

Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Recommandations en urgence du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 13 novembre 2015 relatives aux déplacements collectifs de personnes étrangères interpellées à Calais

NOR : CPLX1528407X

A l'occasion du contrôle du centre de rétention administrative (CRA) de Coquelles en juillet 2015, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) a observé une pratique de transferts groupés de personnes (au total quatre-vingt-onze personnes depuis le début du mois de juin 2015, au rythme de cinq par jour), quelques heures après leur interpellation (sans placement initial au CRA de Coquelles) ou moins de 48 heures après leur arrivée au CRA de Coquelles. Ces déplacements s'effectuaient à destination d'autres CRA du territoire national, alors même que le CRA de Coquelles n'était pas complet. Le 6 août 2015, le CGLPL a saisi le ministre de l'intérieur en ces termes : « *Ces déplacements, dans les conditions dans lesquelles ils sont actuellement organisés, portent atteinte au droit de recours des personnes retenues à l'encontre des décisions d'éloignement et de placement dont elles font l'objet. Ils portent également atteinte à leur droit effectif de demander l'asile. Par ailleurs, selon les informations recueillies, les personnes concernées ne seraient informées ni de leur destination ni de la raison pour laquelle elles sont transférées, par petits groupes, situation particulièrement anxiogène et attentatoire à leur dignité. [...] Enfin, il m'est rapporté que la plupart des arrêtés préfectoraux portant obligation de quitter le territoire pour ces personnes ne préciserait plus le pays de destination vers lequel elles devraient être reconduites. Dans ces conditions, il y aurait lieu de s'interroger sur le bien-fondé de la rétention, et, a fortiori, de celle d'un transfert.* » A la date de rédaction des présentes recommandations, le ministre n'avait pas donné suite à ce courrier.

Or, en octobre 2015, le CGLPL était informé de l'existence d'un dispositif similaire, mais de plus grande ampleur, s'effectuant de Calais vers sept CRA du territoire national (Metz, Marseille, Rouen-Oissel, Paris-Vincennes, Toulouse-Cornebarrieu, Nîmes et Le Mesnil-Amelot) dans des conditions suscitant de nombreuses questions, d'autant que le CRA de Coquelles n'était toujours pas complet. C'est pourquoi il a voulu analyser cette situation avec précision, en vérifiant les conditions de cette opération. Il a donc fait usage des prérogatives fixées par l'article 6-1 de la loi du 30 octobre 2007 modifiée et s'est rendu à deux reprises à l'hôtel de police de Coquelles les 26 et 27 octobre 2015 puis dans la nuit du 9 au 10 novembre 2015, a suivi intégralement le transfert par avion de quarante-six personnes jusqu'au CRA de Nîmes le 27 octobre 2015 et a assisté à l'arrivée de trente-cinq autres personnes au CRA de Paris-Vincennes le 3 novembre 2015. La Contrôleure générale ainsi que six de ses collaborateurs ont participé à ces vérifications sur place.

Conformément à l'alinéa 2 de l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007 modifiée qui l'a institué, le CGLPL a la possibilité, lorsqu'il constate une violation grave des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, de saisir les autorités compétentes, en leur imposant un délai pour y répondre, et de vérifier qu'il a été mis fin à la violation signalée. S'il l'estime nécessaire, le CGLPL peut rendre publiques les observations et les réponses reçues.

La gravité des atteintes aux droits fondamentaux observées ainsi que l'usage fait de la procédure de placement en rétention administrative justifient la mise en œuvre de recommandations en application de l'alinéa 2 de l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007 modifiée.

Les présentes recommandations ont été adressées au ministre de l'intérieur qui a fait connaître ses observations par courrier du 23 novembre 2015. A la suite de cette procédure, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté a décidé de rendre publiques les constatations et recommandations suivantes.

1. La procédure utilisée dans le cadre du dispositif mis en place le 21 octobre 2015

Le dispositif mis en place par les pouvoirs publics à partir du 21 octobre 2015 vise deux catégories de personnes : d'une part, celles qui ont fait l'objet d'un placement en garde à vue à l'hôtel de police de Coquelles à la suite d'un flagrant délit de « *pénétration ou circulation illicite sur une voie ferrée ou ses dépendances interdites à la circulation du public* », en l'espèce sur le site d'Eurotunnel ; d'autre part, celles qui ont été interpellées dans le cadre d'un contrôle d'identité (articles 78-1 et 78-2 du code de procédure pénale) sur la voie publique sur réquisitions du procureur de la République et ont été placées à l'hôtel de police de Coquelles dans le cadre d'une retenue aux fins de vérification de leur droit de circulation ou de séjour sur le territoire français en application de l'article L. 611-1-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Dans les deux cas, ces personnes font ensuite l'objet d'une décision d'obligation de quitter le territoire français (OQTF) sans délai de départ volontaire et d'un arrêté de placement en rétention administrative pris par le préfet du Pas-de-Calais. C'est à l'issue de ces procédures que le déplacement vers le CRA de destination (le même pour l'ensemble des personnes gardées à vue ou retenues durant une journée donnée) est opéré.

Le CGLPL a sollicité auprès de la direction départementale de la police à la frontière (DDPAF) la communication du nombre de personnes gardées à vue ou retenues pour vérification du droit au séjour chaque jour au sein de l'hôtel de police ; au jour des présentes recommandations, il ne l'a pas obtenu. Néanmoins, compte tenu du fait qu'entre le 21 octobre et le 10 novembre 2015, entre dix-neuf et cinquante-deux personnes (1) ont été

déplacées quotidiennement vers des CRA du territoire métropolitain, on peut affirmer qu'un nombre équivalent de personnes (2) transite par l'hôtel de police de Coquelles (3).

2. Un traitement de masse des déplacements induisant une prise en charge collective et sommaire qui prive les personnes de l'accès à leurs droits

2.1. Des atteintes au droit au maintien des liens familiaux en raison de la distance géographique imposée par les « délocalisations » (4)

Le CGLPL est attentif au respect du maintien des liens familiaux des personnes privées de liberté, qui constitue un droit fondamental reconnu par les textes nationaux, européens et internationaux. Lors des vérifications sur place, les policiers ont affirmé aux contrôleurs que le droit au maintien des liens familiaux n'était pas affecté par les déplacements des personnes vers des CRA du territoire métropolitain car les membres d'une même famille étaient généralement interpellés en même temps et étaient donc déplacés ensemble. Cependant, plusieurs personnes rencontrées par le CGLPL se sont plaintes d'avoir été séparées de membres de leur famille, principalement de leurs frères ou cousins mineurs laissés libres à la suite de l'interpellation ou après passage à l'hôtel de police. Elles se sont inquiétées de l'avenir de ceux-ci, désormais seuls, d'autant plus lorsqu'elles ont été informées qu'elles allaient être déplacées vers des CRA éloignés de Calais. Durant la nuit du 9 au 10 novembre 2015, trois des cinquante-neuf personnes s'étant déclarées mineures ont été relâchées mais ont refusé de quitter l'hôtel de police sans le membre de la famille qui les accompagnait et qui, majeur, avait été placé en garde à vue. S'opposant catégoriquement à la procédure habituelle qui consiste à être raccompagnées jusqu'au bidonville de Calais (5), où elles se sentaient menacées, et ne souhaitant pas être placées au foyer de Saint-Omer, elles ont finalement été laissées libres – mais seules – devant le portail de l'hôtel de police.

2.2. Un accès insuffisant aux droits et à l'information

Au-delà des contraintes de temps auxquelles les services doivent faire face, le seul fait de recevoir plusieurs dizaines de personnes de manière quasiment simultanée et d'avoir à traiter des procédures qui, nées au même moment et rédigées de manière stéréotypée voire similaire, connaîtront les mêmes échéances et les mêmes issues, entraîne une gestion collective des situations. Les contrôleurs ont assisté à dix des vingt-cinq notifications d'OQTF et de placement en rétention réalisées le 27 octobre 2015, au matin. Cinq se sont déroulées de manière individuelle avec interprète dans le bureau d'un officier de police judiciaire, d'une durée d'environ vingt minutes chacune. Cinq autres ont été effectuées de manière collective avec un interprète, les cinq intéressés étant rassemblés debout dans le couloir du préfabriqué des geôles de garde à vue, dans une ambiance bruyante et perturbée par le passage des fonctionnaires ou des autres personnes gardées à vue et par le nettoyage des cellules. La notification en elle-même a duré sept minutes ; elle s'est prolongée de treize minutes supplémentaires en raison des protestations des intéressés qui s'opposaient à leur déplacement vers le Sud de la France.

Les notifications des droits effectuées à l'arrivée au CRA de Nîmes, plusieurs heures plus tard, étaient également collectives et bruyantes. Les personnels ont indiqué aux contrôleurs que les notifications ne pouvaient être individuelles : « *on ne peut pas, il y a trop de monde et ça prendrait trop de temps* ». Les contrôleurs ont assisté intégralement aux vingt-deux premières, correspondant à l'arrivée du premier vol de la journée. Ces dernières ont toutes été réalisées par le biais d'un interprétariat téléphonique, les personnes retenues étant rassemblées autour du haut-parleur d'un téléphone qui émettait un faible son, dans un lieu particulièrement occupé et bruyant, sans que la pertinence de la langue de traduction ait été vérifiée au préalable. L'information relative à la possibilité de déposer une demande d'asile était parfois omise lors de l'énumération des droits à traduire. Par ailleurs, les formalités d'arrivée étaient accomplies sans s'assurer que la personne disposait des informations minimales pour régler les aspects concrets de sa vie au CRA de Nîmes, notamment concernant le rôle de l'association Forum Réfugiés. De fait, les personnes rencontrées par le CGLPL ignoraient la nature du lieu dans lequel elles se trouvaient et ne comprenaient pas pourquoi elles avaient été déplacées vers Nîmes alors qu'elles comptaient retourner à Calais en cas de libération.

Le 3 novembre 2015, les contrôleurs ont également assisté à l'arrivée de dix-huit personnes au CRA de Paris-Vincennes puis, cinq heures plus tard, de dix-sept autres. Les arrivants ont été admis au sein du local d'accueil par groupes de cinq à sept personnes, les suivants attendant leur tour dans l'autocar. Aucune information verbale n'a été délivrée aux personnes sur leurs droits en rétention, l'absence d'interprétariat rendant en tout état de cause cette tâche impossible. Les arrivants se sont vu remettre trois documents qu'ils ont été hâtivement invités à signer. L'un d'entre eux attestait du fait que les personnes avaient été informées de leurs droits, un autre indiquait qu'elles pouvaient s'entretenir avec un délégué du Haut-Commissariat des Nations-unies pour les réfugiés et un dernier rappelait la possibilité de déposer une demande d'asile dans un délai de cinq jours. Ces documents étaient disponibles dans vingt et une langues étrangères dont l'anglais ; le farsi, l'ourdou, le pachtou et le tigrinya n'en faisaient pas partie, en dépit du nombre important de personnes parlant ces langues parmi celles arrivées au CRA de Paris-Vincennes (dix-sept sur trente-cinq). Ces dernières ont donc reçu ces documents en français. Un ressortissant afghan parfaitement anglophone s'était ainsi vu remettre un document en langue française qu'il ne comprenait pas. D'après les constats effectués par les contrôleurs, l'organisation de l'accueil simultané d'un grand nombre de personnes déplacées a privilégié l'impératif de rapidité sur celui de compréhension de l'information. Plusieurs des personnes retenues et des intervenants ont déclaré aux contrôleurs être convaincus, compte tenu des informations délivrées à l'hôtel de police de Coquelles, que ce placement en rétention n'était pas destiné à organiser leur éloignement. Cette confusion peut d'ailleurs trouver à s'illustrer dans le fait que, sur les listes de

présence tenues au sein des unités, les personnes arrivées de Coquelles étaient signalées d'un M pour « migrant » en lieu et place du R utilisé pour les autres personnes retenues.

2.3. Des actes stéréotypés et des procédures non individualisées, sources d'imprécisions et d'irrégularités

Le CGLPL a examiné les quatre-vingt-une procédures administratives (OQTF et placement en rétention administrative) relatives aux personnes déplacées vers le CRA de Nîmes le 27 octobre 2015 et de Paris-Vincennes le 3 novembre 2015. Les décisions présentent une motivation stéréotypée et un argumentaire identique. Vingt et une d'entre elles sont pré-imprimées et comportent, pour seuls éléments propres à la personne qu'elles visent, des mentions manuscrites portées dans les espaces laissés vierges : la date de la procédure d'interpellation, le nom de l'intéressé, sa nationalité, sa date et son lieu de naissance et la destination. S'agissant de la destination, élément indispensable à la mise en œuvre de l'éloignement conformément à l'article L. 511-1 du CESEDA, quarante-sept des décisions se limitent à indiquer « *tout pays où [la personne] établirait être légalement admissible* » sans fixer de pays particulier. Parmi celles-ci, trente-cinq mentionnent comme pays de destination tout pays où la personne établirait être légalement admissible à l'exclusion de son pays d'origine. En outre, neuf décisions portant obligation de quitter le territoire français sans délai de départ volontaire et prononçant le maintien en rétention administrative sont datées du 26 octobre 2015 alors qu'elles mentionnent une procédure d'interpellation en date du 27 octobre, mais, pour deux d'entre elles, les dates ont été rectifiées de manière manuscrite. Ces documents, manifestement préparés à l'avance, témoignent d'une absence d'examen de la situation individuelle de chaque personne.

Par ailleurs, les contrôleurs ont assisté à la notification de certaines OQTF le 27 octobre 2015. A 7 h 56, la préfecture du Pas-de-Calais a débuté la transmission des OQTF aux fonctionnaires de la police aux frontières (PAF) de l'hôtel de police de Coquelles, par courriers électroniques. Vingt-cinq notifications devaient être effectuées dans un délai de trois heures environ, le départ de vingt-cinq personnes vers Nîmes étant prévu à 11 h 15 ; cinq fonctionnaires étaient affectés à cette tâche. Contraints par les délais, certains ont prérempli les documents de notification des droits, inscrivant des horaires anticipés et approximatifs.

Enfin, les contrôleurs ont assisté à la procédure de restitution des objets personnels aux personnes placées en zone de retenue, peu avant leur départ de l'hôtel de police, le 27 octobre 2015. Un fonctionnaire, anticipant le départ massif des personnes, est passé de cellule en cellule pour faire signer le registre de remise des biens, en l'absence d'interprète, sans aucune explication. La remise concrète de ses biens à chacun n'est intervenue qu'une heure plus tard, au moment de l'entrée dans l'autocar.

2.4. Le contrôle juridictionnel

Toute personne faisant l'objet d'une OQTF sans délai de départ volontaire et d'un arrêté de placement en rétention administrative a le droit de contester ces mesures devant la juridiction administrative, dans un délai de 48 heures (d'heure à heure) à compter de leur notification. Les personnes retenues ne peuvent matériellement exercer ce recours, pour lequel elles ont besoin d'être juridiquement assistées, qu'une fois arrivées au CRA. Or, le temps de transport en avion et en autocar vers des destinations lointaines retarde de fait la possibilité pour les personnes retenues d'exercer leur droit de recours. Par ailleurs, en raison de l'arrivée simultanée en CRA d'un grand nombre de personnes, les associations d'assistance juridique intervenant en rétention se retrouvent surchargées et ne peuvent exercer correctement leur mission à l'égard de tous les demandeurs. En restreignant de fait l'assistance juridique et en neutralisant, par la durée du trajet, une partie importante du délai de recours, ces déplacements collectifs portent atteinte à l'effectivité du droit au recours des personnes retenues.

Le placement initial en rétention ne peut excéder une durée de cinq jours, à l'issue de laquelle le juge des libertés et de la détention (JLD), sur saisine de l'administration, contrôle la régularité des procédures et vérifie les diligences exercées par l'administration pour procéder à l'éloignement des personnes ; il peut également décider de prolonger la rétention pour vingt jours. En revanche, les personnes retenues n'ont pas la possibilité de saisir le JLD pour faire état d'atteintes à leurs droits au cours des cinq premiers jours de leur rétention. Le CGLPL saisit l'occasion des présentes recommandations pour rappeler sa préconisation de réduire le délai d'intervention du JLD à 48 heures, revenant ainsi aux dispositions antérieures à la réforme de 2011.

Enfin, le CGLPL a constaté que l'administration n'avait pas saisi le JLD aux fins de prolongation de la rétention d'une grande majorité des personnes déplacées (voir ci-après). Ces personnes ont donc été libérées, sans qu'un juge ait pu contrôler la régularité des procédures. En tout état de cause, la faculté offerte à l'administration de mettre fin à tout moment à la rétention, notamment avant le contrôle du JLD, ne saurait être utilisée par cette dernière comme une possibilité de mener des procédures susceptibles de méconnaître les droits des personnes.

3. Des conditions indignes pour les personnes concernées comme pour le personnel

A leur arrivée, les personnes interpellées patientent dans les couloirs de l'hôtel de police, assises sur quatre bancs en bois ou allongées à même le sol. Une fois la mesure de garde à vue ou de retenue aux fins de vérification du droit au séjour notifiée, elles sont hébergées au sein d'un bâtiment préfabriqué principalement affecté aux personnes gardées à vue ou au sein d'une zone destinée à la prise en charge des personnes retenues aux fins de vérification du droit au séjour. Le préfabriqué compte neuf cellules simples (dont deux sont réservées à l'accueil des femmes et des mineurs) de 7,40 m² et deux cellules collectives de 11,40 m². Trente et une personnes y étaient placées dans la nuit du 26 au 27 octobre 2015, parfois jusqu'à quatre par cellule simple et treize par cellule collective lors de l'attente de la fouille. La zone réservée aux personnes retenues aux fins de vérification du droit au séjour est composée de quatre cellules simples de 6,60 m² et de deux cellules collectives de 11 m² ; le 27 octobre 2015, à

11 h 25, vingt-sept personnes y étaient placées. L'ensemble des cellules étant équipé d'un ou de deux bat-flanc en béton (tous dépourvus de matelas), la grande majorité des personnes hébergées à l'hôtel de police dormait à même le sol. Le nombre insuffisant de couvertures a également pu être constaté puisque la dizaine de personnes arrivées en cellule après 5 h 45, le 27 octobre 2015, n'a pu en disposer. Les cellules collectives de garde à vue et les geôles de la zone affectée aux personnes retenues aux fins de vérification du droit au séjour sont dépourvues de W.-C. et de point d'eau. Des W.-C. séparés par une cloison à mi-hauteur équipent en revanche les cellules simples de garde à vue ; néanmoins, celles-ci sont occupées par plusieurs personnes, qui sont donc contraintes d'utiliser les W.-C. en présence de cocellulaires, situation attentatoire au respect de la dignité humaine. Quant au point d'eau des cellules simples, il est encastré dans une niche et les personnes ne peuvent y boire que si un gobelet leur a préalablement été remis, ce qui n'avait pas été le cas dans la nuit du 26 au 27 octobre 2015. L'ensemble des personnes est donc soumis à la disponibilité des policiers pour boire ou se rendre aux toilettes à l'abri des regards. Or, malgré les renforts et quels que soient leurs efforts, les fonctionnaires se trouvaient dans l'impossibilité de répondre aux demandes des personnes durant certaines périodes de mouvement ou de particulière affluence.

Les policiers et les gendarmes rencontrés à l'hôtel de police de Coquelles sont apparus aux contrôleurs très impliqués mais épuisés par la charge de travail à laquelle ils devaient faire face depuis le 21 octobre 2015. L'arrivée des renforts sur place entraîne une désorganisation, ces différents fonctionnaires ne se connaissant pas et appartenant à des services distincts (gendarmerie nationale, police nationale, police aux frontières, compagnies républicaines de sécurité). Les policiers de l'hôtel de police de Coquelles sont tous soumis à une forte pression du fait du traitement de masse qui leur est imposé. Au sein des CRA, le nombre de personnes déplacées simultanément et pour lesquelles les délais procéduraux expirent au même moment pèse sur la qualité de l'accueil et des informations qui leur sont délivrées et nuit également à la prise en charge des autres personnes retenues. Ainsi, au CRA de Nîmes, le 27 octobre 2015, les services d'escortes ont été mobilisés pour accompagner – et ramener – neuf personnes devant le tribunal administratif à 9 heures, huit devant le juge des libertés et de la détention à 10 heures, onze autres à 11 heures, trois à 13 heures et de nouveau deux personnes au tribunal administratif à 14 heures. Leur absence a pesé sur les mouvements des autres personnes retenues, tributaires de leur disponibilité. Par ailleurs, lors du trajet aérien jusqu'au CRA de Nîmes le 27 octobre 2015, les contrôleurs ont constaté que les escorteurs de l'unité nationale d'escorte, de soutien et d'intervention (UNESI), ne recevant aucune information sur les personnes prises en charge et ne les rencontrant qu'au moment de la montée dans l'avion, se trouvaient dans l'impossibilité de prévenir les éventuelles tensions ou appréhensions.

4. Un usage détourné de la procédure de placement en rétention administrative

Les contrôleurs ont constaté qu'un nombre variable mais globalement élevé d'interpellations était réalisé quotidiennement à Calais. Pourtant, le nombre de personnes déplacées chaque jour depuis le 21 octobre 2015 est stable par palier : une moyenne de quarante-huit personnes entre le 21 octobre et le 29 octobre 2015, une moyenne de trente-trois personnes entre le 30 octobre et le 5 novembre 2015, puis une moyenne de vingt-quatre personnes entre les 6 et 10 novembre 2015 (6). Les propos entendus par les contrôleurs au sein de l'hôtel de police de Coquelles durant la nuit du 26 au 27 octobre 2015 (« *il reste quatre personnes à interpellier* », quand quarante-six personnes étaient gardées à vue ou retenues) démontrent qu'un nombre est fixé à l'avance en fonction de la capacité des avions et des autocars chargés des déplacements vers les CRA du territoire national. Cette procédure est confirmée par l'inscription manuscrite lue par les contrôleurs sur un tableau de l'hôtel de police de Coquelles dans la nuit du 9 au 10 novembre 2015 : « *25 personnes, CRA de Nîmes, départ 12 heures. Pas de Syriens* ». Au cours des nuits des 26 et 27 octobre et des 9 et 10 novembre 2015, le CRA de Coquelles n'était pas rempli : il hébergeait respectivement vingt et quarante-trois personnes, pour une capacité de soixante-dix-neuf places (7). La conjugaison de l'ensemble de ces éléments démontre qu'il existe une volonté de répartir les personnes sur le territoire national afin de « désengorger » Calais.

En parallèle, les contrôleurs ont observé que les arrivées successives au sein d'un même CRA sont espacées de cinq à neuf jours, avec une moyenne de six jours. La programmation des déplacements vers les CRA du territoire métropolitain est organisée selon un roulement prédéfini, qui suppose – compte tenu des capacités d'accueil des CRA de destination – que les personnes arrivées dans le CRA par un premier convoi en soient sorties au moment de la seconde arrivée de personnes déplacées. Les contrôleurs se sont intéressés à cette question lors de leurs déplacements à Coquelles, Nîmes et Paris-Vincennes. Ainsi, sur les quarante-six personnes déplacées vers le CRA de Nîmes le mardi 27 octobre 2015, trente-deux ont été libérées par la préfecture le 1^{er} novembre, soit juste avant le cinquième jour de rétention. Cinq ont été libérées par le tribunal administratif le 29 octobre et trois par le JLD le 30 octobre. Une seule personne a fait l'objet d'une décision de remise à un pays membre de l'Union européenne en application de la convention de Schengen, le 30 octobre. A la date du 3 novembre, le JLD avait prononcé cinq prolongations de rétention administrative.

Souhaitant avoir une vision globale des suites données aux décisions de placement en rétention des personnes déplacées dans différents CRA du territoire national, le CGLPL a analysé la situation des 779 personnes déplacées depuis le 21 octobre. A la date du 10 novembre 2015, 186 personnes (24 %) sont encore retenues dans un CRA, dont 117 depuis moins de cinq jours. Les 593 autres (76 %) sont sorties de CRA : 15 ont été réadmissées dans un pays de l'Union européenne (2 % des 779 personnes déplacées) et 578 ont été libérées (74 %). Ces dernières ont été remises en liberté par différentes instances : 397 par la préfecture qui n'a pas demandé de prolongation de la rétention (51 % des 779 personnes déplacées), 81 par un JLD ou une cour d'appel (10 %) et 100 par le tribunal administratif auprès duquel elles avaient formé un recours contre la décision d'OQTF (13 %).

Or, il doit être rappelé qu'un placement en rétention administrative a pour finalité de permettre à l'administration d'organiser l'éloignement de la personne prescrit par l'OQTF. En effet, l'article L. 554-1 du CESEDA dispose

qu'un étranger ne peut être placé ou maintenu en rétention que pour le temps strictement nécessaire à son départ et que l'administration doit exercer toute diligence à cet effet. De surcroît, la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, appelée communément « directive retour », spécifie que la rétention n'est justifiée que pour préparer le retour ou procéder à l'éloignement et seulement si l'application de mesures moins coercitives ne suffit pas. A cet égard, on doit observer que les pays d'origine de la majorité des personnes déplacées sont particulièrement sensibles : Syrie (18 %), Afghanistan (21 %), Irak (10 %), Erythrée (15 %) et Soudan (5 %). Or, compte tenu des risques généralisés pour leur intégrité physique encourus en cas de retour dans leur pays d'origine, nombre de ces personnes ne peuvent, en pratique, y être reconduites ; certaines d'entre elles peuvent toutefois, selon leur parcours, faire l'objet d'une remise à un pays tiers dans le cadre de réadmissions dites « Dublin II » ou « Schengen ».

Le nombre très important de personnes remises en liberté sans demande de prolongation de la rétention administrative par la préfecture ni diligence effectuée pour organiser la reconduite aux frontières démontre, à l'évidence, une absence de volonté de mise à exécution des OQTF émises. En conséquence, le CGLPL estime que les placements en rétention durant une période de cinq jours dans les conditions décrites constituent un usage détourné de cette procédure, laquelle n'est pas, en l'espèce, motivée par la volonté d'exécuter un éloignement du territoire français.

*
* *

Le CGLPL est conscient de la gravité de la situation nationale créée par une crise migratoire de très grande ampleur ainsi que de la complexité de la situation locale (environ 6 000 migrants regroupés à Calais actuellement, dont de très nombreux Syriens, Afghans, Irakiens et Erythréens), mais il tient à rappeler que les droits fondamentaux des personnes privées de liberté doivent être respectés en toutes circonstances. La procédure utilisée par les pouvoirs publics depuis le 21 octobre 2015, instaurant des déplacements collectifs sur l'ensemble du territoire national, prive les personnes concernées de l'accès à leurs droits et est mise en œuvre dans des conditions matérielles portant atteinte à leur dignité. En outre, cette procédure ne s'inscrit pas dans les objectifs fixés par les textes relatifs à la rétention administrative. Ces derniers prévoient en effet la nécessité d'une « *perspective raisonnable d'éloignement* » (l'article 15 de la « directive retour ») et précisent qu'« *un étranger ne peut être placé ou maintenu en rétention que pour le temps strictement nécessaire à son départ* » (article L. 554-1 du CESEDA).

Il est donc établi que, depuis le 21 octobre 2015, le placement en rétention administrative est utilisé non pas aux fins d'organiser le retour dans les pays d'origine mais dans le seul objectif de déplacer plusieurs centaines de personnes interpellées à Calais et de les répartir sur l'ensemble du territoire français, et ce dans le but de « désengorger » Calais.

Il s'agit là d'une utilisation détournée de la procédure qui entraîne des atteintes graves aux droits fondamentaux des personnes ainsi privées de liberté.

Le CGLPL recommande qu'il y soit mis fin.

(1) Cinquante-deux personnes ont été déplacées le 28 octobre 2015 et dix-neuf personnes le 10 novembre 2015. Hormis durant ces deux journées, le nombre de personnes déplacées quotidiennement varie entre vingt-cinq et cinquante.

(2) Voire un nombre largement supérieur car, dans la nuit du 9 au 10 novembre 2015 par exemple, cinquante-neuf des soixante-douze personnes amenées à l'hôtel de police ont été relâchées après avoir déclaré être mineures.

(3) La visite du CGLPL au CRA de Coquelles effectuée en 2011 avait permis d'observer que le nombre moyen de personnes gardées à vue quotidiennement en 2010 était de vingt et un. Il est à noter que cette situation était antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012, qui créait la retenue aux fins de vérification du droit au séjour.

(4) Terme utilisé par les agents de la police aux frontières pour désigner les déplacements de personnes depuis l'hôtel de police de Coquelles vers des CRA autres que celui de Coquelles.

(5) Communément nommée la « jungle ».

(6) Les chiffres quotidiens entre le 21 octobre et le 10 novembre sont les suivants : 46, 50, 50, 50, 47, 40, 46, 52, 49, 35, 32, 25, 35, 36, 32, 35, 25, 25, 25, 19.

(7) Les contrôleurs n'ont pas obtenu de données quant au taux d'occupation des autres journées, malgré leur sollicitation auprès de la DDPAF.

ANNEXE



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Le Ministre

Paris, le 23 Novembre 2015

Madame la Contrôleure générale,

Par courriers en dates du 7 août et 13 novembre 2015, vous avez appelé mon attention sur les transferts de personnes étrangères en situation irrégulière interpellées dans le Calais vers d'autres centres de rétention administrative (CRA) que celui de Coquelles (Pas-de-Calais). Les recommandations que vous m'avez adressées appellent de ma part les observations suivantes.

L'Europe est confrontée depuis le début de l'année 2014 à une crise migratoire majeure, qui s'aggrave dans des proportions inédites et inquiétantes depuis le milieu de l'année 2015. Ainsi on estime à plus d'un million le nombre de migrants qui seront arrivés à la fin de cette année dans l'espace Schengen, contre moins de 100.000 avant 2013. Beaucoup parmi eux ont quitté leur pays pour fuir les persécutions mais aussi pour des motifs économiques, devenant la proie de filières mafieuses prospérant sur l'instabilité de pays du Moyen-Orient et d'Afrique.

Cette situation emporte des conséquences particulièrement aiguës dans le Calais, où de nombreux migrants se rendent dans le but de rejoindre la Grande-Bretagne. Il en résulte le regroupement à Calais de plusieurs milliers de personnes, dans des conditions très difficiles tant du point de vue humanitaire que de celui de l'ordre public. Pour ne donner que quelques références chiffrées, le nombre de migrants présents à Calais a doublé entre septembre et octobre 2015, passant brutalement de 3000 migrants présents à plus de 6000, du fait d'un déport sur Calais d'une partie des nombreux migrants présents en Allemagne.

Madame Adeline HAZAN
Contrôleure générale des lieux de privation de liberté
16/18 quai de la Loire
BP 10301
75921 PARIS Cedex 19

On dénombrait, au mois de juillet 2015, près de 15.000 intrusions ou tentatives dans le lien fixe transmanche, soit 5 fois le chiffre de toute l'année 2014, alors que les découvertes de migrants dans les poids-lourds avaient doublé sur les 7 premiers mois de l'année 2015, par rapport à la même période de l'année 2014. Le nombre de personnes décédées au cours de ces traversées périlleuses a également fortement augmenté, avec près de 20 morts recensés entre juin et octobre 2015, soit plus d'un par semaine.

Pour faire face à cette situation, le gouvernement a pris des mesures fortes qui visent à améliorer les conditions de vie des migrants sur place et à favoriser leur réorientation vers des dispositifs adaptés à leur situation. Des efforts importants ont, en particulier, été faits pour faciliter l'accès à la demande d'asile en France et pour proposer à chaque migrant disposé à reconsidérer son projet migratoire et à quitter Calais, un hébergement en dehors de cette zone. C'est ainsi que 1300 demandeurs d'asile ont quitté le Calais depuis le 1^{er} janvier 2015 pour accéder à un centre d'accueil pour demandeurs d'asile et que depuis le 27 octobre, 1200 migrants, qui ont renoncé à leur projet migratoire vers le Royaume-Uni, ont rejoint un centre d'accueil et d'orientation à l'extérieur de Calais. Des dispositifs humanitaires mobilisant plus de 40 millions d'euros sont également déployés sur place, face à l'aggravation continue de la pression migratoire.

Dans le même temps, les dispositions destinées à empêcher le franchissement irrégulier de la frontière avec le Royaume-Uni ont été renforcées afin de réduire l'attractivité du Calais et la mortalité des migrants lors de ces tentatives de traversées. La lutte contre l'immigration irrégulière a été intensifiée. Ainsi 1406 mesures d'éloignement ont-elles été exécutées de janvier à septembre 2015, ce qui marque une hausse de près de 10% par rapport à la même période de l'année 2014.

En effet, les migrants qui ne souhaitent pas accéder au statut de réfugié en France ou n'y sont pas éligibles se trouvent en situation irrégulière et ont vocation à quitter le territoire national. Ceux qui refusent de partir volontairement peuvent faire l'objet d'un éloignement forcé dans les conditions prévues par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) et dans le strict respect de leurs droits.

Le CRA de Coquelles n'a pas été conçu pour répondre à des besoins exceptionnels de placement en rétention de migrants aussi nombreux. Dans ce contexte de pression migratoire d'une ampleur inédite, il est donc nécessaire de placer une partie des étrangers en situation irrégulière dans d'autres CRA métropolitains.

Un dispositif temporaire, à moyens constants de capacités de rétention, a donc été mis en place, pour opérer des placements dans les CRA aux capacités suffisantes. Les CRA font d'ailleurs l'objet d'une gestion nationale centralisée, visant précisément à optimiser sur tout le territoire métropolitain les capacités de placement. Quotidiennement, partout en France métropolitaine, des placements interviennent hors du département d'interpellation, voire de la région. Ces transferts sont réalisés, dans le strict respect des garanties juridiques dont bénéficient les retenus, conformément aux dispositions de l'article L.553-2 du CESEDA ouvrant cette possibilité. La rétention ayant notamment pour objectif de procéder à l'identification des personnes en situation irrégulière lorsqu'elles sont démunies de documents de voyage ou d'identité, les placements interviennent prioritairement, sous réserve des places disponibles, dans les CRA de région parisienne proches des consulats ou à proximité de la frontière franco-italienne en vue des réadmissions en application des conventions de Schengen ou de Dublin.

Afin d'éviter que le placement en rétention nuise à l'accès au juge, en pratique, dans la plupart des cas, le placement dans un CRA éloigné du Calais est mis en œuvre dès la décision de placement en rétention. Si, au contraire, l'étranger est initialement placé au CRA de Coquelles, son transfert de CRA n'intervient pas avant l'expiration du délai de recours de 48 heures contre l'obligation de quitter le territoire (OQTF). Conformément aux dispositions du CESEDA, les procureurs de la République et les juges des libertés et de la détention (JLD) compétents en sont systématiquement informés. Ces mesures de gestion ne font nullement obstacle à la poursuite de la défense de ceux qui intentent un recours contre la décision de placement ou l'OQTF. Quelle que soit la juridiction concernée, la police aux frontières assure les acheminements avec escorte dans les tribunaux concernés. Ces procédures ne font pas davantage obstacle à l'exercice du droit d'asile. Les personnes retenues se voient notifier les droits relatifs à l'asile à leur arrivée en CRA. La demande d'asile n'est nullement interrompue par le transfert dans un autre CRA que celui où elle a été déposée. Vous aurez noté enfin, s'agissant de la durée de la première période de rétention avant l'intervention du juge des libertés et de la détention, que c'est avec le soutien du Gouvernement que l'Assemblée nationale l'a réduite à 48h lors de l'examen en première lecture du projet de loi relatif aux droits des étrangers. Cette loi doit être adoptée en début d'année 2016, satisfaisant ainsi une de vos préoccupations, que le Gouvernement partage.

S'agissant des conditions de garde à vue ou de retenue pour vérification du droit au séjour des personnes interpellées, je tiens à indiquer que chaque personne, à son arrivée dans les locaux de police, se voit remettre une couverture et que des sanitaires existent dans les cellules individuelles. Pour les étrangers retenus momentanément dans des cellules collectives, ils peuvent accéder à leur demande vers la cellule comportant une zone de douche et de WC. Les cellules sont placées sous surveillance vidéo, ce qui permet de renseigner ou d'apporter une réponse rapide à une personne gardée.

Vous évoquez également l'absence de définition du pays de renvoi dans les arrêtés portant obligation de quitter le territoire français (OQTF), qui priverait les intéressés de la possibilité de faire valoir leurs observations sur le choix de ce pays au regard des risques encourus.

En l'état actuel du droit, il est prévu à l'article L.511-1 du CESEDA que « l'OQTF fixe le pays à destination duquel l'étranger est renvoyé en cas d'exécution d'office ». Cependant, le même article précise que « la décision fixant le pays de renvoi constitue une décision distincte de la décision elle-même ». La loi prévoit donc la dissociation de ces décisions dans tous les cas. Par ailleurs, l'article L. 513-2 du même code prévoit que l'étranger qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement est éloigné :

« 1° A destination du pays dont il a la nationalité, sauf si l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou la Cour nationale du Droit d'asile lui a reconnu le statut de réfugié ou lui a accordé le bénéfice de la protection subsidiaire ou s'il n'a pas encore été statué sur sa demande d'asile ;

2° Ou à destination du pays qui lui délivre un document de voyage en cours de validité ;

3° Ou à destination d'un autre pays dans lequel il est légalement admissible. »

Au vu de ces dispositions, la législation permet de fixer le pays de renvoi dans deux décisions séparées. La pratique que vous relevez prévaut lorsque la nationalité de l'intéressé est incertaine et que le pays de renvoi ne peut être fixé dès l'intervention de l'OQTF. Celle-ci comporte alors la formulation prévue au 3° de l'article L.513-2, rappelée ci-dessus, et est ensuite complétée par une décision distincte désignant le pays de destination lorsqu'il est déterminé.

Cette méthode ne nuit pas à la possibilité pour le retenu de faire valoir ses craintes par rapport à certains pays dans lesquels il pourrait être réadmis. En effet, conformément à l'article L.511-1 du CESEDA, la procédure applicable aux OQTF comporte une démarche contradictoire avec le retenu. Il a, dès la première décision d'éloignement, la possibilité de faire état de tout élément relatif aux risques éventuels inhérents à son retour dans certains pays.

Je note par ailleurs que le Conseil d'Etat a été saisi pour avis par le tribunal administratif de Lille de cette question, qui n'a pas été censurée par le juge administratif jusqu'à présent.

S'agissant du maintien des liens familiaux des retenus, l'obligation de ne pas séparer les enfants mineurs de leurs parents - situation au demeurant rare dans le Calais - est scrupuleusement respectée. La gestion des personnes retenues dans les CRA conduit à ne pas concentrer un nombre trop important de ressortissants d'un même pays dans un même CRA. C'est pourquoi il ne peut être systématiquement accédé à la volonté de certains migrants d'être placés dans le même CRA que leurs compatriotes auxquels ils se disent liés.

Vous prenez pour exemple le cas de trois mineurs déclarés relâchés par l'unité judiciaire de la DDPAF 62 dans la nuit du 9 au 10 novembre 2015. Il convient de noter qu'en l'absence de document d'identité, il est très difficile pour les forces de l'ordre de connaître l'âge des personnes interpellées et l'existence de liens de parenté. En l'espèce, après vérifications, les trois mineurs déclarés avaient indiqué des noms différents de celui du majeur interpellé et ne disposaient d'aucun élément susceptible d'établir un lien de parenté. Les instructions du Parquet de Boulogne-sur-Mer ont été appliquées : un placement en foyer, au titre de l'aide sociale à l'enfance, leur a été proposé et non imposé. Les trois mineurs ont refusé ce placement en foyer et n'ont pas souhaité être raccompagnés au camp.

Concernant la notification des droits lors de l'arrivée en CRA en cas d'arrivées simultanées, les chefs de CRA, prévenus à l'avance, prennent toutes les dispositions nécessaires à l'information des retenus admis conformément aux articles L. 551-2 et 3 du CESEDA. Le code prévoit en effet la situation dans laquelle « un nombre important d'étrangers doivent être simultanément placés en rétention » (article L. 551-2 alinéa 3) et laisse à l'administration la possibilité de s'organiser pour procéder à l'information des personnes retenues. Je prends cependant note de l'absence de l'interprète lors de votre visite au CRA de Vincennes. Cette situation anormale a donné lieu à un rappel de consignes afin qu'elle ne se reproduise plus.

Vous relevez également les difficultés que peuvent rencontrer les associations pour accomplir leur mission dans ces situations d'arrivées simultanées. Je souligne à cet égard que la capacité maximale d'accueil des CRA, pour laquelle la présence de chaque association est dimensionnée dans le cadre du marché public passé par l'Etat, est scrupuleusement respectée.

Enfin, vous indiquez que la procédure de placement en rétention serait détournée de son objet dans le Calais. Je conteste l'analyse juridique qui sous-tend cette observation. Votre lecture des faits est fondée sur une interprétation inexacte des normes applicables et de l'action conduite par l'autorité administrative. Elle a d'ailleurs été très clairement écartée par la cour administrative d'appel de Paris dans un arrêt récent (7 octobre 2015). De même, la cour d'appel de Nîmes a annulé par deux fois des jugements de première instance du juge de la liberté et de la détention qui avait ordonné la libération d'étrangers placés au CRA de Nîmes au motif d'un détournement de pouvoir. La cour a notamment retenu dans son ordonnance du 6 novembre que la préfète du Pas-de-Calais n'avait commis aucun détournement de procédure ni excédé ses pouvoirs dans la mesure où les interpellés étaient incontestablement en situation irrégulière sur le territoire français. Vous trouverez ces jurisprudences jointes pour votre information.

En effet, le préfet ne peut et ne doit pas présumer de l'aboutissement de la procédure lorsqu'il initie une décision d'éloignement : il est non seulement en droit mais en devoir de prononcer des OQTF à l'égard de toutes les personnes étrangères en situation irrégulière interpellées ; c'est une obligation légale et une exigence européenne (art. 6.1 de la directive 2008/115/CE, dite directive « retour »). Il est, en outre, matériellement impossible aux services interpellateurs, dans le bref temps du placement en garde à vue ou en retenue pour vérification du droit au séjour, de se prononcer avec exactitude sur les perspectives d'éloignement, qui peut s'effectuer soit vers le pays d'origine de l'étranger, soit dans un autre Etat, notamment de l'Union européenne, dans lequel il serait admissible. Les premiers jours de rétention peuvent servir, le cas échéant, à procéder aux vérifications documentaires qui permettent d'établir ce point.

Aussi tous les étrangers placés en CRA ont-ils vocation à être éloignés et y sont placés dans ce seul but. Cependant, les obstacles à la mise en œuvre de l'éloignement - tenant en particulier à l'identification des étrangers - sont plus nombreux et plus complexes encore parmi les étrangers en situation irrégulière du Calais, du fait de l'absence de documents d'identité produits. Conformément au droit applicable, les préfets ne demandent pas le maintien de l'étranger en CRA au-delà de cinq jours si aucun élément d'identification n'a pu être recueilli durant cette période ; l'étranger est alors remis en liberté. A l'inverse, la prolongation de la rétention est systématiquement sollicitée dès lors qu'existe une perspective d'identification et, partant, d'éloignement de l'intéressé. Ainsi, sur la période courant du 21 octobre 2015 au 15 novembre 2015, la préfecture du Pas-de-Calais a sollicité la prolongation de la rétention dans 45 % des cas d'étrangers placés en rétention (382 demandes de prolongation contre 470 libérations avant cinq jours). Sur cette même période, le nombre d'éloignements (72), s'il est faible au regard du nombre de personnes interpellées, me paraît démentir tout détournement de procédure. 139 personnes étaient par ailleurs encore présentes en rétention au 15 novembre 2015.

Vous relevez la régularité et le nombre des placements dans des CRA autres que celui de Coquelles. Les volumes que vous avez constatés lors de vos visites et la régularité des arrivées collectives en CRA tiennent à l'importance des flux migratoires dans le Calais et aux conséquences juridiques et pratiques qui en découlent, se traduisant par une intense activité d'interpellation et de décisions d'éloignement et la nécessité d'une organisation adaptée, notamment en termes de transports. Cependant, pour des raisons tenant à l'organisation des services et à la réduction du nombre tentatives d'intrusion dans le lien fixe transmanche, le rythme des mesures d'éloignement et des transferts vers des CRA hors du Pas-de-Calais a décliné ces dernières semaines : si la préfecture du Pas-de-Calais a placé, en moyenne, 43 personnes en rétention par jour du 23 au 31 octobre, elle en a placé 27 par jour en moyenne depuis le 1^{er} novembre. Cette réduction du nombre de mesures prononcées doit permettre une amélioration du suivi qualitatif des mesures et une remontée du taux d'exécution de celles-ci.

Quand bien même certaines mesures d'éloignement ne peuvent être mises à exécution, il est constant que l'autorité administrative prend les décisions qui lui incombent, tire les conséquences de la situation irrégulière des personnes interpellées, garantit la possibilité de leur identification future par des décisions de placement en rétention, dont il lui appartient de déterminer le lieu, et veille à ce que ces mesures de rétention ne durent que le temps nécessaire à la réalisation, le cas échéant, de l'éloignement.

Ainsi, dans un contexte migratoire qui impose au plus haut niveau la sécurisation de la zone portuaire et des abords du tunnel sous la Manche, les services de l'Etat utilisent de manière rationnelle la vocation nationale des centres de rétention. La concomitance d'actions de lutte contre l'immigration irrégulière et de sécurisation de certaines zones sensibles ne caractérise pas davantage un détournement de procédure mais illustre au contraire un traitement global et coordonné d'une situation posant de graves difficultés de tous ordres et face à laquelle il est du devoir de l'Etat de prendre toutes ses responsabilités.

Je vous prie d'agréer, Madame la Contrôleure générale, l'expression de ma considération distinguée.



Bernard CAZENEUVE