juridictionnel ?

(1) Le fait de priver de sa liberté une personne afin d'empêcher son entrée présumée irrégulière sur le territoire national ou en vue de son expulsion est admis par la Convention européenne des droits de l'Homme (CESDH) (article 5-1 (f)).

(2) Inspection Générale de l'Administration (2013) *Évolution et maîtrise des dépenses de contentieux à la charge du Ministère de l'Intérieur*, François LANGLOIS (IGA) – Chloé MIRAU (IGA)

Si les territoires ultra-marins apparaissent comme des « îlots d'expulsion » où le contrôle juridique demeure rarissime, la situation en métropole est loin d'être idéale : les associations ont relevé que 60% des personnes étaient éloignées avant le cinquième jour de la rétention⁽³⁾, c'est-à-dire sans contrôle de la procédure par le juge des libertés et de la détention (JLD). Une situation directement imputable à la réforme de juin 2011 qui a repoussé au-delà du cinquième jour de rétention l'obligation faite à l'administration de saisir le JLD pour qu'il en autorise la prolongation. Quant aux zones d'attente, l'absence de permanence d'avocats sur les lieux – malgré les demandes répétées de l'Anafé – aboutit au refus d'entrée et au renvoi de plusieurs centaines de personnes par an sans intervention d'un juge.

A l'aube d'une réforme annoncée du Ceseda et de son application partielle à Mayotte, alors qu'une nouvelle salle d'audience délocalisée a été ouverte à une passerelle de distance du CRA du Mesnil-Amelot, la question de l'accès au juge dans les lieux de détention administrative des étrangers reste prégnante. Elle représente un enjeu majeur en termes de libertés publiques : est en cause le niveau des atteintes qu'une démocratie moderne peut porter à la liberté de circulation des personnes.

Les éléments répertoriés dans le présent rapport visent à identifier les principaux obstacles à l'accès au juge sur la base d'entretiens conduits en région parisienne, ainsi qu'à Lille, Calais, Lyon, Marseille, Nîmes, et Toulouse avec les membres de l'OEE, des professionnels du droit, des associations, des membres de l'administration, des représentants des autorités publiques, des syndicats, et des étrangers privés de liberté.

Une première partie traite des obstacles d'ordre juridique.

Certaines dispositions du Ceseda, en particulier depuis la réforme du 16 juin 2011, consacrent une inégalité des armes entre les étrangers et l'administration qui les retient, inégalité que renforcent les difficultés qu'ils rencontrent, en pratique, pour faire valoir leurs droits.

La seconde partie s'attache à brosser un tableau, certes non exhaustif, mais révélateur des principales difficultés pratiques auxquelles se heurte l'application concrète du Ceseda (accès à l'information juridique, accès à un avocat) dans un contexte de privation de liberté. Elle révèle l'existence, dans certaines juridictions, de pratiques critiquables, voire de connivences, qui placent les étrangers dans une situation *a priori* défavorable.

La question des territoires d'outre-mer est abordée au chapitre 3. Si on y retrouve certaines des difficultés décrites aux chapitres 1 et 2, le régime juridique dérogatoire qui y est applicable et le manque de contrôle sur des pratiques arbitraires aggravent les obstacles identifiés en métropole. Dans ces départements, le manque d'accès au juge est général et quasi-systématique. La situation qui sévit dans ces territoires isolés de la République est d'autant plus préoccupante qu'ils concentrent la moitié des étrangers privés de liberté et expulsés en France.

Les résultats de l'enquête induisent diverses réflexions conclusives qui font l'objet du dernier chapitre. Les témoignages recueillis font souvent état d'un malaise des professionnels à l'égard d'une procédure complexe, caractérisée par des contraintes de temps et de moyens extrêmement lourdes qui donnent l'impression d'une justice « d'abattage ».

Dans ce contexte d'urgence permanente, les étrangers privés de liberté sont bien souvent dépendants de l'existence de « bonnes pratiques » comme de la nature et de la qualité des relations qui s'établissent entre les différents acteurs de ce parcours de la privation de liberté. Quelle égalité des droits, quel accès à un procès équitable et au recours effectif dans les conditions ici décrites ?

Selon les experts de l'IGA⁽⁴⁾, l'augmentation de 25% en trois ans⁽⁵⁾ du contentieux du droit des étrangers pèse sur les fonds publics et sur la bonne marche de la juridiction administrative : pourtant ils ne s'interrogent pas sur les causes de ce phénomène qui peuvent résider dans l'état de la législation comme dans les pratiques illégales de l'administration française.

Pointant de graves déficits en termes d'accès au droit, **le présent rapport est aussi l'occasion de rappeler que, derrière ces chiffres, les victimes en sont des hommes, des femmes et des enfants.** En 2012, 47 258⁽⁶⁾ hommes et femmes ont été privés de liberté en centre de rétention, et 8 883⁽⁷⁾ en zone d'attente.

Les principes inscrits dans la Convention européenne des droits de l'Homme (droit à un recours effectif, droit à un procès équitable), ainsi que dans la directive « Retour » 2008/115/CE (contrôle de la légalité de l'enferme-

(3) Assfam, Forum Réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre de Malte France (2013) Centres et locaux de rétention administrative : Dossier de presse du rapport 2012

(4) Ibid at 2

(5) Ce chiffre comprend l'intégralité du contentieux des étrangers, dont fait partie le contentieux concernant l'éloignement ou le recours contre un refus d'entrée à la frontière

(6) Ibid at 3, p.6

(7) Chiffres officiels du ministère de l'Intérieur fournis lors de la réunion annuelle sur le fonctionnement des zones d'attente, le 1^{er} octobre 2013

ment par un juge civil dans les plus brefs délais) ne font pas de l'accès au juge une faveur, ni une formalité dont on pourrait s'affranchir de manière expéditive. Ce rapport illustre les effets néfastes qu'une approche restrictive, pour ne pas dire minimaliste, de l'accès au recours effectif peut avoir sur les droits fondamentaux des étrangers privés de liberté.

Les condamnations de la France prononcées par la Cour européenne des droits de l'Homme au cours des dernières années, la diversité des pratiques et les enseignements des observations de terrain montrent que les garanties inscrites dans le Ceseda ne suffisent pas à garantir un égal et effectif accès au juge pour tous les étrangers que l'administration prive de liberté.

Méthodologie

Ce rapport présente les résultats d'une enquête qui vise à cerner les différentes entraves à l'accès au juge pour les étrangers privés de liberté en France (métropole et outre-mer). Cette enquête a été menée pendant 8 mois, d'octobre 2013 à mai 2014.

Le rapport est organisé en trois principaux chapitres. Le premier traite des obstacles législatifs et réglementaires, le second expose les entraves d'ordre pratique à l'accès au juge. Le troisième chapitre, fondé sur le travail du collectif Migrants Outre-mer (MOM) – dont plusieurs membres de l'OEE sont des composantes actives – met en lumière les difficultés spécifiques du contexte et du régime dérogatoire ultramarin, qui s'ajoutent aux problèmes déjà identifiés aux chapitres 1 et 2. La conclusion établit la synthèse des points les plus emblématiques.

Définition de l'objet d'étude

Le travail de recherche présenté ici vise à examiner le cadre légal qui définit l'accès au juge pour les étrangers en rétention (centres et locaux), en zone d'attente, et dans une moindre mesure en centre pénitentiaire (dans le cas des peines assorties d'une mesure d'éloignement), et l'effectivité de cet accès dans la pratique, tant en métropole qu'outre-mer.

Derrière la notion « d'accès au juge », ce n'est pas tant la possibilité d'être libéré d'un centre de rétention ou d'une zone d'attente qui a été l'objet de l'étude que l'effectivité, pour les étrangers qui y sont enfermés, du droit à contester les mesures d'éloignement et de privation de liberté qui les visent devant les juges compétents dans ces domaines (juge administratif et juge des libertés et de la détention).

Pour recenser les « entraves à l'accès au juge », l'OEE s'est attaché à identifier d'une part les obstacles législatifs (existence ou non d'un recours et de quelle nature) qui aboutissent à une insuffisance de garanties pour un accès effectif au juge administratif et au juge des libertés (incluant l'accès à la procédure d'appel) et, d'autre part, les obstacles pratiques (insuffisance des moyens à disposition des personnes pour exercer leurs droits, voire entraves directes liées au comportement des différents acteurs rencontrés au cours de la période d'enfermement).

L'accès à un recours effectif est entendu au sens d'une présentation devant un juge, dans le cadre d'une procédure équitable, suspensive de la mesure d'éloignement ou du refus d'entrée sur le territoire, comprenant notamment les moyens d'une notification intelligible des droits et leur plein exercice par les étrangers dans le contexte de leur privation de liberté.

Les lieux d'enfermement

Les résultats de l'étude sont tirés d'entretiens réalisés auprès d'associations, de syndicats, de policiers, d'avocats, de magistrats, de personnes enfermées, d'un médecin et de représentants de l'administration au niveau national.

Afin de couvrir la diversité des types de lieux d'enfermement, des CRA, des LRA et des ZA ont été identifiés pour constituer un échantillon le plus représentatif possible, prenant notamment en compte : toutes les associations habilitées par le ministère de l'Intérieur parmi les équipes intervenant en CRA ; la capacité d'accueil ; la localisation (à la frontière ou sur le territoire) ; le profil des personnes privées de liberté (par ex. sortants de prison, personnes interpellées à une frontière intérieure).

Le présent rapport aborde également la situation très particulière des détenus étrangers sous le coup d'une mesure d'éloignement, en général décidée comme peine complémentaire à leur peine principale d'incarcération. Parfois transférées dans un centre de rétention à l'issue de leur détention, d'autres fois éloignées directement à la levée d'écrou, ces personnes ne sont souvent pas en mesure de contester la mesure dont elles font l'objet.

Enfin, la situation outre-mer fait l'objet d'un chapitre spécifique. Le régime juridique dérogatoire des territoires ultra-marins détermine des conditions d'accès au juge très particulières qui ont conduit à traiter ce sujet dans un chapitre à part. Cette partie du rapport s'appuie sur l'expertise de La Cimade, présente en Guyane, en Guadeloupe et à Mayotte, et du collectif MOM.

Entretiens conduits

Des entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès des différents acteurs qui jalonnent le parcours des personnes enfermées qui accèdent ou tentent d'accéder au juge. Des questionnaires propres à chaque acteur ont été établis et envoyés en amont des entretiens ainsi qu'à des personnes qu'il n'était pas possible de rencontrer. Les entretiens en face à face ont été privilégiés ; quelques rares échanges ont eu lieu par téléphone, ou sur la base de questionnaires complétés par les personnes interviewées.

Dans un souci d'objectivité, le panel de personnes rencontrées intègre non seulement des intervenants associatifs, mais aussi des représentants syndicaux de diverses tendances, des professionnels du droit non syndiqués, des policiers ainsi que des membres de l'administration centrale.

Au total, 74 entretiens ont été conduits et 94 personnes ont été rencontrées (certains entretiens étaient collectifs), dont :

- 30 représentants d'associations
- 10 magistrats (juges administratifs, juges judiciaires, juges d'application des peines, juges en cour d'appel)
- 37 avocats (dont 8 par questionnaire)
- 9 officiers de police
- 6 représentants syndicaux (magistrature, greffe, administration pénitentiaire, police)
- 1 médecin en zone d'attente
- 4 personnes enfermées (2 en zone d'attente, 2 en centre de rétention)

En plus de ces entretiens, le ministère de l'Intérieur ainsi que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ont répondu favorablement à notre sollicitation. En revanche, malgré des demandes répétées, il n'a pas été possible pour l'OEE de s'entretenir avec les chefs de juridiction des tribunaux administratifs outre-mer.

Enfin, l'enquête a été complétée par des observations d'audiences dans des tribunaux administratifs et des tribunaux de grande instance.

NB : pour des raisons de confidentialité et/ou de facilité de lecture du rapport, les personnes dont les propos sont rapportés ne sont pas nommément désignées.

Calendrier

Cette enquête s'est déroulée en trois phases.

Une première étape de définition de l'étude a été réalisée entre septembre et novembre 2013. Constitué de représentant.e.s d'associations de l'OEE, le comité de pilotage s'est réuni régulièrement pour préciser l'objet de l'étude, le cadre méthodologique, les lieux et personnes visés, et les déplacements prévus en France. Des questionnaires ont été élaborés à l'adresse des différents acteurs rencontrés dans le cadre des entretiens conduits afin de systématiser le recueil d'information.

Le travail de terrain, en région parisienne et dans différentes villes de France (Calais, Lille, Lyon, Marseille, Nîmes, Toulouse) s'est déroulé de novembre 2013 à fin janvier 2014.

Les mois de février à mai 2014 ont été consacrés à l'analyse des données et à la rédaction du rapport, ainsi qu'à sa relecture.

Chapitre 1

Les limites de l'accès au juge dans les textes

Régulièrement modifié en fonction de l'évolution du droit européen et des réformes promues par les différents gouvernements, le Ceseda prévoit un certain nombre de garanties procédurales permettant un contrôle juridictionnel de la mesure d'éloignement par le juge administratif et de la mesure privative de liberté par le juge judiciaire.

Les exigences et caractéristiques associées à ce contrôle tendent néanmoins à limiter son effectivité pour certaines catégories d'étrangers. Les dernières réformes du Ceseda, et notamment l'allongement du délai de passage devant le juge judiciaire, semblent avoir renforcé la tendance d'un accès au juge complexe et non systématique pour tous les étrangers privés de liberté, sous le coup d'une mesure d'éloignement ou d'un refus d'entrée sur le territoire.

1. Ce que prévoit la loi

Toute privation de liberté est normalement soumise à un contrôle juridictionnel pour vérifier sa légalité ainsi que la pertinence de la décision d'éloignement/de refus d'entrée sur le territoire dont elle découle. Le droit français scinde ce contrôle entre deux juridictions, l'une administrative – qui vérifie la pertinence et la légalité des décisions prises par l'administration au regard de la situation de la personne dans sa globalité –, l'autre judiciaire – qui contrôle les conditions d'interpellation et de placement en rétention, et si les libertés individuelles de la personne sont respectées.

Toutefois, ces garanties ne sont pas suffisantes pour que toutes les voies de recours puissent être qualifiées d'effectives.

1.1 Les délais et les voies de recours

La procédure en CRA (annexe 2)

Le placement en rétention autorise l'administration à priver de liberté les étrangers aux fins de leur éloignement pour une durée maximale de 45 jours. La personne peut être placée en local de rétention administrative (LRA) pour une durée maximale de 48 heures avant son transfert en CRA s'il n'existe aucun centre à proximité pour procéder à son placement. La durée de rétention a été allongée de 32 à 45 jours après la réforme du Ceseda adoptée dans le cadre de la loi du 16 juin 2011⁽⁸⁾, un allongement inutile si l'on considère que la plupart des étrangers reste enfermés une dizaine de jours en moyenne (11 jours en métropole). Seuls 4% des éloignements ont lieu entre le 32^{ème} et le 45^{ème} jour⁽⁹⁾.

Contrairement à ce que prévoit la directive européenne dite « Retour »⁽¹⁰⁾, selon laquelle l'enfermement ne doit être décidé qu'en dernier recours, le Ceseda mentionne simplement que toute personne qui n'a pas été assignée à résidence est placée en rétention à la suite de son interpellation par la police.

Différents types de mesures visant à éloigner un étranger peuvent être prises (obligation de quitter le territoire français; arrêté de reconduite à la frontière; interdiction judiciaire du territoire français; arrêté préfectoral ou ministériel d'expulsion; réadmission (Dublin⁽¹¹⁾) – pour les demandeurs d'asile qui doivent être reconduits vers le pays européen que la France estime responsable de sa demande – ou Schengen – pour les étrangers qui ont

(8) Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, JORF n°0139 du 17 juin 2011. Pour une analyse approfondie : GISTI (2011) *Entrée, séjour et éloignement : ce que change la loi du 16 juin 2011*

(9) Ibid at 3, p.10

(10) 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, JOUE n° L348/98

(11) Règlement (UE) N°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:FR:PDF>

des titres de séjour délivrés par d'autres pays européens ou qui doivent y être conduits après acceptation du pays européen requis). Pour l'application de l'une ou l'autre de ces mesures, l'administration peut être amenée à priver les étrangers de liberté dans des centres de rétention administrative.

En théorie, la mesure d'éloignement et le placement en rétention sont **directement contestables, à l'initiative de l'étranger, devant le tribunal administratif**, conformément à l'article R. 512-2 du Ceseda, et en vertu des règles du code de justice administrative applicables. Toutefois, ce principe n'est pas applicable en outre-mer où un régime juridique plus défavorable aux étrangers s'applique (voir chapitre 3). Pour être recevable, ce « recours en annulation » doit être enregistré **dans les 48 heures suivant la notification de ces mesures** à l'intéressé. L'audience devant le juge administratif n'est donc pas systématique. Le tribunal doit ensuite statuer sur la requête dans les 72 heures. Les parties disposent d'un mois pour faire appel. L'appel n'est pas suspensif de la mesure d'éloignement : l'administration n'est donc pas dans l'obligation d'attendre que le juge d'appel l'ait examinée pour éloigner l'étranger du territoire, et ce même si la cour administrative d'appel donne finalement gain de cause à l'étranger.

Le Ceseda prévoit d'autre part un contrôle juridictionnel spécifique sur la question même de la privation de liberté. En effet, au-delà de la légalité de la décision d'éloignement du territoire et de la décision de placement en rétention ou en zone d'attente, le principe même de l'enfermement est attentatoire à la liberté d'aller et venir. Il fait donc l'objet d'un **contrôle spécifique et obligatoire de la part de l'autorité judiciaire**, identifiée dans la Constitution comme « garante des libertés individuelles » (article 66). La légalité de la procédure de placement en rétention est donc examinée au regard du **respect des libertés individuelles de la personne retenue**. Ce contrôle est systématique, au terme de cinq jours, par le juge des libertés et de la détention (JLD).

Saisi par le préfet, le JLD statue dans les 24 heures et décide si la personne retenue doit être libérée (vice de procédure ; incompatibilité de la rétention avec l'état de la personne ; violation des droits de la personne placée en rétention après son placement en rétention), s'il convient de l'assigner à résidence ou si son placement en rétention doit être prorogé de 20 jours supplémentaires le temps pour l'administration d'organiser son renvoi. Pour cela, l'administration doit prouver que des démarches diligentes ont été entreprises en ce sens (prise de contact avec le consulat du pays d'origine pour obtenir un laissez-passer, recherche active de la nationalité de la personne, réservation de vol). Si la personne n'a pu être éloignée du territoire dans ce délai, le juge réexamine la situation au 25^{ème} jour de la rétention et décide à nouveau de la pertinence du placement en rétention pour 20 jours supplémentaires.

La personne retenue peut également saisir, à son initiative, le JLD, si elle souhaite faire valoir des éléments nouveaux en faveur de sa libération qui n'avaient pas été examinés lors du contrôle au 5^{ème} jour (ou au 20^{ème} jour le cas échéant). Cette requête doit être étayée et soumise par écrit. Une telle saisine est impossible avant le 5^{ème} jour (article R. 552-17 du Ceseda).

Toute décision prise par le JLD peut être contestée en appel dans un délai de 24 heures. L'appel doit être motivé. Le juge a ensuite 48 heures pour statuer sur la requête. Il s'agit, là aussi, d'un recours non suspensif. Toutefois, le procureur de la République peut demander au Premier président que son appel soit déclaré suspensif (cf. chapitre 2 section 7.1).

Les demandeurs d'asile souhaitant enregistrer une demande de protection internationale pendant leur placement en rétention doivent impérativement le faire dans un délai de 5 jours. La demande doit être soumise par écrit, en français, à l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) depuis le centre de rétention. A l'issue d'un entretien physique ou par visio-conférence, l'OFPRA prend une décision qui sera notifiée au demandeur. Une décision favorable entraîne la libération automatique de la personne, qui ne peut donc être éloignée. Une décision défavorable peut faire l'objet d'un appel devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ; mais ce recours n'est pas suspensif de la mesure d'éloignement.

Le Ceseda prévoit la présence d'associations habilitées à « informer les étrangers et les aider à exercer leurs droits » dans les délais impartis. Cinq associations sont habilitées à intervenir dans différents centres de rétention administrative : l'Assfam, La Cimade, Forum Réfugiés – Cosi, France terre d'asile et l'Ordre de Malte France

La procédure en ZA

Les personnes à qui l'accès au territoire français est refusé dans les ports, les gares et les aéroports internationaux sont maintenues en zone d'attente le « temps strictement nécessaire à [leur] départ » (article L. 221-1 du Ceseda). L'administration leur délivre une décision de refus d'entrée sur le territoire, assortie d'une notification de maintien en zone d'attente. Le renvoi est organisé à destination du pays de provenance, dernier pays par lequel les étrangers ont transité.

Les personnes souhaitant solliciter l'asile à la frontière peuvent demander à entrer sur le territoire à ce titre dès leur arrivée ou à tout moment une fois maintenues en zone d'attente. L'entrée au titre de l'asile permet – grâce à un sauf-conduit de huit jours – d'aller en préfecture faire enregistrer une demande de protection internationale. Au préalable, c'est au ministère de l'Intérieur d'évaluer si la demande de protection est « *manifestement infondée* »

ou pas, et d'autoriser l'entrée sur le territoire. Le ministère appuie sa décision sur un avis – non contraignant – de l'OFPRA, qui s'entretient avec la personne durant son maintien en ZA.

Tout rejet d'une demande d'entrée sur le territoire au titre de l'asile est susceptible d'être contesté en appel devant le tribunal administratif dans un délai de 48 heures sous la forme d'un recours en annulation par requête motivée (article L.213-9 du Ceseda). Il s'agit du seul recours permettant de suspendre le réacheminement, et ce, depuis la loi de 2007⁽¹²⁾ instituant un recours suspensif pour les demandeurs d'asile en zone d'attente, à la suite de la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme en 2007⁽¹³⁾.

Tout comme pour la rétention, le maintien en zone d'attente constitue une privation de liberté placée sous le contrôle systématique du JLD, cette fois-ci au 4^{ème} jour. La procédure est similaire à celle applicable en rétention : saisine du juge judiciaire par l'administration⁽¹⁴⁾ pour demander la prolongation du maintien de la personne en zone d'attente pour une durée de huit jours prorogables huit jours supplémentaires, après réexamen par le JLD des conditions de maintien en zone d'attente.

Il est possible pour l'étranger de faire appel de l'ordonnance du juge judiciaire dans un délai de 24 heures devant la cour d'appel (appel non suspensif), alors que le parquet bénéficie d'un appel suspensif durant les 6 heures suivant la décision du juge. Enfin, la personne maintenue en zone d'attente peut se pourvoir en cassation pour contester la décision de la cour d'appel dans les cinq jours suivant la décision de cette dernière (pourvoi non suspensif).

Les mineurs en zone d'attente

Les mineurs maintenus en zone d'attente ne bénéficient pas des mêmes protections que celles qui leur sont reconnues sur le territoire français en vertu des conventions internationales. Alors que « l'intérêt supérieur de l'enfant » est un principe charnière de la Convention internationale des droits de l'enfant ratifiée par la France, et que l'enfermement ne devrait être qu'une mesure de dernier ressort, la privation de liberté est systématique pour les mineurs à qui l'accès au territoire est refusé (plusieurs centaines par an). C'est y compris le cas des mineurs dits « isolés », c'est-à-dire non accompagnés (ou « mal accompagnés ») d'un adulte.

De plus, la procédure pour les enfants en zone d'attente est calquée sur celle des adultes, malgré l'absence de capacité juridique des mineurs. Ceux-ci doivent dès lors être assistés d'un représentant légal (administrateur *ad hoc*), qui doit être désigné « sans délai » par le parquet.

Par ailleurs, si, en droit français, il est interdit d'expulser un mineur du territoire, rien n'empêche en revanche de le refouler à la frontière. A cela s'ajoute l'absence de recours permettant de suspendre le renvoi le temps d'un examen sérieux et dans de bonnes conditions de la situation du mineur par les services sociaux.

L'(absence d')assistance juridique

Aucune association d'assistance juridique n'est présente de façon permanente en zone d'attente. Le Ceseda prévoit en revanche l'habilitation « d'associations humanitaires » autorisées à « accéder à la zone d'attente » (15 actuellement⁽¹⁵⁾). Il est possible pour les (dix) représentants des associations habilitées – ou « visiteurs » – de fournir une assistance juridique durant leur visite. Mais cette intervention n'est ni permanente, ni régulière. L'une d'entre elles, l'Anafé, a obtenu un droit d'accès permanent en zone d'attente de Roissy, sans contrainte horaire, depuis 2004, mais l'association n'y assure pas de permanence juridique quotidienne.

Le cas particulier des étrangers incarcérés

La question de l'accès au juge pour contester la mesure d'éloignement et la mesure de privation de liberté qui en découle se pose également pour les étrangers incarcérés sous le coup d'une mesure d'éloignement. Cette mesure peut être de nature pénale, décidée comme peine complémentaire au début de la peine par le tribunal correctionnel. Elle peut également procéder d'une décision administrative prise durant l'incarcération.

En cas d'interdiction du territoire prononcée par le juge pénal, sanction entraînant immédiatement l'éloignement de l'étranger une fois la peine de prison purgée, la décision est judiciaire et liée au reste de la peine prononcée. Conformément au code de procédure pénale, la personne détenue peut faire appel de sa peine devant la cour d'appel. Elle peut également demander le relèvement de tout ou partie des interdictions prises à

(12) Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, JORF n°270 du 21 novembre 2007

(13) CEDH, *Gebremedhin c. France*, n° 25389/05, 26 avril 2007

(14) En zone d'attente, par la police aux frontières et non par le préfet comme en rétention

(15) Arrêté du 30 août 2013 portant habilitation d'une association à proposer des représentants en vue d'accéder en zone d'attente – NOR: INTV1321659A – <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027932271>

son encontre devant la dernière juridiction ayant pris ces décisions (article 702-1 du code de procédure pénale). Elle peut enfin, à tout moment, faire une demande de relèvement de la mesure d'éloignement auprès du juge d'application des peines (article 131-30 du code pénal), ou une demande de libération conditionnelle assortie d'une suspension de l'interdiction du territoire (article 729-2 du code de procédure pénale).

Les étrangers incarcérés sous le coup d'une décision d'expulsion prise par le préfet (Arrêt Préfectoral d'Expulsion) ou éventuellement par le ministre de l'Intérieur (Arrêt Ministériel d'Expulsion) doivent passer devant une commission avant que l'autorité administrative ne prenne sa décision définitive. La personne doit être informée quinze jours avant de la date de son passage devant la Commission d'Expulsion (ComEx). La décision de la ComEx n'a pas de valeur contraignante, pas plus que l'avis du médecin de l'agence régionale de santé (MARS) dans la procédure d'éloignement d'un « étranger malade » (voir infra 2.1). La préfecture (ou le ministère de l'Intérieur le cas échéant) n'est donc pas lié.e par son avis. De plus, le recours en annulation de la décision d'expulsion ne suspend pas l'éloignement.

Comme pour les autres étrangers, si l'autorité administrative décide de placer en rétention administrative un étranger sortant de prison, cette mesure de privation de liberté (et éventuellement la mesure administrative d'éloignement prise en l'absence d'un arrêté d'expulsion ou d'une interdiction judiciaire du territoire) peut être contestée dans les 48 heures devant le tribunal administratif. Les personnes détenues frappées d'une interdiction judiciaire du territoire (exécutoire) qui n'ont pas été éloignées à l'issue de leur peine sont transférées en CRA, et dès lors assujetties à la même procédure que celle évoquée plus haut.

1.2 Une audience non systématique devant le juge

Sur le papier, le Ceseda offre donc les garanties d'un accès au juge administratif et au juge judiciaire pour les étrangers privés de liberté. **En pratique, l'organisation de la procédure ne permet pas à toutes les personnes concernées de bénéficier du droit, pourtant fondamental, à un contrôle juridictionnel des mesures d'éloignement et de privation de liberté dont elles font l'objet.**

Le recours en annulation devant le tribunal administratif n'a, par exemple, aucun caractère obligatoire ou systématique. Il ne s'agit que d'une possibilité ouverte à l'administré (l'étranger privé de liberté) de contester la décision que l'administration a prise à son égard. Si l'étranger, de sa propre initiative ou par l'intermédiaire d'un tiers (avocat, association) ne soumet pas de requête en annulation dans le délai imparti, la légalité de la mesure d'éloignement et de la mesure de privation de liberté qui lui est associée ne sera pas contrôlée. Cet état de fait pose un réel problème, lorsque l'on sait que sur 12 336 personnes libérées de rétention en 2012, 2 055 – soit plus de 16% – l'ont été par le juge administratif (tribunal administratif et cour administrative d'appel)⁽¹⁶⁾.

Le passage devant le JLD n'intervient par ailleurs qu'au 5^{ème} jour de la rétention. Cette disposition date de la réforme adoptée dans le cadre de la loi du 16 juin 2011⁽¹⁷⁾ qui a abouti au report de la première audience devant le JLD du 2^{ème} jour (48 heures) au 5^{ème} jour et, par conséquent, au passage devant le juge administratif avant le juge judiciaire. Contestée devant le Conseil constitutionnel par des sénateurs et des députés comme privant notamment la personne de la garantie d'un contrôle juridictionnel systématique de légalité de la procédure, le texte fut validé⁽¹⁸⁾.

Or, ainsi qu'évoqué plus haut, la saisine du juge administratif n'est pas automatique.

De plus, la compétence du juge administratif diffère de celle du JLD. Il ne s'agit donc pas du même contrôle, ni de sanctionner les mêmes infractions aux droits de la personne privée de liberté. En somme, ainsi qu'en témoignait un juge administratif, la réforme de juin 2011 « fait primer le cadre purement administratif sur les droits de la personne **en stérilisant tout l'aspect des droits fondamentaux** » et en « empêchant le JLD d'intervenir »⁽¹⁹⁾.

Lorsque la mesure d'éloignement est définitive (soit parce que l'étranger n'a pas formé de recours, soit parce que la mesure a été validée par le juge administratif avant le placement en rétention), l'administration peut éloigner l'étranger dans le délai de 5 jours qui lui est imparti avant d'être obligée de saisir le JLD. Les associations qui interviennent en rétention estiment à 60% le nombre de personnes éloignées du territoire métropolitain dont les conditions d'interpellation et le respect de leurs droits fondamentaux pendant la procédure de privation de liberté par l'administration, ne sont pas évalués par le juge judiciaire⁽²⁰⁾.

De plus, si le contrôle automatique du JLD est reporté, la réforme de 2011 a également **annulé toute possibilité de saisir le juge judiciaire avant le cinquième jour**, privant ainsi les étrangers en rétention de tout contrôle

(16) Ibid at 3

(17) Ibid at 8

(18) Décision n° 2011-631 DC du Conseil constitutionnel du 9 juin 2011

(19) Entretien 19 février 2014, juge administratif, Paris

(20) Ibid at 3

de la légalité des mesures prises à leur rencontre pendant cinq jours. Cette impossibilité de saisir le juge s'oppose à la possibilité pour le justiciable de faire valoir ses droits à la garantie de ses libertés individuelles et constitue « une entrave au recours effectif » selon certains juges judiciaires⁽²¹⁾. De nombreux avocats ont souligné qu'il n'était pas rare qu'une situation nécessite de saisir le JLD avant le cinquième jour sans que cela ne soit possible. Si la personne est éloignée avant le cinquième jour, aucun recours n'aura pu être exercé pour contester la violation d'un droit. Si la personne est maintenue en rétention, il se peut que des éléments de preuve attestant de la violation d'un droit ait disparu tant l'audience est tardive⁽²²⁾.

En zone d'attente, le JLD n'est en mesure d'exercer son contrôle qu'au quatrième jour, **alors que bon nombre de maintenus en zone d'attente sont éloignés bien avant ce délai (en 2012, la durée moyenne de maintien pour les personnes placées en zone d'attente était de 4 jours à Roissy et de 43h à Orly)**⁽²³⁾.

1.3 Des délais trop courts

Une autre difficulté émanant directement du Ceseda provient des délais extrêmement courts impartis aux étrangers pour enregistrer une requête auprès du juge, et aux magistrats pour examiner ces requêtes.

Ces délais sont d'autant plus contraignants pour les étrangers privés de liberté qu'ils doivent soumettre leur requête en français, en la motivant en fait et en droit dans certains cas (appel d'une décision JLD, recours en annulation d'un refus d'entrée au titre de l'asile en zone d'attente). L'impression d'urgence ressentie par toutes les personnes rencontrées, ce sentiment de « rythme d'usine »⁽²⁴⁾ témoignent même certains, rend difficile le travail des avocats, des associations et même des juges, obligés de statuer rapidement sur des dossiers qui n'ont pu être défendus ou fournis comme ils auraient pu l'être.

Ces contraintes de temps sont accentuées par le fait que **les délais de recours administratifs ne sont pas prorogables les week-ends et jours fériés**, période où les services du greffe sont souvent fermés, et où les associations assurant un relais indispensable pour soumettre les requêtes dans les temps impartis sont moins présentes.

Très concrètement, cela signifie qu'un étranger retenu/maintenu dans un CRA ou une zone d'attente un vendredi soir ou un samedi matin risque de ne pas pouvoir transmettre sa requête en annulation ou son recours contre un refus d'entrée au titre de l'asile dans les 48 heures dévolues, à moins que les services de police présents en CRA et en ZA n'aient à disposition des formulaires de requête à fournir à celles et ceux qui en font la demande.

Le chapitre 2 de l'étude revient à cet égard sur les pratiques variables selon les lieux, laissant les étrangers privés de liberté, tributaires de la disponibilité de la PAF pour faire parvenir leur requête au tribunal administratif dans les temps.

La contrainte de temps qui caractérise ce contentieux a par ailleurs un impact sur les conditions de travail du juge, l'organisation de l'audience et, in fine, « *incontestablement un impact sur la qualité du jugement* »⁽²⁵⁾. Depuis la réforme de juin 2011, le JLD doit statuer en 24 heures ou éventuellement en 48 heures pour les maintenus en zone d'attente « lorsque les nécessités de l'instruction l'imposent » (article 222-3 Ceseda).

Les délais de traitement des dossiers ont également incité les juridictions à travailler dans un souci de rapidité et d'efficacité. Le juge administratif, qui a normalement trois mois pour statuer en formation collégiale sur une requête en annulation, parfois à l'appui de conclusions du rapporteur public, doit, concernant les étrangers privés de liberté, rendre sa décision dans les trois jours (72 heures), seul, et sans conclusions du rapporteur public⁽²⁶⁾. Les conséquences sont les mêmes pour les juridictions judiciaires où le JLD statue seul. Ainsi que le résumait un juge administratif : « **le contentieux d'urgence prive des garanties de la collégialité** »⁽²⁷⁾.

(21) Entretien 21 janvier 2014, juge des libertés et de la détention, Nîmes

(22) Par exemple la conservation des bandes vidéos auprès des services de la RATP permettant d'attester de la véracité ou non de telle ou telle allégation sur le déroulement de l'interpellation, et qui peuvent être utiles à l'avocat, ne dépasse pas 36 heures. Entretien 19 novembre 2013, avocat barreau de Paris

(23) Ibid at 7

(24) Entretien 29 janvier 2014, avocate, Toulouse

(25) Ibid at 20

(26) En zone d'attente, d'après le décret du 25 janvier 2012, le juge administratif doit rendre sa décision le jour de l'audience – qui doit être tenue dans un délai de 72 heures – ou « sur le tas ».

(27) Entretien 17 janvier 2014, juge administratif, Lyon

1.4 Recevabilité stricte qui limite l'accès au recours

Les conditions associées à l'enregistrement d'un certain nombre de recours semblent faire directement obstacle à l'accès au juge.

Dans le cas des étrangers maintenus en zone d'attente souhaitant demander l'asile, le recours contre un refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile est **exclusif de tout autre** (loi de 2007). Ainsi que l'explique l'Anafé :

« *Cela prive de fait les intéressés de la possibilité d'exercer un autre recours, tel qu'un référé liberté fondé sur une autre liberté fondamentale (droit de ne pas subir de traitement inhumain et dégradant, droit de vivre en famille, droit à la santé...)* »⁽²⁸⁾.

Il en va de même pour les étrangers incarcérés pour lesquels une demande de relèvement d'une mesure d'éloignement ne **s'applique pas aux autres mesures d'éloignement antérieures qui pourraient exister**. Toute demande de relèvement est exclusive de tout autre recours.

Par ailleurs, la requête d'une demande de relèvement n'est recevable que si la personne est incarcérée/hors du territoire/assignée à résidence au moment du dépôt de la requête et au moment de l'audience. Les délais assez longs d'audiencement ne permettent pas à des étrangers incarcérés pour de courtes peines de soumettre une requête car ils sont libérés/éloignés avant l'audience. En conséquence, la mesure d'éloignement est toujours exécutoire au moment de la levée d'écrou et l'étranger sera soit éloigné, soit transféré en CRA.

La deuxième possibilité, outre le relèvement, consiste à obtenir de la part du juge d'application des peines une libération conditionnelle. Or **la loi ne permet pas d'octroyer une libération conditionnelle à un étranger sous le coup d'une mesure de départ forcé**. Par ailleurs, pour les détenus étrangers qui ne font pas l'objet d'une mesure de départ forcé, le juge d'application des peines peut ordonner la suspension de la mesure d'éloignement le temps de la liberté conditionnelle, mais **la mesure d'éloignement reste exécutoire à l'issue**. La question se pose alors de la possibilité de contester cette mesure de façon effective.

1.5 Conditions de recevabilité des arguments de la défense

Deux articles, ajoutés au Ceseda en juin 2011, limitent très fortement ce que les juristes appellent « l'efficacité des défenses au fond », c'est-à-dire la possibilité pour le requérant ou son avocat de faire valoir des irrégularités de procédure pour contester la validité de la privation de liberté.

L'article 552-13 (et son équivalent concernant la zone d'attente, l'article L. 222-8) instaure le principe selon lequel il n'y a « pas de nullité [de procédure] sans grief ». Ainsi, aucun moyen de nullité n'est plus recevable devant le JLD s'il n'est pas prouvé que l'irrégularité a enfreint, dans les faits, l'exercice d'un droit fondamental de l'étranger concerné. Or, non seulement – comme évoqué plus tôt – certains moyens de nullité ne peuvent plus être étayés au moment du passage, trop tardif, devant le JLD, mais certains éléments ne peuvent être prouvés (comment prouver qu'on n'a pas eu accès à l'eau, ou au téléphone, en l'absence d'un tiers neutre ou d'une vidéo)⁽²⁹⁾.

L'article 552-8 quant à lui précise qu'un moyen de nullité qui n'a pas été soulevé lors du premier passage devant le JLD est irrecevable par la suite. **Cet article écarte toute possibilité de faire valoir un élément de preuve attestant d'un grief qui n'avait pas été identifié ou ne pouvait être prouvé en première instance**. En pratique, il rend également très difficile la présentation, lors de la seconde audience devant le JLD, d'éléments nouveaux, contre lesquels le juge pourra objecter qu'ils auraient dû être soulevés antérieurement.

Ces deux articles imposent par conséquent des conditions très strictes à la défense de l'étranger privé de liberté, le tout, une fois encore, dans des délais particulièrement courts.

(28) Anafé (2013) La procédure en zone d'attente – Guide théorique et pratique, p. 49

(29) Billet du blog Pôle Juridique, 3 août 2013, Maître Norbert Clément, Billet du blog Pôle Juridique, 21 juillet 2013, Maître Norbert Clément

2. Ce que ne prévoit pas la loi : lacunes et pratiques

Le contrôle juridictionnel de la mesure d'éloignement et de la mesure privative de liberté est normalement prévu par le Ceseda (et dans une moindre mesure par le code de procédure pénale). Néanmoins, dans un certain nombre de cas, les décisions ne peuvent être contestées devant le juge, *de jure* ou *de facto*. Par ailleurs, la procédure ne semble pas prendre suffisamment en compte les spécificités de la population concernée par ce contentieux, ce qui crée des obstacles pratiques à la réalisation du droit au recours effectif.

2.1 Des décisions impossibles à contester devant le juge

Un certain nombre de décisions d'éloignement du territoire prises à l'encontre des étrangers privés de liberté ne peuvent être contestées devant un juge. Ces procédures équivalent par conséquent à des décisions discrétionnaires de l'administration, aboutissant à la privation de liberté et à l'éloignement de plusieurs milliers d'étrangers par an.

La situation des personnes interceptées aux frontières externes françaises est particulièrement emblématique. Une fois arrivé au port, à la gare ou l'aéroport international, l'étranger peut se voir refuser l'entrée sur le territoire sans être maintenu en zone d'attente. En effet, en 2012 et pour l'ensemble des zones d'attente de France, 11 947 personnes se sont vu refuser l'entrée sur le territoire, mais 8 883 seulement ont été placées en zone d'attente, ce qui signifie qu'au moins 3 064 personnes ont été refoulées immédiatement, c'est à dire avant leur transfert en zone d'attente. Si cette pratique est autorisée par le Ceseda, puisque la personne qui se voit refuser l'entrée sur le territoire est maintenue en zone d'attente « le temps strictement nécessaire à son départ », elle a pour effet que l'étranger maintenu au sein du poste de police et non au lieu d'hébergement de la zone d'attente n'a pas les moyens humains ou matériels de contester le refus d'entrée avant le refoulement. Il en résulte que le droit à un recours effectif et l'accès au juge sont inexistantes dans le cas des « refoulements immédiats ».

La décision d'éloignement à l'encontre d'un « **étranger malade** » est un autre exemple d'une décision administrative sur laquelle les étrangers privés de liberté n'ont aucune emprise. Il est possible pour un étranger privé de liberté d'être protégé contre l'éloignement en raison de son état de santé et de l'absence d'un traitement approprié dans le pays d'origine (article L. 511-4[10] du Ceseda). Toutefois, le Ceseda ne précise ni la façon de mettre en œuvre cette protection, ni l'acteur qui doit prendre l'initiative de la démarche. Seule une circulaire interministérielle de 1999⁽³⁰⁾ précise brièvement le cadre de mise en place de ce mécanisme spécifique.

L'étranger n'est pas initiateur d'une requête en fonction de son état de santé, c'est au médecin de l'unité médicale du centre de rétention (la circulaire précise qu'il doit s'agir d'un praticien hospitalier, titre que n'ont toutefois pas tous les médecins en CRA) de saisir le médecin de l'agence régionale de santé, le MARS, pour l'informer de l'état de santé du patient retenu. Le MARS émet ensuite un avis à la préfecture, se prononçant pour ou contre l'éloignement de la personne. Cet avis est non contraignant : la préfecture n'est pas liée par cet avis. Elle prend ensuite une décision sans que le médecin du CRA, et encore moins le patient concerné, ne soient informés ni de l'avis du MARS, ni de la décision de la préfecture.

Ce n'est que si l'éloignement a lieu que la personne saura que la procédure ne lui a pas été favorable, **sans aucune possibilité de faire appel de cette décision**. Cette absence de recours, et avant cela même, de notification de la décision de la préfecture, est d'autant plus problématique qu'elle engage le renvoi d'une personne dans un pays où des doutes ont été émis par l'unité médicale du CRA, et possiblement par le MARS, quant à la disponibilité du traitement nécessaire dans le pays de renvoi. Pire, l'avis ne liant pas le préfet, qui n'est pas tenu non plus d'en faire état, des étrangers malades sont susceptibles d'être éloignés sans le bénéfice de cette protection.

En l'absence de recours suspensif contre la décision d'éloignement, passées les premières 48 heures, les étrangers retenus en CRA dont l'état de santé nécessiterait qu'ils soient libérés et admis au séjour n'ont aucun moyen de contester leur éloignement⁽³¹⁾.

Il est important de noter que la procédure « étranger malade » ne s'applique pas en zone d'attente : il n'y a en effet aucun droit à l'entrée sur le territoire pour des étrangers se présentant, malades, à nos frontières.

(30) Circulaire DPM/CT/DH/DLPAJ/DEF/GEND n° 99-677 du 7 décembre 1999 relative au dispositif sanitaire mis en place dans les centres de rétention administrative

(31) La Cimade (2013) Enquête sur le droit à la santé des personnes enfermées ou expulsées

2.2 Recours non suspensifs et éloignement avant l'audience

Le Ceseda ne prévoit pas expressément de recours suspensif contre la mesure d'éloignement pour un nombre important d'étrangers privés de liberté. Toutefois, le Conseil d'État a jugé, dans un arrêt du 31 décembre 2013⁽³²⁾, que l'examen par le juge administratif doit être systématique et suspensif de la mesure d'éloignement :

« 2. **Le législateur a entendu organiser une procédure spéciale afin que le juge administratif statue rapidement sur la légalité des mesures relatives à l'éloignement des étrangers lorsque ces derniers sont placés en rétention ou assignés à résidence ; que cette procédure est applicable quelle que soit la mesure d'éloignement, autre qu'un arrêté d'expulsion, y compris en l'absence de contestation de cette mesure [...]** ;

3. **Considérant, d'une part, que l'introduction d'un recours sur le fondement du III [recours contre les décisions de placement en rétention] de l'article L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile a par elle-même pour effet de suspendre l'exécution de la mesure d'éloignement en vue de laquelle le placement de l'étranger en rétention administrative ou son assignation à résidence a été décidé [...]** ».

En revanche, une requête en appel ne protégera pas la personne de l'éloignement, car l'appel n'est pas suspensif. Il se peut même que le juge prenne une décision favorable à l'étranger sans que celui-ci ne puisse bénéficier de son droit à entrer sur le territoire ou à s'y maintenir. Dans une telle situation, la personne renvoyée aura ainsi été victime de l'exécution d'une décision manifestement illégale, ou fondée sur une procédure irrégulière, sans pouvoir obtenir gain de cause en pratique.

En effet, si la possibilité existe en théorie de revenir sur le territoire français, voire d'obtenir une indemnisation en réparation du préjudice subi de la part de l'administration française, seuls quelques individus seront concernés, en raison du coût financier, mais aussi des obstacles pratiques qui se posent pour suivre un tel dossier depuis l'étranger.

En centre de rétention administrative

En rétention, les seuls recours permettant de suspendre l'éloignement sont l'enregistrement d'une requête en annulation devant le tribunal administratif et la demande d'asile devant l'OFPRA. Les personnes souhaitant contester la mesure d'éloignement et de placement en rétention sont ainsi assurées de passer devant le juge administratif – mais pas devant la cour administrative d'appel (pour contester la décision du premier juge administratif).

En revanche, en cas de placement en rétention sur la base d'une décision d'éloignement exécutoire, c'est-à-dire de moins d'un an, le recours dirigé contre la seule décision de placement ne présente aucun effet suspensif. Dans ce dernier cas, l'absence de recours suspensif devant le tribunal administratif, et de façon plus générale le caractère non suspensif de la procédure d'appel, a un impact direct sur le contrôle juridictionnel du JLD, qui intervient désormais au 5^{ème} jour, car bon nombre de personnes sont éloignées avant cette date (après le rejet de leur requête par le tribunal administratif, parfois le jour même de leur audience).

A cet égard, les avocats commis d'office rencontrés dans le cadre de cette étude sont nombreux à noter un nombre croissant « d'audiences blanches » où les personnes censées passer devant le JLD ne se présentent finalement pas, parce qu'elles ont probablement été éloignées. Cette augmentation serait concomitante avec l'adoption de la loi de juin 2011 et le report du passage devant le JLD de 48 heures à 5 jours.

Le principe du recours suspensif pose, en tant que tel, un problème de principe dont l'effet sur l'accès au juge est nettement visible : rappelons, comme dit plus haut, que 60% des étrangers privés de liberté en métropole et 90% des étrangers privés de liberté en outre-mer ont été éloignés avant le 5^{ème} ou au 5^{ème} jour de leur placement en rétention⁽³³⁾. **Dans tous ces dossiers, le contrôle du JLD, garant des libertés individuelles au titre de l'article 66 de la Constitution, est vide de sens car il n'a pas pu s'exercer.**

Concernant la procédure d'asile en rétention, les personnes souhaitant demander une protection internationale sont assurées de voir leur demande d'asile examinée par l'OFPRA. Cependant, aucun appel ne pouvant suspendre la mesure d'éloignement, tout demandeur d'asile souhaitant contester le rejet de sa demande devant la CNDA pourra être éloigné avant l'audience. Ceci constitue une entrave sérieuse au droit au recours effectif et au principe de non refoulement des réfugiés, dans l'hypothèse où le demandeur d'asile se serait ultérieurement vu reconnaître cette qualité par la CNDA.

L'absence de recours suspensif est particulièrement problématique, car l'examen de la demande d'asile au premier degré se fait selon la procédure prioritaire, en 96 heures, par l'OFPRA, contre 15 jours quand le demandeur d'asile n'est pas privé de liberté. On peut donc supposer que le demandeur d'asile aura des difficultés à étayer

(32) CE sect., 30 déc. 2013, n° 367533, M. B.A.

(33) Ibid at 3

son récit, compte tenu du peu de temps disponible pour réunir les documents prouvant ses dires. Si jamais des documents peuvent être fournis au bout de quelques jours, il est peu probable que la personne pourra faire valoir ces éléments supplémentaires car elle sera probablement éloignée avant de faire appel (recours non suspensif). On pourrait également contester la pertinence de l'absence d'un recours suspensif alors que la procédure accélérée ne garantit pas obligatoirement un examen suffisamment approfondi du dossier. La possibilité d'un recours suspensif devant la CNDA pour les personnes dont le dossier est examiné en procédure accélérée fait partie du projet de réforme de l'asile soumis par le ministère de l'Intérieur⁽³⁴⁾.

Cette réforme, rendue nécessaire par les modifications réglementaires au niveau européen, devrait modifier le régime applicable aux demandeurs d'asile privés de liberté. Le règlement Dublin III, directement applicable depuis le 1^{er} janvier 2014, impose en effet un recours suspensif contre les décisions de transfert d'un État à l'autre d'un demandeur d'asile. Cependant, **un certain nombre de catégories sont exclues de ces réformes**. En outre-mer, territoires d'où sont éloignés près de la moitié des étrangers privés de liberté en France, le statu-quo actuel demeurera en la matière. De même, les étrangers sous le coup d'une « réadmission Schengen » ne pourront bénéficier d'un recours suspensif, alors même que les facilités de renvoi au sein de l'espace Schengen ont pour conséquence que ces personnes passent très peu de temps enfermées.

Certains juges, interrogés à ce sujet, considèrent que l'absence de recours suspensif n'est pas problématique pour cette dernière catégorie d'étrangers : les personnes réadmisses dans l'espace Schengen sont ressortissantes communautaires ou titulaire d'un titre de séjour au sein d'un pays de l'Union européenne ; elles bénéficient donc de la libre circulation au sein de l'Union européenne et leur retour en France est pour cette raison facilité. **C'est méconnaître le principe du recours effectif qui n'a pas pour but d'empêcher l'éloignement, mais bien de permettre un contrôle de légalité de la mesure.**

Par ailleurs, certains juges estiment que, si l'absence de recours suspensif pour les demandeurs d'asile est effectivement une nécessité absolue, la mise en place de recours suspensifs à tous les stades de la procédure pose problème. Ils considèrent qu'au vu du nombre de dossiers, le traitement deviendrait ingérable, et distinguent demande de protection internationale et demande d'accès au territoire. Cette hiérarchisation entre fuite de persécutions et droit au séjour **ne peut justifier un relativisme de l'accès au droit à un recours effectif**. Ce droit n'est pas limité à celles et ceux qui craignent pour leur vie.

De même, la logique selon laquelle l'absence de recours suspensif dissuaderait l'immigration irrégulière est particulièrement critiquable. En outre-mer par exemple, « la rapidité [du renvoi] est une condition de l'efficacité de la dissuasion ».

Il s'agirait donc de créer des espaces d'infra-droit pour stopper l'immigration irrégulière. Cette stratégie s'avère inopérante, si l'on considère la situation plus générale en Europe où, malgré des contextes juridiques et politiques qui leur sont défavorables, les migrants continuent d'arriver dans certains pays de l'Union européenne (en Grèce par exemple). Elle est par ailleurs dangereuse car elle fait primer le contrôle aux frontières sur le respect des droits fondamentaux, et justifie l'application d'un droit à double vitesse. C'est pourtant la logique retenue par le gouvernement, soutenu par le Conseil d'État.

Au vu de la récente condamnation de la France pour entrave au recours effectif en Guyane⁽³⁵⁾, et considérant que le droit européen s'applique désormais non seulement en Guyane, en Martinique, en Guadeloupe, à la Réunion mais aussi à Mayotte (devenu « région ultra-périphérique » de l'Union européenne depuis le 1^{er} janvier 2014)⁽³⁶⁾, il n'est pas certain que la France puisse maintenir longtemps ce régime dérogatoire et discriminant en outre-mer.

La CEDH condamne la France pour absence de recours suspensif devant la CNDA

En février 2012, la Cour européenne des droits de l'Homme a condamné la France dans l'affaire IM c. France (2 février 2012, N° 9152/09), pour absence de recours effectif pour un demandeur d'asile placé en rétention :

« La Cour constate, quant à l'effectivité du système de droit interne pris dans son ensemble, que si les recours exercés par le requérant étaient théoriquement disponibles, leur accessibilité en pratique a été limitée par le classement automatique de sa demande en procédure prioritaire, la brièveté des délais de recours et les difficultés matérielles et procédurales d'apporter des preuves alors qu'il était privé de liberté et qu'il s'agissait d'une première demande d'asile. Le recours du requérant a pâti des conditions dans lesquelles il a dû préparer sa demande, et de l'insuffisance de l'assistance juridique et linguistique à son égard ».

(34) Rapport sur la réforme de l'asile remis au ministre de l'Intérieur, le 28 novembre 2013, Valérie Létard, sénatrice, et Jean-Louis Touraine, député

(35) CEDH, *De Souza Ribeiro c. France*, n° 22689/07, 13 décembre 2012. Sur cette décision et sur ses prolongements, voir : www.gisti.org/spip.php?rubrique805

(36) www.migrantsoutremer.org/Mayotte-devient-le-1er-janvier

La Cour note également la brièveté de l'entretien devant l'OFPRA, qui a duré trente minutes, alors qu'il s'agissait d'une première demande complexe. L'effectivité ainsi réduite des recours exercés par le requérant n'a pu être compensée en appel. A l'issue des procédures devant l'OFPRA et le juge administratif, seule l'application de l'article 39 du règlement de la Cour européenne des droits de l'homme⁽³⁷⁾ a pu suspendre son éloignement, auquel plus rien ne s'opposait.

La Cour relève en particulier à cet égard « l'absence de caractère suspensif du recours formé devant la CNDA en cas de procédure prioritaire »⁽³⁸⁾.

Jusqu'à la décision du Conseil d'État du 30 décembre 2013 précitée, qui a clairement précisé que le recours contre le placement en rétention était suspensif de la mesure d'éloignement, le taux d'éloignement des « réadmis Schengen » et des « réadmis Dublin » – souvent sans contrôle juridictionnel, car le principe du recours suspensif était contesté – était deux fois plus élevé que pour les autres mesures d'éloignement et concernait plusieurs centaines de personnes par an⁽³⁹⁾.

Si les réformes en cours à la date de rédaction de ce rapport semblent devoir régler la question de l'accès au recours suspensif pour les étrangers sous le coup d'une décision de renvoi « Dublin » (refonte de la législation européenne), les entraves à l'accès au recours effectif pour les étrangers en voie de « remise » Schengen ou de renvoi vers un État membre de l'UE demeurent.

En zone d'attente

L'absence de recours suspensif pose particulièrement problème en zone d'attente. L'introduction dans la loi française en 2007, à l'issue d'une procédure devant la CEDH condamnant la France⁽⁴⁰⁾, d'un recours suspensif pour les demandeurs d'asile reste une garantie très faible et inefficace en pratique. En effet, l'article L. 213-9 du Cesda prévoit que l'étranger demandeur d'asile dispose d'un délai de 48 heures pour déposer un recours devant le tribunal administratif contre son refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile. Or, non seulement ce délai n'est pas prorogé les week-ends et jours fériés, mais la requête doit être déposée en français et suffisamment motivée en droit et en fait pour ne pas être rejetée sans audience. Ces conditions très strictes doivent être remplies sans que les étrangers bénéficient d'assistance juridique gratuite, faute de permanence d'avocats en zone d'attente.

L'asile à la frontière relève par ailleurs d'une procédure dérogatoire au droit commun. D'une part, elle n'a pas pour objectif de reconnaître le statut de réfugié ou la protection subsidiaire : elle permet simplement d'autoriser l'entrée sur le territoire afin de déposer une demande d'asile. D'autre part, la décision revient au ministère de l'Intérieur, à l'appui de l'avis émis par l'OFPRA, qui se prononce sur le caractère « manifestement infondé » ou non de la demande d'asile. Il ne s'agit donc pas, à ce stade, d'un examen sur le fond de la demande. L'avis de l'OFPRA, bien que non contraignant, est en général suivi par le ministère de l'Intérieur. Cette procédure est expéditive ou accélérée (dans plus de 90% des cas le dossier est traité en moins de 4 jours⁽⁴¹⁾).

Cette garantie de pouvoir déposer un recours qui suspende le réacheminement jusqu'à ce que le juge ait statué est clairement limitée, puisqu'elle ne concerne que les demandeurs d'asile.

Le reste des « non-admis » (personnes pour lesquelles la police aux frontières estime qu'elles ne remplissent pas les conditions d'entrée) est écarté de toute procédure assortie d'un recours suspensif : quelle que soit la requête, quelles que soient les violations des droits allégués, le renvoi de la personne, majeure ou mineure (y compris les mineurs isolés), vers son pays de provenance, est possible à tout moment. Cette véritable épée de Damoclès et l'urgence qui caractérise la zone d'attente posent d'énormes problèmes d'ordre pratique pour accéder à une assistance juridique, préparer un dossier, déposer un recours. En effet, si la durée légale de maintien en zone d'attente est en principe de 26 jours, la durée moyenne est en pratique largement inférieure à ce délai, si bien qu'en 2012, 32,3% des étrangers maintenus en zone d'attente à Roissy n'ont pas pu voir de JLD⁽⁴²⁾.

Ce chiffre est très certainement beaucoup plus important pour les autres zones d'attente.

(37) L'article 39 du Règlement intérieur de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), prévoit la possibilité d'ordonner des mesures provisoires justifiées par la situation des requérants. La Cour peut donc être saisie en urgence d'une demande tendant à ce que l'exécution d'une décision de renvoi soit suspendue le temps nécessaire à l'instruction d'une requête au fond ayant pour objet de faire condamner l'État concerné.

(38) Communiqué de presse, Greffier de la Cour, CEDH 043(2012), 2 février 2012

(39) Ibid at 3, p. 18

(40) Ibid at 12

(41) Ibid at 27, p. 52

(42) D'après les statistiques de la direction des étrangers en France du ministère de l'Intérieur, in Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny sur la zone aéroportuaire de Roissy Charles de Gaulle, novembre 2013, p.6

A cette absence de recours suspensif s'ajoute la fin du **droit systématique au jour franc** depuis la loi du 26 novembre 2003. Jusqu'à l'entrée en vigueur de cette loi, les étrangers privés de liberté bénéficiaient automatiquement du « jour franc », c'est-à-dire d'un délai de 24h durant lequel l'administration ne pouvait pas les renvoyer, à moins qu'ils y aient expressément renoncé. Depuis 2003, la logique a été inversée et c'est désormais à l'étranger, à qui l'on propose s'il veut bénéficier ou non du jour franc, de demander à ne pas être renvoyé avant 24h. Dans un contexte de tension (interpellation par la police aux frontières) et de difficultés liées à la compréhension de la procédure, si ce n'est de la langue utilisée (interprétariat nécessaire), cette modification rend, de fait, l'accès au jour franc plus difficile. Ce délai de 24 heures est pourtant crucial pour contacter un consulat, un avocat, et soumettre un recours, en particulier en l'absence de recours suspensif, car la mesure de non admission – et donc le renvoi – peut être exécutée à tout moment.

Le droit au jour franc n'est pas applicable à Mayotte. Il s'agit d'un choix du gouvernement, l'entrave au recours effectif constituant un moyen de dissuasion contre l'immigration irrégulière :

« Cette différence avec le droit commun se justifie par des arrivées fréquentes d'embarcations de fortune transportant plusieurs dizaines de passagers qui sont généralement réadmis dans les 24 heures par les autorités comoriennes. La rapidité de cette réaction est une condition de l'efficacité de la dissuasion.⁽⁴³⁾ »

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a souligné l'importance du jour franc en recommandant « qu'un délai d'un jour franc soit appliqué de droit, sauf demande expresse contraire de l'étranger »⁽⁴⁴⁾.

La procédure en zone d'attente s'applique indistinctement aux majeurs et aux mineurs, ces derniers pouvant être privés de liberté et renvoyés au même titre que les adultes. Seule diffère la désignation d'un représentant légal pour pallier leur incapacité juridique. Si un administrateur *ad hoc* doit ainsi leur être désigné « sans délai », la direction de la PAF reconnaît elle-même que « tous les mineurs ne sont pas assistés d'un administrateur *ad hoc* »⁽⁴⁵⁾. En 2012, 416 mineurs ont été maintenus en zone d'attente en métropole parmi lesquels seulement 293 se sont vu désigner un administrateur *ad hoc* (22,5% des mineurs avérés n'ont pas bénéficié de la présence d'un administrateur *ad hoc*)⁽⁴⁶⁾.

On notera que la privation de liberté et le refoulement des mineurs à la frontière française est un phénomène loin d'être marginal : ce sont plusieurs centaines de mineurs qui sont enfermés en zone d'attente et plusieurs dizaines à être renvoyés de force chaque année par l'administration, sans avoir vu de juge, et ce sans compter les centaines de « faux mineurs » désignés comme tels par l'administration sur la base de tests osseux notoirement contestables.

D'après une note interne du ministère de l'Intérieur du 19 juin 2009 faisant suite à une recommandation du Défenseur des Enfants (aujourd'hui le Défenseur des Droits), les mineurs isolés étrangers maintenus en zone d'attente, à destination initiale de l'espace Schengen et pour lesquels l'administration ne conteste pas la minorité, doivent automatiquement bénéficier du droit au jour franc et être renvoyés vers leur pays d'origine et non de provenance.

Toutefois, aucun contrôle ne semble être effectué par les autorités pour s'assurer de l'application de cette note juridiquement non contraignante (il ne s'agit pas d'une loi). Par ailleurs, le renvoi en moins de 24h des mineurs isolés étrangers dont la destination n'est pas l'espace Schengen reste possible, la note du ministère ne trouvant pas à s'appliquer à cette catégorie d'enfants.

L'outre-mer, paroxysme des effets pervers de l'absence de recours suspensif

Le Ceseda ne s'applique pas de la même manière dans tous les territoires ultramarins. Les départements d'outre-mer (Guyane, Guadeloupe) ainsi que les territoires de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy tombent sous le coup d'un régime dérogatoire du Ceseda, décliné dans ses articles L. 514-2 et suivants. La Guadeloupe et Saint-Barthélemy, pour des raisons de « sécurité intérieure », verront ce régime dérogatoire s'appliquer jusqu'au 16 juin 2016.

Ce dispositif d'exception est justifié, aux yeux des autorités, par la pression migratoire particulièrement forte dans ces territoires.

Ces articles prévoient que **le recours devant le tribunal administratif ne peut être automatiquement suspensif**, à moins qu'une demande de suspension de l'exécution de la mesure d'éloignement ne soit soumise et approuvée par le tribunal administratif... Ce qui signifie que l'étranger peut être éloigné avant que le tribunal ne se prononce en faveur de la demande de suspension de la mesure d'éloignement.

(43) Ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte, p.2

(44) Contrôleur général des lieux de privation de liberté (2014) Rapport annuel 2013, p. 354

(45) Ibid at 27, p. 30

(46) Ces chiffres, transmis à l'Anafé par le ministère de l'Intérieur lors de la réunion annuelle sur le fonctionnement des zones d'attente le 1^{er} octobre 2013, n'informent pas sur le nombre de mineurs maintenus en zone d'attente en outre-mer

Comme le soulignent La Cimade et le GISTI :

« La possibilité d'exercer des recours est si faible à Mayotte que moins de 0,01% des reconduites à la frontière sont annulées par les juges malgré des violations massives des droits (statistiques de la préfecture sur les onze premiers mois de 2013) »⁽⁴⁷⁾.

Bien que condamnée en décembre 2012 par la CEDH pour absence de recours suspensif en Guyane⁽⁴⁸⁾, la France n'a, depuis lors, pris aucune mesure visant à remédier à l'absence de garanties minimales contre une décision d'éloignement (voir chapitre 3).

Le droit des étrangers à Mayotte, bien que département français depuis le 30 avril 2011, est régi non par le Céseda, mais par l'ordonnance du 26 avril 2000. Cette même ordonnance fait également office de cadre juridique à Wallis et Futuna, en Polynésie Française et en Nouvelle-Calédonie. Elle précise notamment, dans son article 35, qu'une décision de reconduite à la frontière ou d'expulsion peut être « exécutée d'office par l'administration », annulant ainsi toute possibilité d'un recours suspensif de la mesure d'éloignement.

Un nouveau projet d'ordonnance est en préparation pour Mayotte⁽⁴⁹⁾ qui, depuis le 1^{er} janvier 2014, n'est plus considérée par l'Union européenne comme un territoire d'outre-mer mais comme une Région Ultra-Périphérique : le droit de l'Union doit donc s'y appliquer pleinement. Le projet d'ordonnance élargit ainsi l'application du Céseda à Mayotte, en maintenant toutefois des dérogations importantes qui font perdurer les difficultés existantes en termes d'accès au juge. Le caractère non suspensif de plein droit du recours est maintenu en raison du « caractère exceptionnel de l'immigration irrégulière à Mayotte ». La règle du « jour franc » peut éventuellement s'appliquer aux étrangers placés en CRA, mais seulement si le consulat de la personne retenue en fait la demande (L. 514-1)⁽⁵⁰⁾.

L'absence de recours suspensif de la mesure d'éloignement en outre-mer induit l'absence totale de contrôle juridictionnel sur les décisions d'éloignement et de privation de liberté. D'après La Cimade, présente en Guyane, en Guadeloupe et à Mayotte, la durée de la rétention n'excède généralement pas 48 heures. Plus de 90% des étrangers retenus en CRA ont été expulsés avant cinq jours⁽⁵¹⁾, c'est-à-dire avant tout passage devant le juge judiciaire, tandis que les allégations d'expulsions arbitraires, y compris de mineurs, et de traitement indignes dans les centres, justifieraient d'autant plus que le JLD puisse exercer son rôle de garant des libertés individuelles.

2.3 L'invisibilité des LRA

Selon l'article R. 553-5 du Céseda : « Les locaux [de rétention administrative] sont créés, à titre permanent ou pour une durée déterminée, par arrêté préfectoral ». Il s'agit donc de lieux de privation de liberté *ad hoc* utilisés « lorsqu'en raison de circonstances particulières, notamment de temps ou de lieu, des étrangers mentionnés ne peuvent être placés immédiatement dans un centre de rétention administrative ». Le placement en LRA ne peut excéder 48 heures.

Les LRA cumulent un certain nombre de spécificités qui compliquent l'accès au recours, voire le rendent dans certains cas totalement impossible. La possibilité de maintenir en rétention un étranger jusqu'à 48h ne s'accompagne en effet que de dispositions très limitées dans le Céseda, prévoyant la possibilité pour les associations de fournir une assistance aux étrangers. Les articles L 553-14-2 et L. 553-14-3 précisent simplement qu'une autorité morale peut demander l'autorisation à la préfecture d'avoir accès aux étrangers retenus en LRA. Encore faut-il que les associations sachent où se situent ces lieux d'enfermement, qu'une demande soit faite et approuvée par la préfecture, et que des bénévoles soient disponibles pour intervenir, car aucun marché public ne prévoit, contrairement aux CRA, l'organisation matérielle d'une quelconque présence associative dans les LRA. La présence associative en LRA n'est par ailleurs pas financée par le ministère de l'Intérieur.

De même, aucun service de greffe n'est présent dans ces locaux, pour certains temporaires et souvent avec une capacité d'accueil limitée. Cette distinction de forme entre LRA et CRA contraste avec l'uniformité de la procédure applicable. Si les moyens ne sont pas les mêmes (pas d'assistance juridique associative systématique, pas de greffe à qui soumettre les requêtes en annulation), les délais et voies de recours sont en revanche identiques. Or le fait que la période de rétention coure à compter de l'entrée en LRA signifie que l'étranger a 48 heures pour soumettre une requête en annulation s'il souhaite contester son placement en rétention et la mesure d'éloignement.

(47) A Mayotte, tout est permis avec l'aval du Conseil d'État, communiqué de presse, GISTI/Cimade, 13 décembre 2013

(48) Ibid at 35

(49) www.migrantsoutremer.org/IMG/pdf/pdl_mayotte_2014-02-01_projet-ordonnance-ceseda-mayotte.pdf
Voir le communiqué du GISTI : « Extension du Céseda à Mayotte le 26 mai 2014 : Un Céseda au rabais pour Mayotte avec de nombreuses mesures dérogatoires » et son analyse détaillée du texte: http://www.migrantsoutremer.org/IMG/pdf/pdl_mayotte_2014-02-01_analyse-gisti-du-projet-d-ordonnance.pdf

(50) Ibid at 49

(51) Ibid at 3

Le transfert en CRA se produit souvent trop tard (au bout de 48 heures) ou alors peu de temps avant l'expiration du délai, ce qui accentue la contrainte de temps et de moyens déjà très forte à laquelle doivent faire face les étrangers privés de liberté et les personnes qui participent à la défense de leurs droits (associations, avocats).

L'absence d'une présence associative systématique prévue par la loi est renforcée par l'invisibilité d'un certain nombre de LRA. En effet, malgré les demandes répétées de La Cimade auprès des autorités, aucune liste exhaustive et actualisée de ces LRA n'a pu être obtenue par l'association, ni par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (alors que le Ceseda impose de lui donner cette liste). Cependant, un certain nombre de locaux de rétention sont régulièrement utilisés (voir annexe 1) et des bénévoles associatifs peuvent s'y déplacer généralement de façon très épisodique, dans le cadre de l'habilitation de leur association au titre de l'article R. 553-14-12 du Ceseda. C'est notamment le cas pour La Cimade qui intervient ainsi dans les LRA d'Ajaccio, de Tours, de Saint-Louis, et de manière beaucoup plus régulière de Cergy-Pontoise.

De l'avis du ministère de l'Intérieur, dans un contexte de restrictions budgétaires et de réformes engagées sur d'autres aspects de la politique d'immigration et d'asile, ces lieux, qui ont vocation à disparaître, ne justifient pas d'y allouer des moyens spécifiques car ils ne concernent qu'un nombre limité de personnes par an⁽⁵²⁾. Il n'en demeure pas moins que **plusieurs centaines de personnes transitent chaque année par un LRA dont une grande partie n'aura de fait pas la possibilité de passer devant le juge administratif** pour faire examiner la légalité de la mesure d'éloignement dont elles font l'objet. A titre d'exemple, 790 personnes sont passées par le LRA de Cergy-Pontoise (chiffres fournis par l'administration), dont seulement 268 ont pu rencontrer des bénévoles de La Cimade⁽⁵³⁾. Les recours, s'ils sont déposés, sont essentiellement effectués quand La Cimade est présente. La police ne dispose d'ailleurs pas de modèle de recours qui permettrait de les déposer par leur biais en son absence⁽⁵⁴⁾.

2.4 L'interprétariat non-systématique

Le Ceseda prévoit un accès systématique à un interprète pour communiquer avec l'étranger dans une langue qu'il comprend en rétention et en zone d'attente. L'administration a ainsi accès à un interprète notamment si l'intéressé déclare ne pas comprendre le français, durant la procédure d'interpellation, de notification des droits, et durant l'audience. En revanche, les services d'un interprète ne sont ni mis à disposition, ni pris en charge si l'étranger souhaite saisir seul une juridiction, communiquer avec son avocat, ou avec l'association censée pouvoir lui fournir un conseil juridique, etc.

Le marché public applicable aux centres de rétention administrative prévoit en effet une enveloppe budgétaire **sans que la prise en charge des services d'interprétariat ne soit automatique**. Cette dernière doit par conséquent être budgétée par l'association. Les tarifs extrêmement onéreux des services d'interprétariat (le plus usité, Inter-Service Migrants, facture 30 euros pour une unité d'interprétariat, soit 15 minutes) conduisent les associations à faire certains choix en termes de ressources humaines en privilégiant la budgétisation des frais d'interprétariat, ou en s'appuyant sur des interprètes bénévoles dans leur travail, sans que leur disponibilité ne soit toujours assurée.

L'interprétariat non systématique concerne aussi les demandeurs d'asile en zone d'attente et en centre de rétention. Qu'il s'agisse de la zone d'attente ou de la rétention, **l'interprétariat n'est disponible qu'au moment de l'entretien OFPRA**. L'absence de service systématique et gratuit d'interprétariat des demandeurs d'asile en rétention fait suite à un décret de 2005⁽⁵⁵⁾ prévoyant que les demandeurs d'asile en rétention ne bénéficieront plus de la présence de la mise à disposition et de la prise en charge d'un interprète en rétention. Cela concerne également le rendu de la décision de l'OFPRA. Si la demande d'asile est rejetée, un étranger sans accès à un moyen de traduction (co-retenu, association) ne pourra connaître les motifs du rejet de sa demande, ce qui limite très fortement la possibilité de faire appel de cette décision.

Attaqué par La Cimade et le GISTI, le décret a été validé par le Conseil d'État en 2006⁽⁵⁶⁾ bien qu'il prive les demandeurs d'asile d'un outil essentiel au vu des exigences du Ceseda qui veut qu'une demande d'asile soit motivée et soumise en français par écrit à l'OFPRA. Le Conseil d'État a en effet considéré que le fait que les demandeurs d'asile non-francophones doivent solliciter, à leurs frais, les services d'un interprète « ne saurait révéler une différence dans la situation juridique des intéressés » et que cet élément « est, dès lors, sans incidence sur le respect du principe d'égalité ».

(52) Entretien 14 février 2014, ministère de l'Intérieur

(53) Ibid at 3, p.272

(54) Ibid at 3, p.273

(55) Décret n° 2005617 du 30 mai 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, JORF n° 125

(56) Conseil d'État, 2^{ème} et 7^{ème} sous-sections réunies, 12 juin 2006, 282275

Puisqu'il n'existe pas, comme pour la rétention, de marché public pour organiser une assistance juridique aux étrangers placés en zone d'attente, les associations doivent puiser dans leurs propres ressources financières ou humaines pour pouvoir communiquer avec les personnes maintenues.

Le problème de l'interprétariat se pose également de façon aiguë en prison. Ni les services pénitentiaires d'insertion et de probation, ni les associations intervenant en prison pour informer les étrangers sur leurs droits, ni les permanences d'accès au droit, ni les avocats n'ont d'accès à un service quelconque d'interprétariat. Des non professionnels, non assermentés, servent alors d'intermédiaire (co-détenu, personne de la famille par téléphone, relais bénévoles) sans que le principe de confidentialité ni la qualité de la traduction ne soient assurés. Or, toute requête auprès du conseiller d'insertion et de probation, ou auprès du juge d'application de peines doit être déposée par écrit et en français.

Enfin, les avocats ne disposent pas non plus d'un accès aux interprètes hormis le jour de l'audience. Tout entretien en amont ou en aval nécessitant les services d'un interprète se déroulera en fonction des moyens/personnes à disposition.

2.5 Une aide juridictionnelle ne couvrant pas la phase de « conseil »

La grande majorité des étrangers privés de liberté fait appel aux services d'un avocat commis d'office, dont les prestations sont automatiquement prises en charge par l'État par le biais de l'aide juridictionnelle (AJ).

Toutefois, si l'AJ permet d'assurer, à toute personne qui le souhaite et qui ne dispose pas de revenus suffisants, le bénéfice des services d'un avocat durant la garde à vue, la retenue, ainsi que devant le juge au moment de l'audience, cette aide financière ne couvre ni les périodes de préparation de dossier et d'entretien antérieures, ni le temps passé par la suite pour conseiller la personne et préparer les audiences ultérieures. Cet aspect est souvent dissuasif pour les avocats commis d'office qui, d'après les témoignages recueillis, ne souhaitent pas se déplacer dans les lieux d'enfermement notamment pour des raisons financières (en sus des contraintes de temps qui ne permettent pas de passer suffisamment de temps avec le client).

Chapitre 2

Un accès au juge inégal sur le territoire : des pratiques variables

Aux limites intrinsèques des cadres juridiques s'ajoutent des difficultés variables selon les juridictions. La mise en œuvre des dispositions du Ceseda n'est pas toujours conforme aux prévisions des textes ou des exigences jurisprudentielles. L'enquête de terrain révèle une hétérogénéité des pratiques à toutes les étapes de la procédure, dont certaines constituent de réelles entraves à l'application des principes inscrits dans les textes.

1. Une notification des droits lacunaire

La notification de ses droits à l'individu privé de liberté est un moment crucial dans le processus d'accès à un recours effectif. C'est à ce moment que la personne est censée être informée, dans une langue qu'elle comprend, de la possibilité de contacter un avocat, un médecin et toute personne de son choix. La notification des droits relative à la mesure d'éloignement détaille également les délais et voies de recours dont elle dispose pour contester, si elle le souhaite, la décision devant un juge. Il faut d'ailleurs noter que la notification des délais et voies de recours ne mentionne jamais la possibilité de saisir la Cour européenne des droits de l'Homme⁽⁵⁷⁾.

La notification est validée par la signature d'un procès-verbal par l'étranger. Une fois signé, ce document fait foi devant le juge et il est très difficile, faute d'éléments probants, de contester leur validité, la notification se déroulant « *dans le secret du commissariat* »⁽⁵⁸⁾, en général sans intervention d'un avocat (voir ci-après). Le respect des garanties prévues dans la procédure est donc capital. Les différents témoignages recueillis montrent pourtant que, dans de trop nombreuses situations, les garanties fondamentales ne sont pas respectées.

1.1 Une notification expéditive dans une langue pas toujours appropriée

De l'avis des personnes rencontrées, la notification des droits est très souvent effectuée de façon extrêmement rapide, qui n'excède en général pas cinq minutes. Ce constat fait écho aux remarques du Contrôleur général des lieux de privation de liberté⁽⁵⁹⁾. Certains officiers de police⁽⁶⁰⁾ expliquent que la notification accélérée des droits peut être due au nombre important d'étrangers interpellés à la fois. Il n'en demeure pas moins qu'une notification monocorde et rapide de notions complexes de droit français affecte le degré de compréhension et d'intelligibilité des droits énoncés.

La notification des droits expéditive ressort comme un problème majeur des entretiens conduits avec les avocats et surtout avec les associations. Les cinq associations habilitées à intervenir en CRA ainsi que l'Anafé (zone d'attente) **relèvent toutes une majorité de situations où leurs intervenants doivent ré-expliquer la procédure, les délais et voies de recours depuis le départ**. Ces abus sont anciens et critiqués de longue date⁽⁶¹⁾. Le rôle des juridictions administrative et judiciaire dans la procédure reste en général très flou pour les étrangers privés de liberté. Une jeune femme maintenue en zone d'attente à qui l'on a demandé si elle avait fait un recours devant le juge administratif contre le refus d'entrée sur le territoire a répondu qu'elle avait en effet vu le juge à Bobigny... faisant ainsi référence au tribunal de grande instance, et non au tribunal administratif de Paris. Beaucoup de retenus rapportent également qu'on leur a présenté « *un tas de feuilles à signer sans comprendre de quoi il s'agissait* »⁽⁶²⁾. Selon les associations intervenant dans les CRA, **toutes les personnes retenues semblent ignorer qu'elles font l'objet d'une mesure d'éloignement**.

(57) Toute saisine de la CEDH est soumise au principe de subsidiarité selon lequel toutes les voies de recours nationales doivent avoir été épuisées avant d'envoyer une requête à la Cour. Toutefois, une saisine est toujours possible si le requérant juge que l'ineffectivité du recours en France rend caduques les voies de recours nationales. Par ailleurs, il est également possible de saisir la CEDH en urgence pour suspendre une mesure d'éloignement en vertu de l'article 39 du règlement de la Cour

(58) Entretien 19 novembre 2013, avocat, Paris

(59) Contrôleur général des lieux de privation de liberté (2013) *Rapport d'Activité 2012*, p.180

(60) Entretien 7 janvier 2014, officier de police, Calais ; Entretien 14 février 2013, syndicat policier, Saint Quentin en Yvelines

(61) Assfam, Forum Réfugiés – Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre de Malte France (2013) *Centres et locaux de rétention administrative : Rapport 2010*, p.57

(62) Questionnaire janvier 2014, FTDA Palaiseau

Certes, les rouages et les subtilités d'une procédure faisant appel à deux juridictions ne sont pas évidents à comprendre par tous. Mais les difficultés perçues par les associations ne sont pas seulement liées à la complexité de la procédure, et les avis des professionnels associatifs comme des avocats sont sans appel : la notification des droits n'est pas effectuée de manière satisfaisante.

Il est difficile d'identifier si ce défaut d'information, voire cette désinformation dans certains cas, est volontaire. Nous avons interrogé différents syndicats de policiers à ce sujet. Il ressort des entretiens que si la formation initiale assure des connaissances solides sur la procédure et le Ceseda en général, la formation continue demeure insuffisante. Un officier de police judiciaire n'avait ainsi reçu aucune formation complémentaire à sa formation initiale en dix ans de service⁽⁶³⁾.

En outre, certains témoignages recueillis directement ou par l'intermédiaire d'avocats ou d'associations révèlent une utilisation du français *a priori*, sans préoccupation active de savoir si la personne comprend et lit le français. La logique dans certains locaux de police semble la suivante : si la personne ne précise pas qu'elle ne comprend pas ou très peu le français, l'officier de police judiciaire chargé de rédiger le procès-verbal part du principe qu'elle comprend le français. C'est aussi le cas en prison, où il semble, d'après l'expérience des associations rencontrées, que la notification est rarement effectuée en présence d'un interprète. De l'avis de la Ligue des Droits de l'Homme, présente dans un établissement pénitentiaire de la région parisienne, le mode de notification de la mesure d'éloignement et des délais et voies de recours afférents est « arbitraire » et se déroule systématiquement en langue française

C'est donc à la personne elle-même de préciser si elle a besoin d'un interprète. Un ressortissant algérien rencontré dans une zone d'attente du sud de la France dont le français demeurerait rudimentaire (une autre personne enfermée a aidé à la traduction) a expliqué qu'on ne lui avait pas proposé un interprète. L'officier de police lui avait simplement demandé s'il comprenait le français. Ce type de question n'est pas suffisamment explicite, car la question n'est pas de savoir si la personne comprend quelques mots de français (ce monsieur pouvait s'exprimer de façon très basique), mais si elle comprendra les éléments inscrits dans la notification des droits.

Or l'environnement d'un commissariat ou de tout local de police, où l'étranger est rarement à son aise et ne comprend pas toujours la procédure dont il fait l'objet, n'incite pas à faire valoir ses droits. Toutes les personnes rencontrées en zone d'attente et en CRA ont exprimé leur malaise vis-à-vis des officiers de police et leur sentiment de devoir faire « profil bas ». Les personnes sont intimidées, signent ce qu'on leur demande de signer, répondent qu'elles comprennent le français, même si leur niveau reste insuffisant pour ce type de procédure.

Il semble ainsi que **l'application textuelle et donc limitative du Ceseda** par les officiers de police pose problème. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté considère que de telles pratiques sont significatives d'un manque de rigueur de la part des officiers de police⁽⁶⁴⁾.

La notification des droits à l'arrivée au CRA n'est pas toujours systématique. Dans certains centres, il est considéré que la notification au commissariat suffit. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a fait le même constat : « *Les droits notifiés à l'entrée en rétention sont, au mieux, les droits de l'étranger au CRA et le droit de demander l'asile. Rarement sont mentionnés les droits de saisir les tribunaux.* »⁽⁶⁵⁾

Si certaines associations accusent des officiers de police de ne faire que le minimum, les syndicats de policiers rencontrés considèrent plutôt qu'il s'agit d'un état d'esprit et d'une compréhension différente du rôle de chacun. Les policiers n'auraient ainsi pas à se « substituer » au travail des associations ou des avocats. La notification ne signifie pas l'explication.

Cette interprétation confirme à tout le moins le besoin, **si l'étranger le souhaite, de la présence systématique d'un conseil au moment de l'audition pour assurer un équilibre des rôles**, ce qui n'est pas assuré (cf. 1.4 et 2).

1.2 Pas d'information au procureur d'un placement en retenue ou en isolement

Le Ceseda impose que le procureur soit informé dès qu'un étranger est placé en retenue ou en rétention. Ce n'est pas toujours le cas. Le procureur appartient à l'autorité judiciaire et, à ce titre, est lui aussi garant des libertés individuelles : durant toute la période de retenue ou de garde à vue, il est le seul à pouvoir contrôler la procédure et peut mettre fin à tout moment au régime de retenue pour vérification du droit au séjour. Il en va de même pour toute mesure de mise à l'isolement, à laquelle le procureur peut également mettre un terme si les conditions de respect des droits ou la légalité de la procédure ne sont pas respectées.

Le fait de ne pas prévenir le procureur du placement en retenue ou en garde à vue prive l'étranger d'un contrôle potentiel des conditions de privation de liberté au moment de la procédure. En pratique, le procureur

(63) Entretien 16 décembre 2013, syndicat policier, Paris

(64) Ibid at 59, p.22

(65) Ibid at 59, p.183

et le vice-procureur visitent parfois les locaux de garde à vue, de retenue et même les zones d'attente, ainsi que cela nous a été indiqué lors de notre visite de la zone d'attente de l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry.

Selon des associations ainsi que des avocats, le procès-verbal ne mentionne pas toujours si le procureur a été averti du placement en retenue aux fins de vérification d'identité. Cette pratique, illégale, mais malgré tout fréquente d'après les témoignages recueillis, a conduit la Cour de cassation à invalider la régularité d'une procédure de retenue⁽⁶⁶⁾.

Il en va de même pour les placements, rares mais qui peuvent se produire, en cellule d'isolement au sein d'un centre de rétention, ou en zone d'attente, ainsi que pour certaines hospitalisations qui parfois ne sont pas mentionnées sur le registre du centre de rétention et dont les avocats interrogés doutent que le procureur en ait été averti. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, dans son dernier rapport annuel, considère qu'il faut inclure dans le Ceseda une « *disposition relative aux usages de la chambre de mise à l'écart* » et que ces placements fassent « *l'objet d'un registre ad hoc* »⁽⁶⁷⁾.

1.3 Une notification tardive de la décision d'éloignement

Dans de nombreuses maisons d'arrêt en région parisienne, du Nord, ou de la Haute Garonne par exemple, la notification d'une mesure d'éloignement décidée par une autorité administrative est notifiée deux à trois jours avant la levée d'écrou. Cette façon de procéder, perçue par les associations d'aide à l'accès aux droits comme une stratégie délibérée, est un obstacle majeur à l'exercice du droit au recours pour les étrangers incarcérés. Ces derniers ont 48h pour faire appel de la mesure d'éloignement. Or, le contexte carcéral prive les étrangers d'un accès à un conseil juridique qui est très sporadique en semaine et quasi inexistant le week-end. Si la personne n'a pas d'avocat, ce qui est souvent le cas pour les personnes déjà condamnées, il est peu probable qu'une requête en annulation puisse être soumise au tribunal administratif. De plus, à supposer qu'une personne comprenne qu'elle peut contester la mesure, l'exercice est très difficile en pratique au regard de l'organisation de la plupart des prisons. L'accès à un intermédiaire en capacité de transmettre le recours dans ces délais est loin d'être organisé systématiquement. L'éloignement est ainsi facilité, soit à la sortie de la prison soit après un transfert dans un CRA puisque le délai de recours est épuisé. La cour administrative d'appel de Paris a récemment considéré que le droit au recours effectif d'un détenu étranger n'avait pas été respecté car il n'avait pas eu les moyens de contester la mesure d'éloignement dans les 48h imparties : la notification avait eu lieu un vendredi matin à la prison de Fresnes, alors qu'il ne savait ni lire ni écrire, et qu'il n'avait pas pu consulter un conseil juridique (point d'accès au droit) avant l'expiration du délai⁽⁶⁸⁾.

Des pratiques similaires sont observées dans de nombreux CRA, où les associations sont accoutumées à ce que plusieurs étrangers soient admis au centre le vendredi soir. Les délais n'étant pas prorogables durant les week-ends, et vu la moindre présence des associations et services du greffe (voir supra), il est plus difficile de soumettre une requête dans les délais impartis. A supposer que cette pratique ne soit pas délibérée, elle montre *a minima* que l'administration ne prend pas en compte l'inégalité de l'accès au recours selon les jours, bien qu'elle ait été maintes fois alertée à ce sujet par les associations.

1.4 Des procès-verbaux pré-remplis

C'est au moment de la notification des droits que va être décidée la « langue de procédure ». Ce moment clé fait l'objet de nombreuses controverses. Certains éléments vérifiables récoltés au cours de l'enquête permettent néanmoins de pointer du doigt des pratiques contestables visant à définir la langue de procédure comme étant le français, alors que la personne n'est pas ou est insuffisamment francophone.

Il est fréquent que l'administration, interrogée à ce sujet, argue du fait que les étrangers jouent sur cet élément de procédure et feignent de ne pas parler français alors qu'ils le maîtrisent suffisamment, ou changent de comportement à différents stades de la procédure (francophone au moment de la notification, non-francophone au moment du passage devant le juge). S'il est difficile de distinguer le vrai du faux dans ces éléments déclaratifs, il existe un certain nombre de situations où des notions, mêmes rudimentaires, de français semblent suffire à l'administration pour retenir cette langue pendant toute la procédure (voir supra).

Par ailleurs, au-delà des déclarations de l'étranger, l'enquête révèle que certains procès-verbaux sont pré-cochés et indiquent que la personne parle français alors que tel n'est pas le cas. Cela a été notamment constaté pour la décision de maintien en zone d'attente du ressortissant algérien en zone d'attente de Marseille (voir supra) où la case « déclare qu'il comprend le français » était pré-cochée. Ce type de pratique revient à décider *a priori* de la langue de procédure, et pose donc un problème sérieux de respect des garanties procédurales.

(66) Arrêt n° 1461 du 18 décembre 2013 (13-50.010) – Cour de cassation – Première chambre civile ECLI:FR:CCASS:2013:C101461

(67) Ibid at 44, p. 92

(68) Cour administrative d'appel de Paris, n° 12PA00881, 18 avril 2013

Il a aussi été signalé au cours de l'enquête que des **arrêtés de placement étaient parfois pré-cochés** (préfecture de l'Essonne).

Les procès-verbaux pré-cochés sont également régulièrement utilisés en zone d'attente concernant le droit au jour franc (voir chapitre 1, partie 2.2). De nombreux étrangers refusent ainsi le droit au jour franc à leur insu, la case étant pré-cochée. Ceci est une entrave directe au droit de la personne à ne pas être renvoyée avant 24 heures, entrave qui l'empêche de bénéficier d'un délai, certes minime, pour contacter son consulat, un avocat, et/ou soumettre une requête en annulation. Les témoignages recueillis à ce sujet corroborent les observations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté qui note, dans son rapport annuel 2012, que : « *Le fonctionnaire remplit le formulaire et, fréquemment, coche lui-même, entre autres, l'emplacement indiquant le refus de bénéficier du jour franc, puis présente le tout à l'étranger pour signature* »⁽⁶⁹⁾.

Il maintient par ailleurs l'intégralité de ses observations en la matière dans son rapport annuel 2013 : « *On a déjà dit – et même répété – comment, lors de la décision de non-admission, les fonctionnaires remplissaient eux-mêmes le formulaire, y compris quant à la renonciation par l'étranger au bénéfice du jour franc* »⁽⁷⁰⁾.

2. Les obstacles à l'accès effectif à un avocat

Un avocat l'exprime ainsi : « *L'accès au juge, c'est avant tout l'accès à l'avocat* »⁽⁷¹⁾. Là encore, les pratiques observées dans différentes juridictions rendent compte d'obstacles récurrents pour bénéficier de ce droit pourtant fondamental.

2.1 Dissuasion de contacter un avocat

La présence de l'avocat durant la garde à vue et durant la retenue aux fins de vérification d'identité est prévue par les textes. L'étranger doit être informé du droit à être assisté d'un avocat de son choix. Toutefois, il ne lui est jamais précisé que, s'il ne dispose pas de ressources suffisantes, l'avocat peut être commis d'office au titre de l'aide juridictionnelle. L'entretien durant la retenue aux fins de vérification d'identité est limité à 30 minutes. L'étranger peut demander à ce que l'avocat assiste ensuite à l'audition par la police et à la remise du procès-verbal ; l'avocat ne peut intervenir durant cette période, mais peut demander à consulter le procès-verbal.

Il est frappant de constater que très peu d'avocats commis d'office ont été sollicités depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la retenue pour vérification du droit au séjour. Les chiffres officiels communiqués par la direction zonale de la police aux frontières dans le département du Nord font état de 1 993 retenues d'étrangers, dont **seulement 90 avec l'intervention d'un avocat** (4,5%). A l'inverse, d'après la direction départementale de la sécurité publique, les avocats interviennent dans 50% des cas d'interpellation lors d'infractions pénales, c'est-à-dire en garde à vue. A Marseille, les chiffres transmis par la CARPA (Caisse des règlements pécuniaires des avocats) de l'Ordre des avocats confirment une tendance qui semble nationale : **12 sollicitations de la permanence d'avocats du barreau de Marseille depuis avril 2013**, date d'entrée en vigueur de la loi instaurant la retenue aux fins de vérification d'identité.

Le faible nombre de sollicitations pourrait indiquer, à première vue, que peu d'étrangers ont été interpellés sous ce régime. Il n'en est rien. Les statistiques officielles du ministère de l'Intérieur indiquent que 29 947 personnes ont été placées en retenue en 2013⁽⁷²⁾. Les associations ont indiqué en revanche que nombre des personnes dont elles suivent le dossier, rapportent **qu'on ne leur a pas indiqué qu'elles pouvaient contacter un avocat ou qu'on les en a dissuadées**. Les mêmes arguments de la police sont récurrents : l'étranger n'est pas un criminel et n'a donc pas besoin d'un avocat ; solliciter un avocat prend du temps et conduira à passer plus de temps au commissariat ; les services d'un avocat coûtent cher (en dépit de la disponibilité d'avocats commis d'office !).

La « mauvaise foi » du procès-verbal

Une avocate du barreau de Lille n'a pas été contactée au moment de la retenue de son client malgré la demande de ce dernier, dont elle suivait le dossier depuis quelque temps. La police a déclaré que l'avocat n'était pas joignable, indiquant sur le procès-verbal que l'avocat n'avait pu être contacté. Coïncidence, l'avocate était elle-même au commissariat au moment de l'interpellation de son client, pour une autre affaire. N'ayant pu s'entretenir avec son client, elle a pu néanmoins attester du fait

(69) Ibid at 59

(70) Ibid at 44

(71) Entretien 8 janvier 2014, avocat, Lille

(72) Ministère de l'Intérieur (2014) Politique d'immigration : bilan et perspectives, p.11

qu'elle n'avait jamais été contactée pour conseiller la personne durant son audition par la police, et faire annuler la procédure.

Les étrangers en zone d'attente peuvent être confrontés aux mêmes entraves. Il arrive que les officiers de la police aux frontières tentent de convaincre une personne de ne pas contacter un avocat, comme le prouvent de nombreux témoignages⁽⁷³⁾. Une avocate du barreau de Nantes témoigne à ce sujet : « nous n'avons aucune maîtrise de ce qui se passe à l'aéroport. Nous pensons être très peu appelés et mettons cela sur le compte des informations données par les services de la PAF aux étrangers »⁽⁷⁴⁾.

2.2 Pas de permanence d'avocats en ZA

Près de 10 000 personnes sont maintenues en zone d'attente chaque année, la plupart à l'aéroport de Roissy et, dans une moindre mesure, celui d'Orly (région parisienne). Les autres zones d'attente⁽⁷⁵⁾ ne voient passer que quelques dizaines de personnes pour les plus utilisées d'entre elles (Nice, Marseille, Lyon).

Il est impossible de déterminer le nombre de personnes qui sont refoulées directement depuis la passerelle de l'avion. Une avocate de Toulouse nous rapporte qu'une ressortissante guinéenne, qui a été reconnue réfugiée, avait été, lors de sa première entrée en France, refoulée vers le pays de transit d'où elle provenait, car la PAF de Toulouse a estimé – malgré le fait qu'elle souhaitait demander l'asile – qu'elle ne disposait pas des preuves de ressources suffisantes pour son séjour en France. Elle a été contrainte de regagner la Guinée d'où elle a eu la chance de pouvoir repartir rapidement avec les documents que la PAF exigeait et a ainsi pu regagner le sol français⁽⁷⁶⁾.

La procédure en zone d'attente prévoit que toute personne maintenue peut contacter l'avocat de son choix. Or, tous les étrangers maintenus n'ont pas nécessairement les moyens financiers de recourir aux services d'un avocat choisi.

L'absence de permanence d'avocats en zone d'attente limite considérablement les droits de la défense. Quelques étrangers seulement peuvent payer les honoraires d'un avocat choisi. Et seuls ceux qui ont la chance d'être entendus par un juge sont assistés, au moment de l'audience, par un avocat commis d'office. Or, comme exposé plus haut, les délais de recours et la nature non suspensive des recours en zone d'attente (hormis pour la demande d'entrée au titre de l'asile) écartent de nombreux étrangers maintenus de tout passage devant le JLD. Quant au passage devant le juge administratif, l'absence d'accès à un conseil juridique dès l'arrivée en zone d'attente empêche bien souvent d'enregistrer une requête en annulation, qui n'empêche nullement un renvoi avant la date de l'audience.

L'Anafé est spécialisée dans l'accompagnement juridique des étrangers en zone d'attente qui la contactent. Si l'association est autorisée à entrer en zone d'attente et à fournir une assistance juridique, elle n'a, comme elle le souligne elle-même « ni la vocation ni les moyens matériels de répondre à toutes les demandes de conseil juridique et d'aide au recours »⁽⁷⁷⁾. L'association estime qu'elle suit en moyenne le cas d'une personne maintenue en zone d'attente sur dix.

Via une convention biennale signée avec le ministère de l'Intérieur, l'Anafé a un droit d'accès permanent en zone d'attente de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle, dans la ZAPI 3, où elle organise plusieurs fois par semaine une permanence juridique. Cette présence ponctuelle reste cependant dépendante de la disponibilité des bénévoles assurant la permanence et n'a pas vocation à remplacer une permanence juridique d'avocats. En 2001, l'Anafé a réitéré officiellement sa demande au ministère de l'Intérieur pour la mise en place d'une permanence d'avocats à la frontière. Malgré les rapports, les observations et la production d'une dizaine de cas justifiant leur bien-fondé, les revendications de l'Anafé sont restées lettre morte.

En 2011, l'Anafé, l'association des Avocats pour la Défense des Droits des Étrangers (ADDE) ainsi que le Syndicat des Avocats de France (SAF) ont pris l'initiative de mettre en place, à titre expérimental, une permanence animée par des avocats bénévoles à l'aéroport de Roissy CDG. L'objectif visé : « démontrer la nécessité et l'urgence de mettre en place une assistance juridique pour tous les étrangers dès leur arrivée en zone d'attente »⁽⁷⁸⁾.

Cette expérience a permis de mettre en évidence les différentes **manœuvres de l'administration pour empêcher l'accès aux avocats de permanence qui s'étaient déplacés en zone d'attente** : intimidation, dissuasion, prétextes divers (par exemple : l'étranger est introuvable).

(73) Anafé (2011) *Des avocats aux frontières ! Bilan de la « permanence d'avocats »* organisée dans la zone d'attente de Roissy du 26 septembre au 2 octobre 2011, p.15

(74) Questionnaire rempli le 6 janvier 2014, avocate, Nantes

(75) Le dernier recensement officiel établi par le ministère de l'Intérieur, datant de 2014, dénombre 67 zones d'attente

(76) Entretien par téléphone le 24 mars 2014

(77) Anafé : « Pour des avocats aux frontières ! L'impératif d'une permanence d'avocats en zone d'attente »

(78) Ibid at 73

Quand le ministère de l'Intérieur s'oppose à ce qu'un huissier constate les entraves à l'accès à l'avocat en ZA

Afin de prouver la légitimité de son initiative, l'Anafé avait demandé à ce qu'un huissier de justice vienne constater les conditions d'exercice des droits des personnes maintenues en zone d'attente durant la mise en place de la permanence d'avocat. Le constat de l'huissier de justice a confirmé les observations de l'Anafé : la police aux frontières s'était bien employée à empêcher le déroulement de cette permanence et l'accès des étrangers à l'assistance d'un avocat.

En réponse, le ministère de l'Intérieur de l'époque a intenté une action en justice contre l'Anafé pour faire annuler le constat d'huissier qui lui était défavorable. Selon lui, la juridiction n'était pas compétente et ce constat d'huissier n'aurait pu servir que pour soutenir un cas particulier, et non une situation générale d'entrave aux droits comme souhaitait l'utiliser l'Anafé. Si le tribunal de grande instance de Bobigny a donné gain de cause à l'Anafé, en condamnant l'État français à verser 1 500 euros en dédommagement, le ministère de l'Intérieur a gagné en appel. L'Anafé s'est pourvu en cassation (l'affaire est toujours pendante). Ce contentieux témoigne des réticences de l'administration à permettre l'accès à un avocat en zone d'attente, droit pourtant inscrit dans le Ceseda.

2.3 L'accès à un avocat pour les personnes incarcérées

En théorie, seules les personnes incarcérées mais pas encore condamnées bénéficient de l'assistance d'un avocat, choisi ou commis d'office. Toutefois, un avocat commis d'office peut être désigné pour assister la personne au moment du passage devant le juge d'application des peines pour obtenir un aménagement de peine.

Les étrangers condamnés peuvent être assistés d'un avocat, choisi ou commis d'office, devant la Commission d'Expulsion (voir chapitre 1 section 2.2). L'avis de la ComEx n'est pas contraignant. Il y aurait d'ailleurs une tendance, en fin d'année, de certaines préfectures à éloigner les étrangers même si la ComEx y est défavorable. Les associations rencontrées soupçonnent là une stratégie d'éloignement systématique pour accroître le nombre annuel d'expulsions.

Ainsi que l'indique le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, la plupart des avocats « *restent peu sensibles aux contentieux qui pourraient se nouer après condamnation* ». Les limites des points d'accès aux droits – « à la fois dans l'étendue de leur présence effective et de leurs compétences » – renforcent l'isolement des détenus. Le Contrôleur général conclut : « *En tout état de cause, aujourd'hui, la plupart des personnes détenues qui entendent conduire une procédure sont donc doublement seules : vis-à-vis du système juridictionnel et à l'égard de leur établissement pénitentiaire* »⁽⁷⁹⁾.

2.4 Des pratiques contraires au droit de s'entretenir avec un avocat

L'article R. 553-7 dispose qu'un « local réservé aux avocats et permettant de préserver la confidentialité des entretiens est aménagé dans chaque lieu de rétention. Il est accessible en toutes circonstances, sauf en cas de force majeure, sur simple requête de l'avocat auprès du service en charge de l'accueil des étrangers retenus et avec l'accord de la personne intéressée. »

Le règlement intérieur de chaque centre précise la mise en œuvre de ce droit (voir annexe 5). Aucun témoignage n'a signalé une entrave à l'accès aux avocats en CRA. Cependant, ces dispositions sur le papier ne se traduisent pas par la présence permanente d'avocats au sein même des centres de rétention. Leurs visites sur place demeurent marginales et ce sont les associations sur place qui, bien souvent, font le lien entre les étrangers retenus et leur conseil.

La situation est tout autre en zone d'attente où certaines pratiques contredisent le principe selon lequel l'avocat peut s'entretenir à tout moment avec la personne qui sollicite son assistance.

Ainsi, les visites effectuées dans le cadre de l'étude ont révélé des horaires de visite variables pour les avocats selon les zones d'attente.

Dans certaines zones d'attente, comme à l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry, le règlement intérieur affiché précise que les avocats bénéficient d'horaires dérogatoires par rapport aux autres visiteurs soumis à des horaires de visite précis.

A l'inverse, aucun régime spécifique n'est prévu pour les avocats qui interviennent en zone d'attente à Marseille. Notons d'abord qu'il nous a été impossible d'obtenir des services de la PAF communication du règlement intérieur, car celui-ci est, d'après les officiers de police, « rattaché au registre » des personnes maintenues, document interne auquel les personnes extérieures n'ont pas accès. Lorsque nous avons demandé si des horaires de visite spécifiques étaient attribués aux avocats, il nous a été répondu qu'il s'agissait des mêmes horaires que ceux

(79) Ibid at 44, pp. 277-278

définis pour les autres visiteurs. Ayant pu obtenir le règlement intérieur via l'Anafé, nous avons pu constater que les visites des personnes extérieures à la zone d'attente « *ne sont possibles que de 8h30 à 11h et de 14h à 17h sauf les dimanches et jours fériés.* » Cela signifie que les avocats n'ont accès aux personnes maintenues en zone d'attente à Marseille ni entre 11h et 14h, ni après 17h, ni les dimanches et jours fériés.

L'impossibilité pour les avocats d'accéder à toute heure aux zones d'attente a déjà été condamnée par le Conseil d'État⁽⁸⁰⁾, mais ceci ne semble pas avoir engendré de modification dans les pratiques. De son côté, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté recommande que le Ceseda soit amendé pour permettre la mise en place d'un « *cadre matériel qui doit préserver le secret et la confidentialité* » des entretiens avec un avocat⁽⁸¹⁾. Il déplore par ailleurs que « *la plupart des locaux de gendarmerie et parfois ceux de police ne disposent pas de locaux dédiés à l'entretien confidentiel avec l'avocat et à l'examen médical* ». Le Contrôleur ajoute que « *l'entretien avec l'avocat doit se dérouler dans une pièce isolée sur le plan phonique pour garantir la confidentialité des propos échangés* »⁽⁸²⁾.

2.5 Interventions de l'avocat : disparités d'un barreau à l'autre et préoccupations déontologiques

La grande majorité des étrangers privés de liberté fait appel aux services d'un avocat commis d'office, dont les prestations sont automatiquement prises en charge par l'État par le biais de l'aide juridictionnelle (AJ).

Toutefois, si l'AJ permet d'assurer, à toute personne qui le souhaite et qui ne dispose pas de revenus suffisants, le bénéfice des services d'un avocat durant la garde à vue ou la retenue, ainsi que devant le juge au moment de l'audience, cette aide financière ne couvre ni les périodes de préparation de dossier et d'entretien antérieures, ni le temps passé par la suite pour conseiller la personne et préparer les audiences ultérieures. Cette dimension financière est souvent dissuasive pour les avocats commis d'office qui, d'après les témoignages recueillis, ne se déplacent que très rarement dans les lieux d'enfermement.

De plus, pour les personnes déjà conseillées par un avocat avant leur interpellation, la continuité de leur défense avec ce même conseil peut se heurter à l'éloignement géographique entre le lieu de résidence habituel et le centre de rétention. En effet, l'AJ ne couvre pas les frais de déplacement des avocats.

A l'insuffisance de l'aide juridictionnelle se combine toute une série de facteurs qui aggravent la vulnérabilité des étrangers sur le plan de leurs capacités à organiser une défense digne de ce nom : l'urgence des procédures, les difficultés de compréhension linguistique, les incertitudes quant aux compétences de l'avocat, les conseils parfois contradictoires des intermédiaires et, au fond, l'importance des enjeux. Face à cette situation, la posture des avocats peut fortement varier. Il est fréquent que les personnes enfermées soient très bien défendues, au prix d'un travail qui n'est pas rémunéré à sa juste valeur. Il arrive aussi que des associations d'avocats ou des barreaux s'organisent pour pallier l'insuffisance des moyens alloués à l'AJ pour ce contentieux. De grandes disparités existent dans ce domaine selon les barreaux.

Mais d'autres pratiques observées renvoient à des questions d'ordre déontologique. Des avocats spécialisés peuvent facturer leur prestation à un niveau qui pose problème au regard de la précarité de nombre des justiciables concernés ; si, parfois, leurs interventions sont de qualité, dans certains cas elles frisent l'incompétence. Certains avocats évoquent même un « *racket des étrangers et de leur famille* »⁽⁸³⁾ lorsque l'avocat n'exerce effectivement qu'une défense *a minima*, voire inexistante.

L'absence de l'avocat durant l'audience, en particulier devant la cour d'appel (appel d'une décision de maintien du JLD), est une autre difficulté. Un magistrat de cour d'appel a ainsi témoigné des nombreuses audiences tenues en l'absence de l'avocat de l'étranger. Selon lui, « *cela biaise le principe du contradictoire. Il s'agit d'un droit assez subtil, cela pose donc un problème s'il n'y a pas quelqu'un pour défendre le moyen [de nullité]* »⁽⁸⁴⁾. Cette situation questionne la responsabilité des pouvoirs publics en matière d'accès à une défense de qualité pour les plus précaires, la situation actuelle ne paraissant pas toujours propice au respect de la déontologie de la profession d'avocat.

(80) Voir par exemple Conseil d'État, 30 juillet 2003, 247940

(81) Ibid at 44 p. 354

(82) Ibid at 44 p. 165

(83) Entretien 25 février 2014, avocate, Toulouse

(84) Entretien 20 janvier 2014, juge en cour d'appel, Lyon

3. L'exercice de la mission des associations

L'accompagnement juridique dispensé par les associations atténue quelque peu l'impact des difficultés énumérées ci-dessus. Sans remplacer les services d'un avocat qui seul plaide et seul a accès au dossier de la personne, les compétences complémentaires des associations et leur présence, (même ponctuelle comme c'est le cas en zone d'attente), dans un lieu d'enfermement, permettent de travailler de concert avec les avocats et de maximiser le peu de temps disponible pour rédiger un recours.

Il est d'ailleurs fréquent que les associations présentes en CRA se voient transmettre par le barreau la liste des avocats de permanence pour le mois à venir afin de faciliter la prise de contact sur les dossiers à traiter, une fois les personnes arrivées en rétention. Des relations étroites entre certains barreaux ou des avocats spécialisés et ces associations, permettent d'organiser cette complémentarité, par exemple sur le plan de la formation continue et de l'échange d'informations et de pratiques.

Ce relais associatif, dont toutes les associations rencontrées considèrent qu'il est, dans le contexte actuel, indispensable pour permettre l'accès au recours effectif des étrangers privés de liberté, trouve lui aussi ses limites. En effet, toutes les conditions ne sont pas réunies pour leur permettre d'exercer pleinement leur rôle de conseil juridique.

3.1 Des obstacles renforcés lorsque les associations ne sont pas présentes

Toutes les associations habilitées à intervenir en centre de rétention sont présentes en semaine. La présence le samedi et la durée des permanences assurées par les associations sont définies par le marché public qui rétribue cette mission d'aide à l'exercice des droits. Les associations disposent d'une latitude pour en faire davantage, dans la limite des moyens octroyés. Leur présence est donc variable selon les centres (pas de présence le samedi, durée de présence quotidienne variant de 2 à 10 heures).

La moindre présence des associations les jours fériés et les week-ends, ou leur absence la nuit alors que des expulsions peuvent être réalisées très rapidement, pose question. Il en va de même des services du greffe (police dans le CRA) dont l'astreinte téléphonique durant le week-end n'est pas toujours fiable. Cette situation laisse les étrangers sans conseil juridique bien que les délais continuent de courir, un élément qui préoccupe le Contrôleur Général des Lieux de Privations de Liberté⁽⁸⁵⁾. Pour La Cimade, il appartient à l'État d'organiser un relais pour que les personnes enfermées puissent exercer l'essentiel de leurs droits. En l'absence des associations, appeler un avocat, exercer un recours doit demeurer possible et les services administratifs et de police doivent veiller à assurer cette possibilité. La présence d'associations, qui ne peuvent assurer leur mission 24 heures sur 24 et sept jours sur sept, ne dispense pas l'État de faire face à ses obligations en matière d'accès effectif au juge.

Mais la cause principale de ce problème réside dans une législation qui ne prévoit pas de recours suspensif pour la majorité des expulsés, et des délais extrêmement courts pour ceux qui bénéficient de cette garantie. Le phénomène est aggravé par certaines pratiques préfectorales consistant justement à expulser très vite, de préférence le week-end ou la nuit. Ainsi que développé au chapitre premier de ce rapport, les délais de recours devant le tribunal administratif ne sont prorogables ni les jours fériés, ni les week-ends. Même si les associations tentent d'être vigilantes aux arrivées tardives le vendredi soir et le samedi, il n'est pas toujours possible d'être disponible pour tous les cas dans les délais impartis. A compter de 2014, toutes les associations sont tenues d'assurer une permanence téléphonique, les samedis, dimanche et jours fériés. Cette permanence téléphonique ne permet toutefois qu'une aide très limitée, ne serait-ce qu'en raison des problèmes d'interprétariat qu'elle soulève. Toutes les associations ont fourni à l'administration du CRA des formulaires « types » pour effectuer une requête en annulation et soumettre un recours, si la personne ne souhaite pas ou ne peut pas attendre le lundi matin pour ce faire.

Il n'est pas rare que les requêtes transmises un dimanche ne soient pas ou peu motivées, ce qui peut nuire à la défense, même si les associations ou les avocats ont la possibilité de s'assurer le lundi que des mémoires complémentaires sont déposés auprès des juridictions. Le problème est décuplé pour les étrangers non-francophones, qui, ne pouvant s'appuyer sur les services d'interprétariat mis à disposition par les associations lorsqu'elles sont présentes, trouvent des solutions de moindre qualité. Il est par exemple déjà arrivé que des salariés de l'entreprise chargée de l'intendance dans certains centres de rétention, aident les retenus à formuler leur requête en annulation.

Interrogé sur les difficultés d'accéder au juge pour les personnes enfermées en centre de rétention, un représentant syndical de la PAF en région estime que les policiers ne sont pas là pour remplacer les associations lorsqu'elles sont absentes. Si remettre un formulaire type permettant d'effectuer un recours, et transmettre aux juridictions fait partie de leur tâches, il n'est en revanche pas de la compétence des policiers d'assurer une mission de conseil, au même titre que les associations. De l'avis des quelques officiers de la PAF rencontrés, il y aurait là

(85) Entretien au Contrôle général des lieux de privation de liberté, 4 mars 2014, Paris

un conflit d'intérêt. Conseiller l'étranger est perçu comme une façon de « *défaire le travail des collègues* » qui ont procédé à l'interpellation de la personne et à son placement en rétention⁽⁸⁶⁾. Dans ces témoignages, les causes primordiales des entraves à l'exercice des droits ne sont pas abordées.

Enfin, l'organisation de renvois dans des délais extrêmement réduits, des expulsions que l'on pourrait qualifier « d'express », empêche souvent la personne de rencontrer une association. Cette organisation est rendue possible car ces personnes ne bénéficient d'aucun recours suspensif. Ce dispositif prive les associations de la possibilité de réaliser leur mission de conseil et d'aide à l'exercice des droits pour un nombre importants d'étrangers.

En zone d'attente, la présence des associations est ponctuelle et bénévole, aucun marché public n'existe qui permette la prise en charge des frais d'interprétariat et l'embauche de juristes pour dispenser un conseil en zone d'attente. Comme le souligne le Contrôleur général des lieux de privation de liberté : « *Un effort doit être fait pour permettre le contact avec les associations de défense des étrangers* »⁽⁸⁷⁾.

Quinze associations sont habilitées à entrer en zone d'attente et rendre visite aux personnes maintenues⁽⁸⁸⁾. Toutefois, les intervenants de ces associations ne sont pas nécessairement formés à dispenser un conseil juridique. Seule l'Anafé dispose, dans le cadre d'une convention avec le ministère de l'Intérieur, d'un accès permanent en zone d'attente de Roissy où elle organise plusieurs fois par semaine une permanence juridique. Une permanence téléphonique est également disponible, deux à trois jours par semaine, qui s'appuie uniquement sur des bénévoles pour répondre au mieux aux personnes enfermées et les guider dans leurs recours. Pour répondre au besoin criant d'assistance juridique en zone d'attente, l'Anafé estime que la solution réside avant tout dans la mise en place d'une permanence gratuite d'avocats sur place⁽⁸⁹⁾.

La présence associative en prison est encore plus limitée. Nombreuses sont les maisons d'arrêt sans aucune association spécialisée en droit des étrangers. La présence de La Cimade dans 75 établissements pénitentiaires s'appuie exclusivement sur un réseau bénévole qui, bien que spécialisé dans l'accompagnement des personnes étrangères enfermées, ne peut couvrir tous les besoins. La Ligue des droits de l'Homme intervient dans une maison d'arrêt de région parisienne une fois par mois. L'Arapej et Droits d'Urgence interviennent chacune dans diverses maisons d'arrêt (Fleury Mérogis, Meaux, Nanterre, Melun, Fresnes, la Santé) de la région parisienne dans le cadre d'une convention avec le ministère de la Justice pour lequel elles assurent la permanence d'accès aux droits. Les juristes de ces différentes organisations interviennent à temps plein, ou à temps partiel.

3.2 Un accès limité aux étrangers privés de liberté

La présence des associations en centre de rétention, en zone d'attente ou en prison, ne signifie pas que leurs salariés ou leurs bénévoles peuvent accéder aux étrangers qui souhaiteraient les rencontrer.

En rétention, l'information des associations sur les arrivées et l'état des présences des personnes enfermées est variable. L'accès au registre des personnes retenues est soumis à l'autorisation de la direction du centre. Ainsi, France Terre d'Asile n'a pas librement accès au registre à Palaiseau, alors que ses intervenants au CRA de Coquelles y ont accès, comme ceux de Forum Réfugiés – Cosi au CRA de Marseille. Dans la plupart des centres de rétention, les associations sont destinataires d'une liste des nouveaux arrivants. Cette liste peut comporter d'autres informations sur les mouvements prévus (embarquement, visite consulaire, audience), mais ces mentions sont disparates bien que la loi prévoit que les étrangers doivent être informés de toutes les prévisions de déplacement les concernant (article L. 553-5 alinéa 1 du Ceseda).

En zone d'attente, les représentants d'associations titulaires d'une « carte visiteur » n'ont pas accès au registre. En revanche, la PAF transmet à l'Anafé le listing des personnes en zone d'attente de Roissy les jours de permanence. Notons cependant qu'il est impossible de s'entretenir avec une personne maintenue « en cours de procédure », c'est-à-dire au moment de l'arrivée avant que ses droits n'aient été notifiés, et lorsqu'elle est en partance au moment du renvoi. Il n'y a donc aucun contact avec les personnes à qui l'accès au territoire est refusé et qui sont renvoyées directement dans les quelques heures qui suivent leur arrivée, ou qui font l'objet d'une procédure de réacheminement.

Enfin en prison, les associations n'accèdent bien souvent qu'aux détenus qui les sollicitent ou que les conseillers d'insertion et de probation redirigent vers elles. La satisfaction des besoins d'accompagnement juridique spécifique des étrangers demeure sans doute insuffisante. La responsable de la Commission prison de La Cimade estime par exemple que les bénévoles de l'association ne voient que 2 500 personnes sur 20 000 détenus étrangers⁽⁹⁰⁾.

(86) Entretien 14 février 2014, syndicat policier, Saint Quentin en Yvelines

(87) Ibid at 59

(88) Ibid at 15

(89) Ibid at 77

(90) Entretien 25 novembre 2013, Commission prison de La Cimade, Paris

3.3 Pas d'accès à la procédure judiciaire

Le manque d'accès à la procédure judiciaire est un problème majeur soulevé par les cinq associations qui interviennent dans les CRA. Ni le Ceseda ni la réglementation ne fixent le cadre de cet accès aux pièces de la procédure judiciaire dans ce cadre précis. Si un principe de droit bien connu veut que ce qui n'est pas interdit est autorisé, il semble que la logique soit inversée concernant l'accès à la procédure : si ce n'est pas autorisé explicitement, c'est qu'aucun accès n'est possible.

Cette pratique pose des problèmes importants pour l'effectivité du recours. A son arrivée au centre, l'étranger n'a en sa possession que sa notification de placement. Il ne dispose ni du procès-verbal d'interpellation, ni du procès-verbal d'audition au poste de police, ni de la notification de sa garde à vue (le cas échéant). L'association n'est pas en mesure de savoir précisément si la personne a pu voir un médecin, solliciter le conseil d'un avocat, contacter une personne de son choix, ni si ces droits ont bien été notifiés. L'association doit donc, si l'étranger la sollicite en ce sens, tenter de rassembler des éléments susceptibles d'être transmis aux avocats plaidant devant le JLD en se contentant du témoignage des intéressés.

Cette difficulté perdure dans la phase de l'appel contre la décision d'un JLD qui a autorisé la prolongation de la rétention ou a refusé de libérer pour assigner à résidence. La seule décision du JLD ne permet pas toujours de savoir quels moyens ont été discutés en première instance, ni si le dossier a bien été décortiqué par l'avocat. L'avocat en appel n'est, de surcroît, bien souvent pas le même qu'en première instance.

En l'absence d'accès à la procédure judiciaire, les associations sollicitées pour faire appel sont parfois conduites à produire une requête type reprenant un grand nombre de moyens, ceci notamment parce que les juges peuvent refuser d'examiner des moyens qui n'ont pas été soulevés. Les avocats commis d'office, qui souvent découvrent la requête ainsi que la procédure à laquelle ils n'ont accès que le jour même, voire quelques minutes avant l'audience, ont peu de temps pour préparer leur plaidoirie. Outre les pièces de la procédure, le travail de l'association peut contribuer à préparer la défense. Devant le tribunal administratif, les avocats se fondent parfois sur les éléments mis en avant dans la requête en annulation constituée par l'association, ou sur des notes que cette dernière leur transmet pour récapituler des éléments utiles devant le JLD. De ce fait, il n'est pas rare alors que des moyens de nullité soient soulevés systématiquement, même si ce n'est pas à propos. De l'avis de tous les magistrats rencontrés, cette stratégie ne sert pas toujours les intérêts de la défense.

3.4 Dissuasion d'enregistrer un recours

Il est anormal que des personnes souhaitant exercer leur droit au recours effectif décident de retirer leur requête à la suite d'une intervention policière en ce sens. Les associations reconnaissent que certaines personnes refusent elles-mêmes de contester la mesure dont elles font l'objet et acceptent d'être éloignées du territoire. Elles font état également de pressions, certes rares, de la part de certains officiers de police, voire du chef du centre, pour que les personnes enfermées annulent leurs recours ou n'en déposent pas. Certaines personnes retenues ont témoigné par exemple qu'il leur avait été déconseillé d'enregistrer un recours, au motif que cela rallongerait d'autant la privation de liberté. Cette désinformation est une entrave grave au droit au recours.

3.5 Transferts

Il a été déjà fait mention plus haut des difficultés rencontrées par les associations pour soumettre une requête dans les délais impartis lorsqu'un étranger est transféré depuis une maison d'arrêt ou un LRA et que le délai de 48 heures est (quasiment) épuisé à son arrivée en centre de rétention (cf. supra 2.2).

La question de l'impact des transferts sur l'accès au recours se pose par exemple de façon aiguë dans le nord de la France depuis mars 2013 : à cette date, les directions zonales de la PAF du Nord et du Nord-Pas-de-Calais, ayant décidé de désengorger le centre de rétention de Coquelles, ont procédé au transfert massif d'étrangers au centre de rétention de Lille Lesquin. La méthode n'est en soi pas nouvelle : l'aéroport se trouvant à Lille, il n'est pas rare qu'un étranger pour lequel un vol est prévu, passe quelques heures au centre de Lesquin avant son embarquement. Ce type de transfert se produit donc à la fin de la période de rétention.

Depuis mars 2013, la situation a changé : les étrangers ont été transférés parfois durant les premières 48 heures, obligeant l'équipe de France Terre d'Asile, présente à Coquelles, et l'Ordre de Malte France, présent à Lesquin, à coordonner leur action dans l'urgence pour suivre la situation des personnes dont le délai de recours était encore ouvert. **Entre mars 2013 et décembre 2013, l'Ordre de Malte France estime que sur 514 transferts, 85 concernaient des personnes dont le recours était encore pendant⁽⁹¹⁾ et qui n'ont donc pu contester leurs mesures qu'après le transfert.** Cela représente 17% des personnes enfermées au CRA de Lille Lesquin en 2013⁽⁹²⁾. Il est déjà arrivé qu'un retenu arrive au centre 30 minutes avant l'expiration de son délai de recours.

(91) Entretien 8 janvier 2014, Ordre de Malte France, Lille

(92) Entretien 13 novembre 2013, Ordre de Malte France, Paris

Alertées dès le début de l'été 2013 par un courrier commun envoyé par les deux associations, les préfetures ont répondu qu'il n'y avait visiblement aucun problème puisque les deux équipes semblaient s'être parfaitement organisées en interne pour faire face à ce changement de situation. A Lille, le greffe du CRA s'est engagé à traiter en priorité les personnes transférées ayant encore un recours pendant afin que les intervenants de l'Ordre de Malte France puissent les voir rapidement. Les associations servent ainsi de palliatif d'une entrave très claire au droit au recours effectif. A la date de conclusion de ce rapport, les transferts avaient toujours lieu : en janvier 2014, 54 personnes ont été transférées, et 30 autres en février 2014. **L'Ordre de Malte France a par ailleurs noté que le nombre de personnes transférées dans le délai de 48h (ayant toujours un recours pendant) est de plus en plus important**⁽⁹³⁾.

Outre-mer, les transferts compliquent aussi le suivi des personnes et l'accès aux documents, au passeport, au réseau de famille/d'amis ainsi qu'à l'accès à l'avocat. Les termes juridiques variant d'un territoire ultramarin à l'autre, il est difficile d'être réactif dans des délais très courts. Il s'agit souvent de transferts depuis des LRA vers un CRA situé sur un autre territoire. Ainsi qu'en témoigne l'équipe de La Cimade en Guadeloupe, qui fait face à une quarantaine de situations de ce genre par an :

« Il est difficile d'intervenir à plusieurs centaines de kilomètres de distance et séparé par l'océan, notamment pour les gens venant de Martinique (189 km) et de St Martin (257 km).⁽⁹⁴⁾ »

4. Isolement et enfermement

L'accès aux droits garantis par le Ceseda pâtit du contexte général propre à la privation de liberté : l'isolement, tout d'abord, qui ne facilite en rien la communication vers l'extérieur ; l'enfermement ensuite, qui subordonne toute action à l'autorisation de l'administration qui gère le lieu.

4.1 Communication avec l'extérieur

La communication avec l'extérieur constitue une condition essentielle de respect du droit à accéder à un conseil si la personne le souhaite, et donc d'un accès au recours effectif.

Tous les lieux d'enfermement des migrants sous le coup d'une mesure d'éloignement sont équipés de cabines téléphoniques (une cabine pour 50 personnes en centre de rétention selon le Ceseda). Le règlement intérieur indique que les téléphones personnels équipés de caméras ou appareils photo sont confisqués. Seuls sont laissés aux retenus les téléphones « basiques ». En pratique, il en est de même en général dans les zones d'attente. Cela pose des problèmes très concrets comme l'accès à son répertoire pour une personne à qui son téléphone a été confisqué.

Comment faire valoir son droit de contacter une personne extérieure lorsqu'on n'a pas son numéro et qu'il faut aller consulter son téléphone à la fouille, si les policiers ont le temps et si le chargeur de batterie est dans les bagages ?

Si le Ceseda reconnaît le droit de communiquer avec l'extérieur, ce droit se paye. Alors que le règlement intérieur des centres de rétention précise que l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII), qui a des locaux dans chaque centre, achète pour les retenus ce dont ils ont besoin, notamment des cartes téléphoniques ou des recharges de téléphones portables, ce service n'est pas gratuit. Les personnes retenues doivent payer elles-mêmes leurs recharges.

Dans certains centres, l'OFII, voire la police, mettent à disposition des cartes téléphoniques d'un montant de cinq euros pour les personnes indigentes. Toute recharge supplémentaire demeure à la charge de la personne. On peut douter de la pertinence d'un crédit de communication si bas pour des personnes qui auront peut-être besoin de communiquer avec l'étranger. Hors de toute logique, le principe d'indigence ne s'applique pas aux personnes qui, même s'il n'est pas chargé en crédit, ont un téléphone. Dans certains CRA, il est donc impossible pour certaines personnes de communiquer avec l'extérieur car elles n'ont pas d'argent, mais ont un téléphone sur elles. Elles se tournent en général vers l'association qui prend à sa charge les frais de communication, notamment à l'étranger.

Au-delà du problème du coût de la communication se pose celui de la personne à appeler.

Tout individu privé de liberté a le droit de contacter un avocat, une personne de son choix, un médecin, ainsi que les associations habilitées. On distingue, parmi ces dernières, les associations présentes en CRA des associations « humanitaires » autorisées à rendre visite aux personnes enfermées en rétention ou zone d'attente. Le numéro de l'association intervenant en CRA est toujours mentionné sur le règlement intérieur à disposition des retenus. Le document de notification des droits précise également le numéro de l'OFII ainsi que le numéro de l'association intervenant au centre. En revanche, le numéro du barreau ou encore celui des autres associations humanitaires

(93) Échange par courrier électronique, 13 mars 2014

(94) Questionnaire rempli, 16 décembre 2013

autorisées à rendre visite aux retenus n'est pas toujours mentionné⁽⁹⁵⁾. Il en est de même dans de nombreux LRA. Ces difficultés ont été soulevées également par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Outre-mer, le droit de contacter les associations humanitaires habilitées à rendre visite aux personnes retenues (en 2014, celles-ci étaient, au niveau national, au nombre de trois : Médecins Sans Frontières, Forum Réfugiés – Cosi et France Terre d'Asile) est purement théorique en l'absence d'une présence systématique de ces associations dans les territoires ultra-marins.

On notera par ailleurs que le faible nombre d'associations habilitées résulte d'un refus concerté par une grande partie de celles qui étaient éligibles à solliciter l'habilitation permettant un droit d'accès, jugé bien trop restrictif⁽⁹⁶⁾. Enfin, le CGLPL et le DDD n'ont ni structures ni délégués prévus et suffisants pour intervenir partout en France à la demande des étrangers placés en rétention qui sollicitent leur intervention.

En zone d'attente, les pratiques ne semblent répondre à aucune règle tant elles sont variables. Le numéro du barreau n'est pas affiché dans la zone d'attente de Lyon, au motif, selon le chef de site par intérim interrogé à ce propos, que cela n'est pas requis par la réglementation et que l'administration « *ne fournit pas le bottin* »⁽⁹⁷⁾. Seul le numéro de l'association Forum Réfugiés – Cosi est disponible. Il est donc quasiment impossible pour quelqu'un ne souhaitant pas passer par l'intermédiaire d'une association de contacter un avocat commis d'office de son propre chef. Il est possible en revanche d'appeler à l'étranger depuis le poste de police, si jamais le crédit sur le téléphone portable n'est pas suffisant pour ce faire⁽⁹⁸⁾.

A Roissy, une carte téléphonique de 7,50 euros est fournie par la Croix Rouge aux personnes transférées au lieu d'hébergement (ZAPI 3). Mais en aéroport, dans les postes de police, il n'est pas rare que l'affichette indiquant de composer le « 0 » avant de composer n'importe quel numéro ait été enlevée ou soit punaisée trop loin de la cabine pour être visible.

A Orly, une carte téléphonique est fournie par l'OFII, mais les visites de son représentant ne sont pas quotidiennes. Dans les autres zones d'attente, les cabines sont souvent à carte, et trop souvent à la charge des étrangers. Parfois, faute de cabine téléphonique, la PAF autorise l'étranger à appeler depuis un poste de la police ou l'un de leur téléphone portable, souvent sans possibilité d'appeler l'international, et fréquemment dans des conditions qui ne permettent pas la confidentialité des communications.

4.2 Un isolement géographique dissuasif

L'éloignement géographique de nombre de centres de rétention et de zones d'attente constitue un frein important à toute communication avec l'extérieur. Le coût du transport, le temps nécessaire pour se déplacer alors que les délais impartis sont extrêmement courts sont cités par les avocats eux-mêmes comme des éléments dissuasifs à leur déplacement.

Il en est de même pour les familles ou les proches qui ne peuvent pas toujours payer les frais de transport pour aller rendre visite à la personne en zone d'attente ou en centre de rétention. Outre le soutien moral qu'elles constituent pour toute personne enfermée, les visites des proches sont aussi l'occasion d'apporter des pièces justificatives qui peuvent être cruciales pour défendre ses droits. Et ce d'autant que les moyens techniques permettant de pallier partiellement ce problème d'isolement ne fonctionnent pas toujours. Ainsi, les bureaux de l'Anaf à Roissy, première zone d'attente de France en termes de nombre de personnes maintenues, connaissent fréquemment des pannes (internet ou fax). Ce genre de difficultés se retrouve aussi dans certains tribunaux, ce qui pose problème pour transmettre les requêtes et autres interventions (fax défectueux).

La délocalisation des salles d'audience du tribunal de grande instance participe de cet éloignement et de la contrainte que cela représente pour toute personne désireuse d'assister à l'audience, bien souvent tenue en l'absence de toute personne extérieure, c'est-à-dire quasiment à huis clos (voir 7.2).

4.3 Une réalité carcérale

Les associations elles-mêmes sont parfois soumises aux rigueurs de la privation de liberté. Bien que n'étant pas considérés comme des établissements pénitentiaires, l'absence de liberté de mouvement dans bon nombre de centres de rétention pose des difficultés dans l'exercice de leur mission.

(95) Voir ordonnances du 17 janvier 2014 et du 20 janvier 2014 de la cour d'appel de Paris confirmant la libération d'un étranger retenu car le nom et les coordonnées de l'association Médecins Sans Frontières, habilitée à rendre visite aux étrangers en centre de rétention administrative, n'avaient pas été communiqués à la personne

(96) « Pour un accès inconditionnel des associations aux lieux d'enfermement des étrangers », Observatoire de l'Enfermement des Étrangers, communiqué de presse, 3 février 2011

(97) Entretien 16 janvier 2014, chef de service adjoint de la zone d'attente, aéroport Saint-Exupéry, Lyon

(98) Ibid at 98

Si, dans la majorité des centres, les associations disposent du droit de se rendre dans les zones où les personnes sont enfermées pour aller au-devant de leur demande, notamment à leur arrivée, ce n'est pas le cas partout, comme l'a souligné le Contrôleur général des lieux de privation de liberté dans son dernier rapport annuel, en demandant que les associations « *agrées pour le soutien des étrangers retenus [aient] libre accès à la zone d'hébergement de ces étrangers* »⁽⁹⁹⁾.

Ainsi à Marseille, il est impossible aux retenus d'accéder aux bureaux des intervenants de Forum Réfugiés – Così sans être accompagnés d'un agent de police et en dehors des horaires prévus. Les intervenants de Forum réfugiés – Così ont le droit de se rendre dans les zones où les personnes sont enfermées après en avoir informé systématiquement le chef de brigade de la police. A Palaiseau, les bureaux de France Terre d'Asile se situent au rez-de-chaussée alors que la « zone de vie » est à l'étage. Les retenus eux-mêmes doivent demander l'autorisation d'entrer dans la zone où se situent les bureaux de l'association. A Vincennes, l'Assfam n'a aucun droit d'entrer dans le bureau du greffe du centre. Il en est de même pour La Cimade en Guadeloupe. Il est fréquent que les retenus soient tenus d'être accompagnés par un policier pour accéder aux bureaux de l'association, ce qui pose problème s'il n'est pas disponible ou refuse d'accéder à leur requête. Dans plusieurs centres (Toulouse, Marseille, Mesnil-Amelot notamment), les retenus tentent de contourner cette barrière en appelant les bureaux de l'association, plus facilement joignable par téléphone que physiquement, alors même qu'ils sont dans le même bâtiment. Là encore, appeler suppose d'avoir du crédit pour téléphoner.

Ces décisions restreignant la liberté de circulation sont discrétionnaires et contrastent avec la grande liberté dont disposent les intervenants dans d'autres centres. A Nice par exemple, les bureaux de Forum Réfugiés – Così et de l'OFII se situent dans la zone de vie du centre. Les détenus passent devant en toute liberté et peuvent y accéder sans contrainte.

Ces contrastes résultent de la volonté du ministère de l'Intérieur de laisser ce pouvoir discrétionnaire aux chefs de CRA. Le marché public de l'aide à l'exercice des droits prévoit une liberté de circulation des associations « sous réserve de raisons de sécurité », lesquelles peuvent revêtir bien des visages.

En zone d'attente, hormis à Roissy, aucun étranger ne peut circuler librement dans la zone. Il doit être accompagné d'un officier de police durant ses déplacements. En prison, les prévenus n'ont pas toujours le droit de communiquer avec l'extérieur. De façon générale, les étrangers incarcérés n'ont pas leur dossier en leur possession. Obtenir des pièces peut prendre beaucoup de temps.

5. Insatisfaction et méfiance envers certains interprètes

Étrangères et le plus souvent non francophones, les personnes sous le coup d'une mesure d'éloignement ont très souvent besoin du soutien d'un interprète pour comprendre la procédure complexe dont elles font l'objet. L'État prend en charge les services d'un interprète au moment de l'audition qui suit l'interpellation de la personne, de la notification de ses droits et de la mesure dont elle fait l'objet, et durant l'audience, à condition que les policiers, puis les juges, estiment que le niveau de français est insuffisant, dans le cadre d'une évaluation très variable. S'il est impossible pour un interprète de se déplacer, celui-ci peut être sollicité par téléphone.

5.1 Interprétariat par des non professionnels

L'article L. 111-8 du Ceseda prévoit que « l'assistance de l'interprète est obligatoire si l'étranger ne parle pas le français et qu'il ne sait pas lire ». Si l'interprète est sollicité par téléphone, il doit être inscrit sur la liste des experts judiciaires de chaque cour d'appel. Le Ceseda ne pose en revanche pas cette exigence pour les interprètes intervenant physiquement.

Selon les magistrats et les officiers de police rencontrés, les interprètes sollicités sont en général tous inscrits sur la liste des interprètes accrédités par la cour d'appel. Il n'y aurait qu'exceptionnellement recours à une personne compétente *ad hoc*, qui doit prêter serment avant son intervention. Pour les officiers de la PAF interrogés sur ce point, c'est le cas quand l'interpellation et la notification des droits de la personne s'effectuent tard dans la soirée, sans que les services d'interprétariat ne soient disponibles, ou lorsqu'une langue est très rare. Pourtant, de nombreux témoignages indiquent que la traduction a été faite par le truchement d'un non professionnel. A titre d'exemple, il ne serait pas rare que le personnel naviguant ou que du personnel de maintenance ou de la PAF soit, en zone d'attente, sollicité dans les aéroports pour aider à la traduction de la notification des droits. Les associations présentes en zone d'attente, en lien fréquent avec les maintenus, déplorent le recours trop fréquent à des interprètes non professionnels, qui pose un problème important de qualité de la traduction (comment traduire la notion de « jour franc » lorsqu'on n'est soi-même pas familier de la procédure ?), mais aussi de confidentialité.

(99) Ibid at 44 p. 92

Le manque de disponibilité d'interprètes en outre-mer est criant. Un ancien officier de la PAF à Mayotte nous a ainsi rapporté qu'en dépit des nombreux dialectes parlés dans les Comores, seuls deux interprètes étaient disponibles pour intervenir au moment de l'audition des personnes interceptées⁽¹⁰⁰⁾.

5.2 L'accréditation des experts par les tribunaux

Si, dans la plupart des cas, les acteurs rencontrés considèrent que la traduction fournie par l'interprète est satisfaisante, certains dysfonctionnements interrogent le processus d'accréditation. Les interprètes inscrits sur la liste de la cour d'appel sont considérés comme des experts judiciaires. A ce titre, ils doivent être accrédités par la cour d'appel après examen d'un dossier de candidature et d'une période d'exercice probatoire auprès du tribunal. Tout candidat doit justifier de diplômes universitaires. La liste est revue régulièrement. Toute réinscription annuelle sur la liste est soumise à une preuve de formation continue⁽¹⁰¹⁾.

Certains avocats et magistrats soulèvent cependant qu'en l'absence de formation commune pour tous les experts traducteurs, cette procédure d'accréditation est insuffisante. Point n'est besoin en effet d'être diplômé en traduction pour pouvoir prétendre devenir un expert traducteur. Certains juges ont ainsi relevé que des interprètes avaient des difficultés à traduire des notions juridiques précises⁽¹⁰²⁾.

5.3 La partialité de certains interprètes : un conflit d'intérêt sous-jacent ?

Les interprètes inscrits sur la liste de la cour d'appel sont payés par l'État. La rémunération tardive, qui peut intervenir six à huit mois après la prestation, peut avoir un effet dissuasif sur la disponibilité des interprètes.

Cela peut poser de réels problèmes dans le cas de langues rares pour lesquelles ils sont peu nombreux.

Certains accusent par ailleurs ouvertement nombre d'interprètes de parti pris défavorable à l'étranger, et dénoncent des situations où les interprètes « *confondent leur mission avec celle de la police* ». Plusieurs avocats s'interrogent sur le rôle de l'interprète au moment de la retenue aux fins de vérification d'identité. Il n'est pas rare que l'étranger privé de liberté explique qu'on ne lui a pas demandé s'il souhaitait solliciter l'assistance d'un avocat. Est-ce que l'officier de police n'a pas mentionné ce droit ? Et si tel est le cas, comment se fait-il que la personne n'ait pas eu cette information au moment de la lecture par l'interprète de la notification des droits inscrits sur le procès-verbal ?

Des étrangers retenus à Coquelles ont ainsi rapporté à France Terre d'Asile que l'interprète n'avait pas traduit le procès-verbal d'interpellation et avait simplement indiqué qu'il fallait le signer. Au CRA de Palaiseau, l'organisation constate que « *les ressortissants roumains sont souvent assistés par des interprètes qui ne notifient ni la mesure d'éloignement dans son intégralité ni les voies de recours*⁽¹⁰³⁾ ». D'autres expliquent que l'interprète les a influencés dans leur choix concernant l'accès à un avocat, voire l'accès au juge. Ces doutes sérieux sur l'intégrité des interprètes s'appuient sur des témoignages, mais également sur des situations surprenantes, comme par exemple le fait qu'une des interprètes soit l'épouse d'un officier de la PAF en poste au centre de rétention où elle est amenée à dispenser ses services. Des observateurs d'audience à Marseille ont pu constater que l'interprète ne traduisait que les propos du juge et pas ceux de l'étranger⁽¹⁰⁴⁾.

Au tribunal de grande instance de Lille, et contrairement à la pratique en vigueur dans les autres juridictions, ce n'est pas le tribunal qui convoque l'interprète à l'audience, mais le greffe du centre de rétention. Cette façon de procéder soulève des doutes quant à la manière dont les interprètes sont sollicités, **voire choisis, par une des parties à l'audience.**

D'aucuns considèrent que ces comportements ne sont pas détachés de la relation financière qui lie l'État, et donc la police, aux interprètes. En filigrane, c'est la question du **conflit d'intérêt** qui semble se poser, les interprètes ayant tout intérêt, selon cette interprétation, à faciliter le déroulé d'une procédure qui aille dans le sens voulu par l'administration.

(100) Entretien 23 janvier 2014, ancien officier de la PAF, Mayotte

(101) Décret n°2004-1463 du 23 décembre 2004 relatif aux experts judiciaires

(102) Ibid at 85

(103) Ibid at 62

(104) Entretien 22 janvier 2014, Cimade, Marseille

6. La demande d'asile en rétention ou en zone d'attente

Il est très difficile de faire une demande d'asile en rétention et en zone d'attente : de nombreuses entraves en compliquent considérablement le dépôt⁽¹⁰⁵⁾. En prison, c'est impossible, de l'avis des associations intervenant en détention et des membres de l'administration pénitentiaire rencontrés.

Les demandeurs d'asile privés de liberté font face à une double difficulté : les conditions de présentation de leur dossier sont clairement handicapantes et le non-respect du principe de confidentialité peut compromettre leur recours si la demande d'asile est rejetée.

6.1 Difficultés pour déposer une demande d'asile

La demande d'asile doit être déposée dans des délais très courts (cinq jours en centre de rétention) qui empêchent souvent de réunir toutes les pièces utiles et de préparer l'entretien avec l'OFPRA. Si aucun délai n'est imposé en zone d'attente, le risque permanent d'un renvoi (aucun recours suspensif n'étant prévu) impose aux étrangers maintenus de déposer leur demande au plus tôt. Des difficultés pratiques s'ajoutent : pas de mise à disposition par l'État d'un interprète pour rédiger la demande d'asile en français en rétention⁽¹⁰⁶⁾, communication avec l'extérieur difficile, accès très limité à un soutien associatif en zone d'attente et accès réduit les week-ends et jours fériés en centre de rétention, examen du dossier en procédure accélérée. La rapidité de la procédure et le manque de moyens disponibles ne font qu'ajouter à la vulnérabilité et, souvent, à la fragilité psychologique de personnes qui affirment craindre pour leur sécurité et pour leur vie dans leur pays d'origine.

6.2 Entorses au principe de confidentialité

La confidentialité de la demande d'asile est essentielle. Comme la Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA) l'a reconnu en 2007 : « *la méconnaissance de cette obligation peut avoir pour conséquence l'aggravation des craintes exprimées par le demandeur, voire peut créer à elle seule les conditions d'une exposition à des persécutions (...) ou à l'une des menaces graves visées par la loi* »⁽¹⁰⁷⁾.

Toutes les associations rencontrées ont pointé différentes causes d'atteintes au principe de confidentialité.

En premier lieu, l'absence d'interprète oblige bien souvent les représentants des associations à aider la personne étrangère à rédiger sa demande d'asile en rétention : la présence d'un tiers associatif peut la mettre mal à l'aise si, pour des raisons qui lui appartiennent, elle ne se sent pas en pleine confiance (méfiance envers toute personne ; manque de clarté sur le rôle de l'association et son lien avec l'administration du centre de rétention ; interlocuteur masculin quand le demandeur d'asile est une femme victime de violence). Cette confiance est pourtant essentielle : c'est au regard des éléments écrits présentés dans la demande d'asile que l'OFPRA appréciera la situation. Si le demandeur d'asile n'est pas en confiance, il est possible qu'il choisisse de ne pas mentionner certains éléments.

Par ailleurs, la transmission de la demande d'asile et de la décision de l'OFPRA en retour n'est pas entourée des garanties nécessaires au respect du principe de confidentialité. En principe la demande d'asile est envoyée à l'OFPRA sous pli scellé, par voie postale. En pratique, les formes de transmission à l'OFPRA varient : le dossier est transmis au bureau du greffe du centre de rétention, qui l'enverra à l'OFPRA soit par télécopie, soit par voie postale (Chronopost) ou qui le transmettra à un agent préfectoral, à charge pour ce dernier de la transmettre à l'OFPRA. L'association n'est généralement pas en mesure de savoir si l'envoi est effectué sous pli fermé. Quant aux dossiers faxés, rien ne garantit que le greffe ou un tiers ne les liront pas. Cette pratique, interdite par décision du Conseil d'État en 2007⁽¹⁰⁸⁾, perdure dans plusieurs CRA.

Les remarques de certains officiers de police, estimant que tel ou tel demandeur « *n'a aucune chance d'obtenir l'asile* », ou faisant référence à des éléments précis d'un dossier, attestent que la confidentialité de la demande d'asile n'est pas toujours respectée.

Le même problème se pose lorsque l'OFPRA renvoie sa décision par fax au greffe du CRA, laissant à l'administration tout loisir de lire le dossier (décision finale, compte-rendu d'entretien). Certaines dispositions sont parfois prises pour assurer un minimum de confidentialité, comme l'envoi par fax du dossier précédé d'une première page spécifiant « confidentiel, à l'attention de M./Mme X » suivie d'une page blanche.

(105) Pour une analyse détaillée des entraves à la demande d'asile en zone d'attente voir *Le dédale de l'asile à la frontière*, Anafé (2013)

(106) Concernant la demande d'asile à la frontière, il s'agit simplement pour la personne de déclarer vouloir demander l'asile oralement pour que la PAF délivre un procès-verbal d'enregistrement de la demande d'asile. L'entretien OFPRA suit. Nul n'est besoin d'un interprète pour rédiger une quelconque demande en français.

(107) CRR sect. réunies, 1^{er} juin 2007, M. Sall Oumar Bocar, req. n° 561440

(108) Conseil d'État, 9^{ème} et 10^{ème} sections réunies, 28 septembre 2007, 299732

Plus grave : il semble que les consulats soient informés des demandes d'asile. En effet, même si une demande d'asile a été déposée, la préfecture est tenue de poursuivre les démarches auprès des consulats pour permettre le renvoi du demandeur dans l'hypothèse où sa requête serait rejetée. Sans prendre ce risque en considération, le tribunal administratif de Melun a rejeté le moyen tiré d'une atteinte à la confidentialité et a jugé que le fait que le consulat soit informé ne signifiait pas que la demande d'asile lui avait été transmise.

La Cimade affirme par ailleurs, sur la base de plusieurs exemples concrets, que les consulats sont informés par les préfectures que tel ou tel demandeur d'asile ressortissant de leur pays a été débouté de sa demande⁽¹⁰⁹⁾. Validée par le Conseil d'État, au motif que la personne, du fait que sa demande a été rejetée, n'est plus considérée comme nécessitant une protection⁽¹¹⁰⁾, cette pratique contrevient au principe de non divulgation inscrit à l'article 30 de la directive européenne relative à la procédure d'examen des demandes d'asile⁽¹¹¹⁾ et peut la mettre en danger.

En zone d'attente, l'Anafé dénonce les « *atteintes systématiques au principe de confidentialité de l'entretien avec l'OFPPRA* »⁽¹¹²⁾. Hormis à Roissy, où des officiers de la division de l'asile à la frontière de l'OFPPRA rencontrent en personne les demandeurs d'asile dans des locaux prévus à cet effet, tous les entretiens en zone d'attente avec l'OFPPRA se déroulent par téléphone. En principe, ces échanges ont lieu dans le respect du principe de confidentialité, dans la salle réservée aux avocats et aux associations ou dans un autre bureau fermé. En pratique, les entretiens, faute de locaux appropriés, peuvent avoir lieu au sein même des bureaux de la PAF. Si les officiers de police rencontrés affirment qu'ils laissent la personne s'entretenir seule par téléphone dans le bureau, il peut y avoir des situations où cette pratique n'est pas respectée.

Après l'audition, l'OFPPRA transmet son avis au ministère de l'Intérieur qui rendra sa décision, elle-même transmise au demandeur d'asile par fax via la PAF qui la remet à la personne. Rien ne garantit que cette décision n'est pas lue par la PAF. Par ailleurs, les notes d'entretien avec l'OFPPRA sont envoyées à la personne par fax (sauf à Roissy où l'OFPPRA remet les notes en main propre). Si l'étranger n'a pas d'avocat, le fax sera envoyé à la PAF, précédé d'une feuille blanche et d'une mention « ultraconfidentiel ».

La possibilité pour l'administration d'avoir accès à certains éléments concernant le récit d'asile, le détail de l'avis de l'OFPPRA ou les pièces justificatives fournies par la personne, **pourrait par ailleurs être considérée comme contraire au principe d'égalité des armes dans la mesure où elle en disposera par avance en cas de recours contre un rejet de la demande d'asile, alors même qu'elle sera de fait partie à la procédure.**

7. Les atteintes aux principes du procès équitable

7.1 Entorses au principe d'égalité des armes

Le principe d'égalité des armes est une exigence du droit au procès équitable inscrit à l'article 6(1) de la Convention européenne des droits de l'Homme. Selon le juge européen, ce principe, qui doit s'appliquer à toutes les parties au procès civil ou pénal, emporte « *l'obligation d'offrir à chaque partie une possibilité raisonnable de présenter sa cause, y compris ses preuves, dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son adversaire* »⁽¹¹³⁾.

Le droit français est moins précis et consacre plus globalement l'exigence d'une procédure équitable et contradictoire. « L'équilibre des droits des parties » à un procès est inscrit comme un principe constitutionnel dans le préambule de la Constitution de 1946 repris dans le préambule de la Constitution de 1958⁽¹¹⁴⁾.

Accès des avocats au dossier la veille de l'audience

Aucune disposition du Ceseda ne précise quand la préfecture doit remettre le dossier au tribunal. L'accès au dossier dépend d'accords de fonctionnement conclus entre l'Ordre des avocats et la juridiction. Même lorsque certains greffes sont organisés pour assurer une réactivité plus importante sur les « contentieux d'urgence » (tribunal administratif de Lyon, tribunal administratif de Toulouse), il n'en demeure pas moins que l'accès au dossier est très difficile pour les avocats. D'autres greffes ont des horaires de travail plus classiques qui ne permettent

(109) Témoignage Cimade Rennes

(110) Conseil d'État, 12 septembre 2011, 352512

(111) Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), JOUE L. 180/60, 29 juin 2013

(112) Ibid at 106

(113) CEDH, *Dombo Beheer b.V. c. Pays-Bas*, n° 14448/88, du 27 octobre 1993

(114) Sur la notion d'égalité des armes en droit français, voir analyse de M. Jean-Pierre Dintilhac, conseiller à la Cour de cassation

pas aux avocats de récupérer les dossiers au moment où ils le souhaiteraient (aucun accès au dossier entre 12h et 14h, heure de la pause méridienne, aucun accès au dossier après 16h45, heure de fermeture du greffe).

Les pratiques sont également variables pour ce qui concerne la disponibilité d'un dossier pour les avocats : dans certaines juridictions judiciaires (Boulogne sur Mer, Toulouse, Strasbourg), le juge et l'avocat travaillent sur le même dossier. En pratique, cela signifie qu'un avocat commis d'office qui découvre souvent les dossiers au matin de l'audience sera encore plus pressé par le temps, car il faudra qu'il laisse le temps au juge de les consulter lui-même.

Le Ceseda dispose en revanche que les requêtes et les pièces justificatives utiles doivent être mises à la disposition de l'avocat dès leur arrivée au greffe (article R. 552-7).

Les procédures sont aujourd'hui quasiment toutes dématérialisées. Que ce soit via « télé recours » pour les juridictions administratives, ou le Réseau Privé Virtuel des Avocats (RPVA), il n'existe matériellement pas d'obstacle à ce que les requêtes et pièces des parties soient accessibles immédiatement, dès leur enregistrement, à tout avocat qui se constitue dans un dossier. Cependant, à notre connaissance, aucune mesure n'a encore été mise en œuvre pour permettre l'accès au dossier complet dans le contentieux des étrangers.

Tribunal administratif

Une fois la requête en annulation soumise au tribunal administratif par l'étranger retenu / maintenu, par respect des droits de la défense et de la contradiction, la préfecture est censée communiquer son mémoire en défense et ses pièces le plus rapidement possible. Il nous a pourtant été rapporté qu'il arrive que les avocats n'aient communication des pièces que quelques minutes avant l'audience et qu'ils ne découvrent l'argumentation en défense de la préfecture qu'à l'audience et à l'oral. En effet, la procédure devant le magistrat délégué du TA peut être orale (cf. R.776-26 du code de justice administrative). A Lille, malgré un engagement oral du président du tribunal administratif pour que la procédure soit accessible 24 heures avant l'audience, le dossier n'est souvent reçu par la permanence d'avocats qu'à 17h pour une audience à 8h le lendemain.

La procédure permet de produire des pièces jusqu'à l'audience. Ainsi, le mémoire en défense de la préfecture, transmis à l'avocat en amont de l'audience, peut être complété devant le juge. Si ce principe s'applique aux deux parties, il ouvre malgré tout la voie à des comportements excessifs qui tendent à jouer en défaveur de la défense de l'étranger. **En profitant des possibilités ouvertes par cette procédure, le comportement de certaines préfectures biaise le principe du contradictoire.**

A Marseille par exemple, il est fréquent que le dossier reçu par le tribunal administratif soit expurgé de certaines pièces importantes comme la décision de la préfecture⁽¹¹⁵⁾. Malgré les demandes de Forum Réfugiés – Così à la préfecture de fournir les pièces justifiant sa décision pour permettre au juge et aux avocats de travailler sur des dossiers complets, le mémoire en défense de la préfecture arrive souvent tardivement. En outre, il est souvent faxé par le greffe du tribunal à l'avocat plusieurs heures après son arrivée au greffe et non immédiatement comme l'impose le Ceseda.

A Toulouse, le tribunal expérimente une façon plus rapide de procéder : la préfecture ne soumet plus de mémoire en défense et ne produit que ses pièces justificatives. L'argumentaire de la préfecture n'est énoncé qu'à l'oral en réponse à la plaidoirie de l'avocat de l'étranger. De sorte que l'avocat de l'étranger découvre à l'audience les arguments de la préfecture et doit y répondre du tac au tac avant que l'audience ne soit levée. Ce qui porte une atteinte non négligeable aux droits de la défense.

La numérisation de la transmission des dossiers administratifs, via la mise en place progressive du « télé recours », est perçue par de nombreux avocats comme un moyen de contourner ces difficultés d'organisation et les entraves résultant du comportement de certaines préfectures et administrations judiciaires.

Tribunal de grande instance

Les mêmes difficultés d'accès tardif se posent dans de nombreux tribunaux de grande instance. Il n'est pas rare qu'un avocat commis d'office ne puissent prendre connaissance d'un dossier qu'un quart d'heure seulement avant l'audience (par exemple TGI d'Evry⁽¹¹⁶⁾). Contrairement à la procédure devant le juge administratif, la procédure judiciaire ne permet pas de produire des pièces jusqu'au dernier moment. Le dossier présenté par la préfecture à l'appui de la requête aux fins de prolongation de la rétention soumise au JLD est donc celui auquel l'avocat aura accès. Si des pièces complémentaires sont tardivement produites, voire même au moment de l'audience, il doit être dûment justifié des motifs de cette communication tardive⁽¹¹⁷⁾.

(115) Entretien 22 janvier 2014, avocats, Marseille

(116) Entretien 18 février 2014, avocat, Evry

(117) Cour de cassation, première chambre civile, 9 mars 2011, Arrêt n° 275 (09-71.232)

En pratique, il arrive dans certaines juridictions que le dossier de l'administration soit sensiblement plus complet que celui auquel l'avocat a eu accès sans que cela ne soit justifié.

A Marseille, depuis l'ouverture d'une salle d'audience délocalisée à proximité du centre de rétention, il est convenu qu'un double du dossier est disponible à 15 h au tribunal. Toutefois, seule la procédure policière est accessible, le dossier ne comprenant pas la requête au juge. Des avocats ont également indiqué qu'ils n'avaient accès au dossier de deuxième prolongation (deuxième passage devant le JLD au 25^{ème} jour) que le jour même de l'audience.

Cette situation est d'autant plus perturbante qu'elle contraste avec des pratiques de l'administration qui contreviennent au principe du contradictoire. Il arrive souvent en effet, d'après les avocats rencontrés, que le représentant de la préfecture arrive à la salle d'audience délocalisée du tribunal le matin avec les dossiers du jour, mais également ceux du lendemain. Ces derniers ne sont toutefois visés par le greffe que le jour suivant, qui anticipe la réception la veille à 17h, alors que le dossier est bien arrivé la veille en matinée. La procédure étant soumise à des délais précis, à l'heure près, l'enregistrement tardif du dossier par le greffe entache la procédure d'illégalité, le Ceseda précisant que le dossier doit être communiqué aux avocats dès son arrivée au greffe (R. 552-7).

Le dossier « touche-t-il » le TGI ?

Lorsqu'un étranger est transféré en centre de rétention, le greffe du JLD du tribunal compétent est saisi par la préfecture. Le décret du 17 novembre 2004 précise que le juge des libertés et de la détention compétent est celui du TGI dans le ressort duquel l'étranger est privé de liberté ou assigné à résidence. L'application de ces principes donne lieu à des difficultés lorsque le JLD siège dans une annexe du TGI située à proximité du centre de rétention. Ainsi, à Marseille, c'est le greffe du centre de rétention qui reçoit le dossier de la préfecture, puis qui le transmet au greffier de l'annexe en deux exemplaires (un exemplaire est ensuite transmis au TGI pour le communiquer aux avocats et un exemplaire pour le juge qui siège dans la salle d'audience délocalisée). La requête émanant du CRA n'est donc pas envoyée au greffe du JLD du TGI mais au greffe de la salle d'audience délocalisée. Par ailleurs, d'après les avocats, la convocation à l'audience n'émane pas du greffe du TGI mais du greffe de la salle d'audience délocalisée, lequel fixe les heures et jours de passage en audience. La légalité de cette pratique pose question : peut-on considérer que le JLD est saisi alors même que le greffe du tribunal lui-même ne l'est pas ?

Connivences entre les autorités judiciaires et administratives

Certains comportements ont été rapportés, qui témoignent d'une volonté de ménager systématiquement la préfecture, voire qui participent de la volonté de créer un environnement défavorable à l'étranger privé de liberté.

Il arrive ainsi que le greffe du tribunal de grande instance, voire certains juges des libertés et de la détention, avertissent la préfecture, en amont de l'audience, lorsqu'une pièce du dossier est manquante, alors même que l'avocat de l'étranger pourrait en tirer un moyen de nullité de procédure. A Toulouse, une observatrice d'audience a été témoin des échanges entre le juge et le représentant de la préfecture après l'audience, mais avant le délibéré, dans le but d'obtenir la communication d'une pièce que le juge estimait nécessaire à la recevabilité de la requête du préfet en vue de la prolongation de la rétention d'un étranger, et dont l'absence avait été soulevée par l'avocat⁽¹¹⁸⁾.

Dans le même esprit, certains greffes déploient beaucoup d'efforts pour que la préfecture soit présente à l'audience, quitte à ce que celle-ci soit reportée de plusieurs jours. L'inverse ne se produit jamais, de l'avis des avocats et associations témoins de ces pratiques. Au contraire, il est déjà arrivé qu'une audience devant le juge administratif soit avancée au dernier moment du lundi au samedi précédent, sur décision du tribunal (voir encadré ci-après).

Bien que cela soit rare, il arrive également que l'audience ne soit pas reportée malgré l'absence de l'étranger en raison de sa situation de santé. Certains juges refusent de prendre l'hospitalisation en compte et tiennent quand même séance. Il est également arrivé, en région parisienne, qu'un retenu ne puisse se déplacer à l'audience car il était claustrophobe et ne pouvait supporter d'être transféré au tribunal dans un fourgon cellulaire, menotté. Le juge a considéré que l'étranger avait refusé de comparaître et a tenu audience.

L'absence de la personne à l'audience n'est pas, en soi, contraire au principe du procès équitable. En revanche, cette personne doit pouvoir être représentée par son avocat si elle le souhaite, l'avocat devant alors avoir mandat de défendre son client. Or, certains avocats témoignent que, bien souvent, ils ne sont pas informés des raisons pour lesquelles leur client est absent à l'audience et ne peut en conséquence les mandater pour plaider dans leur intérêt.

Quand le tribunal s'adapte au calendrier de la préfecture

Un avocat de permanence a été informé en urgence un vendredi soir par le greffe du tribunal administratif d'une audience supplémentaire le lendemain. Son client étranger devait passer

devant le tribunal administratif le lundi, mais l'audience a été avancée. Le samedi, sa requête a été rejetée. Tout autre recours étant non suspensif, il a été éloigné le lundi. La défense apprendra quelques jours plus tard qu'un vol avait pu être programmé le lundi : en avançant l'audience au samedi, l'administration pouvait s'organiser pour faire partir l'étranger à cette date. Une justice impartiale ne devrait pas adapter ses audiences au calendrier de la préfecture : c'était à l'administration de prévoir un vol en fonction de la date d'audience et non l'inverse. Cette opération a en outre privé l'étranger de la possibilité de comparaître devant le JLD.

L'action parfois déséquilibrée du procureur

Certaines dispositions consacrent l'inégalité des armes entre les étrangers privés de liberté et l'État. Ainsi, alors que les recours devant le JLD ne sont pas suspensifs, le ministère public peut, lorsqu'il fait appel d'une décision du juge des libertés et de la détention, demander au premier président de la cour d'appel ou à son délégué que cet appel soit suspensif. Le procureur dispose d'un délai de 6 heures pour former cette demande. C'est pourquoi, à l'issue d'une décision de libération prise par le JLD, l'étranger doit être maintenu « à disposition », au sein du tribunal ou au centre de rétention/en zone d'attente, le temps que le procureur décide s'il fait appel et, dans l'affirmative, s'il demande que cet appel soit suspensif. Il s'agit d'une **privation de liberté supplémentaire qui prive temporairement d'effet la décision de libération.**

Ainsi apparaît-il que **les droits de l'administration et ceux des étrangers privés de liberté ne sont pas symétriques** puisque l'appel formé par la personne retenue contre la décision de prolongation de la rétention n'est pas suspensif de la mesure d'éloignement.

Le déséquilibre est d'autant plus frappant et choquant que des circulaires du ministre de la justice aux procureurs généraux et des instructions de certains procureurs généraux aux procureurs de la République de leur ressort recommandent de former des appels suspensifs en liaison étroite avec les préfets, c'est à dire avec l'une des parties à la procédure. **L'inégalité des armes se double ainsi d'une atteinte aux principes d'impartialité et de séparation des pouvoirs.**

Selon les juridictions, le recours aux appels suspensifs est plus ou moins fréquent. Les appels quasi systématiques du parquet dès qu'un juge libère un étranger, comme c'est le cas pour le CRA de Plaisir⁽¹¹⁹⁾, conduisent à s'interroger sur le caractère proportionné de l'usage qui est fait de cette faculté.

Dans le même esprit, toute décision de libération conditionnelle ou de relèvement d'une mesure d'éloignement est susceptible de faire l'objet d'un appel suspensif, dans les 24h, par le ministère public (article 712-14 du code de procédure pénale).

7.2 Entorses au principe de publicité des débats

La publicité des audiences constitue l'un des principes fondamentaux du droit au procès équitable. Bien que les audiences devant le juge administratif, le JLD et même devant la CNDA soient publiques, il est fréquent que peu de personnes y assistent en dehors des parties au procès et éventuellement des proches de l'étranger privé de liberté. Néanmoins, les audiences doivent être accessibles à tous. La salle d'audience doit donc être ouverte, et l'heure de l'audience comme le nom des parties appelées à comparaître doivent être connus.

Il ressort de l'enquête menée dans le cadre de ce rapport que de nombreuses audiences sont, de fait, non publiques et s'apparentent, dans les cas les plus extrêmes, à un huis clos fortement défavorable à l'étranger privé de liberté.

Les salles d'audiences délocalisées des tribunaux de grande instance

Il existe en France trois salles d'audiences délocalisées : une attenante au CRA de Coquelles dans le Pas-de-Calais (la plus ancienne, construite en 2005), une attenante au CRA du Canet (à Marseille) dans les Bouches du Rhône, et une attenante au CRA du Mesnil-Amelot en Seine-Saint-Denis. Il est prévu qu'une salle d'audience délocalisée contiguë de la zone d'attente de l'aéroport de Roissy soit prochainement ouverte. La mise en place de ces annexes des TGI fait controverse⁽¹²⁰⁾. Les associations, des avocats et certaines organisations de magistrats se sont fermement opposés à leur création et dénoncent les entraves à l'accès à un procès équitable qui en résulteraient.

Les observations et les entretiens menés dans le cadre de cette étude ont confirmé le bien-fondé de ces préoccupations.

(119) FTDA, témoignage

(120) « Défendre et juger sur le tarmac », tribune collective, *Libération*, 5 juin 2013, « Défendre et juger sur le tarmac » – Lettre ouverte à Madame la Garde des Sceaux à propos de la délocalisation des audiences des juges des libertés et de la détention pour les étrangers, 18 juillet 2013

Situées à proximité du centre, l'accès de ces salles d'audience délocalisées est soumis aux mêmes difficultés : pas ou peu d'affichage indiquant que se trouve là un centre de rétention ou une salle d'audience, accessibilité en transports en commun problématique compte tenu de l'éloignement des CRA, particulièrement à Coquelles. Au Mesnil-Amelot, c'est le policier de la PAF qui a la liste des audiences du jour, avec le nom des parties (personne étrangère, avocat, représentant de la préfecture) et cette liste n'est pas affichée. De fait, le public ignore le plus souvent qu'une annexe du tribunal est située près du CRA, l'existence même d'un centre de rétention étant d'ailleurs généralement ignorée.

Le manque de formalisme, ou de solennité de la justice est une caractéristique commune à toutes les annexes de TGI. Qu'il s'agisse d'observateurs extérieurs, d'avocats ou d'associatifs, le sentiment est fort d'être dans un lieu hybride, voire un espace dépendant de l'administration policière, où les codes des tribunaux sont absents. **L'absence de regard extérieur favorise une certaine décontraction vis-à-vis du protocole.** Le buste de Marianne a ainsi été absent pendant plusieurs mois de la salle d'audience du Canet (Marseille). A Coquelles, les juges ne siègent pas toujours en robe.

Ces éléments formels peuvent apparaître dérisoires. **Pourtant, l'impact sur l'accès au recours effectif est réel.** Outre la difficulté pour l'étranger d'identifier clairement qui est qui et le rôle dévolu à chacun, ils favorisent des comportements inappropriés faisant apparaître des indices et favorisant des soupçons de connivence de certains acteurs avec les représentants de la préfecture, partie au procès.

Il n'est pas question ici de remettre en cause les liens professionnels qui se créent inévitablement entre magistrats, avocats, interprètes, et représentants de l'administration qui se côtoient en permanence et en bonne intelligence. Il est en revanche gênant qu'une cordialité excessive prenne le risque d'afficher un parti pris ou, à tout le moins, **de jeter le doute sur l'impartialité du juge.** Il n'est pas acceptable, par exemple, que le chauffeur du TGI qui transporte le juge jusqu'à l'annexe du tribunal prenne également en charge le représentant de la préfecture pour les conduire ensemble à l'annexe du tribunal. Il n'est pas non plus acceptable qu'un représentant de la préfecture se permette d'utiliser, en présence de tous, le téléphone disponible sur le bureau du juge, juste avant l'audience.

La tenue de l'audience dans le bureau du juge

Des dérives similaires ont été notées dans certains tribunaux où, à l'instar des annexes de TGI, l'accès aux audiences n'est pas véritablement public. En voici quelques exemples.

A Evry, l'audience a lieu en salle 320, une petite salle d'à peine 10 m² difficile d'accès qui, parfois ne peut pas accueillir toutes les personnes venues assister à l'audience. L'Observatoire du CRA de Palaiseau dénonce les pratiques dissuasives de certains policiers qui filtrent l'accès à la salle d'audience en demandant pour quel étranger les membres du public se présentent afin de les avertir quand la personne comparait devant le juge et ne les laisser entrer dans la salle que pour cette affaire. Or la publicité des audiences suppose que n'importe quelle personne puisse entrer et y assister, peu important ses liens ou l'absence de liens avec les personnes qui comparaissent. L'Observatoire a exprimé ses préoccupations au président du TGI en 2011. Il lui a été répondu qu'une salle d'audience allait être aménagée au rez-de-chaussée du tribunal. Rien n'a été entrepris en ce sens à la date de publication de ce rapport.

A Toulouse, la plupart des audiences JLD ont lieu au troisième étage dans le bureau du juge, sans que les audiences soient affichées dans le hall ni que la localisation du bureau du JLD soit indiquée. Une personne non avertie du numéro du bureau du JLD ne saura pas où se déroule l'audience. Établissement hautement sécurisé, le tribunal n'est pas accessible à tous en tout point et il faut souvent un badge pour accéder à une aile, un étage, un département, voire à un ascenseur. Tandis qu'une personne avertie circulera probablement sans encombre vers le bureau du JLD (accès non badgé en utilisant un ascenseur spécifique), il est évident que l'organisation du tribunal peut avoir un effet dissuasif pour quelqu'un qui n'est pas familier du fonctionnement des lieux.

Les raisons invoquées pour justifier l'utilisation du bureau du JLD plutôt que la salle d'audience sont variables selon les juges : plus simple pour les familles, acoustique en salle d'audience insatisfaisante, ou encore manque de personnel policier pour assurer la surveillance de la salle d'audience le week-end. **En tout état de cause, des raisons de « confort » qui priment sur l'accès au juge dans une salle ouverte au public.**

Chantage à la tenue des audiences dans le bureau du juge

A Toulouse, le greffe du JLD voit d'un assez mauvais œil la tenue des audiences en salle d'audience et semble en tenir rigueur aux avocats, qui sont alors « pénalisés ». Ainsi, si l'audience a lieu dans le bureau du JLD, la décision du juge est communiquée par fax à l'avocat. Si l'audience a lieu dans une salle d'audience, les avocats rapportent que le greffe refuse de faxer la décision, qui doit être récupérée en mains propres au tribunal. Cette attitude est vécue comme une mesure de rétorsion par les avocats rencontrés qui dénoncent le chantage exercé à leur encontre pour que les audiences aient lieu dans le bureau du juge.

7.3 Entorses au droit de faire appel (principe du double degré de juridiction)

Différentes difficultés ont été signalées qui affectent la faculté de faire appel d'une décision du juge. Bien que non suspensif, l'appel reste en effet ouvert aux étrangers privés de liberté (mais avec le risque d'être éloignés avant même que leur recours soit examiné).

Posent tout d'abord problème les pratiques de **certaines avocats commis d'office qui, souvent, ne se préoccupent pas de faire appel**. Certains avocats renvoient même l'étranger vers l'association intervenant en CRA ou vers la permanence juridique pour faire appel s'il le souhaite. L'impossibilité pour les associations d'accéder à la procédure, tel qu'évoqué plus haut, pose donc à cet égard un premier problème.

Une seconde difficulté s'y ajoute : **souvent, les avocats commis d'office ne consignent pas dans des conclusions écrites les moyens qu'ils soulèvent**. Or, il n'est pas rare que le juge prononce sa décision sans revenir en détail sur les moyens de nullité qu'il rejette. Il arrive aussi que le greffier ne prenne pas toujours note des moyens soulevés par les avocats⁽¹²¹⁾, les notes prises par le magistrat n'étant pas opposables en procédure orale. Le dossier de la procédure ne comporte donc pas d'indication claire sur les arguments soulevés par l'avocat et rejetés ou ignorés par le juge. Dans ces conditions les appels sont bien souvent formés « à l'aveugle ».

Il est particulièrement difficile d'exercer les voies de recours dites « extraordinaires ». Contrairement aux recours devant les juridictions du premier et second degré, il n'y a pas de commission d'office d'avocats devant la Cour de cassation et le Conseil d'État. Si la personne souhaite contester le rejet de son appel par la cour d'appel, elle devra solliciter les services d'un « avocat aux Conseils » qui en général demande des honoraires importants. L'obtention de l'aide juridictionnelle dépend alors de l'évaluation, par le bureau d'aide juridictionnelle de la Cour de cassation ou du Conseil d'État, du caractère « sérieux » des moyens en cassation contre la décision qu'elle conteste. Cette condition suppose souvent le soutien d'un avocat pour rédiger la demande d'aide juridictionnelle. Jusqu'à une réforme datant de 2004⁽¹²²⁾, l'avocat de l'étranger pouvait saisir directement la Cour de cassation. Désormais, le pourvoi en cassation est strictement réservé aux avocats aux Conseils. Un avocat du barreau de Nîmes rapporte qu'un de ses clients a vu sa demande d'aide juridictionnelle auprès de la Cour de cassation rejetée parce qu'elle avait été soumise par un avocat qui n'était pas avocat aux Conseils.

7.4 Entorses au principe d'impartialité

Qu'ils soient considérés comme très sévères ou au contraire plutôt cléments envers les étrangers privés de liberté, les juges exercent un pouvoir souverain d'appréciation. Conduits à faire application de notions complexes, et par conséquent ambivalentes, et à apprécier si telle ou telle irrégularité de procédure a porté atteinte aux droits de l'étranger, leurs interprétations varient nécessairement, et la jurisprudence se révèle ainsi disparate.

Toutefois, nous avons pu rencontrer des juges dont les propos relatifs à leur propre pratique posent question, dans la mesure où ils peuvent dénoter de préjugés globalement défavorables aux étrangers. Un juge des libertés et de la détention considère ainsi qu'il ne faut pas libérer trop d'étrangers afin d'éviter de faire monter les extrêmes : « *Pour ne pas que le FN monte, il ne faut pas être dans l'excès* ». Il en va de même lorsqu'un JLD explique que son refus systématique d'assigner les étrangers à résidence procède d'une position de principe : par expérience, il sait qu'aucun étranger assigné en résidence ne se présentera à l'audience devant la cour d'appel et que ce sera nécessairement l'occasion pour ce dernier de « *disparaître dans la nature* ».

Ces deux prises de position, présentées comme non idéologiques et impartiales par leurs auteurs, dépeignent au contraire une opinion, si ce n'est partisane, du moins généraliste, voire caricaturale. **Elles portent le risque d'un jugement « de principe » détaché des circonstances particulières de l'affaire et des éléments de personnalité propres à l'étranger qui comparaît et, ainsi, de porter atteinte à l'impartialité qui conditionne le procès équitable**. Une avocate du barreau de Paris témoigne de l'impact de telles attitudes non seulement sur l'impartialité apparente du juge, mais également sur la motivation de l'avocat à défendre un dossier dont il pressent, du fait de l'attitude du juge, qu'il est « perdu d'avance » : « *Nombre de JLD n'hésitent pas à faire la morale aux retenus 'Monsieur, il est temps de rentrer' et découragent les confrères [avocats] de déposer des moyens. Cette ambiance a un impact in fine sur les avocats (quand on a dix retenus de perm' et qu'on sait qu'on va être rejeté sur tout, ça décourage)* »⁽¹²³⁾.

(121) Entretien 24 janvier 2014, vice-président TGI

(122) Bulletin d'information de la Cour de cassation n°612 du 1^{er} février 2005 « Les principales modifications résultant du décret n°2004-1215 du 17 novembre 2004 » par Serge TRASSOUDAINÉ

(123) Questionnaire rempli, 6 janvier 2014

7.5 Entorses aux droits de la défense

Des difficultés particulières concernent la confidentialité des entretiens des étrangers avec leur avocat. Si, dans les centres de rétention et dans les zones d'attente, un local doit être prévu pour permettre l'entretien avec un avocat en toute confidentialité, il n'en va pas toujours ainsi (CRA de Guyane par exemple). Dans certaines zones d'attente (Lyon Saint-Exupéry, aéroport de Marseille, Toulouse Blagnac), l'entretien avec l'avocat a lieu dans les bureaux de la PAF en l'absence de local spécifique.

Par ailleurs, tous les tribunaux ne garantissent pas un échange en toute confidentialité entre l'avocat et son client. Les espaces dédiés aux avocats sont parfois de simples « boxes » vitrés non couverts, à côtés desquels un agent de police est assis et où « toute personne prêtant une oreille attentive entend tout de ce qui se dit à l'intérieur »⁽¹²⁴⁾. Certains palais de justice ne disposent même pas d'un espace dédié aux avocats. C'est par exemple le cas au tribunal de grande instance de Strasbourg où l'échange a lieu dans la salle où se trouvent les autres retenus et l'escorte, ou au fond de la salle d'audience.

Il arrive également que certains tribunaux ne disposent que d'une seule pièce, qui ne peut donc être utilisée que par un seul avocat à la fois (par exemple le tribunal administratif de Versailles). Or si plusieurs étrangers passent en audience le même jour, certains peuvent avoir le même avocat commis d'office tandis que d'autres auront un avocat choisi.

Le cas emblématique d'un jeune majeur

Retenu au CRA de Palaiseau, M. N., un jeune majeur, était convoqué le lundi 3 février à 14h au tribunal administratif de Versailles. Il avait informé sa famille qui contactait un avocat pour sa défense. Toutefois, c'est au matin du lundi 3 février qu'une escorte est venue le chercher au CRA pour l'emmener au tribunal. M.N indique que c'est l'après-midi qu'il est convoqué, et que sa famille ainsi que son avocat sont prévenus que son audience est l'après-midi. Les policiers lui conseillent d'appeler son avocat. Il remonte donc dans sa chambre chercher le numéro de l'avocat et essaye en vain de le joindre. Quand il redescend avec un policier, l'escorte est déjà partie.

Le jeune homme venait en fait d'être convoqué au JLD à Evry le même jour que son audience devant le tribunal administratif prévue l'après-midi. Le greffe d'Evry avait envoyé la convocation le matin même, après 9h, pour une audience fixée à 10h le matin même. L'avocat ne pouvait donc pas être prévenu ni préparer correctement sa défense.

Le jeune homme, âgé de 18 ans début décembre 2013, qui se trouvait pour la première fois en CRA, ignorait l'existence à la fois du tribunal administratif et du JLD, et n'avait pas compris ce qui n'était pour lui qu'un changement impromptu d'horaires. L'intervenant de l'association, ayant vu qu'il avait un avocat, ne lui avait pas expliqué les différentes procédures comme à l'habitude. Le fait qu'il ne se soit pas présenté au JLD a été considéré comme un refus de comparaître par le juge. D'autre part, des vices de procédure invocables lors de cette audience, mais qui n'avaient pu être soulevés faute de préparation suffisante du dossier, n'ont pu l'être au second passage devant le JLD.

Complexité de la procédure, accès limité à l'avocat au moment de l'avancement imprévu d'audience, comportement peu coopératif de l'escorte et, in fine, audiencement en l'absence d'un jeune majeur sans que l'avocat ait pu préparer la défense : ce cas est emblématique des nombreux obstacles qui s'accumulent souvent sur le parcours de la défense des droits.

7.6 Entraves à la recevabilité des arguments de la défense

L'article 552-8 du Ceseda dispose qu'un moyen de nullité qui n'a pas été soulevé lors de la première audience de prolongation devant le juge judiciaire est irrecevable par la suite, ce qui rend en pratique très difficile la présentation d'éléments nouveaux. Ce principe, qui ne concerne que le JLD, semble également être appliqué par certaines juridictions administratives qui considèrent que tout moyen de nullité soulevé *a posteriori* doit être un élément nouveau. A Versailles, l'application stricte de ce principe a pour conséquence qu'aucun référé introduit devant la cour administrative n'est audiencé, le juge considérant que l'élément nouveau ne l'est pas vraiment et qu'il aurait dû être traité au moment de la requête en annulation soumise initialement.

(124) Témoignage d'un avocat concernant le tribunal administratif de Paris

Chapitre 3

Outre-mer : des procédures dérogatoires pour éviter le contrôle du juge

Ce chapitre présente les procédures applicables outre-mer en matière d'interpellation, d'enfermement et d'éloignement des étrangers.

Ces régimes d'exception dressent des obstacles supplémentaires à ceux évoqués dans les chapitres précédents en termes d'accès au juge. Ils s'appliquent à cinq parcelles du territoire de la République française : dans la Caraïbe, deux départements, la Guyane et la Guadeloupe ainsi que deux collectivités, Saint-Martin et Saint-Barthélemy ; dans l'océan Indien, Mayotte dont le statut de département ne date que du 1^{er} avril 2011.

Il y a bien des raisons de considérer que l'arsenal politique, législatif et répressif mis en place par la France afin de tenir à distance les migrants est totalement aberrant. Loin d'être menacés par des « flux migratoires incontrôlables », ces territoires sont au contraire situés dans un voisinage au sein duquel les populations ont historiquement toujours circulé. Leurs frontières d'invention récente ont ainsi artificiellement rompu d'intenses liens culturels et familiaux et transformé les cousins en « étrangers ». Pourtant, d'importants moyens policiers et techniques ont été déployés le long de ces frontières, au prétexte de répondre à une situation qui serait exceptionnelle et justifierait tous les abus.

Ce contexte déconnecté des réalités sociales ultramarines permet avant tout de donner libre cours à des pratiques policières et administratives qui vont encore au-delà des obstacles graves décrits dans les chapitres précédents pour la métropole. L'illégalité de ces pratiques n'est pourtant pas sanctionnée : il est en effet très difficile pour les étrangers de faire valoir leur droit au recours, dans des territoires où le juge peut rarement être saisi et où la lutte renforcée contre l'immigration sert de prétexte à l'absence d'un recours effectif, malgré les violations des droits qu'elle permet.

1. Éloigner sans entraves

1.1 Des pouvoirs extraordinaires alloués aux forces de l'ordre

En règle générale, le code de procédure pénale (CPP, art. 78-2) prévoit que tout contrôle d'identité doit être précédé par une réquisition écrite du procureur. Mais, en Guyane, en Guadeloupe, à Saint-Martin et Saint-Barthélemy ainsi qu'à Mayotte, la police est libre d'interpeller toute personne pour vérifier son identité et la régularité de son séjour sur une zone dite « frontalière » mais recouvrant en réalité l'essentiel de leur espace accessible⁽¹²⁵⁾. La police peut alors retenir la personne sans réquisition du procureur pendant 4 heures, et même huit à Mayotte (CPP, art. 78-3).

Ces pouvoirs accrus, peu encadrés et rarement soumis au contrôle de la justice, permettent toutes les pratiques abusives, car la plupart des étrangers privés de liberté en outre-mer sont éloignés avant que le juge des libertés et de la détention n'ait examiné la légalité de la procédure.

1.2 L'absence de recours suspensif

Il n'existe aucun recours suspensif de l'éloignement depuis la Guyane et Saint-Martin ainsi que, jusqu'en 2016, depuis la Guadeloupe et Saint-Barthélemy (Ceseda, art. L. 514-1 et L. 514-2).

Dans ces territoires :

- l'éloignement du territoire peut être mis à exécution dès l'interpellation, sauf dans le cas peu fréquent où l'autorité consulaire formule une demande de délai d'un jour franc ;
- le tribunal administratif peut être saisi en urgence (par un référé) selon les règles générales prévues par le code de justice administrative. Le juge peut alors suspendre l'exécution de la mesure d'éloignement en attendant de juger l'affaire plus en détail.

(125) Voir les cartes de la Guyane et de Mayotte réalisées par Migreurop

Mais avant le dépôt de la requête et jusqu'à la décision du juge, rien n'empêche l'exécution de l'éloignement forcé. Comme nous le verrons dans la section suivante, l'exécution de la mesure d'éloignement se produit généralement avant qu'un référé n'ait pu être déposé ou entre son dépôt et l'audience du juge.

Mayotte : une législation en transition

Ce n'est pas le Ceseda qui s'applique à Mayotte mais l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte.

La mention de la procédure d'éloignement est sobre : « L'arrêté prononçant la reconduite à la frontière ou l'expulsion d'un étranger peut être exécuté d'office par l'administration ». Il n'y a donc pas trace de la procédure du contentieux administratif « suspensif » prévue par les articles L. 512-1 à L. 512-4 du Ceseda, pas de mention non plus d'un quelconque jour franc.

Prochainement, cette ordonnance d'avril 2000 sera abrogée et le Ceseda s'appliquera à Mayotte, mais toujours partiellement, vu l'état du projet d'ordonnance déjà bien avancé qui doit être validé par le gouvernement. Le projet ne laisse aucun doute : les dérogations du Ceseda actuellement applicables dans une partie de l'outre-mer le seront aussi à Mayotte : pas de recours suspensif automatique contre les mesures d'éloignement ; délai de jour franc octroyé seulement à la demande du consulat du pays d'origine (article L. 514-1 du Ceseda).

La seule légèreté d'amélioration par rapport à la situation actuelle pourrait être l'éventuel jour franc à la demande d'une autorité consulaire. Mais il n'y a pas de consulat de l'Union de Comores à Mayotte, pays dont 95% des étrangers ont la nationalité ; et pas davantage de consulat de Madagascar d'où proviennent 4% d'étrangers. Dans la réalité, le jour franc ne s'appliquera pas plus que le recours suspensif.

1.3 Des exceptions injustifiables

La Constitution française (art. 73) prévoit que les lois et règlements sont les mêmes dans tous les départements. Toutefois, en outre-mer, des adaptations « *tenant aux caractéristiques et contraintes particulières* » sont prévues. Dans certains cas, des adaptations peuvent faire sens, lorsqu'il s'agit de dispositions liées au climat ou respectant des langues et des cultures locales.

En l'occurrence, dans les cinq territoires d'outre-mer concernés, c'est au nom d'une forte « pression migratoire », de l'éloignement de la métropole ou afin de limiter l'engorgement des tribunaux que le législateur a prévu des dispositions dérogatoires concernant les personnes étrangères.

Le Conseil constitutionnel ainsi que le Conseil d'État en ont toujours validé le principe⁽¹²⁶⁾ au nom de « *l'équilibre que le respect de la Constitution impose d'assurer entre les nécessités de l'ordre public et la sauvegarde des droits et libertés constitutionnellement garantis* ».

Telle n'a cependant pas été l'approche retenue par la Cour européenne des droits de l'Homme qui considère que si les États peuvent bien tenir compte dans leur politique migratoire de la situation particulière d'un territoire, ces spécificités ne peuvent justifier des atteintes à des droits fondamentaux⁽¹²⁷⁾ :

« Quant à la situation géographique de la Guyane, et à la forte pression migratoire subie par ce département-région d'outre-mer, le Gouvernement soutient que ces éléments justifieraient le régime d'exception prévu par la législation ainsi que son fonctionnement. Au vu du cas d'espèce, la Cour ne saurait souscrire à cette analyse(...) [S]i les États jouissent d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer aux obligations que leur impose l'article 13 de la Convention, celle-ci ne saurait permettre, comme cela a été le cas dans la présente espèce, de dénier au requérant la possibilité de disposer en pratique des garanties procédurales minimales adéquates visant à le protéger contre une décision d'éloignement arbitraire » (§ 97).

« [E]n ce qui concerne le risque d'engorgement des juridictions pouvant entraîner des conséquences contraires à la bonne administration de la justice en Guyane, la Cour rappelle que (...) l'article 13 astreint les États contractants à organiser leurs juridictions de manière à leur permettre de répondre aux exigences de cette disposition » (§ 98).

Or ces mesures d'exception donnent une excessive latitude à l'administration dans l'organisation des éloignements forcés, tout en la préservant du contrôle des juges. Ce déséquilibre des forces porte profondément atteinte aux droits fondamentaux.

(126) Décision n° 7-389 DC du Conseil constitutionnel, 22 avril 1997 ; décision n° 2003-467 DC du Conseil constitutionnel, 13 mars 2003 – Rejet de deux questions prioritaires de constitutionnalité concernant la compatibilité d'une dérogation avec le principe d'égalité et d'indivisibilité de la République : Conseil d'État, 4 avril 2011, n° 345661 et 1^{er} juillet 2011, n° 347322

(127) Ibid at 35

2. Des violations des droits quotidiennes sans réel contrôle des juges

Ces atteintes aux droits fondamentaux, au premier rang desquels le droit à un recours effectif, sont loin d'être marginales : en 2012, 27 968 expulsions étaient opérées depuis les territoires ultramarins concernés (dont 9 757 depuis la Guyane et 16 991 depuis Mayotte) contre 19 249 depuis la métropole⁽¹²⁸⁾.

2.1 Éloignements forcés invisibles

À l'image de la Guyane, où seulement un tiers des personnes éloignées de force sont placées en rétention, une large partie des expulsions sont exécutées – notamment vers les pays frontaliers – de manière invisible⁽¹²⁹⁾, selon des procédures rapides qui n'intègrent aucun accompagnement juridique et se déroulent à l'abri de tout regard extérieur aux forces de l'ordre.

À Mayotte, une personne interpellée peut être, sans contrôle, retenue dans les locaux de la police pendant huit heures (voir 1.1). C'est un délai suffisant pour avertir la préfecture qui ne tarde alors pas à établir un arrêté de reconduite à la frontière (APRF).

Quelle que soit son origine, la personne est alors presque toujours embarquée vers l'île comorienne d'Anjouan, soit directement, soit après un bref transit en rétention jusqu'au départ du prochain bateau. Par ailleurs, l'absence d'un soutien juridique systématique et les délais très courts de passage au CRA (voir 2.1.2), empêchent souvent toute contestation de la mesure d'expulsion avant son exécution.

Ces éloignements, exécutés en quelques heures à l'abri de tout regard extérieur, ne laissent aucune possibilité de contester les conditions de restriction de liberté, ni les possibilités réelles ou pas de faire valoir sa situation auprès d'un juge.

Mayotte : CRA et LRA loin des regards

Un CRA « indigne de la République »

Les conditions indignes de la rétention dans ce centre ont été unanimement condamnées (Commission nationale de déontologie de la sécurité en 2007, Cour des comptes en 2009, Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2010, etc.).

Malgré quelques améliorations récentes, les conditions restent lamentables ; la construction d'un nouveau CRA est annoncée depuis plusieurs années, mais toujours pas réalisée. En 2012, 16 707 personnes dont 2 575 enfants sont passées par ce CRA.

Alors que le centre n'est pas habilité à recevoir des mineurs et donc pas équipé en conséquence, près de 4 000 enfants y ont été placés en toute illégalité en 2013.

*Dans ces conditions matérielles fortement dégradées, le cadre juridique spécifique du CRA de Mayotte ne prévoit pas l'accompagnement juridique salarié pourtant assuré dans les autres CRA de France. Ce n'est qu'à titre bénévole et dans des conditions extrêmement contraintes que La Cimade y intervient ponctuellement. **Les personnes enfermées sont ainsi privées d'un soutien qui serait précieux pour saisir en urgence le juge administratif ou pour informer un avocat susceptible de le faire.***

Des LRA pour compléter la capacité du CRA

Selon les normes admises en métropole, la surface du CRA ne permettrait d'accueillir que 60 personnes. Sa capacité avait été fixée à 140 personnes par une commission ne disposant pas de ce pouvoir. Puis, par arrêté préfectoral du 20 décembre 2012, elle a été ramenée à 100 sur instruction du ministre de l'Intérieur ; il s'agissait selon ce dernier d'y assurer un accueil « plus digne ».

Or, depuis cette réduction, le préfet crée régulièrement des locaux de rétention administrative par arrêté « considérant qu'un nombre important d'étrangers entrés récemment, ou dont l'arrivée est prévisible, présente une menace à l'ordre public ». Ces LRA ne durent que 24 heures, bien assez en général pour effectuer la reconduite. Il en a été créé 29 entre le début de 2013 et la fin du mois de février 2014 ; parfois deux ou même trois en même temps, essentiellement dans la gare maritime de Dzaoudzi et dans les locaux de la gendarmerie de Pamandzi, mais aussi dans la gendarme-

(128) Chiffres du ministère de l'Intérieur. Le terme « expulsion » recouvre l'ensemble des éloignements forcés. Les « aides au retour » ne sont pas comptabilisées ici, bien qu'elles puissent également s'exercer de manière coercitive.

(129) En 2012, sur les 9 757 étrangers expulsés, 6 731 l'ont été dans les heures qui ont suivi leur interpellation et sans placement en rétention

rie de Mamudzou et dans les locaux de la direction départementale de la PAF⁽¹³⁰⁾.

Dans tous ces LRA, la gendarmerie exerce, sans aucun contrôle, la garde et la rétention des personnes. S'agit-il vraiment d'un accueil plus digne ?

Par ailleurs, **aucune information accessible ne permet de savoir où une personne interpellée est retenue**. Ses proches ou celles et ceux qui pourraient la soutenir (avocats, membres d'associations ou travailleurs sociaux) doivent commencer à la rechercher au CRA puis, s'ils ne l'ont pas trouvée, dans divers LRA dont la localisation est opaque. Cela retarde d'autant toute forme d'intervention urgente.

2.2 Un contentieux administratif presque impossible

Comme on l'a vu en 1.2, il est très exceptionnel de pouvoir saisir un juge avant l'expulsion. Et le cas échéant, le juge saisi d'un recours urgent en « référé-suspension » ne pourra pas audier l'affaire qui lui est soumise. Et pour cause : alors que les juridictions administratives d'outre-mer nécessitent, en pratique, un à sept jours en moyenne pour statuer selon la procédure « d'urgence » du référé (délai particulièrement court au regard des usages en métropole), les requérants sont bien souvent expulsés en moins de 48 heures et donc avant tenue de l'audience. De fait, alors même que les personnes sont placées en rétention, le temps de leur maintien dans ces centres soumis au régime dérogatoire est extrêmement court : environ 40 heures en Guadeloupe et Guyane (chiffres 2012) et environ 20 heures à Mayotte (chiffres 2011). Dans ce délai, il est très difficile pour les personnes de faire vérifier la légalité des mesures liées à leur expulsion.

Pour gagner du temps, un référé-liberté peut aussi être tenté (sans requête au fond), sous réserve de justifier d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. À Mayotte, tout va si vite que l'usage est d'envoyer au plus vite, par fax, la première page de la requête en référé-liberté avant de rédiger la suite dans l'espoir d'inciter ainsi la préfecture à interrompre l'exécution de l'éloignement.

Dans les rares cas où une requête en référé a été introduite, l'audience se tient donc presque toujours après l'exécution de l'éloignement. Au mieux, le juge constate alors l'illégalité de la mesure, parfois aussi la violation de droits fondamentaux. Mais il entérine presque toujours l'illégalité, notamment en conseillant parfois en termes vagues à la préfecture de faciliter le retour, ce qui n'est généralement pas suivi d'effet. Le juge semble répugner à compléter sa décision par une injonction à faire revenir la personne dans un très court délai, avec astreinte. Le Conseil d'État, saisi à deux reprises en appel, a récemment adopté la même attitude (voir section 3.4).

Dans le centre de rétention de Guyane, plusieurs dispositifs ont été mis en place par l'administration afin d'éviter les expulsions pour les situations les plus évidentes : à travers les libérations ordonnées gracieusement par la préfecture, ou par le biais d'un sursis au départ octroyé par la police aux frontières donnant un délai de 24 heures aux personnes en rétention pour compléter des débuts de preuves de vie familiale intense. Ces palliatifs, loin de garantir une vérification effective de la légalité des mesures d'éloignement, s'avère très insatisfaisants. D'une part, ils déplacent l'examen des situations pendant l'enfermement et non plus lors du contrôle de police. D'autre part, l'issue de la décision reste à la discrétion de la préfecture qui a, elle-même, décidé la procédure d'éloignement. De fait, l'éloignement forcé de personnes protégées contre une telle mesure est bien constatée par La Cimade présente dans ces centres de rétention.

À Mayotte aussi, un petit nombre de cas signalés à la préfecture par une association ou un avocat permettent d'interrompre l'expulsion. Quant aux interventions du juge administratif elles sont exceptionnelles, avec en 2013 un taux d'à peine cinq référés déposés et une suspension décidée par le juge pour mille décisions préfectorales de reconduite. Selon les statistiques relevées par la préfecture pendant les onze premiers mois de 2013, 95% des arrêtés de reconduite prononcés par la préfecture ont été exécutés (10 830 sur 11 433) alors qu'en métropole ce chiffre est de 23%, voire 14%⁽¹³¹⁾. Pour plus de 10 000 reconduites exécutées, sans compter les enfants, seulement 47 référés sont recensés dont 10 aboutissant à une suspension, 12 rejets et 21 audiences du juge postérieures à l'exécution de la reconduite (2 désistements, 11 « non-lieu à statuer », 8 non jugés)⁽¹³²⁾.

2.3 Un contrôle marginal du juge des libertés et de la détention

En dépit du caractère massif et peu contraint des conditions d'interpellation, la grande majorité des étrangers ne peuvent jamais faire examiner les conditions de leur interpellation et leur maintien en rétention par un juge des libertés et de la détention.

(130) Voir les 31 arrêtés créant ces LRA jusqu'en février 2014

(131) Selon les chiffres publiés par Eurostat sur la France en 2013, 84 890 obligations de quitter le territoire prononcées dont 20 140 ont été exécutées. Parmi ces 23%, 9% ont été exécutées vers un État membre de l'UE ; il s'agit de réadmissions. Le taux d'exécution à destination de pays hors UE est donc de 14%

(132) Statistiques de la direction de l'immigration de la préfecture de Mayotte, décembre 2013

En effet, le contrôle du juge judiciaire ne s'exerce que cinq jours après le placement en rétention. Il est bien rare qu'il ait l'occasion de s'exprimer, les étrangers étant fréquemment éloignés avant ou, plus rarement, libérés. À Mayotte, les expulsions sont tellement rapides que ce juge n'avait jamais pu exercer son contrôle jusqu'à une très récente décision.

Dans un contexte de multiples et graves abus en matière de conditions d'enfermement et d'interpellation, cette mise à l'écart du juge est particulièrement choquante. De fait, en 2013, depuis le CRA de Guyane, parmi les 6% de personnes présentées au juge judiciaire, 76% ont été libérées pour irrégularité de la procédure.

3. Des violations des droits récurrentes jamais sanctionnées

Les difficultés d'accès au juge, pour beaucoup inscrites dans les textes, accentuent les effets des nombreuses violations des droits dont sont victimes les étrangers privés de liberté et expulsés des territoires d'outre-mer. En l'absence d'un examen juridictionnel systématique de la légalité des décisions et des procédures, c'est l'impunité de pratiques illégales qui prévaut dans bien des cas.

3.1 L'absence d'examen de la situation des personnes

Comme nous l'avons évoqué plus haut, l'ancrage culturel et familial intense dans leur région des populations des cinq territoires ultramarins concernés par ce chapitre ne s'est pas effacé malgré les frontières françaises qui les entourent. Ainsi, la plupart des personnes désignées comme étrangères à Mayotte sont des Comoriens qui circulaient encore librement dans l'archipel il y a vingt ans et sont très proches des Mahorais malgré l'histoire récente. Selon l'INSEE, en 2012, 39 % des étrangers résidant à Mayotte y sont nés ; et 94 % de ceux qui ont plus de cinq ans y habitaient déjà en 2007.

C'est dire que nombreux sont ces « étrangers » interpellés qui devraient pouvoir faire valoir leur droit à une vie privée et familiale, voire leur nationalité française. Mais le court laps de temps généralement observé entre l'envoi du rapport de police à la préfecture et le moment où l'APRF est émis prouve que la préfecture se dispense systématiquement de tout examen de la situation administrative ou familiale de la personne concernée.

3.2 Mayotte : la chasse aux enfants

La protection des mineurs contre toute mesure d'éloignement est garantie par le droit français⁽¹³³⁾, comme par le droit international. Aucun enfant ne peut être expulsé, sauf s'il accompagne une personne qui exerce sur lui une autorité parentale.

À Mayotte, le nombre des enfants éloignés est extrêmement important et il est notoire depuis plusieurs années que cet interdit est régulièrement contourné de deux manières :

- soit en modifiant, dans l'APRF, la date de naissance de l'enfant qui se retrouve né le 1^{er} janvier de l'année qui le transforme en majeur ;
- soit par un rattachement fictif à l'arrêté de reconduite d'un adulte dépourvu de toute autorité parentale à son égard⁽¹³⁴⁾.

De surcroît, de très nombreux parents expulsés malgré un très fort ancrage à Mayotte préfèrent confier leurs enfants à des proches ou des voisins et tenter ensuite, au risque de leur vie, un retour en kwassa (embarcation légère) afin d'éviter à leurs enfants cette traversée dangereuse.

3.3 Guadeloupe : la ZA hors de toute norme

À l'instar des pratiques constatées en matière d'éloignement, les étrangers à qui l'entrée sur le territoire est refusée sont également enfermés dans des conditions particulièrement dégradées qui permettent rarement de faire valoir leurs droits devant un juge. Ainsi en est-il en Guadeloupe, où la zone d'attente est constituée d'une pièce unique exiguë munie de deux lits mais où un nombre illimité de personnes, hommes, femmes et enfants, peuvent être placés dans la plus grande promiscuité. En l'absence du local qui doit en principe être dédié à la visite d'un avocat, les entretiens ne sont entourés d'aucune garantie de confidentialité et ne peuvent *a priori* se dérouler que dans la salle de maintien de la zone d'attente, démunie de table ou de tout espace de travail adéquat, et le cas échéant en présence d'autres personnes maintenues.

(133) Ceseda, art. L. 511-4 ; ordonnance applicable à Mayotte, art. 39

(134) Ces usages ont notamment été relevés, en 2008, par la Défenseure des enfants et, en mars 2013, par la mission Mayotte conduite par Madame Yvette Mathieu au nom du Défenseur des droits.

Cette configuration porte fortement atteinte aux possibilités d'accompagnement juridique des personnes maintenues et porte préjudice, *de facto*, à la préparation de leur défense devant un juge.

3.4. Deux cas emblématiques

Les deux exemples cités ci-dessous illustrent les limites de l'accès au recours à Mayotte dont le caractère non suspensif n'empêche pas l'expulsion malgré l'illégalité des procédures, des pratiques appuyées par le Conseil d'État.

Les enfants M., de 3 et 5 ans

Les deux enfants M. ont 3 et 5 ans. Ils sont nés à Mayotte mais, en 2011, ils avaient été embarqués vers Anjouan avec leur mère. Celle-ci était revenue en kwassa à Mayotte et les avait confiés à des grands parents pour leur épargner cette traversée dangereuse. Par la suite, en raison d'une grave maladie de la grand-mère, les enfants ont dû rejoindre leur père qui réside légalement à Mayotte. Les deux enfants ont été interpellés et embarqués vers Anjouan en quelques heures malgré les démarches en urgence du père auprès des autorités, un signalement à la préfecture et l'amorce d'une requête en référé-liberté. Ils ont été « rattachés » arbitrairement à un autre passager du kwassa.

Saisi en urgence, le juge des référés a rejeté la demande d'une injonction à la préfecture d'assurer le retour des enfants. Selon le juge, « *alors même que la décision en cause est manifestement illégale, la situation des enfants, pour regrettable qu'elle soit, ne présente pas [...] un caractère d'urgence* ».

Le père a fait appel de cette décision auprès du Conseil d'État avec intervention volontaire à ses côtés de La Cimade et du Gisti et un avis communiqué par le Défenseur des droits. La requête a été rejetée. Le juge a considéré en effet qu'il n'y avait pas urgence, que la préfecture n'avait pas à assurer le retour des enfants le plus tôt possible, car les assurances données par le ministère au cours de l'audience étaient suffisantes.

Le ministère de l'Intérieur avait en effet fait valoir qu'il suffisait de demander au consulat de France aux Comores de délivrer aux enfants un visa de long séjour en vue du regroupement familial, un tel visa pouvant être accordé aux personnes qui possèdent un passeport comorien sous réserve de l'accord de la préfecture. Or le père avait vainement tenté cette démarche en 2012 et, selon tous les témoignages, il est loin d'être le seul.

Quatre mois après leur expulsion, il n'avait pas encore été possible de faire revenir ces enfants auprès de leur père⁽¹³⁵⁾.

S., adolescent de 14 ans

S. a 14 ans. Il est arrivé à Mayotte en 2011 avec sa mère à qui une protection au titre de l'asile a été accordée : S., sa mère et ses cinq frères et sœur résident donc à Mayotte en toute légalité. À la suite d'absences scolaires de ce jeune adolescent et à la demande de sa mère, un juge pour enfant a décidé un accompagnement éducatif en milieu ouvert par un éducateur de l'Aide sociale à l'enfance (ASE).

Interpellé une nuit, le jeune garçon est resté plusieurs heures au poste de police. Selon un compte-rendu, non signé, de son audition par la police, il aurait déclaré être né le 1^{er} janvier 1995, reconnu être en situation irrégulière et répondu à une liste de questions-réponses évidemment pré-remplies. À peine 45 minutes après la réception de ce rapport de police, la préfecture émettait un arrêté de reconduite qui reprenait cette date de naissance erronée. L'enfant a donc été considéré majeur et éloigné sans même que le procès-verbal ait été signé et sans que la préfecture effectue la moindre enquête sur sa situation personnelle – ce qui, dans ce cas eut été aisé en raison des protections accordées par la France à cette famille.

Saisi en référé, le tribunal administratif de Mayotte a reconnu l'illégalité de la procédure mais, comme de coutume, sans demander à la préfecture d'organiser le retour du mineur avec injonction à organiser son retour. Le tribunal a seulement précisé que « compte-tenu de l'isolement du jeune S., il appartient au préfet de Mayotte » de demander au consulat de France aux Comores de délivrer « dès que possible » une autorisation pour le retour de S.

La mère de l'enfant a fait appel de cette décision devant le Conseil d'État, afin que ce retour soit organisé dans les plus brefs délais. Elle a fait valoir l'extrême danger dans lequel cet enfant se trouve loin de Mayotte, notamment pour les motifs qui ont conduit sa famille à obtenir l'asile en France. Le Conseil d'État a rejeté la requête considérée sans objet sur le fondement d'assurances orales du ministère au cours de l'audience (CE, 19 février 2014, n° 375226).

Après cette décision, le gouvernement a été saisi en vue du retour de l'enfant par le Défenseur des droits et par le HCR. La Cour européenne des droits de l'Homme a elle-même interrogé le gouvernement sur les mesures

(135) Voir dossier sur cette affaire

prises à cette fin. Sous pression, le gouvernement a enfin cédé et permis au jeune S. de revenir à Mayotte le 10 mars 2014⁽¹³⁶⁾.

4. La condamnation de l'absence de recours effectif : quelles perspectives ?

Des voix se sont fait entendre depuis plusieurs années pour dénoncer les situations décrites ci-dessus. En voici deux, particulièrement claires :

– Observations du Comité des droits de l'homme des Nations unies (22 juillet 2008)

Aucun recours en justice n'est ouvert pour les personnes expulsées à partir [...] de Mayotte, ce qui serait le cas de 16 000 adultes et de 3 000 enfants chaque année, ni à partir de la Guyane française ou de la Guadeloupe [...]. L'État partie [la France] devrait veiller à ce que la décision de renvoyer un étranger, y compris un demandeur d'asile, soit prise à l'issue d'une procédure équitable qui permet d'exclure effectivement le risque réel de violations graves des droits de l'homme dont l'intéressé pourrait être victime à son retour.

– Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS, rapport 2008)

La Commission estime que ni les économies budgétaires, ni la primauté donnée aux résultats chiffrés en nombre de reconduites effectives aux frontières ne peuvent justifier l'abandon des cadres légaux d'intervention [...]. Elle a considéré que les irrégularités observées [en Guyane] dans les procédures diligentées et les détentions arbitraires qui en ont été la conséquence, méritaient des sanctions contre tous ceux qui avaient le pouvoir de les interdire [...]. Au vu des faits constatés lors de ses déplacements en outre-mer, la CNDS recommande l'abrogation des articles L. 514-1 et L. 514-2 du Ceseda dérogatoires [...] au motif que la pression migratoire y serait plus forte qu'en France hexagonale, mais qui, de fait, ne font qu'accroître les inégalités de droits et de traitement entre les personnes retenues.

4.1 Condamnation par la CEDH (arrêt *De Souza Ribeiro c. France*)

La question avait été posée par un Brésilien reconduit à la frontière après avoir introduit un recours non suspensif devant le tribunal administratif de Cayenne. Monsieur De Souza Ribeiro invoquait une violation de son droit au recours effectif (article 13 de la CESDH) ainsi que la violation de son droit à une vie privée et familiale (article 8 de la CESDH). La Cour européenne des droits de l'Homme lui a donné raison⁽¹³⁷⁾.

Cette décision va bien au-delà de l'affaire traitée. Elle impose la nécessité de pouvoir bénéficier d'un examen réel de sa situation et de pouvoir disposer d'un recours effectif. Elle considère que les circonstances locales ne sauraient permettre de déroger à ces droits fondamentaux.

« Lorsqu'(...) une expulsion risque de porter atteinte au droit de l'étranger au respect de sa vie privée et familiale, l'article 13 combiné avec l'article 8 de la Convention exige que l'État fournisse à la personne concernée une possibilité effective de contester la décision d'expulsion ou de refus d'un permis de séjour et **d'obtenir un examen suffisamment approfondi et offrant des garanties procédurales adéquates** (...) par une instance interne compétente fournissant des gages suffisants d'indépendance et d'impartialité » (§ 83).

En l'absence de recours suspensif, et au vu des délais de procédure extrêmement courts et de l'éloignement très rapide de l'étranger après son interpellation, on peut douter qu'un « examen suffisamment approfondi » de la décision puisse avoir lieu. Bien que la Cour ne le dise pas encore explicitement, **il semble ainsi qu'un recours suspensif soit indispensable pour permettre une application des garanties procédurales auxquelles se réfère la Cour.**

4.2 L'interprétation restrictive par la France

Trois circulaires et un bilan d'application

Afin de mettre en œuvre cet arrêt dont les dispositions s'imposent à la France, trois circulaires du 5 avril 2013 ont été adressées aux préfets de Guyane, de Guadeloupe (et de Saint-Barthélemy et Saint-Martin) et de Mayotte. Elles interprètent les conséquences à tirer de la condamnation de la France par cet arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Ces circulaires donnent aux préfets deux instructions :

- l'examen de la situation personnelle et familiale de chaque étranger interpellé et la motivation en droit et en fait de chaque mesure d'éloignement ;

(136) Voir dossier sur cette affaire

(137) Ibid at 35

– dans le cas où un référé aurait été introduit, « *un examen vigilant du ou des 'griefs' invoqués par le requérant [...] avant de mettre en œuvre l'éloignement* » permettant « *d'apprécier le cas échéant l'existence de 'griefs défendables', c'est à dire de moyens étayés et sérieux [...] de nature à justifier le report temporaire de la mise en œuvre de l'éloignement* ».

Concrètement, ces instructions se limitent à un peu de prudence avant l'exécution de la mesure, mais continuent à tenir la Justice à l'écart en donnant de facto compétence aux préfets pour évaluer l'opportunité du recours et ainsi décider de surseoir à l'exécution de l'éloignement, ce qui contrevient expressément au droit de recours effectif tel que défini par la Cour dans ses arrêts.

En juillet 2013, un bilan d'application de l'arrêt *De Souza Ribeiro c/ France* a été transmis par le gouvernement au conseil des ministres du Conseil de l'Europe dans le cadre du suivi des décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme. Le bilan conclut : « *Ces dispositions particulièrement claires et exigeantes pour protéger l'étranger contre toute précipitation de l'administration lors d'une procédure d'éloignement sont de nature à éviter que des situations semblables à celles constatée dans l'arrêt ne se reproduisent* ».

Les observations des associations contredisent néanmoins ces conclusions optimistes.

Poursuite des expulsions sans attendre la décision du juge

Si les premiers mois de l'année 2013 avaient donné quelque espoir que l'arrêt *De Souza Ribeiro c/France* soit respecté, y compris à Mayotte, ce frémissement a rapidement été battu en brèche. Depuis la Guyane et la Guadeloupe notamment, les expulsions de personnes présentant des liens personnels intenses en France ont rapidement repris, et ce sans attendre la décision du juge. À Mayotte des violations massives perdurent. À ce titre, une lettre envoyée par La Cimade, le Gisti et la Ligue des Droits de l'Homme a été envoyée le 6 février 2014 au Comité pour la prévention de la torture du Conseil de l'Europe pour alerter sur les atteintes au droit au recours effectif dans les territoires ultra-marins.

4.3 Une nouvelle mise en cause par le Défenseur des droits

Le Défenseur des droits est venu rajouter une nouvelle pierre à l'édifice en publiant le 4 février 2014 une décision n° MDS 2013-235 du 19 novembre 2013, dans une affaire concernant Mayotte, dans laquelle il souligne une fois de plus la gravité des atteintes à des droits fondamentaux depuis ce territoire, notamment en raison du régime d'exception plus largement en vigueur outre-mer.

En synthèse, le Défenseur des droits :

- constate le caractère irrégulier de certaines vérifications d'identité sur le territoire de Mayotte et recommande à cet égard une plus grande vigilance des autorités ayant en charge de les conduire ;
- relève que les dispositions légales applicables aux étrangers en situation irrégulière à Mayotte, et dans les autres territoires d'outre-mer concernés par le régime d'exception, rendent de facto inopérants les recours exercés contre les arrêtés de reconduite à la frontière. Il s'interroge sur l'opportunité du maintien d'un régime dérogatoire susceptible de priver les intéressés de leur capacité à faire valoir leurs droits ;
- regrette que la rapidité de traitement des cas individuels s'approche parfois d'une certaine précipitation qui n'est pas compatible avec l'exercice effectif des droits des personnes interpellées ;
- déplore les violations manifestes des dispositions de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000, interdisant les mesures d'éloignement de mineurs et recommande que la situation des enfants fasse l'objet d'une meilleure prise en compte à l'occasion des procédures de vérification d'identité et de l'examen des reconduites à la frontière ;

Au regard de ces éléments, **il recommande au gouvernement de prendre les dispositions utiles afin que les étrangers disposent, conformément à l'arrêt *De Souza Ribeiro c/ France* de la Cour européenne des droits de l'Homme, en date du 13 décembre 2012, d'un recours effectif pour contester un arrêté de reconduite à la frontière.**

Au-delà des graves conséquences personnelles pour ces étrangers expulsés sans véritable examen de situation, ces défaillances questionnent la réalité des engagements internationaux de la France en matière de respect des droits de l'Homme et exposent cette dernière à de nouvelles condamnations juridictionnelles.

De fait, les affaires des enfants M. et du jeune S. évoquées ci-dessus seront prochainement examinées par la Cour européenne des droits de l'Homme. D'autres suivront sans doute, ceci dans l'espoir de mettre fin à ce dispositif dérogatoire et à ses conséquences désastreuses.

Chapitre 4

Remarques conclusives : l'illusion d'un accès au juge ?

Il serait excessif d'affirmer qu'aucun recours effectif n'est accessible aux étrangers privés de liberté en France. Néanmoins, les témoignages et observations recueillis illustrent **le caractère aléatoire de l'accès à un recours effectif pour cette catégorie d'étrangers** : lorsque des procédures existent, elles sont loin d'être systématiquement engagées car nombre d'étrangers ne sont pas, de facto, mis en mesure d'exercer un tel recours contre leur éloignement. En outre, pour celles et ceux qui parviennent à soumettre une requête ou faire appel d'une décision, le recours n'est pas forcément effectif faute de présenter un caractère suspensif.

Le droit au recours effectif est pourtant une liberté fondamentale (cf. CE, réf., 13 mars 2006, *Bayrou et a.* n° 291118, CE, réf., 30 juin 2009, N° 328879 et CE, réf., 21 mars 2011, *Aboubakorova*, N°347232). Il est garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, par les articles 13 et 34 de la Convention européenne des droits de l'Homme et par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La Cour Européenne des droits de l'Homme définit ce droit au recours effectif comme un « *recours d'une célérité particulière, de plein droit suspensif, permettant un examen attentif et rigoureux* » (cf. CEDH, *MSS contre Belgique et Grèce*, n°30696/09, 21 janvier 2011).

En France, les conditions de réalisation de ce droit fondamental sont fragiles : ainsi qu'il l'a été dit, l'accumulation de situations dérogatoires et de cas d'exception laisse peu de place à la mise en œuvre du principe. En outre, lorsqu'il est expressément prévu par un texte, le droit au recours effectif est assorti de garanties procédurales faibles, trop souvent dépendantes de pratiques insuffisamment encadrées.

Les résultats de l'enquête menée par l'Observatoire de l'Enfermement des Etrangers amènent ainsi à mettre en avant un certain nombre de constats dont les plus préoccupants sont :

- l'augmentation significative du nombre d'éloignements d'étrangers au cours des cinq premiers jours de leur rétention, soit avant toute audience devant le juge des libertés et de la détention, garant des libertés individuelles et de la régularité de la procédure ayant abouti à la décision d'éloignement ;
- la possibilité d'éloigner un étranger avant même que la cour d'appel ou la cour administrative d'appel saisie d'une demande d'effet suspensif ne se prononce ; le double degré de juridiction est pourtant une garantie déterminante dans l'appréciation du droit au recours effectif, d'autant plus dans le cadre d'une procédure d'urgence menée par un juge unique ;
- l'absence, dans de nombreux cas, de recours effectif devant la juridiction administrative : recours contre la seule décision de placement en rétention (sur la base d'une décision de retour exécutoire) ou encore contre les mesures de réadmission. De même pour les étrangers incarcérés faisant très fréquemment l'objet d'une mesure d'éloignement notifiée le vendredi après-midi, dans un contexte ne permettant pas l'exercice d'un recours effectif ;
- la persistance de l'éloignement de demandeurs d'asile, y compris des primo demandeurs, avant toute audience devant la Cour Nationale du Droit d'Asile ;

Le témoignage d'un juge administratif évoque cette rupture profonde qu'a représentée la loi du 16 juin 2011 concernant le contrôle juridictionnel de la privation de liberté :

« *Un individu, un étranger, est d'abord une personne. La réforme de juin 2011 a complètement instrumentalisé le juge administratif : on a fait primer le cadre purement administratif en stérilisant tout l'aspect relatif aux droits fondamentaux. Cette mesure fait fi de la liberté d'aller et venir. En empêchant le JLD d'intervenir, on a foulé aux pieds un des principes fondamentaux du droit, car la privation de liberté va plus loin que le refus du droit au séjour. L'examen du droit au séjour est passé avant le respect des libertés fondamentales* »⁽¹³⁸⁾.

A ce contexte juridique s'ajoute le constat d'une inégalité des armes qui tient à l'urgence dans laquelle est placé l'étranger (charge de la preuve très lourde pour la défense), à la **privation de liberté** (exercice des droits, travail des associations, réunion des pièces de dossier), et plus généralement au **manque de moyens mis à disposition d'une population souvent isolée, sans grands moyens financiers, et a priori non francophone**.

L'absence de recours effectif a pourtant des conséquences néfastes, à la fois sur l'utilisation des ressources de l'État, mais aussi sur la perception qu'elle donne des étrangers séjournant en France. Elle conduit en effet à la mobilisation de ressources importantes, voire démesurées, pour enfermer et expulser des personnes sans

(138) Entretien 19 février 2014, juge administratif, Bobigny

s'assurer de la légalité de ces mesures : ce qui est vrai en métropole est caricatural outre-mer. Ces ressources humaines et financières pourraient être allouées différemment pour soutenir la mise en place d'un recours suspensif et une meilleure vérification des situations administratives individuelles : par exemple aux services de la préfecture, dans la tâche qui leur incombe d'analyser la situation individuelle des personnes avant d'envisager leur enfermement ; ou encore aux services des tribunaux administratifs et judiciaires, qui ne manqueraient pas d'être davantage sollicités.

Outre ses conséquences graves en termes de violation des droits fondamentaux, l'absence de recours effectif a un impact préoccupant sur l'image des étrangers en France. Les remarques de plusieurs juges, qui estiment que le report du passage devant le JLD à cinq jours est une façon de respecter le travail de l'administration, indiquent bien que la liberté individuelle des étrangers est désormais reléguée en arrière-plan, bien après leur statut administratif de migrants sans titre de séjour. A cet égard, la réforme introduite par la loi du 31 décembre 2012⁽¹³⁹⁾, censée avoir « dépenalisé » le séjour irrégulier, reste encore théorique et l'étranger est encore souvent perçu comme un délinquant.

L'utilisation par les différents gouvernements de données statistiques visant à dresser un bilan annuel du nombre de personnes éloignées du territoire omet étrangement de préciser combien de personnes ont été libérées parce que la justice a invalidé la décision de l'administration, ou combien de personnes ont été éloignées sans que la légalité de la rétention n'ait été intégralement contrôlée. L'opinion publique retiendra que plus ou moins d'étrangers ont été expulsés, sans se poser la question des entraves au droit au recours qui ont permis l'éloignement de plusieurs milliers d'entre eux.

Dans ce contexte, la formation, ainsi que la coopération entre les différents acteurs (administration, associations, barreaux, greffes, etc) présentent un enjeu majeur. Si l'assistance d'un avocat n'est ni une obligation ni un droit, on peut considérer qu'il s'agit d'une nécessité pour les étrangers privés de liberté, tant la procédure est complexe, les contraintes liées aux délais et aux voies de recours, l'absence d'accès à son propre dossier, la difficulté de fournir des pièces de dossier et la barrière de la langue constituent des obstacles quasi insurmontables.

Au carrefour entre impératifs liés au contentieux d'urgence (délais très courts) et besoins spécifiques des étrangers privés de liberté (difficultés liées à l'enfermement, population *a priori* non francophone), **la procédure oblige à une réactivité totale de la part des différents acteurs qui interviennent durant la période de rétention/maintien en zone d'attente.**

L'hétérogénéité des situations tient à la **variabilité des pratiques selon les juridictions**. L'organisation de barreaux et des tribunaux joue sur la façon dont le Ceseda est mis en œuvre mais aussi sur **l'état d'esprit** dans lequel les différents acteurs de la procédure se comportent. Il ressort de l'enquête que les **préfectures s'appuient souvent sur ces différences territoriales** pour transférer tel ou tel étranger dans un centre de rétention, le tribunal du ressort duquel il dépend étant estimé plus ou moins favorable à l'administration. Une pratique qualifiée par une vice-présidente de tribunal de grande instance de « *fuite du contentieux* » et d'« *atteinte au principe même du judiciaire* ». « *On ne choisit pas son juge* », commente-t-elle.

Des éléments très concrets, dont certains sont recensés dans le présent rapport, dépassent le caractère purement aléatoire d'une jurisprudence variable selon les tribunaux, ou d'une formation insuffisante en droit des étrangers. Des avocats, des associations, voire des juges, évoquent une « gestion partielle du contentieux ».

Ces dérives semblent pour beaucoup être liées aux **entorses répétées aux principes du procès équitable**. Le contentieux des étrangers privés de liberté apparaît ainsi très souvent comme un espace du droit à part, qu'il s'agisse des dérogations en vigueur outre-mer, des catégories exclues de tout recours suspensif, ou de la délocalisation des audiences.

Les garanties inscrites dans le Ceseda devraient permettre que la privation de liberté ne soit pas synonyme de privation des droits. Pourtant, qu'ils relèvent de la loi ou de la pratique, les obstacles ou dysfonctionnements identifiés dans ce rapport laissent penser que le droit au recours effectif demeure, à bien des égards, une illusion pour les étrangers privés de liberté qui, sans l'action associative, resteraient nombreux sans ressource ni soutien pour contester leur enfermement et la mesure d'éloignement dont il procède.

Au-delà des difficultés qui ont fait l'objet de larges développements dans le corps du rapport, un certain nombre de questions méritent d'être soulignées comme emblématiques des entraves à l'accès au juge.

(139) 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

1. Malaise des acteurs et crispation des comportements

Un des éléments prégnants de cette enquête a été le **malaise de beaucoup de professionnels vis-à-vis du « contentieux des étrangers »**. Outre les délais extrêmement courts imposés dans le traitement de la procédure, qui laissent davantage de place aux aspects techniques et à la gestion des dossiers qu'à la dimension humaine, de nombreux témoignages évoquent les vives tensions qui caractérisent l'environnement de travail.

L'étude a permis de mettre au jour combien les **pratiques et le comportement des acteurs jouent sur l'effectivité du droit au recours**. L'attitude de certains greffes (refus d'envoyer une décision par fax), de certains officiers de police (notification des droits expéditive et seulement en français), de certains juges (refus de « libérer trop » par principe), de certains avocats (absence au moment de l'audience, refus de faire appel) révèle une crispation des comportements et un dévoiement des fonctions au point que chacun en vient à perdre de vue ce que sont et son rôle et celui des autres acteurs.

Ce phénomène n'est pas anodin au regard des enjeux politiques qui s'invitent dans la procédure. **Finalement, c'est parfois l'accès au recours lui-même qui est vu au prisme des intérêts particuliers des uns ou des autres, et non comme un principe et un droit fondamental auquel tout requérant, y compris un étranger privé de liberté, doit pouvoir accéder.**

Ainsi, un officier de police ne s'attardera pas sur les explications relatives aux voies de recours pour remplir une « trame » de recours type laissée par l'association en l'absence de cette dernière, car cela reviendrait à « défaire le travail des collègues » qui ont interpellé l'étranger. L'accès effectif au recours est entendu ici comme une remise en question du travail des policiers.

Un avocat qui soulèvera pléthore de moyens parce que le temps dévolu à la préparation du dossier n'a pas permis d'étayer la plaidoirie avec un ou deux arguments précis sera perçu par le juge comme un défenseur trop « zélé » – voire jusqu'au-boutiste – de l'étranger. L'accès au recours effectif est entendu ici comme une utilisation exagérée et parfois infondée de la contestation d'une mesure devant un juge.

Un juge qui libérera « trop » sera considéré comme acquis à la « cause des migrants », ses décisions étant perçues comme un encouragement au maintien en situation irrégulière des étrangers sur le territoire.

Tous les témoignages recueillis révèlent un climat de travail très tendu, et une justice loin de s'exercer dans un climat de sérénité. Il est difficile de dissocier ce constat des enjeux politiques du contentieux des étrangers, exacerbés par le caractère xénophobe de certaines déclarations publiques.

De leur côté, les associations doivent-elles être un relais de l'action publique (marché public) ou un palliatif des manquements de l'État ? Le cadre juridique contraignant (recours non suspensifs, délais de recours), les limites de l'action associative au regard des moyens dévolus à l'exercice de sa mission (baisse des budgets prévus dans le cadre du marché public), la présence non systématique dans tous les lieux de privation de liberté, tout cela conduit certaines associations à s'opposer à une administration avec laquelle le dialogue est bien souvent rompu.

2. Étrangers invisibles pour une justice loin des regards

D'après les observations de l'OEE, **l'invisibilité des lieux et l'absence de regard extérieur semblent favoriser l'existence de pratiques dérogatoires et de comportements qui obstruent l'accès au recours effectif.**

Emblématiques de cette invisibilité, les LRA sont des espaces d'infra-droit. Les rares garanties prévues par le Cesda n'y sont que trop partiellement mises en œuvre. En zone d'attente, la brièveté de la procédure de refoulement, à laquelle s'ajoute l'absence de permanences d'avocats, conduit de nombreux maintenus à être renvoyés sans avoir fait valoir leurs droits devant un juge.

Il en va de même en prison où les étrangers sous le coup d'une mesure d'éloignement sont souvent isolés et confrontés à l'absence de dispositif garantissant leur possibilité de contester cette décision administrative devant un juge.

A cette invisibilité des étrangers s'ajoute l'invisibilité des lieux de justice. La tenue des audiences dans des annexes de tribunaux ou dans des salles bien souvent inaccessibles au public font partie des facteurs qui entravent l'accès au recours effectif.

A cet égard, l'enquête remet en cause la pertinence de l'argument du Conseil constitutionnel selon lequel : *« [L]e recours à des salles d'audience spécialement aménagées à proximité des lieux de rétention (...) [vise] à limiter des transferts contraires à la dignité des étrangers concernés »*⁽¹⁴⁰⁾, ainsi que celui des services du Contrôleur général des lieux de privation de liberté pour qui *« l'installation de l'annexe du TGI [au Mesnil Amelot] permet de faire revenir plus rapidement les personnes retenues au CRA après le jugement et donc de réduire le temps d'attente grâce à des escortes de retour plus fréquentes compte tenu de la proximité des lieux*⁽¹⁴¹⁾ ».

(140) Décision n°2003-484 DC du Conseil constitutionnel, 20 novembre 2003, loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité

(141) Échange par courrier électronique, 6 mars 2014

Or, la pratique montre que les temps d'attente n'ont pas significativement diminué, et que les escortes sous menottes perdurent.

Ainsi que l'a souligné le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe dans une lettre adressée à la Garde des Sceaux : « *Toute personne privée de liberté a le droit, en vertu de la Convention européenne des droits de l'Homme, d'introduire un recours devant un tribunal qui doit, non seulement être, mais aussi paraître indépendant et impartial. Or, ces délocalisations impliquent la tenue d'audiences à proximité immédiate d'un lieu de privation de liberté dans lequel est maintenu ou retenu le requérant. Ceci, ajouté au fait que ce lieu est placé sous l'autorité du ministère de l'Intérieur – lequel est également partie au litige –, risque de porter atteinte à l'indépendance et à l'impartialité du tribunal concerné, à tout le moins aux yeux du requérant⁽¹⁴²⁾ ».*

Les observations de l'OEE ont confirmé les craintes du Commissaire aux droits de l'Homme. L'« accès » au juge ne signifie pas seulement un accès physique. Le fonctionnement d'un tribunal, les outils qui y sont disponibles (bibliothèque, accès à internet), la publicité des audiences sont autant d'éléments constitutifs des conditions d'exercice d'un procès équitable.

3. Le rôle du juge et l'esprit de la loi

Les limites, inscrites dans le Ceseda, à l'accès au recours effectif, interrogent tout autant que les obstacles pratiques qui entravent sa mise en œuvre.

La liste est longue des embûches qui jalonnent la procédure : l'absence d'un service d'interprétariat systématique lorsque les requêtes doivent être soumises par écrit et en français, y compris pour les demandeurs d'asile ; l'absence de recours suspensif qui, dans la plupart des cas, réduit à néant l'effectivité de la requête ; les procédures dérogatoires et expéditives applicables en outre-mer pour permettre un renvoi plus rapide des étrangers ; les délais si courts qu'ils empêchent le juge judiciaire de contrôler la rétention dans plus de 60% des cas ; le recours suspensif exercé par le procureur pour faire obstacle à la libération par le JLD...

Ce contexte juridique renforcé par les pratiques crée inévitablement un rapport de forces inégal entre les étrangers et l'administration. Cette inégalité est vérifiable tout au long de la procédure et n'est pas le fait de simples dérives. Elle est intrinsèque à la loi. La loi du 31 décembre 2012 qui a dépénalisé le séjour irrégulier, pas plus que la réforme du Ceseda annoncée en mai 2014, ne sont de nature à corriger ce déséquilibre.

Le droit serait-il pensé comme discriminatoire à l'égard des étrangers privés de liberté ?

Pour certains, le Ceseda, en l'état, propose des garanties qui seraient suffisantes si elles étaient respectées.

Encore faudrait-il que l'étranger ait accès à un avocat. Encore faudrait-il que la personne soit mise en mesure de fournir des pièces à l'appui de sa défense. En pratique, l'isolement, la privation de liberté, les moyens limités de la défense, les procédures expéditives, l'absence de recours suspensif rendent le droit au recours irréalisable pour beaucoup d'étrangers. De même que, sur le papier, le séjour irrégulier n'est plus un délit et que les centres de rétention ne « relèvent pas de l'administration pénitentiaire », l'accès au juge n'existe que formellement, les moyens de l'exercer étant limités. Une avocate remarque : « *C'est le seul contentieux où on a l'impression que l'administration cherche à coincer l'administré⁽¹⁴³⁾* » : impossibilité de régulariser un dossier a posteriori, délais de recours très restreints, charge de la preuve revenant à l'administré qui doit montrer qu'une décision lui a porté grief.

En filigrane, c'est la question du rôle du juge lui-même qui se pose. Le juge est-il un « rempart ou un alibi »⁽¹⁴⁴⁾ ? N'ayant le contrôle que d'une phase de la procédure, doté de pouvoirs limités, le JLD, par exemple, peut-il vraiment se considérer comme garant des libertés individuelles ? « Fourre-tout hétéroclite ⁽¹⁴⁵⁾ » pour les uns, « procédure en trompe l'œil » ou « juge manchot ⁽¹⁴⁶⁾ » pour les autres : les magistrats rencontrés au cours de ce travail de recherche posent tous la question de la cohérence du rôle du juge. Est-il une caution d'une procédure sur laquelle il n'a de toute façon pas la main ?

Pour une magistrate forte de presque trente ans de carrière : « *On n'a pas l'impression de faire notre travail de juge. On ne me montre que ce qu'on a envie de me montrer. Il est souvent très difficile d'en extirper quelque chose de productif. On vous montre un segment de la procédure. C'est à se demander si ce n'est pas voulu pour affaiblir l'étranger, puisqu'on ne peut pas toucher aux éléments initiaux qui touchent à l'irrégularité* ».

(142) Lettre du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, à Mme Christiane Taubira, Ministre de la Justice de la France, *CommDH (2013) 22*, 2 octobre 2013

(143) Entretien 8 janvier 2014, avocate, Lille

(144) *Les formes multiples de l'enfermement, une nouvelle forme de « punitivité » ?*, Patrick Henriot (Syndicat de la Magistrature), publié dans GISTI (2012) *Immigration : un régime pénal d'exception*

(145) Entretien 21 janvier 2014, juge des libertés et de la détention, Nîmes

(146) Entretien 24 janvier 2014, vice-président TGI

Recommandations de l'OEE

Recommandation n° 1 :

Pour mettre fin à des conditions d'enfermement particulièrement dégradées et à un exercice des droits réduit à néant, il faut procéder à la fermeture immédiate des locaux de rétention administrative.

Recommandation n° 2 :

Par application du principe d'indivisibilité de la République et pour assurer l'égalité des droits sur l'ensemble du territoire français, il doit être mis fin au régime dérogatoire du droit des étrangers en outre mer.

Recommandation n° 3 :

Toute décision de refus d'entrée sur le territoire, toute mesure d'éloignement et toute mesure privative de liberté prise pour leur exécution doivent être assorties d'un recours suspensif d'exécution garantissant le contrôle systématique du juge administratif.

Recommandation n° 4 :

Pour garantir le respect des libertés individuelles des étrangers, le contrôle du juge judiciaire sur les mesures de placement en rétention ou en zone d'attente doit intervenir au plus tôt et avant toute exécution d'une mesure d'éloignement ou de refoulement.

Recommandation n° 5 :

Pour garantir le droit à un procès équitable, toutes les audiences doivent être tenues publiquement, au sein d'un tribunal et dans une salle facilement accessible. Il doit donc être mis fin à l'implantation dans les lieux d'enfermement de salles d'audience « délocalisées » destinées aux seuls étrangers.

Recommandation n° 6 :

Une permanence gratuite d'avocats doit être instaurée dans tous les lieux de privation de liberté des étrangers afin de leur garantir une assistance juridique effective à tout moment de la procédure. Ces permanences doivent être complémentaires d'une présence associative qui contribue à l'aide à l'exercice des droits.

Recommandation n° 7 :

Un interprète professionnel doit pouvoir intervenir à tous les stades de la procédure, y compris durant les entretiens avec l'avocat et les associations, et sa prise en charge financière par l'État doit être systématique.

Recommandation n° 8 :

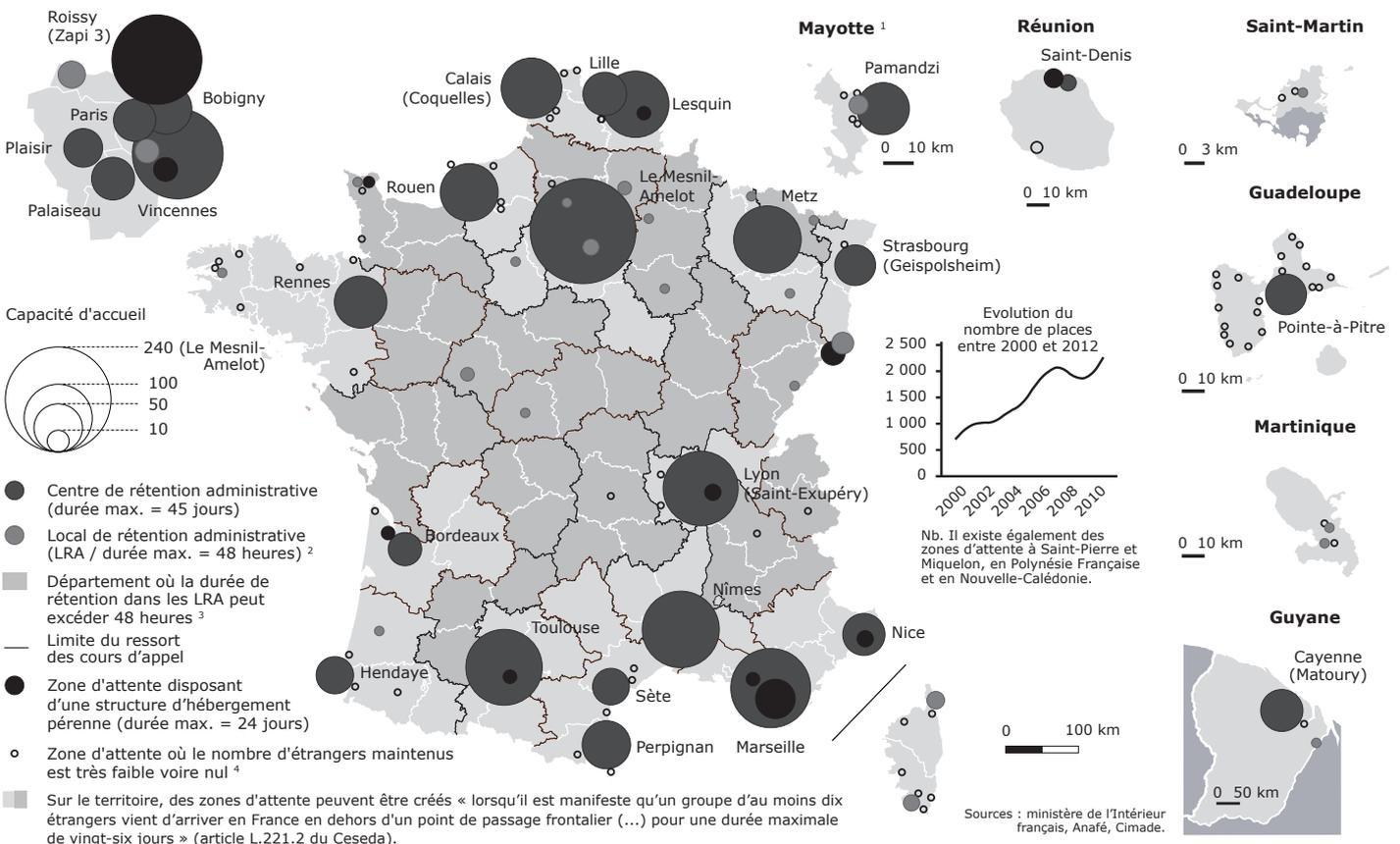
Il doit être immédiatement et définitivement mis fin à l'enfermement – sous quelque forme que ce soit – de tous les mineurs étrangers, aux frontières comme sur le reste du territoire français.

Annexes

Annexe 1 – L'archipel de la détention

Source : Migreurop

L'archipel de la détention (2012)



1. Le centre de rétention administrative de Pamandzi a une capacité officielle de 60 places mais 150 à 200 personnes y sont régulièrement détenues, alors que l'article R.551.2 du Cseseda mentionne que « les centres de rétention administrative (...) reçoivent, dans la limite de leur capacité d'accueil ».

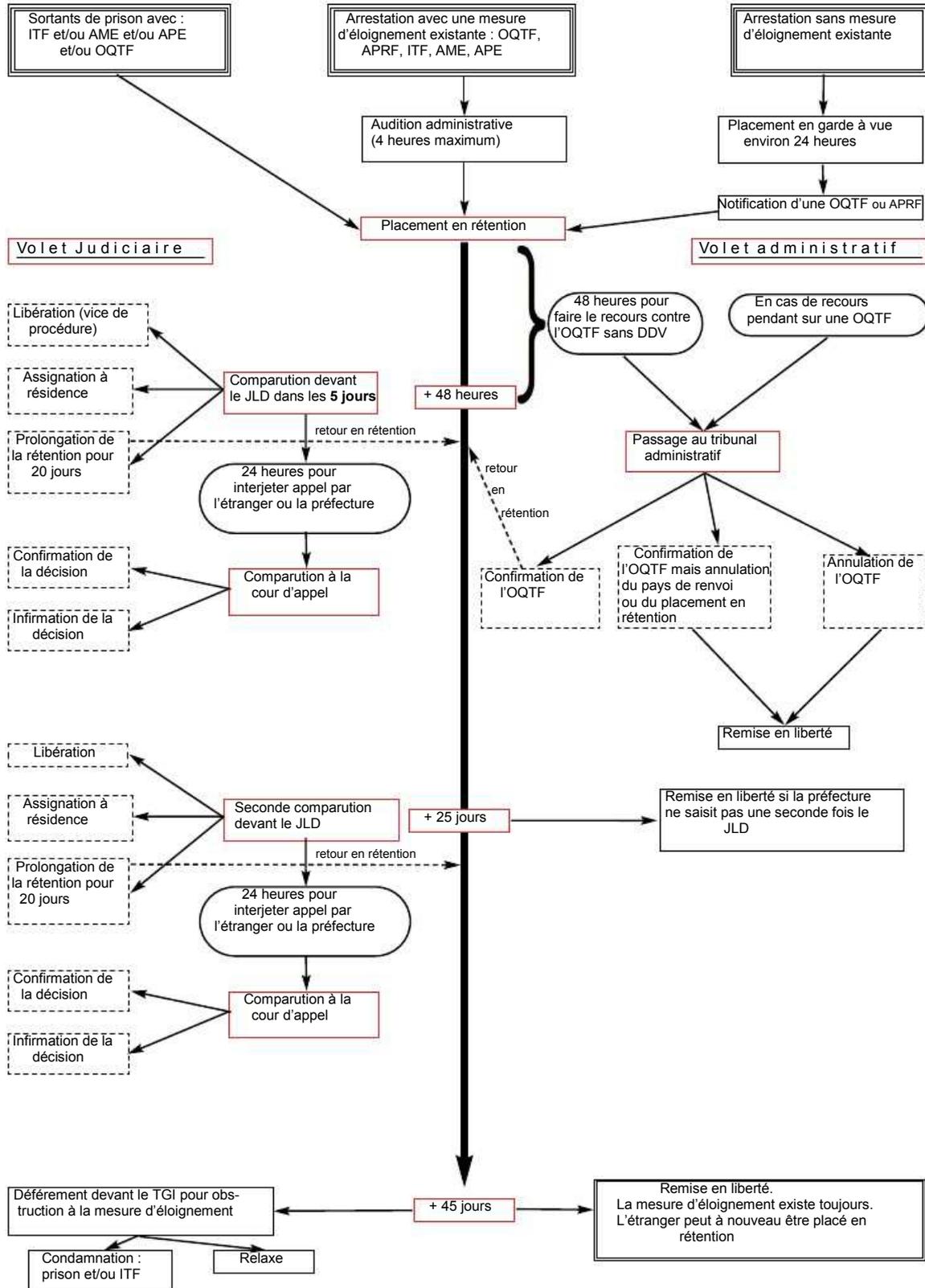
2. Selon l'article R.553.5 du Cseseda, les copies des arrêtés préfectoraux relatifs à la création de locaux de rétention administrative (LRA) à titre permanent ou pour une durée déterminée doivent être transmis au Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL). Or il n'en est rien. Il est en conséquence très difficile de connaître avec précision l'ensemble des LRA - qu'ils soient permanents ou temporaires - utilisés par les autorités.

3. Selon l'article R.551.3 du Cseseda, « en cas d'appel de l'ordonnance du juge des libertés et de la détention (...), s'il n'y a pas de centre de rétention administrative dans le ressort de la cour d'appel où se situe le local, l'étranger peut y être maintenu jusqu'à ce que le président de la cour d'appel ait statué. De même, en cas de recours contre l'arrêté de reconduite à la frontière, s'il n'y a pas de centre de rétention administrative dans le ressort du tribunal administratif où se situe le local, l'étranger peut y être maintenu jusqu'à ce qu'il ait été statué sur le recours ».

4. Ces zones d'attente sont définies par arrêté préfectoral comme toutes les autres, par contre elles ne disposent pas de structure d'hébergement. Dans ces lieux, lorsqu'une personne est arrêtée, elle est généralement placée par les autorités dans une chambre d'hôtel (réquisitionnée par la préfecture) voire maintenue à bord des bateaux de la marine marchande dans les ports.

Annexe 2 – La procédure de la rétention administrative

Source : La Cimade



Annexe 3 – Arrêté du 2 mai 2006 relatif à la rétention administrative et aux zones d'attente

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

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

Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, et la ministre de la défense,
Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu le 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,

Arrêtent :

Art. 1^{er}. – Le modèle de règlement intérieur mentionné à l'article 4 du décret du 30 mai 2005 susvisé fait l'objet de l'annexe au présent arrêté.

Art. 2. – Le présent arrêté sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 2 mai 2006.

*Le ministre d'Etat,
ministre de l'intérieur
et de l'aménagement du territoire,*
NICOLAS SARKOZY

La ministre de la défense,
MICHÈLE ALLIOT-MARIE

A N N E X E

Centre de rétention administrative de N.....

Règlement intérieur

TITRE I^{er}

CONDITIONS D'ACCUEIL

Article 1^{er}

Ne sont admis au centre que les étrangers pour lesquels la préfecture qui les envoie a réservé une place.

Article 2

L'accueil des étrangers faisant l'objet d'une mesure de rétention administrative en application de l'article L. 551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile se fait aux jours et heures ci-après :

Il peut se faire également en dehors des plages horaires susmentionnées après accord entre la préfecture à l'origine de la décision de placement et le chef de centre.

Article 3

A son arrivée au centre, le chef de l'escorte remet au greffe pour chaque étranger qu'il amène un dossier comprenant notamment une copie de la mesure dont l'étranger fait l'objet, une copie de l'arrêté préfectoral le plaçant en rétention et son procès-verbal de notification, le cas échéant, une copie de l'ordonnance de prolongation de la rétention, une copie de la réquisition du procureur en vue de la mise à exécution de l'interdiction du territoire à laquelle cet étranger a été condamné et une copie du procès-verbal de notification des droits en rétention.

Article 4

Dès leur arrivée, les étrangers retenus sont inscrits sur le registre de rétention, conformément aux dispositions de l'article L. 553-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Si la notification des droits en rétention n'a pas été faite préalablement à l'arrivée au centre de rétention administrative, celle-ci doit être réalisée immédiatement dans une langue que l'étranger comprend. Un procès-verbal de cette notification, signé par l'intéressé et l'agent notifiant, est établi. Ce procès-verbal doit comporter de manière lisible le nom et le grade de l'agent notifiant, ainsi que la langue dans laquelle l'étranger a été informé. Lorsqu'il est fait appel à un interprète, le nom et les coordonnées de ce dernier figurent au procès-verbal. L'interprète signe le procès-verbal dans l'hypothèse où son assistance ne s'est pas faite par téléphone ou par un autre moyen de télécommunication. Mention est faite, sur le registre de rétention, que l'étranger émarge, des références du procès-verbal de notification des droits.

L'étranger reçoit également notification des droits qu'il est susceptible d'exercer en matière d'asile. Il lui est notamment indiqué que sa demande d'asile ne sera plus recevable pendant la période de rétention si elle est formulée plus de cinq jours après cette notification. Un procès-verbal de cette notification, signé par l'intéressé et l'agent notifiant, est établi. Ce procès-verbal doit comporter de manière lisible le nom et le grade de l'agent notifiant ainsi que la langue dans laquelle l'étranger a été informé. Lorsqu'il est fait appel à un interprète, le nom et les coordonnées de ce dernier figurent au procès-verbal. L'interprète signe le procès-verbal dans l'hypothèse où son assistance ne s'est pas faite par téléphone ou par un autre moyen de télécommunication. Mention est faite, sur le registre de rétention que l'étranger émarge, des références du procès-verbal de notification des droits en matière d'asile.

Une copie du ou des procès-verbaux ainsi qu'un exemplaire du présent règlement, traduit dans une des 6 langues précisées dans l'arrêté interministériel du 2 mai 2006, leur sont remis.

Article 5

Les étrangers retenus doivent remettre au service d'accueil, en échange d'un reçu, tout objet coupant ou contondant qui serait en leur possession. A cet égard, ils peuvent faire l'objet d'une palpation de sécurité par un policier ou un gendarme de même sexe.

Article 6

Les étrangers retenus doivent remettre au service d'accueil, en échange d'un reçu, tout document officiel, émis soit par l'administration française, soit par l'administration de leur pays d'origine, susceptibles de permettre de déterminer leur identité et leur nationalité, sous peine de poursuites en application de l'article L. 624-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

(Eventuellement) Ils reçoivent un badge à leur nom et supportant leur photographie qu'ils doivent présenter à tout moment au personnel du centre.

Article 7

L'administration n'est pas responsable des valeurs que les étrangers retenus conservent. Ils peuvent déposer au service d'accueil les sommes d'argent, objets de valeur et documents qu'ils souhaitent mettre en sécurité. Un inventaire en est consigné sur un registre spécial et un reçu leur est remis. Ils ont accès à ce dépôt pendant toute la durée de leur rétention.

Tout ce qu'ils ont mis en dépôt ou qui leur a été retiré en application des articles 5 et 6 leur est restitué à leur départ.

Article 8

Les étrangers munis de bagages doivent les déposer, à leur arrivée, dans le local prévu à cet effet. Un reçu leur sera établi.

Ces bagages, clairement identifiés, resteront entreposés dans le local jusqu'au départ de l'étranger, qui les récupérera à ce moment-là. Il pourra y avoir accès, pendant son séjour, dans les conditions suivantes :

S'il n'a pas ses bagages à son arrivée, il peut se les faire apporter à tout moment pendant son séjour.

TITRE II

VIE QUOTIDIENNE

Article 9

Tout étranger retenu perçoit à son arrivée, à l'issue des formalités d'accueil, un nécessaire de couchage propre et un nécessaire de toilette (*en préciser la composition*). Un lit individuel lui est attribué pour la durée de son séjour.

Article 10

Pour des raisons de sécurité, il est interdit de fumer dans les chambres. Par ailleurs, celles-ci, de même que l'ensemble des locaux et équipements mis à la disposition des étrangers retenus, doivent être maintenus en bon état.

Article 11

Les équipements sanitaires (lavabos, w.-c., douches) sont à la disposition des étrangers retenus dans les conditions suivantes : (*s'il y a des restrictions ou des conditions particulières d'utilisation*).

Article 12

L'accès aux logements familiaux est exclusivement réservé aux membres des familles qui y sont logés. Les étrangers retenus peuvent circuler dans le centre dans les conditions ci-après (*périmètre autorisé, horaires, conditions particulières d'accès à certains lieux, restrictions dans certaines circonstances, etc.*).

Article 13

Les repas sont servis aux étrangers retenus aux lieux et aux horaires suivants : (*petit déjeuner, déjeuner, dîner*).

Les étrangers admis au centre après la distribution du repas du soir ont droit à un repas froid à Il en est de même pour les étrangers de retour au centre, à la suite d'un déplacement lié à la procédure de reconduite à la frontière, après la distribution du déjeuner ou du dîner.

Des aménagements aux menus, pour des raisons de santé, de religion ou d'âge (cas des très jeunes enfants) peuvent être demandés à

Sauf pour les familles, qui peuvent prendre leurs repas dans leur logement, les repas ne sont servis et ne doivent être pris qu'en salle à manger.

Article 14

La salle de loisirs et de détente est accessible de heures à heures. Les équipements (*les énumérer*) peuvent être utilisés dans les conditions suivantes.

(*Eventuellement*) Des jeux pour enfants (ou d'autres matériels de loisir) sont disponibles auprès de

Article 15

Si un étranger retenu a un besoin sérieux de se procurer un bien de consommation courante non disponible au centre, il peut le commander à L'objet de la demande et le montant de la somme avancée devront être mentionnés sur un registre. Sous réserve que la possession de ce bien ne soit pas incompatible avec les mesures administratives en cours d'exécution, celui-ci lui sera remis dans un délai maximum de 24 heures avec une facture et, le cas échéant, la monnaie.

Article 16

Des cabines téléphoniques sont à la disposition des étrangers retenus en permanence pour appeler en France et à l'étranger, ou se faire appeler (le numéro d'appel est inscrit sur la cabine). Le montant des communications est à la charge des utilisateurs. Des cartes de téléphone peuvent être achetées au distributeur automatique ou

Les téléphones portables sont autorisés, hormis ceux munis d'un appareil photographique numérique qui sont confisqués et déposés au coffre contre reçu. Ils sont restitués lors du départ définitif de l'étranger du centre.

Article 17

En cas de trouble à l'ordre public ou de menace à la sécurité des autres étrangers retenus, le chef de centre pourra prendre toute mesure nécessaire pour garantir la sécurité et l'ordre publics, y compris celle visant à séparer physiquement l'étranger causant le trouble des autres retenus. Mention des mesures prises ainsi que la date et les heures de début et de fin seront mentionnées sur le registre de rétention.

TITRE III

DISPOSITIONS SANITAIRES ET SOCIALES

Article 18

Les soins à l'intérieur du centre, y compris la distribution de médicaments, sont exclusivement dispensés par du personnel médical agréé par l'administration.

L'infirmerie du centre est accessible aux étrangers retenus dans les conditions suivantes :

Un médecin y donne des consultations aux jours et heures ci-après :

Un infirmier y assure des permanences aux jours et heures ci-après :

En cas de nécessité, il est possible de consulter un médecin ou un infirmier en dehors des heures susmentionnées en demandant à

Article 19

Les agents de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) ont pour mission de répondre à toutes les questions des étrangers retenus concernant la vie au centre et l'organisation matérielle de leur départ. Ils sont habilités à effectuer pour le compte de ces derniers toute démarche à l'extérieur, notamment la récupération de bagages ou la clôture de comptes bancaires.

Ces agents se tiennent à la disposition des étrangers aux jours, heures et lieux suivants :
A défaut, ou en dehors des périodes susmentionnées, ils peuvent être joints par l'intermédiaire de

TITRE IV

DROITS SPÉCIFIQUES ET PROCÉDURE JURIDIQUE

Article 20

Les étrangers retenus peuvent recevoir la visite de toute personne de leur choix dans les conditions suivantes :

– les visites sont autorisées aux jours et heures suivants : ; les mineurs non accompagnés ne sont pas admis aux visites ;

– les visiteurs doivent se soumettre obligatoirement au contrôle de sécurité prévu au moyen de

Les visiteurs sont reçus dans les locaux prévus à cet effet. Si les retenus souhaitent avoir avec eux une conversation confidentielle, les visites peuvent également s'effectuer dans des boxes réservés en priorité aux avocats et aux consuls, s'il y en a un de libre.

Par dérogation, les interprètes bénéficient des horaires de visite suivants :

Les avocats ont un droit de visite permanent à l'intérieur du centre.

Article 21

Les représentants consulaires ont accès au centre sur rendez-vous, sans condition de jour ni d'heure. Sur justification de leur qualité, ils ne sont soumis qu'à un contrôle de sécurité visuel, sans fouille de leur vêtement ni de leurs bagages et sans passage sous les portiques de détection. Ils s'entretiennent avec leurs ressortissants ou présumés tels dans le local prévu pour les visites, et, s'ils le demandent, hors la présence de personnel de garde, afin de maintenir la confidentialité de l'entretien.

Article 22

Tout étranger retenu peut, à tout moment, saisir les tribunaux (tribunal administratif, tribunal de grande instance ou cour d'appel) par télécopie dans les conditions suivantes (*les préciser*).

Dans l'hypothèse où le recours est effectué par la télécopie du greffe du centre de rétention, la date et l'heure du dépôt de la requête, ainsi que sa nature et le numéro auquel elle a été transmise, doivent être inscrits sur un registre émarginé par l'étranger.

Inversement, lorsqu'un étranger retenu est convoqué, ou doit se présenter, devant un tribunal, il doit en être informé par l'administration du centre le plus tôt possible.

Article 23

L'association conventionnée par l'Etat en application de l'article 11 du décret n° 2005-617 du 30 mai 2005 tient une permanence tous les

Son représentant se tient (*lieu*) (*jours*) de heures à heures.

En dehors de ces périodes, il peut être joint par téléphone au (*numéro*).

Article 24

Les étrangers retenus sont prévenus dès que possible par l'administration du centre des déplacements qu'ils auront à effectuer dans le cadre de la procédure d'éloignement dont ils font l'objet. Ils peuvent à tout moment solliciter un entretien sur leur dossier avec un représentant qualifié de l'administration. Celui-ci lui sera accordé dans les 24 heures.

Annexe 4 – Recensement des zones d'attente - métropole

Source : Anafé

	DEPARTEMENT		ARRETE CREATION	Permanente	Temporaire	ADRESSE
	DOUANES	AUBE	10	29/10/2012		1
AVEYRON		12	10/07/2012		1	Aéroport de Rodez-Marcillac
CHARENTE-MARITIME		17	27/11/2009		1	Port autonome de La Rochelle
CHARENTE-MARITIME		17	27/11/2009		1	Aéroport de La Rochelle-Ile de Ré
CÔTES-D'ARMOR		22	08/10/1992		1	Aéroport de Saint Brieuc
DORDOGNE		24	16/07/2012		1	Aéroport de Bergerac-Roumanière
FINISTERE		29	03/02/1993	1		Port de Brest Foyer des gens de mer 44 quai de la douane 29200 BREST
FINISTERE		29	03/02/1993		1	Aéroport de Quimper 29700 PLUGUFFAN
FINISTERE		29	03/02/1993		1	Port de Roscoff 29862 ROSCOFF
FINISTERE		29	03/02/1993	1		Aéroport de Brest 29490 GUIPAVAS
GIRONDE		33	14/10/1999		1	Port autonome de Bordeaux
HERAULT		34	09/08/2002	1		Aéroport de Montpellier
ISERE		38	14/08/1992	1		Aéroport de Grenoble-Saint-Geoirs
LOIRE		42	07/05/1998	1		Aéroport de Saint-Etienne-Bouthéon
LOT-ET-GARONNE		47	20/09/2012		1	Aéroport d'Agen-La Garenne
MANCHE		50	15/01/1993		1	Port de Granville
MANCHE		50	15/01/1993		1	Aéroport de Cherbourg-Mauperthus
PYRENEES-ATLANTIQUES		64	27/03/1995 23/10/2002		1	Aéroport de Pau
PYRENEES-ATLANTIQUES		64	29/01/1997	1		Port de Bayonne
HAUTES-PYRENEES		65	14/05/2013		1	Aéroport de Tarbes-Lourdes
PYRENEES-ORIENTALES		66	05/01/1995 modifié le 16/08/2005	1		Port de Port-Vendres Hôtel Saint-Elme 2 quai Pierre Forgas 66660 PORT- VENDRES
PYRENEES-ORIENTALES		66	27/08/1998	1		Aéroport de Perpignan (hall aérogare) Hôtel Novotel RN KM 9 66600 PERPIGNAN-RIVESALTES
HAUTE-SAVOIE		74	23/04/1993		1	Aérodrome d'Annecy-Meythet
SEINE-MARITIME		76	06/10/1995 modifié les 14/04/1998 et 29/04/2002	1		Port autonome de Rouen Hôtel Kyriad 14 quai Gaston Boulet 76000 ROUEN
SEINE-MARITIME		76	06/10/1995		1	Aérodrome du Havre-Octeville
SEINE-MARITIME		76	06/10/1995		1	Aéroport de Rouen-Vallée de Seine

PAF	ALPES-MARITIMES	6	17/10/1992 22/11/2010	1	Aéroport de Nice Côte d'Azur Terminal 1 - 06088 NICE
	ALPES-MARITIMES	6	modifié le 23/02/2012	1	Aéroport de Nice Côte d'Azur Terminal 2 - 06088 NICE
	AUDE	11	n° 2009-11-1413	1	Hôtel l'Escale 2 rue Barbès 11210 PORT-LA-NOUVELLE
	BOUCHES-DU-RHONE	13	01/06/2006 21/12/2012	1	Aéroport de Marseille-Provence 13727 MARIGNANE CEDEX
	BOUCHES-DU-RHONE	13	24/04/2009	1	18 boulevard des Peintures 13014 MARSEILLE
	CORSE-DU-SUD	20	17/08/1992 et n° 199-0007 du 18/07/2011	1	Port d'Ajaccio
	CORSE-DU-SUD	20	n° 199-0008 du 18/07/2011	1	Port de Bonifacio
	CORSE-DU-SUD	20	n° 199-0006 du 18/07/2011	1	Aéroport de Figari
	CORSE-DU-SUD	20	17/08/1992 et n° 199-0005 du 18/07/2011	1	Aéroport d'Ajaccio-Napoléon Bonaparte
	HAUTE-CORSE	20	n° 1233 bis du 29/07/1992	1	Aéroport de Calvi-Sainte-Catherine
	HAUTE-CORSE	20	n° 1233 bis du 29/07/1992	1	Aéroport de Bastia-Poretta
	HAUTE-CORSE	20	n° 1233 bis du 29/07/1992	1	Port de Calvi
	HAUTE-CORSE	20	n° 1233 bis du 29/07/1992	1	Port de Bastia
	HAUTE-GARONNE	31	05/09/2013	1	Aéroport de Toulouse-Blagnac Aérogare de Toulouse-Blagnac 2ème étage - Hall C 31700 BLAGNAC
	GIRONDE	33	05/09/1996 14/10/1999 17/11/2006 27/05/2009	1	Aéroport de Bordeaux-Mérignac RDC Aérogare 1 - Local 1E471 - Possibilité si nécessaire Hôtel Travel Inn - 91 avenue JF Kennedy 33700 MERIGNAC
	HERAULT	34	n° 01-667 du 21/03/2013	1	Port de Sète (Bât. du CRA séparé de la ZA) 15 quai François Maillol 34200 SETE
	ILLE-ET-VILAINE	35	05/04/1996 abrogé le 19/02/2010	1	Port de Saint-Malo (Locaux de la PAF, les gares maritimes du Naye et de la Bourse) 35400 SAINT-MALO Nuit : Hôtel de l'Europe 44 bd de la République 35400 SAINT-MALO
	LOIRE-ATLANTIQUE	44	05/10/2006 03/03/2010	1	Aéroport de Nantes-Atlantique 44340 BOUGUENAIS Hôtel Escale Océania ou à défaut Hôtel Océania - zone aéroportuaire - Commune de Bouguenais

MANCHE	50	15/01/1993 modifié le 15/01/2007	1	DDPAF de Cherbourg 25 ter rue Dom Pedro 50107 CHERBOURG CEDEX
--------	----	--	---	---

P A F	NORD	59	26/04/1994	1	Aéroport de Lille-Lesquin 59812 LESQUIN CEDEX
	NORD	59	28/04/1995	1	Gare de Lille-Europe boulevard de Leeds 59000 LILLE
	OISE	60	05/08/2011	1	Route de l'aéroport 60000 BEAUVAIS-TILLÉ
	PAS-DE-CALAIS	62	13/09/1996	1	Hôtel 6 boulevard des alliés 62100 CALAIS
	PYRENEES-ATLANTIQUES	64	n° 130-0007 du 10/05/2011	1	Aéroport de Biarritz - 7 esplanade de l'Europe - 64600 ANGLET (salle embarquement n° 2) Nuit : Hôtel Ibis (Loustau) 1 place de la République 64100 BAYONNE Hôtel Amarys boulevard Marcel Dassault 64200 BIARRITZ
	PYRENEES-ATLANTIQUES	64	29/01/1997	1	Hôtel Saint-Bernard 6 pont Saint-Bernard 64100 BAYONNE
	BAS-RHIN	67	28/07/1992 16/09/2010	1	Aéroport de Strasbourg-Entzheim (salle de Haute Sécurité) 67960 ENTZHEIM
	HAUT-RHIN	68	n° 98841 du 04/08/1992	1	Aéroport de Bâle-Mulhouse 68300 SAINT-LOUIS
	RHONE	69	12/04/2001 et n° 184-0002 du 03/07/2013	1	Aéroport de Lyon-Saint-Exupéry BP 106 69125 LYON AEROPORT
	SAVOIE	73	01/06/1995	1	Gare ferroviaire 73500 MODANE
	SEINE-MARITIME	76	06/10/1995 modifié le 29/10/1999	1	Port autonome du Havre Maison des gens de mer 44 rue Voltaire - 76600 LE HAVRE
	VAL-DE-MARNE	94	n° 3811 du 05/08/1992	1	Aéroport D.PAF d'ORLY 2ème étage - SUD 111 94396 ORLY AEROGARE Cedex Nuit : Hôtel IBIS - Orly Sud - BP 151 - 94541 ORLY AEROGARE Cedex
	VAL-D'OISE	95	n° 001-004 du 08/01/2001	1	Aéroport de Roissy CDG 219 rue du Noyer du Chat (bâtiment 3920) 95700 TREMBLAY-EN-FRANCE

Recensement des Zones d'Attente - Outre-Mer						
P A F	DEPARTEMENT		ARRETE CREATION	Permanente	Temporaire	ADRESSE
	GUADELOUPE	##	n° 92-815 du 14/09/1992	1		Aéroport Pôle Caraïbes Mome Mamiel 97139 LES ABYMES
	MARTINIQUE	##	n° 050983 du 07/04/2005 et 29/12/2006	1		Aéroport Aimé Césaire 97232 LE LAMENTIN
	GUYANE	##	n° 1561 bis du 14/08/2000	1		Aéroport international Cayenne Félix-Eboué - RN 4 Route de Rochambeau 97351 MATOURY
	REUNION	##	n° 3486 du 21/12/1998	1		Aéroport de Pierrefonds Nuit : Aéroport Roland Garros 97438 SAINTE-MARIE
	REUNION	##	n° 1046 du 23/05/2000	1		Aéroport de Roland Garros 97438 SAINTE-MARIE
	SAINT-PIERRE- ET-MIQUELON	##	30/12/1994		1	Port et Aéroport de Saint-Pierre Hotel Sofitel Meava Beach
	MAYOTTE	##	n° 296 du 25/04/2012	1		Aéroport de Pamandzi et Gare maritime de Dzaoudzi
	POLYNESIE- FRANÇAISE	##	21/02/2011 n° HC 947 du 21/07/2013		1	Aéroport de Tahiti Faa'a Hôtel Intercontinental Resort Tahiti 98704 FAA'A Hôtel Tahiti Airport Motel (en face de l'aéroport de Tahiti)
	NOUVELLE- CALEDONIE	##	n° 310 du 13/03/2000	1		Villa n° 79 Cité Verneilh-Tontouta 98890 Païta

Annexe 5 – Règlement intérieur de la zone d'attente de l'aéroport de Marseille



**MINISTRE DE L'INTERIEUR
DE L'OUTRE MER
ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

**REGLEMENT INTERIEUR
DE LA ZONE D'ATTENTE DE L'AEROPORT DE MARSEILLE PROVENCE**

**Article L117-7, L221-1 et suivants, L223-1 du CESEDA
Article 18 du décret du 30 mai 2005**

TITRE I- VOS DROITS

Article I.1 : situation Juridique

Vous êtes placé (e) en zone d'attente par un fonctionnaire habilité. Les motifs de votre non-admission vous ont été notifiés lors de votre refus d'entrée.

La durée de votre séjour en zone d'attente dépend de votre situation juridique et de la date prévue de votre départ. **Elle ne pourra en tout état de cause excéder 20 jours.**

Vous êtes libre à tout moment de quitter la zone d'attente pour une destination situé hors de France où vous êtes admissible.

Vous pouvez demander l'assistance d'un médecin ; d'un interprète et vous pouvez communiquer à votre demande avec un conseil ou une personne de votre choix. Pour ce faire, un publiphone (0442742368) est mis à votre disposition. Des cartes-téléphoniques pourront être achetées à vos frais par un fonctionnaire chargé de votre garde.

Article I.2 : demande d'asile

Vos déclarations seront prises par procès verbal par un fonctionnaire de police et seront transmises à l'Office de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Sur la base de vos déclarations, une décision relative à votre admission ou non-admission sur le territoire sera prise par le Ministre de l'intérieur après avis du Ministre des affaires étrangères.

Article I.3 : Présentation au Tribunal de Grande Instance d'Aix-en-Provence ou de Marseille (L222-1 et suivants)

Vous serez présenté devant le juge des libertés et de la détention à l'issue des 4 premiers jours de maintien puis si nécessaire au bout des 8 jours suivants. Cette présentation devant le juge des libertés et de la détention a pour objet l'examen de votre maintien en zone d'attente pendant un délai maximum de 20 jours. Le magistrat décidera ou non la prolongation du maintien en zone d'attente. Si vous n'avez pas d'avocat, un avocat commis d'office vous assistera à l'audience.

Article II.1 : La Fouille

Pour des raisons de sécurité dans les locaux de la zone d'attente, lors de votre arrivée en zone d'attente, une fouille sera effectuée par un fonctionnaire de votre sexe.

Les objets et matières coupant ou pouvant être dangereux vous sont retirés. Vous remettrez également tout objet susceptible de produire une flamme ou une étincelle et par conséquent de mettre le feu à une matière inflammable, (briquets, allumettes, etc....).

Vous conservez, sous votre responsabilité, l'ensemble de vos valeurs et effets personnels.

Article II.2 : Les documents

Vos documents et titre de voyage ainsi que les documents d'identité sont conservés par le service. Si vous partez vers une destination située hors de France, ils vous seront rendus par le personnel de bord (avion ou bateau). En cas d'admission sur notre territoire, ils vous seront restitués.

Un exemplaire de chacun des documents relatifs aux procédures vous concernant établis à la frontière vous sera remis.

Article II.3 : Le Registre de placement en zone d'attente

Le chef de poste inscrit sur ce registre votre état-civil, les dates et heures des décisions de placement et de maintien en zone d'attente, votre provenance, les dates et heures prévues de votre départ. Vous devez signer ce registre.

TITRE III- LE SEJOUR**Article III.1 : L'hébergement**

La zone d'attente est aménagée de deux chambres équipées de sanitaires. Un nécessaire de toilette fournis par la compagnie aérienne concernée vous sera remis à votre arrivée.

Article III.2 : Les repas

Trois repas par jour vous seront servis dans votre chambre, fournis également par la compagnie aérienne concernée.

Article III.3 : Le téléphone

Un publicphone (0442742368) est mis à votre disposition et des cartes téléphoniques pourront être achetées à vos frais par un fonctionnaire chargé de votre garde.

Article III.4 : La surveillance

Vous pourrez signaler tout problème ou difficulté aux fonctionnaires assurant la surveillance au moyen de l'interphone à votre disposition dans la chambre.

Article III.5 : Interdiction de fumer

Pour votre sécurité, et pour prévenir les risques d'incendie, il est formellement interdit de fumer dans les chambres. Durant votre séjour vous serez autorisé à fumer dans un espace situé à l'air libre et prévu à cet effet.

Article III.6 : La discipline

Comme toute les personnes placées en zone d'attente, vous devez vous conformer aux consignes données par les fonctionnaires de police assurant la surveillance. En cas de tentative de fuite, résistance par la violence ou par l'inertie physique aux consignes qu'ils donnent ou s'ils se trouvent placés en état de légitime défense d'eux-mêmes ou d'autrui, ils peuvent avoir recours à la contrainte.

Si le comportement d'une personne placée en zone d'attente ne permet pas son maintien en collectivité, une mesure d'isolement peut être prise à son égard par le responsable de la surveillance, qui en avise immédiatement le chef de quart ou ses adjoints.

La mesure d'isolement n'est appliquée que pendant le temps strictement nécessaire au rétablissement d'un comportement compatible avec la vie en collectivité. L'opportunité de la prolongation de la période d'isolement doit être confirmée par un examen médical dans un délai de 24 heures.

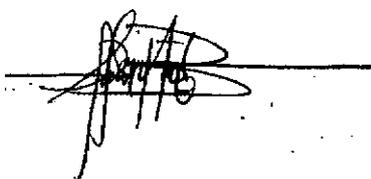
Une mesure d'isolement pourra être prise si la personne placée en zone d'attente :

- Menace ou injurie les fonctionnaires de police assurant la surveillance, le personnel de service chargé de l'entretien des locaux, d'autres personnes placées en zone d'attente ou bien des visiteurs,
- Commet des dégradations,
- Use de violence,
- Est victime d'une crise mettant en danger sa vie, son intégrité physique ou celle d'autrui. Une mesure d'isolement sera prise en cas d'absolue nécessité et dans l'attente de médecin, celui-ci prolongeant ou non la mesure.

La personne isolée peut demander l'assistance d'un médecin.

La personne isolée peut recevoir des visites, sauf contre-indication médicale.

NB : En raison de l'absence de chambre d'isolement dans la zone d'attente du Service de Police aux Frontières de l'aéroport de Marseille Provence, la personne dont le comportement nécessitera un isolement, pourra être transférée sur la Zone d'attente du Canet à Marseille.



L'INTENDANT

Re 17/08/12
à 17h45

Article III.6 : Les visites de personnes extérieures

Vous pouvez recevoir la visite de personnes extérieures à la zone d'attente : avocat, interprète, famille ou toute autre personne de votre choix. Si vous êtes non admis(e) ou en transit interrompu, vous pouvez en outre recevoir la visite d'un membre de votre représentation diplomatique. Les visites qui ne doivent pas entraver le fonctionnement du service, doivent être autorisées par un représentant du service chargé du contrôle aux frontières. Les visiteurs peuvent apporter des objets, des documents, de la nourriture, des boissons, etc., à l'exception des objets ou matières coupants ou pouvant être dangereux. Elles ne sont possibles que pendant les horaires suivants : 8h30 à 11 h/14h à 17 h.

Un médecin peut bien entendu intervenir à tout moment en zone d'attente.

Article III.7 : Accès du Haut Commissariat au Réfugiés et des associations humanitaires

Des représentants du Haut Commissariat des Nations Unis aux réfugiés (HCR) et d'associations humanitaires habilitées par l'administration peuvent exercer un droit de visite avec ses représentants. Les coordonnées du délégué du HCR en France sont disponibles auprès de l'Office Français d'Immigration et d'Intégration (n° 0491325360).

Article III.7 : Transfert vers la Zone d'attente du Canet à Marseille

En fonction de la durée de votre séjour et pour votre confort, vous êtes susceptible d'être transféré sur la Zone d'attente du Canet à Marseille. Il vous sera communiqué lors de ce déplacement un règlement intérieur de cette structure.

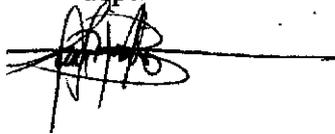
TITRE IV – VOTRE DEPART**Article IV.1 : Formalités de départ**

La notification de décision de placement en zone d'attente comporte en principe les indications concernant votre départ pour une destination située hors de France (date et heures prévues, destination). A défaut, elles sont portées à votre connaissance dès que le Service de la Police aux frontières est en mesure de les établir.

Lorsque vous quittez la zone d'attente pour toute destination située hors de France, vous êtes transporté (e) jusqu'à votre point d'embarquement sous escorte des services de police.

Si nécessaire, votre voyage retour peut également s'effectuer accompagnée d'une escorte.

Si vous êtes admis (e) à entrer sur notre territoire, le service de la Police aux frontières vous délivrera un sauf-conduit qui régularise votre séjour sur le territoire français pendant une durée de huit jours. Vous disposez ainsi du délai imparti par la durée de validité de ce document pour vous présenter dans une préfecture pour un examen de votre situation. La localisation de la Préfecture dépendra de votre adresse en France (Art L224-1 du CESEDA).



2' ~~CONTRÔLE~~

le 17/08/17
à 17h14

REGLEMENT INTERIEUR DE LA ZONE D'ATTENTE DE MARSEILLE LE CANET

Articles L 221-1 et suivants du CESEDA. L 117-7 - L223-1

Article 18 du décret du 30 mai 2005

A) votre situation juridique

Vous êtes placé(e) en zone d'attente par un fonctionnaire de police ayant au moins le grade de Brigadier. Vous vous trouvez en conséquence dans une des trois situations suivantes :

- 1) Vous n'avez pas été autorisé(e) à pénétrer en France et êtes en attente de départ pour une destination située hors de France ;
- 2) Votre transit a été interrompu, vous n'êtes pas autorisé(e) à entrer en France ;
- 3) Vous êtes demandeur d'asile et vous attendez une décision des autorités françaises concernant votre admission sur le territoire.

La durée de votre séjour en zone d'attente dépend de votre situation juridique et de la date prévue pour votre départ. Elle ne pourra en tout état de cause pas dépasser 20 jours.

Vous êtes libre à tout moment de quitter la zone d'attente pour toute destination située hors de France où vous êtes admissible.

Vous pouvez demander l'assistance d'un médecin ; d'un interprète et vous pouvez communiquer à votre demande avec un conseil ou toute personne de votre choix. Pour ce faire, un téléphone est à mis à votre disposition.

B) Vous avez demandé l'asile

Vos déclarations seront prises par le procès-verbal par un fonctionnaire de police. Elles seront ensuite transmises à un agent spécialisé de l' OFPRA (Office de protection des réfugiés et apatrides). Cet agent peut demander que des questions supplémentaires vous soient posées par un fonctionnaire de police. Sur place la base de vos déclarations, la décision relative à votre admission ou votre non-admission sur le territoire sera prise par le ministre de l'intérieur après avis de ministre des affaires étrangères.

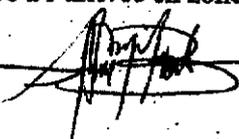
C) La présentation au tribunal de grande instance de Marseille (L 222-1 et suivants)

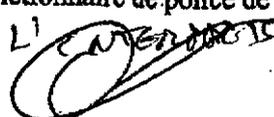
Vous serez présenté devant le juge des libertés et la détention à l'issue des 4 premiers jours de maintien puis au bout des 8 jours suivants. Cette présentation devant le juge a pour seul objet l'examen de votre maintien en zone d'attente pendant de délai maximum de 20 jours. Le juge décidera au cours de cette audience de prolonger ou non votre maintien en zone d'attente. Si vous n'avez pas d'avocat, un avocat commis d'office vous assistera à l'audience.

2) L'ADMISSION EN ZONE D'ATTENTE

A) Fouille des personnes maintenues

Pour des raisons de sécurité dans les locaux de la zone d'attente, une fouille sera assurée à l'arrivée en zone d'attente par un fonctionnaire de police de votre sexe.







Seuls vous sont retirés les objets ou matières coupants ou pouvant être dangereux. Vous conservez, sous votre responsabilité, l'ensemble de vos valeurs et effets personnels.

B) Les documents des personnes maintenues

Vos documents et titres de voyage ainsi que les autres documents d'identité sont conservés par le greffe du CRA du CANET. Si vous partez vers une destination située hors de France, ceux-ci vous seront rendus à l'arrivée par le personnel de bord (avion ou bateau). Si vous êtes admis sur le territoire français, ils vous seront restitués.

Un exemplaire de chacun des documents relatifs aux procédures vous concernant établis à la frontière vous sera remis.

A) Le registre du placement en zone d'attente

Le chef de poste inscrit sur ce registre votre état-civil, les dates et heures des décisions de placement et de maintien en zone d'attente, votre provenance, les date et heure prévues pour votre départ. Vous devez signer le registre.

3) LE SEJOUR EN ZONE D'ATTENTE

A) L'hébergement (Cf. Article 9 règlement intérieur du CRA commun au CRA et ZA)

La zone d'attente est aménagée afin de permettre un séjour avec des prestations de type hôtelier.

B) Les repas

Trois repas par jour vous seront servis dans le réfectoire de la zone d'attente. (Cf. Article 13 règlement intérieur du CRA commun au CRA et ZA).

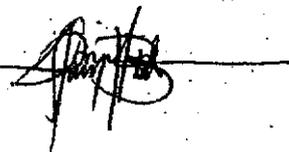
C) La surveillance

Vous pouvez évoluer librement dans les locaux de la zone d'attente. Toutefois, pour des raisons d'agencement des locaux, de circonstances particulières ou de contraintes liées aux services hôteliers, cette possibilité peut être restreinte à une partie seulement de la zone.

Vous pouvez signaler tout problème ou difficulté aux fonctionnaires assurant la surveillance.

D) La discipline

Comme toute personne placée en zone d'attente, vous devez vous conformer aux consignes données par les fonctionnaires de police assurant la surveillance. En cas de tentative de fuite, de résistance par la violence ou par l'inertie physique aux consignes qu'ils donnent ou s'ils se trouvent placés en états de légitime défense d'eux-mêmes ou d'autrui, les fonctionnaires de police peuvent avoir recours à la contrainte.



MINISTERE DE LA
POLICE
N° 0151/2010
D.D.P.A.F. 13
S.P.A.F. MARSEILLE



Si le comportement d'une personne placée en zone d'attente ne permet pas son maintien en collectivité, une mesure d'isolement peut être prise à son égard par le responsable de la surveillance, qui en avise immédiatement le chef de centre ou ses adjoints.

La mesure d'isolement n'est appliquée que pendant le temps strictement nécessaire au rétablissement d'un comportement compatible avec la vie en collectivité. L'opportunité de la prolongation de la période d'isolement doit être confirmée par un examen médical dans un délai de 24 heures.

Une mesure d'isolement pourra notamment être prise si la personne placée en zone d'attente :

- Menace ou injurie les fonctionnaires de police assurant la surveillance, le personnel de service chargé de l'entretien des locaux, d'autres personnes placées en zone d'attente ou bien des visiteurs,
- Commet des dégradations,
- Use de violence,
- Est victime d'une crise mettant en danger sa vie, son intégrité physique ou celle d'autrui. Une mesure d'isolement sera prise en cas d'absolue nécessité et dans l'attente de médecin, celui-ci prolongeant ou non la mesure.

La personne isolée peut demander l'assistance d'un médecin.

La personne isolée peut recevoir des visites, sauf contre-indication médicale.

E) L'assistance de l'ANAEM (Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations)

Une assistance juridique et humanitaire vous est apportée par un agent de l'ANAEM, à votre disposition tout les jours de 9h à 12h / 14h à 17h du lundi au vendredi
9h à 12h / 14h à 16h le samedi

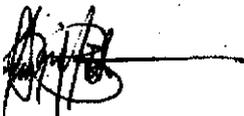
F) Les visites de personnes extérieures à la zone

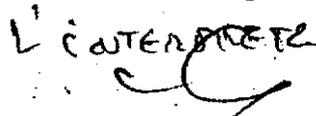
Vous pouvez recevoir la visite de personnes extérieures à la zone d'attente : avocat, interprète, médecin, famille ou toute autre personne de votre choix. Si vous êtes non admis(e) ou en transit interrompu, vous pouvez en outre recevoir la visite d'un membre de votre représentation diplomatique. Les visites qui ne doivent pas entraver le fonctionnement du service, doivent être autorisées par le chef de centre et ses adjoints. Elles ne sont possibles que pendant les horaires suivants : 8h30 à 11h / 14h à 17h sauf dimanche et jours fériés. Un local est mis à votre disposition pour recevoir votre interlocuteur et vous entretenir de manière confidentielle avec lui

Un médecin peut bien entendu intervenir à tout moment dans la zone d'attente.

G) Accès du Haut Commissariat aux Réfugiés et des associations humanitaire en zone d'attente

Des représentants du Haut Commissariat des Nation Unies aux Réfugiés (HCR) IS et d'associations humanitaires habilitées par l'administration peuvent exercer un droit de



L'INTERPRETE




visite avec ces représentants. Les coordonnées du délégué de HCR en France sont disponibles auprès de l'agent de l'ANAEM.

4) LE DEPART DE LA ZONE

La notification de décision de placement en zone d'attente comporte en principe les indications concernant votre départ pour une destination située hors de France (date et heure prévues, destination). A défaut, elles sont portées à votre connaissance dès que le Service de la Police aux Frontières est en mesure de les établir.

Lorsque vous quittez la zone d'attente pour toute destination située hors de France, vous êtes transporté(e) jusqu'à votre point d'embarquement sous escorte des services de police.

Si nécessaire, votre voyage retour peut également s'effectuer accompagné(e) d'une escorte.

Si vous êtes admis(e) à entrer sur le territoire français, le service de la Police aux Frontières vous délivrera un sauf-conduit qui régularise votre séjour sur le territoire français pendant une durée de huit jours. Vous disposerez ainsi du délai imparti par la durée de validité de ce document pour vous présenter dans une préfecture pour examen de votre situation. La localisation de la préfecture dépendra de votre adresse en France (Art L 224-1)

Article 9 : Tout étranger perçoit à son arrivée, à l'issue des formalités d'accueil, un nécessaire de couchage propre et un nécessaire de toilette, composés de :

- 2 draps d'une personne
- 1 serviette de toilette
- 1 couverture en période froide
- 1 taie d'oreiller si besoin

- 1 brosse à dents non démontable
- 1 peigne
- 3 sachets de 3 ml de dentifrice
- 3 gels cheveux et corps de 7 ml
- 1 savon de 10 g

Ces produits (sauf la brosse à dents et le peigne) sont renouvelés tous les 3 jours. Les retenus peuvent se raser tous les soirs entre 19h et 20h avec le kit de rasage fourni qui comprend 1 rasoir monolame jetable et 2 crèmes à raser de 5 ml et ce, sous la surveillance du personnel du centre.

Il est fourni aux hébergées qui en font la demande un nécessaire périodique.

Article 13 : Les repas, uniquement servis et pris dans les réfectoires, ont lieu aux horaires suivants :

- petit-déjeuner : Premier service à compter de 7h00
- déjeuner : Premier service à compter de 11h30
- dîner : Premier service à compter de 18h00

Les étrangers admis au centre après la distribution du repas du soir ont droit à un repas froid, qu'ils peuvent demander aux agents d'accueil. Il en est de même pour les étrangers de retour au centre, à la suite d'un déplacement lié à la procédure après la distribution du déjeuner ou du dîner.

Des aménagements aux menus, pour des raisons de santé, de religion ou d'âge peuvent être demandés.

Toute introduction de nourriture ou de boisson dans le centre est interdite. Les retenus disposent dans les réfectoires et à leurs frais, pendant les horaires des repas, de distributeurs automatiques de boissons, friandises, cigarettes, tabac à rouler et cartes téléphoniques. Par ailleurs, tous les peignes sont dotés de fontaines d'eau au libre usage des hébergés.

Principales abréviations

AAH	Administrateur ad hoc
APRF	Arrêté préfectoral de reconduite à la frontière
CA	Cour d'appel
CAA	Cour administrative d'appel
CE	Conseil d'Etat
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CESDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme
Ceseda	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CGLPL	Contrôleur général des lieux de privation de liberté
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
CRA	Centre de rétention administrative
DDD	Défenseur des droits
HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés
ITF	Interdiction du territoire français
JLD	Juge des libertés et de la détention
LRA	Local de rétention administrative
MI	Ministère de l'intérieur
OEE	Observatoire de l'Enfermement des Etrangers
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OQTF	Obligation de quitter le territoire français
PAF	Police aux frontières
TA	Tribunal administratif
TGI	Tribunal de grande instance
ZA	Zone d'attente
ZAPI 3	Zone d'attente pour personnes en instance/hébergement de la ZA de Roissy CDG

Mai 2014

<http://observatoireenfermement.blogspot.fr/>