Quelles alternatives à la rétention administrative des étrangers ?

Juin 2010

Les cahiers du social n° 26

Fonds européen pour les réfugiés

France Terre d'Asile
www.france-terre-asile.org

Ce document a été élaboré sous la direction

de Nicole QUESTIAUX, membre du conseil d'administration

Au sein du groupe de travail de France terre d'asile
sur la rétention réunissant

Jacques RIBS, président,
Jacqueline COSTA-LASCOUX, membre du conseil d'administration,
Jean-Michel GALABERT, membre du conseil d'administration ,
Serge PORTELLI, membre du conseil d'administration,
Catherine WIHTOL DE WENDEN, membre du conseil d'administration,
Pierre HENRY, directeur général,
Radoslaw FICEK, responsable du Service d'assistance aux étrangers retenus,
Aude LECOUTURIER, responsable adjointe du Service d'assistance aux étrangers retenus,
Martin DANNAUD, conseiller juridique au Service d'assistance aux étrangers retenus,
Laurent DELBOS, chargé de mission mineurs isolés étrangers

Coordonné par
Matthieu TARDIS, responsable du service Europe-Etudes

Et

Réalisé par
Caroline MORVAN, chargée d'étude

Juin 2010

QUELLES ALTERNATIVES À LA RÉTENTION ADMINISTRATIVE DES ÉTRANGERS ?

juin 2010

les cahiers du social n° 26

Créée il y a 40 ans, France terre d'asile a su adapter son champ d'action aux évolutions politiques et sociales qui ont marqué le pays et le reste de la planète. Cette période s'est illustrée par une succession de conflits déplaçant des populations, produisant de nombreux réfugiés mais aussi par une radicalisation de l'environnement politique et social qui n'a pas été sans impact sur les conditions d'accueil des personnes migrantes. Ainsi, l'enfermement des étrangers, devenu une pratique en forte expansion en France et en Europe, ne pouvait laisser indifférente notre organisation qui a fait preuve de son engagement constant pour la défense des droits des réfugiés et des étrangers.

C'est dans ce contexte que France terre d'asile a souhaité réaliser cette étude qui démontre les abus de la politique de rétention mais également que des solutions alternatives existent. Ce travail s'inscrit dans une réflexion coordonnée par Nicole Questiaux et soutenue par un groupe de travail qui a réuni des membres du conseil d'administration de France terre d'asile, qui ont apporté leur expertise juridique et politique, et des salariés de l'association, qui ont nourri la réflexion de leur approche de terrain.

Cette étude a été réalisée avant le premier janvier 2010. Depuis cette date, France terre d'asile a débuté sa mission d'aide juridique dans les centres de rétention de Plaisir, Coquelles, Palaiseau et Oissel. Ces premiers mois d'activités ont confirmé nos préoccupations concernant l'usage de la rétention des étrangers en France. Cette étude appelle ainsi à une refonte de la politique de rétention, en particulier, et de la politique d'immigration, en général. Nous pensons que la tendance observée actuellement en France et en Europe n'est pas inéluctable à condition que l'ensemble des forces de défense des libertés fondamentales et des droits de l'homme s'engage dans le débat.

Pierre HENRY
Directeur général de France terre d'asile

Avant-propos

Pourquoi rechercher une alternative à la rétention ?

Sous ce vocable policé, il est, à première vue, question d'une des modalités des politiques d'immigration menées en France et en Europe. Nos pays appliquent à l'étranger un régime de l'entrée et du séjour sur le territoire qui a ses règles. Entrée ou séjour sont conditionnels. Dès le moment où ces conditions ne sont plus remplies, des mesures sont prévues pour que l'étranger quitte le territoire. Elles posent des problèmes d'organisation et de délai, et ce d'autant que les intéressés ne s'y prêtent pas volontiers. Telle est la raison pour laquelle le législateur national, dorénavant conforté par le législateur communautaire, a autorisé la rétention. Les auteurs de ces textes ont encadré cette possibilité par des délais maximaux et de possibilités de recours ; ils ont, de ce fait, le sentiment d'avoir mis de l'ordre dans les procédures par lesquelles les autorités s'acquittaient de la tâche peu gratifiante du renvoi des étrangers.

La présence d'un flux continu d'étrangers dans des lieux de rétention avec les difficultés de leur appréhension est devenue l'illustration des débats sur l'immigration. Pour les uns, c'est le lieu de regroupement des opprimés des temps modernes, les autres, tout en n'ayant aucun enthousiasme pour ces mesures de coercition, relèvent que l'accueil dans notre pays implique le respect de ses lois.

Il est tout à fait vrai que les faits qui entourent la rétention sont fonction de la politique choisie en direction des étrangers. Une politique restrictive de l'immigration conduite sur plusieurs années a installé la rétention dans le paysage juridique. Il n'en a pas toujours été ainsi et il n'en sera peut être pas toujours ainsi. On retient l'étranger qui a épuisé ses droits parce que la méconnaissance des conditions de séjour est un délit. S'il n'en était pas ainsi, les intéressés ne pourraient légalement être placés en garde à vue et, de là, conduits aux lieux de rétention. Or, jusqu'aux

années 1980, la société française n'avait pas jugé indispensable de faire du séjour irrégulier un délit pénal ; si elle décidait d'une dépénalisation, les questions liées à la rétention réduiraient d'autant. Et, dans une vision plus futuriste, qui semble aux antipodes des attitudes actuelles, mais qui est l'hypothèse scientifique débattue avec conviction par des experts de la démographie mondiale, la globalisation devant à terme entraîner des conséquences aussi importantes sur la mobilité des hommes que sur l'économie, l'idée de renvoyer chez lui l'étranger et donc de prendre les dispositions appropriées est tout à fait incongrue.

Certains des éléments invoqués dans la présente étude sont des conséquences de la politique de l'immigration, et donc contingents, comme l'est cette politique elle-même. Ce n'est pas le propos ici d'en discuter le bien-fondé.

Les raisons de rechercher une alternative à la rétention sont plus fondamentales.

Elles concernent les valeurs qui sont celles de nos sociétés. Celles-ci attachent un prix inestimable à la liberté d'aller et venir. La rétention est une atteinte à cette liberté, un emprisonnement ordonné dans des circonstances très éloignées de celles où de telles mesures peuvent être prises s'agissant de citoyens. Pour la seule raison que l'on est étranger, la liberté d'aller et venir n'est pas intégralement reconnue dans nos pays. Il est possible, selon nos lois et les textes européens qui les encadrent, d'enfermer un étranger qui souhaite entrer dans nos pays ou qui y vit déjà. La question est d'importance dans le principe, puisque nos pays entendent promouvoir une conception universelle des droits. La manière dont ils sont exercés sur notre sol est à la fois un élément d'attraction et d'influence. Il est *a priori* paradoxal que l'on puisse faire connaissance avec notre civilisation ou en garder le souvenir, à travers les barreaux d'un lieu d'internement.

Il faut immédiatement mesurer ce propos puisque nous sommes dans un Etat de droit et que la situation dont nous parlons va être encadrée. Mais c'est justement par ce biais que la prise de conscience s'est faite. L'intérêt qui s'est manifesté dans la société civile et les associations sur le sujet, et qui apparaît concomitamment dans plusieurs pays est récent. En France, il a été suscité par les débats ouverts lorsqu'il s'est agi de fixer des règles. Ce sont les réformes successives du statut législatif des étrangers, et surtout la procédure d'harmonisation européenne de ces statuts, qui ont focalisé l'attention. En décidant d'harmoniser les durées maximales de rétention des étrangers, l'Europe reconnaissait que la rétention existait et pouvait même durer, un temps certes, mais un temps de privation de liberté. L'accord européen si difficile à obtenir sur tant de sujets se faisait sur celui-là. L'adoption de ce texte par le Parlement européen, dans une première manifestation de codécision, a ouvert une ère de polémique et d'incompréhension autour d'une dénonciation de la « directive de la honte » très mal ressentie par les élus européens. La

France, elle, constate que dans cette confrontation, elle figure parmi les sociétés les plus ouvertes d'Europe avec une durée de rétention limitée à 32 jours.
Ce débat, repris dans de nombreux rapports internationaux, nous fait prendre conscience du fait qu'une mesure de privation de liberté peut devenir une norme admise et qu'elle va se consolider en droit et en pratique. Or, les principes qui figurent dans notre Constitution et dont nous nous recommandons en Europe veulent qu'une telle mesure ne soit admise que si elle est absolument nécessaire au but légitime poursuivi, et ce dans la situation particulière en cause, si elle est proportionnée et entourée de garanties, plus précisément l'intervention d'un juge.

Dans le système pénal de nos pays, une privation de la liberté d'aller et venir est une sanction déjà tenue pour sévère, qui réprime des comportements autrement plus répréhensibles que la méconnaissance du régime administratif du séjour. Sur le long terme, la tendance dans le domaine pénal est de réduire le champ des peines d'enfermement, et il en est aussi ainsi de l'internement psychiatrique. Aucun système juridique fondé sur l'enfermement ne fonctionne de manière satisfaisante.

Il faut donc garder à l'esprit le caractère anormal de la rétention des étrangers. Les étrangers qui la subissent avaient un préjugé favorable à notre pays puisqu'ils souhaitaient y entrer et y séjourner. Le devoir d'hospitalité est aussi ancien que l'humanité. Pour sortir de ce paradoxe et y voir plus clair, il faut donc vérifier si les mesures sont nécessaires, proportionnées à leur objet et entourées de garanties appropriées, et cela en nous demandant à chaque pas, si le résultat recherché par la rétention ne pourrait pas être atteint par une autre solution.

Nicole QUESTIAUX
Membre du conseil d'administration de France terre d'asile

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS **5**

INTRODUCTION **10**

PARTIE PRÉLIMINAIRE **13**
LE CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL ET EUROPÉEN DE LA RÉTENTION

A. Les textes internationaux **14**

B. Les textes européens **18**

C. L'Union européenne **19**

PREMIÈRE PARTIE **23**
LA RÉTENTION ADMINISTRATIVE EN FRANCE ET EN EUROPE

A. Les personnes concernées par la rétention administrative **23**

B. Les lieux de rétention en France **24**

1) Les zones d'attente 24
2) Les locaux de rétention administrative 27
3) Les centres de rétention administrative 27
4) L'exception ultra-marine 30

C. La rétention en Europe **32**

D. Les conditions de vie en rétention **34**

E. Le traitement des personnes vulnérables en rétention **36**

1) Les mineurs accompagnés 36
2) Les mineurs isolés 37
3) Les personnes âgées et handicapées, les femmes enceintes, les personnes ayant été victimes de torture et de persécutions 38

F. Le régime juridique de la privation de liberté **38**

1) Le régime juridique du maintien en zone d'attente 38
2) Le régime juridique du placement en centre de rétention administrative.....39

G. La durée de rétention 42

H. Le coût de la rétention.....43

DEUXIÈME PARTIE.....47
LES ALTERNATIVES À LA RÉTENTION

A. Présentation des pays étudiés.....48

1) L'Australie.....48
2) Le Canada 50
3) Les Etats-Unis 51
4) Le Royaume-Uni 52

B. Les alternatives à la rétention : modèles et analyse.....53

1) L'enregistrement et la délivrance de documents de séjour et/ou l'admission temporaire 53
2) L'obligation de présentation régulière aux autorités.....55
3) La libération conditionnelle, le cautionnement, la désignation d'un garant.....56
4) Les centres ouverts et semi-ouverts, les lieux alternatifs de rétention 60
5) L'assignation à résidence.....67
6) L'aide au retour volontaire 71
7) La surveillance électronique 73

LA PRIVATION DE LIBERTÉ DOIT RESTER UNE MESURE EXCEPTIONNELLE.....76

ANNEXES 1.....83

ANNEXES 2.....94

BIBLIOGRAPHIE.....111

INTRODUCTION

En France, comme dans beaucoup d'autres pays européens, une personne ressortissant d'un Etat tiers et ne disposant pas des documents nécessaires régularisant sa présence, qui tente de franchir les frontières ou de séjourner, peut se voir interpeller et placer en rétention.

Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) définit la rétention administrative comme « le confinement dans un lieu limité ou restreint, incluant les prisons, les camps fermés, les centres de rétention privés ou publics, les chambres d'hôtel ou les zones de transit des aéroports, où la liberté de circulation est substantiellement entravée et d'où il n'est possible de sortir qu'en quittant le territoire du pays d'asile[1] ». Dans la plupart des cas, du moins dans la zone communautaire européenne, la rétention administrative concerne uniquement les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile, le plus souvent dans le but d'appliquer une mesure administrative, comme l'éloignement ou la non admission sur le territoire. C'est principalement dans les pays d'Afrique et du Moyen-Orient que les réfugiés sont eux aussi placés dans des lieux de rétention – des camps au sein desquels la liberté de mouvement est fortement entravée.

La rétention administrative, en théorie, diffère de la détention dans le système pénal, qui vise à punir et réinsérer. Les retenus se distinguent des détenus de droit commun en ce qu'ils ne sont pas enfermés en raison d'une infraction pénale pour laquelle ils ont été inculpés ou reconnus coupables.

Le contrôle des frontières est un principe régalien et constitue un exercice légitime de sa souveraineté par tout Etat. Or l'utilisation de l'enfermement des étrangers, demandeurs d'asile ou en séjour irrégulier, de manière excessive ou comme moyen de lutte contre l'immigration irrégulière, est contraire aux traités internationaux et européens de protection des droits de l'homme, qui contiennent une claire présomption de non rétention. Les principes dont nous nous recommandons en France et en Europe veulent que toute mesure de privation de liberté, quelle qu'elle soit, mérite une réflexion approfondie sur son fondement, sa justification, sa nécessité au but légitime poursuivi et sa proportionnalité, d'autant plus quand il s'agit de personnes qui ne sont ni condamnées, ni soupçonnées d'avoir commis un délit ou un crime. En effet dans le système pénal de nos pays, une pri-

[1] UNHCR, *Principes directeurs sur les critères et les normes applicables quant à la détention des demandeurs d'asile*, 1999, p.3.

vation de liberté d'aller et venir est une sanction déjà tenue pour sévère, qui réprime des comportements apparemment plus répréhensibles que la méconnaissance du régime administratif du séjour.
Dans la droite ligne des principaux instruments juridiques encadrant l'utilisation par les Etats de la rétention, toute restriction au droit à la liberté et à la sûreté dans un but de contrôle de l'immigration doit ainsi être utilisée en dernier ressort, en toute nécessité et proportionnalité relativement aux objectifs de prévention des évasions, de vérification des identités, et de facilitation de l'exécution des mesures d'éloignement.

Cette nécessité, voire obligation, du moins pour les Etats parties aux différents textes internationaux de protection des droits de l'homme, de n'utiliser des mesures privatives de liberté qu'en dernier recours, constitue le point de départ de notre recherche. L'engagement juridique qui lie les Etats à la loi internationale devrait les amener à chercher des alternatives à la rétention, et à tenter de les mettre en place sur leur territoire.

Une alternative à la rétention est une mesure visant à éviter ou minimiser l'expérience de l'enfermement pour l'étranger qui, si une telle mesure n'existait pas, serait placé dans un centre de rétention. Elle tente de répondre de manière plus appropriée aux attentes des Etats qui comprennent, en particulier, la réduction des taux de fuite et le respect des obligations liées à tout contrôle relatif à l'asile et l'immigration[2]. Il existe plusieurs types d'alternatives : enregistrement et délivrance de documents de séjour, présentation régulière aux autorités[3], libération conditionnelle, placement en centres ouverts ou semi-ouverts, assignation à résidence, aide au retour volontaire, et surveillance électronique. Ces alternatives, qui sont aujourd'hui les plus courantes, sont celles sur lesquelles est basée cette étude ; il en existe d'autres, moins pratiquées et connues. Notons par ailleurs que chaque pays possède une pratique particulière de ces alternatives, suivant son contexte, ses buts et les moyens dont il dispose. Ainsi les alternatives sont parfois combinées et s'enchevêtrent, pour former un modèle bien particulier. Cette flexibilité et cette facilité de combinaison ne peuvent qu'encourager l'ingéniosité et l'originalité.

---

[2] FIELD O., *Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees*, UNHCR, avril 2006, p.2. En d'autres termes, une alternative à la rétention doit présenter pour chacune des parties des avantages significatifs en termes d'efficacité et de coûts, et permettre d'obtenir les mêmes résultats en utilisant d'autres pratiques que l'enfermement. Ainsi le « taux de réussite » d'une alternative, terme récurrent au fil des pages de ce document, représente ce calcul coût-avantages.

[3] La présentation régulière aux autorités est l'équivalent de ce que les anglo-saxons appellent « *reporting* ».

Il est incontestable qu'aujourd'hui, un mouvement d'adoption de pratiques alternatives à l'enfermement est lancé. Une étude du HCR, datant de l'année 2006, a ainsi mis en évidence et analysé en profondeur les alternatives à la rétention des demandeurs d'asile et des réfugiés utilisées dans 34 pays, dont l'Australie, le Danemark, l'Indonésie, le Kenya ou encore les Etats-Unis, pour certaines appliquées depuis les années 1990[4]. En France, à la différence de certains autres pays, la pratique de la rétention administrative n'est pas systématique dans la mesure où elle ne s'applique pas indistinctement à toutes les catégories d'étrangers. Par exemple, tous les demandeurs d'asile ne sont pas concernés par l'enfermement même si environ 1 900 demandes d'asile ont été examinées en rétention en 2008. Notre pays accuse cependant un certain retard dans la mise en place d'alternatives à l'enfermement. Ainsi, le temps est peut-être venu aujourd'hui de se lancer dans la recherche et la mise en place de pratiques innovantes, plus respectueuses des droits de l'homme. Cela est d'autant plus important que le placement en rétention, justifié par des raisons de prévention et de sécurité telles que l'évasion ou la protection de l'ordre public, mais aussi présenté comme étant le meilleur moyen d'augmenter le nombre d'éloignements, faillit souvent à ses objectifs premiers, pour ne plus devenir qu'une mesure peu efficace, parfois punitive, toujours traumatisante, du moins pour les personnes les plus vulnérables. Dès lors, pourquoi ne pas réfléchir à des pratiques alternatives qui, on le verra, se caractérisent le plus souvent par leur efficacité et leur coût modéré ?

Les recherches effectuées, d'une part, sur les régimes juridiques et la pratique de la rétention administrative en France et dans différents pays de l'Union européenne (Royaume-Uni, Pologne, Belgique, Italie, Espagne, Malte, Suède, etc.) nous ont permis de dégager des grandes tendances et d'établir des modèles comparatifs. D'autre part, l'étude et l'analyse des alternatives à la rétention mises en place notamment en Australie, au Canada, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis peuvent nous amener, toutes choses étant égales par ailleurs, à réfléchir à leur transférabilité en France.

[4] FIELD O., *op.cit*

Partie préliminaire

LE CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL ET EUROPÉEN DE LA RÉTENTION

Aucun texte international ne réglemente de manière directe l'usage de la rétention par les gouvernements. Cependant, des règles internationales encadrent la rétention administrative, qui découlent de l'interprétation de principes fondamentaux de protection des droits de l'homme, notamment la liberté, la sécurité, et l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants. D'autres textes, visant à protéger un groupe spécifique de la population (enfants, personnes handicapées, étrangers, femmes, etc.), encadrent l'usage des mesures privatives de liberté. Nous ne citerons ici que les plus importants.

Au travers des différents pactes, traités, conventions, directives et recommandations, on retrouve des éléments similaires encadrant le régime juridique de la rétention : relevons à ce sujet l'occurrence des termes de nécessité et de proportionnalité du placement en rétention, comme de l'interdiction de toute atteinte à un droit de l'homme. Ainsi, la plupart des instruments juridiques et leurs interprétations préconisent une privation de liberté *toujours en dernier recours*, et ce dans les meilleures conditions possibles.

A. Les textes internationaux

Le droit international offre un cadre normatif à la pratique de l'enfermement des étrangers. Le premier de ces textes est la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée en 1948 mais qui n'a pas de valeur juridique contraignante.

Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948

Article 5 : Nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou des traitements cruels, inhumains et dégradants.

Article 9 : Nul ne peut être arbitrairement arrêté, retenu ou exilé.

Article 13 : Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat.
Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays.

Article 14 : 1. Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays.

Il faut attendre le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 pour que certaines dispositions précitées de la Déclaration s'imposent juridiquement aux Etats. Ainsi, l'article 7 interdit la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. L'article 9-1 dispose que « tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut faire l'objet d'une arrestation ou d'une rétention arbitraire. Nul ne peut être privé de sa liberté, si ce n'est pour des motifs, et conformément à la procédure prévus par la loi. »

C'est à l'occasion de plusieurs saisines individuelles que le Comité des droits de l'homme des Nations unies, chargé de surveiller la mise en œuvre des dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et des deux protocoles facultatifs qui s'y rapportent, a, à de nombreuses reprises, interprété ces dispositions sur les affaires concernant la pratique de la rétention administrative, notamment à travers l'examen du cas australien.

Dans l'affaire n° 560/1993 (A c. Australie), l'auteur de la communication (plaignant) au Comité, un réfugié originaire du Cambodge arrivé illégalement en Australie en novembre 1989, a été arrêté à son arrivée et gardé en rétention jusqu'en janvier 1994. Dans ses constatations, le Comité a rappelé qu'il ne fallait pas donner à la notion d'« arbitraire » le sens de « contraire à la loi » mais l'interpréter de façon large afin d'inclure des éléments tels que ce qui est approprié ou injuste. Le Comité a également observé que : « ... toute

décision de maintenir une personne en rétention devrait être réexaminée périodiquement de manière à pouvoir évaluer les motifs justifiant la rétention. En tout état de cause, celle-ci ne devrait pas se prolonger au-delà de la période pour laquelle l'État peut fournir une justification appropriée. Par exemple, le fait que la personne visée est entrée illégalement dans le pays peut indiquer qu'une enquête est nécessaire et il peut y avoir d'autres considérations propres à l'intéressé, telles que le risque de fuite et le manque de coopération, qui peuvent justifier la rétention pendant une période donnée. En l'absence de tels facteurs, la rétention peut être considérée comme arbitraire, même en cas d'entrée illégale » (annexe VI, sect. L, par. 9.4).

Dans le cas d'espèce, l'Etat partie n'ayant pas fait valoir de motif particulier justifiant le maintien en rétention du requérant, le Comité a estimé qu'il y avait eu violation du paragraphe 1 de l'article 9 du Pacte.

Dans l'affaire n° 900/1999 (C c. Australie), le Comité a estimé qu'il y avait eu violation du paragraphe 1 de l'article 9 du Pacte, jugeant que le maintien en rétention continue du plaignant en dépit des troubles mentaux dont il souffrait constituait un traitement disproportionné et injustifié.

Enfin, dans l'affaire n° 1014/2001 (Baban c. Australie), le Comité a de nouveau statué sur une violation du paragraphe 1 de l'article 9 du Pacte, estimant que le maintien en rétention du plaignant et de son fils, sans leur permettre à une seule reprise de contester la légalité de la mesure devant les tribunaux australiens, avait un caractère arbitraire.

Les textes internationaux s'intéressent également, mais indirectement, aux conditions de l'enfermement administratif des étrangers à travers l'interdiction de toute forme de torture prévue notamment dans la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984 et dans son protocole facultatif de 2002.

Les traités internationaux concernant des catégories spécifiques d'individus constituent aussi un cadre normatif à la rétention. C'est notamment le cas de la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant de 1990 qui comprend plusieurs dispositions que les Etats doivent respecter lorsqu'ils appliquent des mesures privatives de liberté aux mineurs.

La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille de 1990, qui est entrée en vigueur en juillet 2003, est la plus récente des conventions de protection des droits de l'homme adoptées dans le cadre des Nations unies. Elle vise à protéger les travailleurs migrants, population particulièrement vulnérable, de l'exploitation et de la violation de leurs droits humains et comprend des règles plus explicites sur l'enfermement des étrangers. Cette convention n'a cependant pas été ratifiée par la France, ni par aucun autre pays de l'Union européenne.

Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille de 1990

Article 10. Nul travailleur migrant ou membre de sa famille ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Article 16-1. Les travailleurs migrants et les membres de leur famille ont droit à la liberté et à la sécurité de leur personne.

Article 17-1. Les travailleurs migrants et les membres de leur famille qui sont privés de leur liberté sont traités avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine et de leur identité culturelle.

…

3. Les travailleurs migrants ou les membres de leur famille qui sont détenus dans un Etat de transit ou un Etat d'emploi du chef d'une infraction aux dispositions relatives aux migrations doivent être séparés, dans la mesure du possible, des condamnés ou des prévenus.

…

5. Durant leur détention ou leur emprisonnement, les travailleurs migrants et les membres de leur famille jouissent des mêmes droits de visite de membres de leur famille que les nationaux.

6. Chaque fois que des travailleurs migrants sont privés de leur liberté, les autorités compétentes de l'Etat intéressé accordent une attention particulière aux problèmes qui pourraient se poser à leur famille, notamment au conjoint et aux enfants mineurs.

7. Les travailleurs migrants et les membres de leur famille qui sont soumis à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement en vertu des lois de l'Etat d'emploi ou de l'Etat de transit jouissent des mêmes droits que les ressortissants de cet Etat qui se trouvent dans la même situation.

8. Si des travailleurs migrants ou des membres de leur famille sont détenus dans le but de vérifier s'il y a eu une infraction aux dispositions relatives aux migrations, aucun des frais qui en résultent n'est à leur charge.

Le Conseil des droits de l'homme des Nations unies s'est réuni le 17 septembre 2009 pour discuter des droits des migrants dans les centres de rétention et « tenter de définir des mesures alternatives à la rétention[5] », signe que cette question préoccupe de plus en plus la communauté internationale. Les participants, représentants des organes onusiens de défense des droits de l'homme, ONG et délégations nationales, ont insisté sur le fait que la rétention doit toujours constituer une mesure de dernier recours, et que « des alternatives à la rétention doivent être trouvées, tandis que les centres de rétention devraient être l'exception et utilisés uniquement comme ultime recours lorsque des mesures moins restrictives se sont révélées inefficaces ou ont échoué». Le Conseil préconise et encourage l'application par les Etats d'alternatives à la rétention « ayant fait leurs preuves », telles que « la libération sous caution, la libération conditionnelle, une autorisation de sortie à des fins d'emploi à certaines heures spécifiques, un placement en centre semi-ouvert ou encore le placement d'un bracelet électronique ». Le Conseil a également fait part de ses inquiétudes quant au phénomène grandissant de criminalisation de l'immigration irrégulière.

Le Groupe de travail des Nations unies sur la détention arbitraire estime quant à lui que « le fait d'ériger en infraction l'entrée illégale dans un pays va au-delà de l'intérêt légitime qu'ont les Etats à contrôler et réguler l'immigration clandestine et conduit à des détentions non nécessaires[6] ».

Dans le cadre international sur la rétention, des règles spécifiques ont été développées pour les demandeurs d'asile et les réfugiés. La Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951, aborde indirectement la question, à son article 31 qui interdit de sanctionner l'entrée irrégulière des réfugiés et qui précise que « les Etats contractants n'appliqueront aux déplacements de ces réfugiés d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires ».

Les principes directeurs du HCR sur les normes applicables quant à la détention des demandeurs d'asile[7] viennent préciser les dispositions de la Convention de Genève. La détention des demandeurs d'asile est, selon le HCR, « indésirable en soi ». L'agence estime que « c'est encore plus vrai dans le cas de groupes vulnérables comme les femmes, les enfants, les mineurs non-accompagnés et les personnes ayant des besoins médicaux et psychologiques particuliers. La liberté de ne pas être détenu arbitrairement est un droit de l'homme fondamental et l'utilisation de la détention est, dans beaucoup de cas, contraire aux normes et principes de la législation internationale. »

[5] NATIONS UNIES, "Le Conseil des droits de l'homme tient une réunion-débat sur les droits des migrants dans les centres de rétention", *communiqué de presse*, 17 septembre 2009, http://www.unhchr.ch/huricane/huricane.nsf/view01/616F9A895B080932C1257634004B9C53?opendocument

[6] NATIONS UNIES, *Rapport du Groupe de travail sur la détention arbitraire*, A/HRC/7/4, 10 janvier 2008, p.22.

[7] UNHCR, *Principes directeurs sur les critères et les normes applicables quant à la détention des demandeurs d'asile*, 1999, 11 p.

Le HCR revient sur l'article 31 de la Convention de Genève et note que dans la logique de cet article, qui est d'une importance fondamentale à l'égard de la rétention, cette dernière ne devrait être utilisée que dans les cas de nécessité. Le placement en rétention des demandeurs d'asile arrivant de manière irrégulière ne devrait, par conséquent, jamais survenir, ni être prolongé sans fondement. En effet, les réfugiés et les demandeurs d'asile, du fait des circonstances, sont souvent obligés de franchir illégalement ou dotés de faux documents d'identité, les frontières d'un pays tiers pour échapper aux persécutions qu'ils subissent. Dans leur cas, le placement en rétention ne doit jamais être nécessaire, et ne doit être pratiqué que pour des raisons de vérification d'identité, d'examen des éléments de la demande de protection, de protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public. Il doit être accompagné de garanties procédurales.

Toutes les alternatives à la rétention d'un demandeur d'asile doivent être examinées jusqu'à la détermination de son statut ; le HCR en cite quelques-unes : exigences de contrôle de présence ou de résidence, obtention d'un garant, libération sous caution, centres ouverts, etc.

B. Les textes européens

Le Conseil de l'Europe, organisation réunissant 47 Etats européens, s'est prononcé à plusieurs reprises sur la question de la privation de liberté des étrangers. La Convention européenne des droits de l'homme est le premier instrument permettant d'encadrer les pratiques nationales. Son article 5 déclare que « toute personne a droit à la liberté et à la sûreté ». Cette disposition prévoit néanmoins des exceptions à ce droit, notamment en cas d'entrée irrégulière ou de décision d'expulsion d'un territoire.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est à ce sujet intéressante, et montre qu'il est difficile pour les étrangers d'invoquer l'article 5 pour contester une mesure de placement en rétention. Dans l'affaire Saadi c. Royaume-Uni, en juillet 2006, la Cour examinait le cas d'un ressortissant irakien ayant effectué une demande d'asile à son arrivée sur le territoire britannique. Une admission temporaire sur le territoire lui avait été accordée ; 4 jours plus tard, il était cependant placé en rétention pour une semaine. La Cour a estimé que « tant qu'un étranger ne s'est pas vu attribuer une autorisation de séjour, il n'est pas considéré comme ayant effectué une entrée régulière, et le placement en rétention peut être raisonnablement vu comme un moyen de prévenir l'entrée irrégulière ». Par conséquent, dans le cas des migrants irréguliers, l'enfermement « n'exige pas d'être nécessaire » pour être en conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme. Cette décision a été confirmée par la grande chambre de la Cour le 29 janvier 2008. La Cour européenne des droits de l'homme accorde donc aux Etats une marge de manœuvre « particulièrement importante[8] » dans l'usage de

[8] LAMBERT H., *The position of aliens in relation to the European Convention on Human Rights,* décembre 2006, p.21.

la rétention administrative et dans leur contrôle de l'immigration, notamment à l'égard de l'article 5 de la Convention.

Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a quant à lui formulé nombre de recommandations ayant pour objet les questions d'immigration et d'asile, notamment la recommandation 1547 de 2002 relative aux procédures d'expulsion conformes aux droits de l'homme et exécutées dans le respect de la sécurité et de la dignité, la recommandation 1504 de 2001 relative à la non expulsion des immigrés de longue durée, la recommandation 1624 de 2003 sur la politique commune en matière de migration et d'asile, et enfin la recommandation 99-12 sur le retour des demandeurs d'asile déboutés. Il s'est également prononcé sur la rétention des migrants dans ses *Vingt principes directeurs sur le retour* de mai 2005 et dans la recommandation de 2003-5 sur les mesures de rétention des demandeurs d'asile.

Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), dans son 19e rapport général publié en octobre 2009[9], a abordé la question des garanties pour les étrangers en situation irrégulière privés de liberté avec une attention particulière pour les enfants. Selon le CPT, « les Etats doivent se montrer sélectifs dans l'exercice de leur pouvoir de privation de liberté des étrangers en situation irrégulière ; la rétention ne doit être décidée qu'après examen minutieux de chaque cas particulier ». De plus, il considère que « tous les efforts doivent être faits pour éviter de recourir à la privation de liberté d'un étranger en situation irrégulière qui est mineur. (…) La détention d'enfants, y compris des enfants non accompagnés ou séparés, est rarement justifiée et (…) ne saurait être motivée exclusivement par l'absence du statut de résident ». Finalement, le CPT estime que « lorsque, dans des circonstances exceptionnelles, un enfant est retenu, la privation de liberté doit être d'une durée aussi brève que possible ; tout effort doit être fait pour permettre aux enfants non accompagnés ou séparés de sortir immédiatement d'un centre de rétention et de bénéficier d'un traitement plus approprié ».

C. L'Union européenne

L'Union européenne, au travers de la Charte des droits fondamentaux, s'est penchée sur les questions d'asile et d'immigration aux articles 18 (droit d'asile), 19 (protection contre l'éloignement), 24, 25 et 26 (protection des enfants, des personnes âgées et des personnes handicapées). L'article 6 est consacré au droit à la liberté et à la sûreté.

Plusieurs directives abordent également la question, particulièrement la directive 2008/115/CE du Conseil européen 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.

[9] COMITE EUROPEEN POUR LA PREVENTION DE LA TORTURE ET DES PEINES OU TRAITEMENTS INHUMAINES OU DEGRADANTS, (CPT), « 20 ans de lutte contre la torture », *Rapport général*, n° 19, octobre 2009, p. 39 - 48.

La rétention des migrants y est réglementée aux articles 15 et 16. Elle doit être d'une durée aussi brève que possible, 18 mois au maximum, et n'être utilisée que si « d'autres mesures suffisantes, mais moins coercitives, [peuvent] être appliquées ». La protection des familles et des mineurs est abordée aux articles 5 et 17 (respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, placement en rétention des mineurs et des familles en dernier ressort et pour la période appropriée la plus brève possible).

La législation communautaire relative à l'asile, plus importante que celle sur l'immigration, aborde peu la question de la rétention des demandeurs d'asile en dépit du développement de cette pratique dans les Etats membres.

Le règlement 343/2003 du Conseil européen du 18 février 2003 dit Dublin II, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers n'aborde pas la question de l'enfermement des étrangers, mais il convient de signaler que les pays membres utilisent la rétention administrative pour effectuer les transferts des demandeurs d'asile d'un Etat à un autre.

La directive 2003/9 du Conseil européen du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, évoque notamment la liberté de mouvement des demandeurs d'asile, contient des dispositions sur les personnes vulnérables, sur l'accès aux soins de santé et sur les conditions matérielles d'accueil.

La directive 2005/85 du Conseil européen du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, aborde la question des garanties accordées aux mineurs non accompagnés (article 17), et du placement en rétention des demandeurs d'asile (article 18).

Dans le cadre de la refonte de la directive accueil et du règlement Dublin II, la Commission européenne souhaite davantage encadrer la rétention des demandeurs d'asile. Elle a proposé, en décembre 2008, « d'éviter que la rétention ne soit arbitraire et de garantir le respect des droits fondamentaux dans tous les cas », en n'autorisant la rétention « que pour des motifs exceptionnels » basés sur des recommandations et cadres juridiques européens et internationaux. Il est en outre prévu que les principes de nécessité et de proportionnalité soient respectés dans tous les cas, et que la décision de placement en rétention « fasse l'objet d'une appréciation individuelle dans chaque cas » et d'un contrôle judiciaire dans un délai de 72 heures. La proposition prévoit également une interdiction du placement en rétention des mineurs non-accompagnés, et des garanties supplémentaires pour les personnes ayant des besoins particuliers. La Commission précise également que les Etats doivent veiller à prévoir des alternatives à la rétention (obligation de se présenter régulièrement aux autorités, garantie financière, assignation à rési-

dence…). Les propositions de la Commission doivent encore être adoptées par le Conseil de l'Union européenne. Les Etats membres ont cependant déjà fait part de leur réticence à voir leur marge de manœuvre encadrée, bien que les règles posées par la Commission ne sont que le reflet des lignes directrices résultant des textes internationaux et européens auxquels les Etats membres ont pourtant tous adhéré.

Première partie

LA RÉTENTION ADMINISTRATIVE EN FRANCE ET EN EUROPE

A. Les personnes concernées par la rétention administrative

La plupart des gouvernements européens placent en rétention des migrants en situation irrégulière mais aussi des demandeurs d'asile, dans l'une ou l'autre ou plusieurs des situations suivantes :

- à leur entrée dans le pays ;
- en attendant que soit prise la décision finale portant sur leur demande d'asile ou sur toute autre demande visant à demeurer dans le pays ;
- en attendant leur éloignement lorsqu'ils ne sont plus autorisés à rester dans le pays (étrangers en séjour irrégulier, déboutés de l'asile, étrangers ayant commis un crime ou une infraction, étrangers présentant une menace pour l'ordre public…).

Derrière ces situations se cachent des catégories d'étrangers bien différenciées : demandeurs d'asile, déboutés de l'asile, réadmissions Dublin ou Schengen, migrants irréguliers en transit sur le territoire, étrangers en situation régulière constituant une menace pour l'ordre public, etc. A ces différences de statut administratif viennent s'ajouter des différences sociologiques ; ainsi, personnes célibataires, familles avec enfants, mineurs, personnes âgées, malades, handicapées, mais aussi personnes fuyant les persécutions ou la guerre, migrants économiques, femmes enceintes, étrangers en situation irrégulière intégrés dans la société d'accueil…sont chacun susceptibles d'être un jour enfermés. Dans leur contribution au rapport d'information au Parlement sur les centres de rétention administrative et les zones d'attente du 24 juin 2009, les députés français George Pau-Langevin et Serge Blisko (groupe Socialiste radical citoyen [SRC]) notent ainsi que « les associations [françaises] s'inquiètent du nombre important de suicides et de tentatives de suicide en rétention, ainsi que des automutilations, qui concernent principalement des personnes présentes en France depuis de nombreuses années, qui y ont leurs attaches et leur famille ».

Le lieu de rétention se fait ainsi le réceptacle de populations promises en théorie à un même destin, l'éloignement, mais aux parcours et à la sociologie extrêmement distincts. Les députés George Pau-Langevin et Serge Blisko mettent d'ailleurs le doigt sur cette question, en relevant le caractère parcellaire de l'information disponible sur le profil des retenus : nombre d'années passées en France, attaches familiales, mode d'interpellation, nombre de passages en centre de rétention administrative (CRA), état de santé particulier, etc. Cette réflexion peut être le point de départ d'une interrogation plus large : compte tenu des différences qui séparent les personnes placées en rétention, compte tenu de la variété de leurs parcours, ne peut-on pas imaginer un traitement différencié et individualisé pour chacun d'entre eux, en Europe et plus particulièrement en France ? Encore faudrait-il disposer des informations et des statistiques suffisantes, tant quantitativement que qualitativement, permettant d'établir des modèles et solutions adaptés.

B. Les lieux de rétention en France

En France, les centres de rétention administrative et les locaux de rétention administrative (LRA) sont utilisés pour retenir les étrangers en situation présumée irrégulière avant leur éventuel éloignement du territoire national. Les CRA sont au nombre de 26. Par ailleurs, la France est également dotée de 56 locaux permanents de rétention administrative en métropole et outre-mer. Les zones d'attente (ZA) sont également utilisées pour les étrangers lors de leur entrée sur le territoire français. En 2008, 75 000 personnes ont été retenues dans les centres, locaux de rétention et zones d'attente français.

1) Les zones d'attente

A la frontière française, tout étranger ne disposant pas des documents et visas exigés, ou si sa présence est considérée comme présentant une menace à

l'ordre public, peut se voir refuser l'entrée sur le territoire et peut être placé en zone d'attente.

Les zones d'attente ont été créées en 1992 pour régler le problème épineux des frontières maritimes, ferroviaires et aériennes, où l'étranger a déjà franchi la frontière et ne peut faire immédiatement l'objet d'une procédure de rapatriement, tant pour des raisons juridiques (possibilité de demander l'asile à la frontière) que pratiques (absence de vol de retour immédiat par exemple).

Jusqu'en 1992, les étrangers se trouvant matériellement sur le territoire français au sens géographique, mais qui n'étaient pas autorisés à entrer sur le territoire au sens juridique, se trouvaient dans une situation juridique très ambiguë : ils étaient maintenus dans la zone internationale des ports et aéroports le temps nécessaire à leur rapatriement ou à l'examen de leur demande d'asile, sous surveillance policière permanente, sans aucun encadrement juridique ni contrôle juridictionnel. Par ailleurs, aucune durée maximale de rétention n'était prévue et aucun texte législatif ne venait garantir les droits qui leur étaient accordés. La loi n° 92-625 du 6 juillet 1992 est finalement venue insérer dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 un article 35 quater[10], créant le régime juridique de la zone d'attente, toujours en vigueur aujourd'hui malgré quelques évolutions législatives.

[10] Aujourd'hui, ce sont les articles L.221-1 et suivants du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda).

Les étrangers pouvant être maintenus en zone d'attente sont :

- Les étrangers qui arrivent en France par la voie ferroviaire, maritime, ou aérienne qui ne sont pas autorisés à entrer sur le territoire français. Dans les faits, les étrangers ne demandant pas le bénéfice du « jour franc » avant leur réadmission et dont le retour peut être immédiatement organisé ne sont pas placés en zone d'attente.

- Les étrangers qui se trouvent en transit dans une gare, un port ou un aéroport si l'entreprise de transport qui devait l'acheminer dans le pays de destination ultérieure refuse de l'embarquer ou si les autorités du pays de destination lui ont refusé l'entrée ou l'ont renvoyé en France.

Tous les étrangers entrant dans ces catégories peuvent être maintenus en zone d'attente, y compris les mineurs. Chaque mineur isolé étranger se voit désigner un administrateur *ad hoc*, chargé de l'assister pendant son maintien en zone d'attente et d'assurer sa représentation dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles relatives à ce maintien.

Les zones d'attente sont délimitées par arrêté préfectoral et leurs modalités de création sont assez souples. D'après l'article L.221-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda), la zone d'attente s'étend des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes : il s'agit de

l'espace généralement qualifié de zone internationale. Des zones d'attente ont été créées dans l'ensemble des ports, aéroports et gares recevant du trafic international. Elles peuvent comporter des lieux d'hébergement (bâtiments spécifiquement destinés à cet usage [à Roissy] ou des chambres d'hôtel louées par l'administration [à Orly]) assurant aux étrangers concernés des prestations de type hôtelier.

La durée maximale de maintien en zone d'attente est de 20 jours. En moyenne, la durée des placements a été évaluée à 4 jours en 2007 ; en 2008, 2,69 jours en moyenne à Roissy et 53 heures à Orly. Les étrangers maintenus en zone d'attente le sont pour le temps strictement nécessaire à leur départ ou pour l'examen de leur demande d'admission au titre de l'asile. Néanmoins des délais de séjour maximum ont été inscrits dans la loi. Lorsque ces délais sont dépassés, l'étranger est immédiatement libéré et entre donc sur le territoire français, même si une mesure de non admission a été prononcée à son encontre.

Nombre de places dans les zones d'attente les plus importantes (2008)

Zone d'attente	Nombre de places	Nombre de personnes maintenues par an
ZAPI 3 (Roissy)	164	Environ 15 000
Orly	20-25	1 000
Canet (Marseille)	34	Environ 100

Source : Anafé, *Inhumanité en zone d'attente. Bilan 2008.Observations et interventions de l'Anafé en zone d'attente de Roissy*, mai 2009

Toutes les personnes placées en zone d'attente à Roissy ne rejoignent pas la zone d'hébergement ZAPI 3 (Zone d'attente pour personnes en instance), souvent lorsqu'elles peuvent être immédiatement refoulées si elles n'ont pas expressément demandé à bénéficier du « jour franc », ou si leur demande d'admission au titre de l'asile a reçu un avis négatif, à la suite duquel une mesure de refus d'admission sur le territoire français a été prononcée.

Tout aéroport, port ou gare accueillant un trafic de voyageurs international est normalement doté d'une zone d'attente. Ainsi, il existe plus de 50 zones d'attente en métropole : 31 sont gérées par la police aux frontières et 21 par les douanes ; et 70 outre-mer, dont l'activité est très épisodique. Elles existent juridiquement afin de pouvoir faire face à l'éventuelle arrivée d'une personne non admise à la frontière ou demandant l'admission au titre de l'asile. Rares sont celles qui disposent d'un lieu d'hébergement pour les personnes maintenues ; en règle générale, des accords sont passés avec des hôtels pour un accueil de nuit.

Nombre de personnes placées zones d'attente

2004	2005	2006	2007	2008	1er semestre 2009
17 098	16 157	15 876	15 827	16 645	7 407

Source : MIIINDS-DCPAF

90 % des placements en zone d'attente prononcés concernent la ZAPI 3 (Zone d'attente pour personnes en instance) de Roissy. Elle accueille non seulement

les passagers en situation irrégulière arrivés à Roissy, qui est la plus grande frontière aérienne pour atteindre le territoire français, mais aussi des aéroports du Bourget et de Beauvais. Par ailleurs, 800 à 900 mineurs sont arrivés seuls aux frontières de la France en 2008.

2) Les locaux de rétention administrative

A la fin de l'année 2008, la France comptait 56 LRA permanents et 28 LRA temporaires, situés dans des chambres d'hôtels ou des cellules de garde à vue de commissariats.

Dans son rapport d'activité 2008[11], le contrôleur général des lieux de privation de liberté écrit, s'agissant de l'état matériel, qu'il « convient de faire une nette différence entre les locaux et centres de rétention ». Les normes applicables aux LRA, où les personnes ne peuvent être retenues plus de 96 heures, sont beaucoup moins contraignantes que dans les CRA. Par ailleurs, la présence associative, même si elle est possible, n'y est pas assurée de la même façon, ce qui peut fragiliser l'exercice de leurs droits par les étrangers. La très grande majorité des locaux de rétention administrative a été installée dans des lieux dont la destination initiale n'était pas la rétention, il en résulte que l'agencement de ces locaux permet rarement d'accueillir dans de bonnes conditions.

Nombre de places en LRA			
Métropole	**Fin 2006**	**Fin 1er semestre 2007**	**Fin 2008**
Nombre de LRA permanents	42	37	56
Nombre de places (LRA permanents et temporaires)	325	413	413
Nombre de retenus (LRA permanents et temporaires)	9453	4118	6003

Source : Cour des comptes, *La gestion des centres et des locaux de rétention administrative*, juin 2009

Le rapport de la Cour des comptes en date de juin 2009 indique un total des dépenses de 901 959 euros pour les LRA gérés par la police en 2008. La gendarmerie, de son côté, ne récapitule pas les crédits de fonctionnement des LRA de façon distincte des CRA. Il est à noter que dans de nombreux cas, la localisation du LRA dans l'hôtel de police du chef-lieu aboutit à une prise en charge d'une grande partie de ces dépenses par les budgets de la sécurité publique.

En règle générale, les taux d'occupation dans les LRA excèdent rarement les 30 %. La durée moyenne de rétention y est de 33 heures dans les LRA permanents et de 55 heures dans les LRA temporaires. Il est à noter que ces chiffres masquent de très grandes disparités.

3) Les centres de rétention administrative

Existant officiellement depuis 1981, les centres de rétention administrative sont le fruit paradoxal d'un mouvement de contestation des pratiques

[11] CONTROLEUR GENERAL DES LIEUX PRIVATIFS DE LIBERTE, *Rapport annuel* 2008, 185 p.

policières d'enfermement des étrangers qui déboucha sur l'officialisation et la régulation de leur existence. La rétention administrative est une mesure privative de liberté mais se distingue, dans les principes, de la rétention, en ce qu'elle permet notamment la libre circulation des personnes et le libre accès à plusieurs services dans l'enceinte des centres et locaux prévus à cet effet.

L'enfermement des étrangers en instance d'éloignement constituait, avant 1981, une simple pratique policière à caractère improvisé qui ne bénéficiait d'aucun régime juridique ni contrôle juridictionnel. L'administration française pouvait placer en rétention des étrangers en instance d'éloignement sur la base de l'article 120 du code pénal de 1810 complété par la loi du 7 février 1933 ainsi que par l'ordonnance du 2 novembre 1945.

En 1975, une forte mobilisation de la société civile dénonce l'existence depuis 1964 d'une « prison clandestine » où travailleurs immigrés étaient enfermés dans un entrepôt désaffecté sur le quai de la gare maritime d'Arenc, à Marseille, et demande sa fermeture immédiate. L'illégalité de cet établissement vient du fait que les étrangers y sont enfermés sans qu'aucune autorité judiciaire n'ait connaissance de l'existence, de la durée, ni des causes de cette incarcération. Les étrangers y sont donc enfermés sur simple décision administrative, en l'occurrence sur décision des autorités de police.

Le 21 novembre 1977, une circulaire des ministres de l'Intérieur et de la Justice vient tenter de légaliser la rétention des étrangers - pour une durée maximum de 7 jours dans des maisons d'arrêt - mais deux recours sont successivement déposés au Conseil d'Etat par des collectifs d'associations. Le 9 décembre 1978, un décret est pris « pour l'application de l'article 120 du code pénal aux étrangers faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion », reprenant les termes de cette circulaire. Cette mobilisation qui se poursuit jusqu'en 1980 aboutit paradoxalement à la légalisation de la rétention administrative pour étrangers en France.

La loi Bonnet du 10 janvier 1980, telle qu'adoptée par le Parlement, prévoit la double faculté de reconduire l'étranger à la frontière et de le détenir, sur décision administrative, dans « des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire » pendant un délai pouvant aller jusqu'à 7 jours. Au-delà, la prolongation de la rétention doit être décidée par le juge judiciaire.

La loi Peyrefitte du 2 février 1981 légalise les contrôles policiers d'identité à titre préventif et vient préciser la loi Bonnet : les étrangers en instance d'éloignement seront retenus dans des locaux pénitentiaires sur décision du préfet, mais la prolongation de la rétention au-delà de 48 heures ne pourra être autorisée que par le juge judiciaire.

Le 29 octobre 1981, une nouvelle loi relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France insère dans l'ordonnance du 2 novembre 1945, l'article 35 bis (aujourd'hui codifié aux articles L.551-1 et L. 551.3 du Ceseda)

et vient légaliser et organiser la rétention administrative. C'est le juge judiciaire qui doit autoriser la prolongation de la rétention au bout de 24 heures, lorsqu'il considère qu'il n'est pas possible d'assigner à résidence l'intéressé. Malgré cette légalisation ainsi que la précision des conditions de rétention, les étrangers retenus sont gardés dans des locaux administratifs qui n'ont pas été prévus à cet effet. Le statut de ces derniers reste donc indéterminé.

Le 5 avril 1984, le gouvernement décide la création de centres dits « de rétention » dans les principales villes du pays. Commence une implantation effective de centres, par le biais de circulaires se fondant sur l'ordonnance du 2 novembre 1945, dépourvus de nom et avec un statut flou, dans lesquels il existe tout de même une certaine régulation. Pendant cette période de mise en place des centres, les initiatives « plus répressives » du ministère de l'Intérieur seront tempérées par le ministère de la Justice et surtout le ministère de la Solidarité et des Affaires sociales. En 1984, le gouvernement confie à la Cimade une mission d'accompagnement social et juridique des étrangers placés dans ces centres.

La loi Pasqua d'août 1993 et la loi du 24 avril 1997 font passer la durée maximale de rétention de 7 à 10 puis 12 jours afin de réunir les conditions qui permettront l'éloignement. Les pouvoirs du juge en matière de rétention sont restreints et son délai d'intervention passe à 48 heures. La décision de placement en rétention est effectuée par le préfet.

Le décret 2001-236 du 19 mars 2001 donne un statut administratif officiel aux centres de rétention pour la première fois, fixe les lieux d'implantation et le nombre de centres autorisés.

Après le retour de la gauche aux affaires gouvernementales, la préparation par le ministère de l'Intérieur d'un statut règlementaire pour la rétention débouche sur de nouvelles contestations.

La présence associative dans les centres avait été d'abord évincée des premières versions du décret et ensuite intégrée au prix de l'intervention successive de la Commission nationale consultative des droits de l'homme et du Conseil d'Etat. Ce sont les conseillers qui ajoutent au texte la première référence aux « droits des retenus » et à la présence associative comme facteur de leur effectivité. Cette phase de négociation a été suivie, à l'automne 2000, par une forte mobilisation associative en soutien à la Cimade. Faisaient partie de cette mobilisation Act-Up, AIDES, Amnesty France, le MRAP, la LDH, Sud-Education et Médecins du Monde entre autres. Finalement le décret du 19 mars 2001 établit un double statut pour la rétention : les centres de rétention administrative et les « locaux » de rétention administrative.

La loi dite « Sarkozy » du 26 novembre 2003 porte la durée maximale de rétention à 32 jours. Le ministère de l'Intérieur fixe pour la première fois des objectifs chiffrés de reconduites à la frontière : 15 000 en 2004, 20 000 en 2005 et 25 000 en 2006.

Le décret du 30 mai 2005 vient fixer les conditions de création des CRA et consacrer l'accueil d'enfants en rétention. Il prévoit que certains centres seront habilités à cet effet. Il prévoit également que les demandeurs d'asile, qui sont tenus de soumettre leur dossier de demande en français, devront prendre à leur charge les frais de traduction.

En 2006, le gouvernement annonce un calendrier d'extension et de construction des centres de rétention : il prévoit que la capacité des centres qui était de 1 200 places en 2005 passe à 1 800 places fin 2006 puis à 2 007 places en 2008. Au 30 septembre 2009, la France comptait finalement 1 718 places en CRA. Le ministère de l'immigration prévoit que le parc immobilier devrait atteindre 2 038 places en 2010. Les centres de rétention français sont tous placés sous l'autorité du ministère de l'Immigration et sous la surveillance de la police ou de la gendarmerie (voir annexe 1, tableau 3).

4) L'exception ultra-marine

En 2008, 17 376 personnes ont fait l'objet d'un placement en rétention dans un CRA ou un LRA situé dans les territoires et départements d'outre-mer français. Ce chiffre s'élève à 20 487 pour les neuf premiers mois de 2009. Les CRA d'outre-mer se caractérisent par leur vétusté et leurs dimensions insuffisantes, alors que les succès enregistrés dans la lutte contre l'immigration clandestine ont conduit au cours des dernières années à une forte hausse des personnes transitant par les différents centres et locaux de rétention présents sur ces territoires.

Mayotte : une situation très problématique

Le CRA de Mayotte, d'une capacité de 60 places, relève plus de la zone d'attente, tandis que son fonctionnement se rapproche de celui d'un LRA permanent. En effet, 95 % des migrants irréguliers arrivant à Mayotte proviennent de l'île comorienne voisine d'Anjouan, située à 70 kilomètres, n'y restent qu'un ou deux jours et sont rapidement éloignés, souvent en moins de 36 heures. Les autres proviennent des îles de Grande Comore (1,5 %) ou Mohéli (0,1 %) et enfin de l'île de Madagascar (1,4 %).

Mayotte relève de la spécialisation législative : le Ceseda ne s'y applique pas directement, et notamment pas les normes minimales d'accueil dans les CRA. Une ordonnance spécifique relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers s'y applique, qui contient de nombreuses mesures dérogatoires, entre autres l'absence de recours suspensif contre une mesure administrative d'éloignement (qui est prévu dans la loi en métropole) et la décomposition de la durée de rétention tel que suit : 5 jours sur décision administrative, 7 jours maximum suite à une décision du juge des libertés et de la détention (JLD), et 4 jours suite à une nouvelle saisine du juge. La durée de rétention maximale y est donc de 16 jours, au lieu de 32 jours en métropole et dans les DOM.

Autre spécificité mahoraise, le renvoi de mineurs isolés par le biais de manipulations législatives peu scrupuleuses,

au mépris des termes de l'article 34-II de l'ordonnance 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte, qui sont pourtant clairs et dépourvus d'ambiguïté. Ils disposent que l'étranger mineur de 18 ans ne peut faire l'objet ni d'un arrêté d'expulsion ni d'une mesure de reconduite à la frontière. A Mayotte, le mineur ne fait pas l'objet d'une mesure d'éloignement mais est mentionné dans la procédure concernant un adulte auquel il est arbitrairement « rattaché ».

Les conditions d'hébergement dans le CRA de Mayotte ont été qualifiées « d'indignes » par la mission d'information parlementaire présidée par M. Thierry Mariani, qui l'a visité en février 2009. La Commission nationale de déontologie de la sécurité l'a quant à elle qualifié « d'indigne de la République ».

Occupation du CRA de Mayotte en 2008												
	JANV	**FÉVR**	**MARS**	**AVRIL**	**MAI**	**JUIN**	**JUIL**	**AOÛT**	**SEPT**	**OCT**	**NOV**	**DEC**
Nombre de retenus	2 103	2 010	2 414	394	2 864	1 873	2 007	1 506	2 126	2 697	3 000	1 786
Taux moyen journalier	68	68	78	13	92	62	67	49	71	87	100	58
Source : Cour des comptes, *La gestion des centres et des locaux de rétention administrative*, juin 2009												

Les éloignements, et donc les placements en rétention, obéissent à des règles et pratiques spécifiques, statut dérogatoire que le gouvernement justifie par la pression migratoire plus élevée qu'en métropole. Le CRA est régulièrement, quasi quotidiennement, en situation de suroccupation. Le taux moyen d'occupation en 2008 était de 116 %, mais a, au cours de l'année, ponctuellement avoisiné 400 % à deux reprises. Pour l'année 2007, au 9 novembre 2007, 12 047 mesures d'éloignements ont été exécutées, 1 785 enfants mineurs ont été éloignés dont 404 avaient moins de 2 ans. En 2008, 16 957 étrangers dont 2 966 mineurs ont été éloignés du territoire mahorais.

Les interpellations massives d'étrangers en situation irrégulière sont quotidiennes, certaines de façon extrêmement brutale ; beaucoup de violations de domicile, par exemple. La Cimade, qui n'est pas présente à l'intérieur du CRA de Pamandzi, a recueilli de nombreux témoignages concernant des parents éloignés très vite et pour lesquels on n'a pas pris la précaution de vérifier la présence d'enfants sur le territoire. De ce fait, de nombreux enfants se retrouvent abandonnés ; si bien que Mayotte est surnommée « plus grand orphelinat à ciel ouvert[12] ».

[12] CIMADE, *Centres et locaux de rétention administrative*, rapport 2007, p.19..

Le ministre Besson a annoncé le 6 août 2009 la création d'un nouveau CRA, dont la livraison est prévue pour 2011 et dont la capacité *in fine* serait de 140 places. Il ne fera cependant pas partie du marché d'accompagnement juridique dans les lieux de rétention.

La Guyane

On trouve en Guyane 3 LRA et un CRA. A Cayenne-Rochambeau, le CRA, d'une capacité de 38 places, n'a pendant longtemps pas répondu aux normes minimales fixées par la loi en termes de conditions matérielles de rétention comme de conditions d'accès aux droits, d'où son déclassement en 2007. Il est redevenu officiellement CRA en mai 2008, suite à d'importants travaux de rénovation, après avoir été dépourvu d'existence juridique pendant un certain temps.

Les conditions de rétention y sont toujours déplorables : pas de libre circulation, des cellules sans fenêtres, peu d'aération naturelle, pas de lits mais des paillasses en béton sur lesquelles sont posés des tatamis... Une législation spécifique s'applique en Guyane, tout comme à Mayotte, notamment concernant l'absence de recours suspensif contre les arrêtés de reconduite à la frontière.

Le CRA mobilise, en tout, 65 fonctionnaires, dont 31 dédiés à l'encadrement et 10 à la sécurité. Son budget annuel de fonctionnement pour 2008 s'élève à 1 329 000 euros. La durée de rétention moyenne y est de 1,5 jour et sur 3 972 personnes retenues en 2008, 3 182 ont été effectivement reconduites. Le taux de reconduite effectif s'élève donc à 80 %. Le CRA de Cayenne devrait atteindre une capacité de 64 places en 2010, après des travaux d'extension.
Enfin, très peu d'informations sont disponibles sur les CRA de Réunion et de Guadeloupe.

C. La rétention en Europe

Dans le reste de l'Union européenne, les systèmes sont similaires au modèle français. Les centres fermés destinés à la rétention des étrangers sont le plus souvent placés sous la responsabilité d'entités relevant d'un ministère en charge des affaires intérieures, telle la police ou la police des frontières. Ils dépendent parfois du ministère de la Justice (Hongrie, Danemark, Pays-Bas), d'un ministère créé spécialement pour les questions de migrations (Finlande) ou d'une autorité administrative spécifique en charge des étrangers (République tchèque, Suède). La gestion des centres peut être, dans certains pays, confiée à des autorités administratives décentralisées (Allemagne, Finlande) ; dans d'autres pays, le gouvernement sous-traite tout ou partie de la gestion des centres à des sociétés privées (Royaume-Uni, Portugal, Pays-Bas).

La palette des centres de rétention européens est large. L'hétérogénéité des systèmes, des dénominations (centre de rétention, zone d'attente, centre d'identification et d'expulsion), la variété des statuts administratifs et juridiques, des localisations, rend difficile

l'établissement d'une typologie. Dans la plupart des pays, ce sont des structures préexistantes transformées en lieux d'enfermement de migrants. Ces structures peuvent être des casernes désaffectées, des hangars, des entrepôts, des camps, des bâtiments temporaires ou même d'anciennes prisons. Certains pays placent les retenus dans des prisons, avec les retenus de droit commun (Allemagne). Les commissariats de police, les zones d'attente des aéroports, les hôtels, les bateaux (Pays-Bas), les conteneurs (Grèce) sont également utilisés. Grilles, barbelés, caméras de surveillance et mesures de sécurité viennent renforcer la similitude de ces centres avec les prisons.

Il est difficile de trouver des données chiffrées sur la pratique de la rétention dans le reste de l'Union européenne, sauf lorsque les gouvernements délivrent des statistiques officielles, à l'image du Royaume-Uni, qui a éloigné en 2008 16 275 personnes à partir de ses seuls centres de rétention, et qui retient 30 000 étrangers chaque année. 6 902 étrangers ont été placés en rétention en Belgique la même année, 20 000 aux Pays-Bas. Encore une fois, ces chiffres ne sauraient être lus seuls : dans chacun de ces pays, le nombre d'éloignements volontaires et forcés est souvent supérieur au nombre de personnes retenues pour une année donnée, et le taux de reconduite effectif à partir des centres de rétention est généralement faible, à l'instar de la France. La politique de placement systématique en rétention des étrangers semble donc inefficace dès lors que l'on regarde de près le taux d'éloignement effectif à partir de ces mêmes centres.

Cependant, toute comparaison chiffrée à un niveau européen relève de la gageure. La rétention n'a pas le même sens partout en Europe, par ailleurs, les pays membres ne sont pas égaux face aux phénomènes migratoires, tant juridiquement que financièrement, mais aussi de par leur position géographique. Ainsi Malte, la Grèce, l'Italie et l'Espagne, confrontées à des flux importants et difficilement maîtrisables, disposent de législations relatives à l'entrée et au séjour des étrangers très récentes, âgées d'à peine plus de 20 ans pour la plupart, et peu protectrices des droits des migrants. Ces pays, auxquels on peut ajouter les nouveaux membres, situés pour la majorité d'entre eux à la périphérie de l'Union européenne, pratiquent de manière systématique l'enfermement des étrangers arrivés aux frontières, quand ils ne les éloignent pas directement dès leur interception, qu'ils soient demandeurs d'asile ou non, vulnérables ou non, mineurs ou non.

La Grèce effectue probablement le plus grand nombre d'éloignements, avec 141 777 éloignements effectués entre 2005 et 2007, essentiellement vers l'Albanie et les pays de l'ancienne Yougoslavie. Notons à cet égard un « record d'effectivité » de 260 %, puisque lors de la même période, seules 54 608 décisions de retour avaient été prises. En termes clairs, près de deux tiers des migrants avaient été éloignés sans qu'aucun ordre de renvoi n'ait été pris à leur égard. Concernant la rétention, on

estime que le nombre officiel de migrants ayant transité par les centres grecs était de 39 853, dont 17 130 ont effectivement été éloignés, en 2006[13]. Les ressortissants de « pays à risques », comme l'Irak, l'Iran ou l'Afghanistan ne peuvent généralement pas être éloignés à partir de la Grèce ; leur enfermement est pourtant systématique, et forcément à visée dissuasive. Dans un rapport de la loi sur la rétention à l'Assemblée grecque, il a même été avancé que la prolongation de la rétention permettrait de lutter contre le racisme en diminuant le sentiment d'insécurité des Grecs, inquiets de voir des étrangers en situation irrégulière errer librement dans les grandes villes du pays.

D'autres ont une pratique plus raisonnée de la rétention. En Suède, le nombre d'éloignements effectifs s'est chiffré en 2008 à 8 767 retours forcés et volontaires. Une minorité de ces personnes a été placée en centre fermé. En effet, 1 645 étrangers ont été retenus dont 1 297 ont été éloignés, ce qui révèle un taux d'éloignement à partir des centres élevé. Une utilisation nettement plus efficace du placement en rétention, conjuguée avec une politique d'immigration souple, semble être l'explication la plus plausible. Le Royaume-Uni, patrie de l'*Habeas corpus*, se distingue des autres pays avec une politique d'immigration et d'asile très stricte - unique puisque le pays est partie au règlement Dublin II mais ne fait pas partie de l'espace Schengen - mais assumée.

[13] MIGREUROP, *Les frontières assassines de l'Europe*, octobre 2009, 110 p.

Il n'est néanmoins pas question de distribuer bons et mauvais points à tel ou tel pays. Le fait que les personnes vulnérables et les demandeurs d'asile soient susceptibles d'être placés en rétention constitue en soi une pratique condamnable, qui malheureusement est généralisée à tous les pays. Malte fait régulièrement l'objet de critiques pour le peu de respect qu'elle accorde aux migrants irréguliers malades interceptés à leur arrivée. La Grèce, le Royaume-Uni et la France ont récemment été condamnées pour leur pratique du placement en rétention des mineurs, dans des conditions allant jusqu'à « l'abominable[14] », et toujours traumatisantes.

D. Les conditions de vie en rétention

En général, les conditions de vie dans les centres de rétention s'apparentent au milieu carcéral. Les étrangers présents y subissent bien une privation de liberté. C'est là qu'ils attendront une décision finale sur leur cas ou un éloignement du pays dont l'exécution peut prendre des mois voire des années.

Les conditions de vie y sont également variables et s'échelonnent du plus indigne au moins pire. Les centres de rétention situés aux portes de l'Europe,

[14] Selon le Comité européen pour la prévention de la torture, après sa visite du centre de Mitilini en Grèce. Voir CPT, *Report to the Government of Greece on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 23 to 29 September 2008*, Strasbourg, 30 juin 2009, 33 p., http://www.cpt.coe.int/documents/grc/2009-20-inf-eng.htm.

en Grèce, à Malte, à Lampedusa, à Mayotte, à Chypre et dans les Canaries sont ceux où les conditions sont les plus difficiles : suroccupation, hygiène déplorable entraînant des épidémies, manque d'intimité, non-séparation des hommes, des femmes et des mineurs, pas ou peu d'accès aux soins médicaux élémentaires, atteinte à l'intégrité physique et morale des retenus et actes de violence[15] font partie du quotidien. Le réseau Migreurop, lors d'une visite en mars 2009 du centre de rétention de Venna en Grèce, a ainsi pu constater à son arrivée que les fenêtres du centre étaient restées fermées sans discontinuer depuis 7 jours, seuls les policiers ayant le pouvoir de les ouvrir. La nourriture servie était de mauvaise qualité, l'eau manquait souvent, surtout l'eau chaude, les toilettes et les douches étaient en nombre insuffisant, un seul rasoir était distribué pour plusieurs retenus[16]. Les exactions, les violences gratuites et la mise en danger volontaire des migrants sont courantes dans les locaux de police et les centres de rétention, mais aussi à l'extérieur, en ville et dans les eaux grecques, quand les embarcations clandestines sont interceptées par les autorités.

Les autres pays détiennent les migrants dans des conditions beaucoup plus acceptables, mais également critiquables du point de vue de la privation de liberté et de l'isolation imposées, ainsi que de l'enfermement des personnes vulnérables et surtout des mineurs. En France, l'association Anafé, dans son bilan 2008[17] a fait état, pour la zone d'attente de Roissy, d'un nombre croissant de demandes de certificats médicaux dans le cadre de violences policières alléguées. On assiste aujourd'hui, en zone d'attente et particulièrement à la ZAPI 3, à la multiplication d'un nombre inquiétant d'atteintes à l'intégrité physique des retenus, de mauvais traitements, de non-respect de leurs droits fondamentaux et juridiques, et de violation de la législation en vigueur. A ce titre, l'organisation considère que c'est dans les zones d'attente que l'enfermement des étrangers devient le plus préoccupant, non seulement du fait de leur statut complexe, mais aussi du comportement des fonctionnaires y exerçant leur métier.

L'accès à l'information juridique, aux services sociaux, aux soins psychologiques et médicaux, sont des droits dont beaucoup d'Etats privent le plein bénéfice aux retenus, d'une manière ou d'une autre. Tous les pays n'autorisent pas l'accès des ONG à ces lieux de privation de liberté. En Belgique, selon l'association CIRÉ (Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers), c'est l'accès aux soins médicaux, en particulier pour les personnes souffrant de maladie mentale, qui fait sérieusement défaut dans les lieux de rétention. L'association Action réfugiés Flandre coordonne avec le CIRÉ un réseau de 10 organisations qui visite 5 des 6 centres

[15] Tentatives de suicide, grèves de la faim, automutilations, mais aussi, dans les pires des cas, harcèlement moral ou physique, humiliations, passages à tabac, etc.

[16] MIGREUROP, *Les frontières assassines de l'Europe*, octobre 2009, 110 p.

[17] ANAFE, « Inhumanité en zone d'attente », *Rapport 2008*, 58 p. http://www.anafe.org/download/rapports/BilanANAFE-roissy-inhumanite-2008.pdf

de rétention belges toutes les semaines. Cette présence n'a rien de « légal » : elle n'est pas institutionnalisée. La marge de manœuvre de ce réseau de visiteurs est extrêmement limitée : surveillance policière, interdiction de voir les retenus individuellement, etc. Au fil du temps, les associations ont constaté que les retenus étaient très peu informés de leur droit à recevoir des visites de ce réseau. En Espagne, l'accès des ONG aux centres de rétention est très restreint. La Commission espagnole d'aide aux réfugiés (Comisión Española de Ayuda al Refugiado) peut accéder aux centres uniquement en ce qui concerne les demandes individuelles d'asile et pour mettre en place des projets de recherche. En Finlande, il n'existe qu'un seul vrai centre de rétention pour les personnes retenues en vertu de la législation pour les étrangers, centre qui est visité par la Croix-Rouge finlandaise et par le Conseil finlandais pour les réfugiés. Mais le plus souvent, les étrangers interpellés sont retenus dans les locaux de la police : les ONG ne disposent que de très peu d'information à ce sujet et s'en inquiètent. Au Royaume-Uni, les associations Refugees and Migrant Justice, Immigration Advisory Service et la Croix-Rouge interviennent dans les centres de rétention, sous contrat avec la Commission des services juridiques (*Legal Services Commission*) et l'Agence aux frontières. Chacun des 11 centres de rétention a en outre son groupe de visiteurs[18], des volontaires qui effectuent des visites à la demande des retenus.

Dans tous les pays, les besoins spécifiques des retenus, et surtout des personnes vulnérables, sont rarement pris en compte, les activités organisées sont rares, le personnel n'a que peu de contacts avec les personnes retenues, et les moyens de communication avec l'extérieur sont très limités.

E. Le traitement des personnes vulnérables en rétention

Encore une fois, les législations varient d'un pays à l'autre, de même que les pratiques. Au fil des recherches, on ne peut néanmoins que constater que, si des lois de protection des migrants vulnérables existent au niveau national, ce qui est rare, elles ne sont que sporadiquement appliquées.

1) Les mineurs accompagnés

Même si certains pays ont adopté une législation protectrice des mineurs, dans la pratique on les retrouve souvent dans les centres de rétention, accompagnés ou non. La plupart des pays détiennent des mineurs accompagnés par leur famille, la plupart du temps dans des centres spécialement équipés (crèches, jouets, etc.) et avancent l'argument de la préservation de l'unité familiale pour justifier cette pratique. En France, plusieurs cas de nourrissons ou de très jeunes enfants placés en rétention avec leurs parents ont été répertoriés. Au Royaume-Uni, ce sont plus de 2 000 enfants qui sont retenus chaque année. Le quotidien britannique

[18] Ces groupes de visiteurs sont regroupés dans l'association AVID (Association of Visitors to Immigration Detainees).

The Guardian[19] révélait qu'au 30 juin 2009, 470 enfants, la plupart âgés de moins de 5 ans, étaient enfermés dans les centres de rétention. Ils étaient pour la plupart originaires du Zimbabwe, de Sri Lanka, du Soudan et de la République démocratique du Congo, pays en proie aux conflits et aux violences, vers lesquels l'éloignement est très difficile à mettre en place. Près d'un tiers de ces enfants était en rétention depuis plus de 28 jours : ils avaient donc fait l'objet d'une prolongation de la durée de rétention, décidée par un haut fonctionnaire des services de l'immigration. Au final, 2 mois plus tard, 56 % d'entre eux ont été remis en liberté. Le caractère nécessaire, proportionnel et justifié de leur placement en rétention pose ici évidemment question.

Cette privation de liberté subie par des mineurs, qui du reste voient souvent leur scolarité interrompue, a dans tous les cas de graves conséquences, durables, sur leur équilibre psychologique. Encore une fois *The Guardian* dévoilait en octobre 2009[20] les conclusions accablantes d'un rapport psycho-médical, résultat d'une enquête menée dans le centre de rétention de Yarl's Wood, connu pour ses très jeunes retenus. 73 % des enfants examinés présentaient des troubles émotionnels, comportementaux et physiques : dépression, anxiété, stress post-traumatique, perte de poids importante, régression, douleurs abdominales, mutisme, tendances suicidaires, etc. Par ailleurs, il est choquant d'imaginer qu'aujourd'hui on peut retenir un mineur en zone d'attente ou le placer en rétention, à tel point que l'on aménage la rétention pour tenir compte de la présence d'enfants.

2) Les mineurs isolés

La rétention de mineurs isolés est fréquente dans les pays connaissant une pression migratoire très forte comme Chypre, Malte ou la Pologne. Souvent ces mineurs non-accompagnés ne sont pas séparés des adultes pendant leur enfermement : leur vulnérabilité ne s'en trouve que renforcée. En Grèce par exemple, où l'enfermement et l'éloignement des mineurs sont légaux, les rares structures d'accueil pour enfants étrangers sont surchargées. Les derniers arrivants sont donc placés en rétention avec les adultes. Le HCR a condamné cette pratique des autorités grecques en janvier puis en août 2009[21], suite au déclenchement de grèves de la faim des mineurs retenus.

Les pays d'Europe de l'Ouest ne sont pas pour autant exempts de toute critique. En Belgique notamment, plusieurs cas de mineurs isolés retenus pendant plusieurs mois ont eu une résonnance particulière aux niveaux national et européen. Le Conseil des droits de l'homme des Nations unies a rappelé lors de sa

[19] MC VEIGH K., "*Ministers under fire for locking up immigrant children*", *The Guardian*, 30 août 2009.

[20] MC VEIGH K., "*Children made 'sick with fear' in UK immigration detention centres*", *The Guardian*, 13 octobre 2009, http://www.guardian.co.uk/uk/2009/oct/13/children-immigration-detention-health

[21] UNHCR, *Greece's infrastructure struggles to cope with mixed migration flow*, janvier 2009, http://www.unhcr.org/497495174.html

réunion sur les droits des migrants du 17 septembre 2009 que « les enfants migrants non accompagnés ne devraient pas être retenus (…) [et] la rétention d'enfants en rapport avec la migration ne saurait être justifiée en invoquant le maintien de l'unité familiale[22] ».

3) Les personnes âgées et handicapées, les femmes enceintes, les personnes ayant été victimes de torture et de persécutions

Dans la plupart des pays, aucune législation particulière n'est prévue pour protéger ces personnes, répondre à leurs besoins spécifiques et dans le meilleur des cas leur éviter la rétention. Dans le cas où une loi existe, comme au Royaume-Uni, en Espagne, ou en Pologne, la pratique vient vite y déroger.

F. Le régime juridique de la privation de liberté

1) Le régime juridique du maintien en zone d'attente

En France, la phase administrative du maintien en zone d'attente se déroule de la manière suivante : le maintien en zone d'attente doit être formellement notifié par une décision administrative distincte de celle qui la justifie[23]. Cette décision est prise, pour une durée de quatre jours, par les agents du service chargé du contrôle aux frontières, cela peut être le chef de service de la police aux frontières ou des douanes. Le maintien en zone d'attente au-delà de 96 heures ne peut être autorisé que par le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance dans le ressort duquel se trouve la zone d'attente. Par exemple, le tribunal de Bobigny est compétent pour la zone d'attente de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle.

La requête au tribunal doit donc lui être adressée avant l'expiration du délai de 96 heures à partir de la décision initiale de placement. Cette décision doit émaner de l'autorité administrative qui a procédé à ce placement et elle doit être motivée et accompagnée de pièces justificatives. Il revient en effet à l'administration de justifier les raisons qui ont empêché le réacheminement de l'étranger non admis ou l'admission de l'étranger demandeur d'asile à la frontière pendant la phase administrative de maintien en zone d'attente.

D'ailleurs, la saisine du JLD constitue davantage une exception qu'une règle dans la mesure où la durée moyenne de maintien en zone d'attente était de 4 jours en 2007 : 18 % des étrangers placés ont été maintenus au-delà de cette durée et 3 % l'ont été au-delà de 12 jours. En 2008, 15,3 % des étrangers ont été maintenus au-delà de 4 jours.

Le contrôle du juge judiciaire porte sur le respect de libertés individuelles, c'est-à-dire sur la régularité de la privation de liberté subie par l'étranger, sur le respect

[22] NATIONS UNIES, "Le Conseil des droits de l'homme tient une réunion-débat sur les droits des migrants dans les centres de rétention", *communiqué de presse*, 17 septembre 2009, http://www.unhchr.ch/huricane/huricane.nsf/view01/616F9A895B080932C1257634004B9C53?opendocument

[23] Une décision de non admission, par exemple.

des procédures relatives à l'entrée sur le territoire et au placement en zone d'attente, et enfin sur l'opportunité de prolonger ce placement. Le JLD fixe la durée de la prolongation qui ne peut être supérieure à huit jours, portant la durée totale de séjour dans la zone d'attente à 12 jours.

En cas de refus de prolongation du maintien en zone d'attente par le JLD, le parquet a la possibilité, dans un délai de 4 heures suivant la notification du jugement, de demander au premier président de la Cour d'appel ou à son représentant de déclarer le caractère suspensif de l'appel ; procédure aujourd'hui très peu utilisée.

Dans des cas exceptionnels, l'étranger se trouve toujours maintenu en zone d'attente au bout de 12 jours. L'autorité administrative a alors la possibilité de demander au JLD une nouvelle prolongation, pour une durée de 8 jours au maximum, portant la durée totale du séjour en zone d'attente à 20 jours. Le JLD ne peut accepter cette nouvelle prolongation qu'à titre exceptionnel ou en cas de volonté délibérée de l'étranger de faire échec à son départ. Ce dernier cas de prolongation du maintien en zone d'attente a été ajouté par la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 : il permet de demander une nouvelle prolongation en cas de refus d'embarquement, notamment lorsqu'il intervient au terme de la première prolongation.
Par ailleurs, afin d'éviter un détournement des procédures d'admission au titre de l'asile, la durée du maintien en zone d'attente est automatiquement prolongée dans certaines circonstances :
— lorsque l'étranger maintenu fait une demande d'asile entre le quatorzième et le vingtième jour de sa présence en zone d'attente, cette présence est automatiquement prolongée de 6 jours supplémentaires, afin de permettre l'examen de sa demande ;
— lorsqu'un étranger qui s'est vu refuser l'admission au titre de l'asile forme un recours suspensif contre cette décision dans les 4 derniers jours de la période de maintien (selon les cas entre le seizième et le vingtième jour ou entre le vingt-deuxième et le vingt-sixième jour), cette période est automatiquement prolongée de 4 jours afin que la décision du juge administratif ne soit pas rendue alors que l'étranger a été libéré.
En théorie, bien qu'il s'agisse d'une très peu probable hypothèse d'école, la durée maximale du maintien en zone d'attente est de 30 jours.

2) Le régime juridique de placement en centre de rétention administrative

En France, tout étranger de plus de 18 ans présent sur le territoire doit se trouver en situation régulière au regard de la législation sur les conditions d'entrée et de séjour sur le territoire. Au-delà de 3 mois, tout étranger doit être titulaire d'un titre de séjour, sauf s'il est ressortissant de l'Union européenne. La non possession d'un titre de séjour valide entraîne l'obligation de quitter le territoire français. Dans cette optique, la privation de liberté qu'est la rétention administrative est envisagée comme un moyen d'empêcher l'étranger en situation irrégulière sous le coup d'une mesure d'éloignement de s'y

soustraire, le temps que l'administration puisse organiser son retour. Cette décision est prise par l'autorité administrative, sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

Les étrangers placés en rétention administrative ont été, en 2007, le plus souvent interpellés aux frontières (25,97 %), sur la voie publique (22,91 %), dans une gare (10,46 %) ou lors d'un contrôle routier (8,59 %). On note par ailleurs une augmentation des opérations de contrôles systématiques dans les gares ou dans certains quartiers à forte population étrangère.

Les personnes sont soit sous le coup d'une décision exécutoire impliquant l'obligation de quitter le territoire, soit d'un arrêté de reconduite à la frontière simple ou à la suite d'une interdiction du territoire prononcée par mesure de justice, soit doivent être remises aux autorités compétentes d'un Etat membre de l'Union européenne, soit sont dans une situation un peu plus complexe à la suite d'une demande de placement précédente parce qu'ils ne sont pas partis dans les délais ou sont revenus alors que la mesure est toujours exécutoire (voir annexe 1, tableau 10).

La procédure de placement en rétention

C'est lorsque tous les critères de la rétention sont réunis que l'étranger en situation irrégulière peut être placé en rétention. Suite à un contrôle d'identité révélant une infraction à la législation sur les étrangers, l'intéressé est placé en garde à vue par un officier de police judiciaire pour une durée maximale de 24 heures, renouvelable une fois. Le dossier est transmis au préfet si le parquet décide d'abandonner les poursuites judiciaires pour séjour irrégulier.

Le préfet déclenche la phase administrative de la procédure en notifiant un arrêté de placement en rétention administrative valable 48 heures. L'étranger est alors placé en rétention dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire. En application de l'article R.551-2 du Ceseda, ce placement doit se faire dans un centre de rétention administrative, respectant un certain nombre de normes et dont la liste est fixée par un arrêté ministériel.

Le placement en LRA peut être décidé dans le cas où le nombre de places en CRA est insuffisant. Les LRA sont créés par simple arrêté préfectoral et sont soumis à des exigences d'équipement beaucoup moins strictes que les CRA. Le séjour en LRA ne peut pas dépasser les 48 heures, sauf si la mesure de rétention est frappée d'appel (prolongement de 48 heures) ou en cas de recours contre l'arrêté de reconduite à la frontière (prolongement de 72 heures) et si aucun CRA ne se trouve dans le ressort de la Cour d'appel ou du tribunal administratif où se situe le local.

La durée de la phase administrative de rétention en CRA ne peut durer plus de 48 heures. Au-delà, l'étranger doit être libéré. Le préfet peut toutefois saisir le JLD du tribunal de grande instance dans le ressort duquel se trouve le lieu de rétention s'il estime que la durée de rétention doit être prolongée pour le départ de l'étranger.

Le JLD peut décider de l'allongement de la durée de rétention au-delà de 48 heures, et ce pour une durée maximale de 15 jours. En théorie, le JLD ne peut prolonger la mesure de rétention administrative que pour le temps strictement nécessaire au départ de l'étranger. L'assignation à résidence peut ici faire office d'alternative. C'est le JLD qui la décide, lorsque l'étranger dispose de garanties de représentation effectives, et après remise de l'original du passeport, et à condition que l'intéressé se présente quotidiennement aux services de police ou aux unités de gendarmerie territorialement compétents au regard du lieu d'assignation.

Le rôle du JLD est de se prononcer sur les atteintes à la liberté individuelle de l'étranger (conditions d'interpellation, exercice des droits assuré pendant toute la durée de la procédure, conditions légales du placement en rétention). En cas de constat d'atteinte aux libertés individuelles, le JLD prononce la libération de l'étranger, tandis que la mesure d'éloignement est maintenue. En application de la loi du 26 novembre 2003, l'étranger est libéré dans les 4 heures.

La deuxième saisine du JLD intervient au bout de 17 jours, dans deux cas et pour des durées bien spécifiques. C'est à nouveau le préfet qui saisit le JLD afin d'obtenir une nouvelle prolongation de la rétention.

- « en cas d'urgence absolue ou de menace d'une particulière gravité pour l'ordre public, ou lorsque l'impossibilité d'exécuter la mesure d'éloignement résulte de la perte ou de la destruction des documents de voyage de l'intéressé, de la dissimulation par celui-ci de son identité ou de l'obstruction volontaire faite à son éloignement » (article L.552-7 du Ceseda), le JLD peut prononcer une prolongation de 15 jours de la durée de rétention.

- « lorsque, malgré les diligences de l'administration, la mesure d'éloignement n'a pu être exécutée en raison du défaut de délivrance des documents de voyage par le consulat dont relève l'intéressé ou de l'absence de moyens de transport (…) ou lorsque la délivrance des documents de voyage est intervenue trop tardivement » (article L.552-8 du Ceseda), le JLD peut prononcer une prolongation de la rétention d'une durée de 5 jours.

Le retenu peut, à tout moment, par le moyen d'une requête motivée et signée, et en cas de circonstances nouvelles de fait ou de droit, saisir le JLD pour qu'il soit mis fin à sa rétention. Réciproquement, le JLD peut, à tout moment, de sa propre initiative ou à la demande du ministère public, mettre fin à la rétention lorsque des circonstances de droit ou de fait le justifient. Il doit néanmoins prévenir le préfet pour que ce dernier puisse présenter ses observations.

Les ordonnances du JLD peuvent faire l'objet d'un appel devant le premier président de la cour d'appel territorialement compétente, qui doit statuer dans les 48 heures de sa saisine. Cet appel est ouvert à l'étranger concerné, au ministère public et au préfet et il doit

être formé dans un délai de 24 heures suivant le prononcé de l'ordonnance du premier juge. Il peut être suspensif à condition que le parquet le demande, notamment lorsqu'il estime que la personne retenue ne dispose pas de garanties de représentation ou en cas de menace grave pour l'ordre public. La décision du premier président de la cour d'appel est elle-même susceptible d'un pourvoi en cassation.

Enfin, le juge administratif reste compétent tout au long de la procédure pour examiner les recours contre les actes administratifs que constituent les mesures d'éloignement et de mise en rétention.
Notons que l'article L.554-1 conclut qu'« un étranger ne peut être placé ou maintenu en rétention que pour le temps strictement nécessaire à son départ. L'administration doit exercer toute diligence à cet effet ». Par conséquent, la nécessité invoquée pour justifier le placement en rétention est toujours d'exécuter l'éloignement du territoire, et l'obstacle auquel on entend faire face est d'une double nature : l'impossibilité pratique d'organiser immédiatement le voyage, et le risque que la personne en profite pour disparaître. On notera dès à présent qu'autant les cas de figure de placement en rétention sont précis, autant ces deux dernières justifications ne le sont pas. Le Ceseda a donc tendance à présumer que tout étranger invité à partir veut se soustraire à l'exécution de la mesure d'éloignement.

Dans les autres pays européens, la décision du placement en rétention peut être prise soit par un fonctionnaire des services de l'immigration (Royaume-Uni), un juge d'instruction (Espagne), un préfet (Italie), les services de police (Suède). Le contrôle juridictionnel n'est pas automatique dans tous les pays, à l'image de la Belgique, de l'Espagne ou encore des Pays-Bas. A Malte, aucun contrôle juridictionnel n'est prévu par la loi. Au Royaume-Uni, le contrôle du bien-fondé du maintien en rétention est effectué non pas par un juge mais par un fonctionnaire des services de l'immigration. En général, les étrangers retenus disposent dans tous les pays de voies de recours contre la décision de placement en rétention devant les tribunaux : cour d'appel, tribunal administratif, tribunal d'instance, cour de cassation, *High Court*, ou devant une commission spécifique (Royaume-Uni).

G. La durée de rétention

Les durées maximales de rétention prévues par la loi varient beaucoup d'un pays à l'autre et certaines peuvent être extrêmement longues.

La France oscille entre 20 et 32 jours au maximum, tel que la loi le prescrit, selon que la personne est en zone d'attente ou en rétention. La durée moyenne de rétention dans les CRA était de 10, 34 jours en 2008. Les éléments de comparaison recueillis dans d'autres pays placent la France dans une situation plutôt favorable, même s'il est parfois difficile de savoir si les chiffres cités couvrent toujours les mêmes situations. Mais cette comparaison ne vaut pas justification de la privation de liberté ; 10 jours de prison ferme dans le système

pénal de droit commun répriment déjà des formes de délinquance affirmée et des comportements plus discutables que l'irrégularité du séjour. En outre, en 2007, 84,53 % des retenus présentés à l'embarquement le jour de leur éloignement l'ont été dans les 17 premiers jours de la rétention administrative, lors de la première période de rétention, donc. Cette donnée tendrait à remettre en cause la nécessité d'une durée de rétention maximale de 32 jours puisqu'à l'évidence, on éloigne plus dans un premier temps que dans un second.

Au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en Grèce, en Suède, la durée de rétention est illimitée. L'Allemagne limite la rétention à 18 mois, la Suisse à 24 mois, la Pologne à 12 mois, la Slovaquie, la République tchèque et l'Italie à 6 mois, l'Espagne à 40 jours. Notons, par ailleurs, qu'il peut exister de grandes différences entre la théorie et la pratique. Ainsi, en Finlande, où la rétention est en principe limitée à une durée allant de 4 à 8 jours, elle se révèle parfois, dans les faits, supérieure à 100 jours. En Belgique, la durée de rétention est limitée à 5 mois mais peut être renouvelée immédiatement et à plusieurs reprises dès qu'elle touche son terme. Un refus d'embarquer le jour de son éloignement de la part d'un étranger entraîne une nouvelle mesure administrative de placement rétention : la durée d'enfermement repart donc de zéro.

Rappelons également les durées moyennes de rétention pour l'année 2008 : 24,6 jours en Belgique, 10, 34 jours en France, 3 mois aux Pays-Bas, moins de 4 mois au Royaume-Uni, 21 jours en Suède, 22 jours en Suisse, etc. Avoir connaissance des durées moyennes de rétention a toute son importance. Cela permet en effet d'évaluer l'efficacité des politiques de rétention, qui ont pour but principal de faciliter les éloignements. En effet, soit l'étranger retenu peut être éloigné facilement et il n'est retenu que plusieurs jours, un mois au plus, soit son éloignement est impossible, souvent en raison de blocages administratifs tels que l'absence de laissez-passer consulaire, et il demeure en rétention plusieurs mois en attendant son éloignement, ce qui se produit dans la plupart des cas. Souvent, l'étranger est libéré quand il est resté en rétention pour une durée excessive. Par conséquent, la pratique de l'enfermement des étrangers échoue à répondre à son objectif premier : faciliter les éloignements. Dès lors, on en saisit toute la dimension punitive, et à bien des égards inutile.

H. Le coût de la rétention

En dehors de ses coûts humains extrêmement négatifs (psychologique, physique et social), la rétention est très coûteuse en termes financiers. En France, un retenu coûte en moyenne 5 500 euros par an, 13 220 euros en cas de reconduite effective (et ce hors dépense d'interpellation, d'éloignement et de justice). Les dépenses de fonctionnement annuelles des centres de rétention ont été évaluées à 190,5 millions d'euros par la Cour des comptes (voir annexe 1, tableaux 4 et 5).

Dans leur contribution au rapport d'information au Parlement sur les centres de rétention administrative et les zones d'attente du 24 juin 2009, les députés George Pau-Langevin et Serge Blisko estiment le coût global des reconduites à la frontière à 415,2 millions d'euros, se basant sur le rapport spécial du sénateur UMP Pierre Bernard-Reymond relatif au projet de loi de finances pour 2009[24].

415,2 millions d'euros dont 28,8 pour le fonctionnement des CRA, 42 pour les frais d'éloignement (coût des titres de transport), 10 pour la prise en charge sanitaire et sociale des retenus en CRA, et 5 en crédits de paiement au titre de l'exercice des droits des personnes placées en CRA. Enfin, 334,4 millions d'euros sont alloués à la garde et l'escorte en CRA par la police et la gendarmerie. Au total, et si l'on se base sur une estimation de 19 800 retours forcés en 2009, le coût s'élève à 20 970 euros par personne.

Notons que ce chiffre ne prend pas en compte les services des préfectures compétents dans ce domaine, l'aide juridictionnelle attribuée aux personnes retenues, ainsi que le coût du contentieux devant les tribunaux liés à la rétention administrative et à la reconduite à la frontière.

Au Royaume-Uni, le coût moyen de la rétention est de 130 livres par retenu par jour, soit un peu moins de 55 000 euros par an. En Australie et au Canada, les frais annuels de rétention s'élèvent respectivement à 25 000 euros par retenu effectivement reconduit (40 000 dollars) et 40 000 euros (64 000 dollars). Les Etats-Unis dépensent 95 dollars par jour et par retenu, soit 23 500 euros par an.

A l'issue de ce bref aperçu de la rétention en France et en Europe, sa nature à bien des égards répressive, voire punitive, fait difficilement question. En effet, si son but premier est d'organiser et de faciliter les éloignements, force est de constater que l'utilisation excessive de la rétention ne permet pas d'augmenter le nombre de retours d'étrangers. Avec un taux d'éloignement effectif à partir des CRA métropolitains s'élevant 41,7 % seulement en 2008 (sur 34 592 retenus, 14 411 retours effectifs), la France en est un des meilleurs exemples. Ajoutons par ailleurs que 101 539 mesures administratives d'éloignement ont été prononcées la même année ; seules 29 796 d'entre elles ont été exécutées. Enfin, si l'on ôte le nombre de retours volontaires aidés effectués (10 072), seules 19 724 mesures d'éloignement forcé ont été exécutées.

L'allongement des durées de rétention en France et en Europe, mais aussi la multiplication des séjours dans les centres, semblent injustifiés puisque ce n'est pas en enfermant plus d'étrangers qu'on en éloignera forcément un plus

[24] BERNARD-REYMOND P., *Projet de loi de finances pour 2009 : Immigration, asile et intégration*, Commission des finances, rapport général n° 99, novembre 2008, 76 p.

grand nombre. 20 131 personnes non éloignées à leur sortie des CRA métropolitains en 2008, dont 17 390 remises en liberté : ces chiffres élevés résonnent comme autant de défaillances du système de rétention en France. Nul besoin est, par ailleurs, de rappeler combien coûte, en termes humains et financiers, l'enfermement des étrangers. Or, la rétention n'a pas, à l'origine, un but punitif. Elle vise en premier lieu à organiser le départ des étrangers qui, pour des raisons déjà évoquées, sont en infraction avec le Ceseda, et ne peuvent rester sur notre territoire. Dès lors, si l'éloignement n'est pas possible, où se trouve la justification et l'utilité de la privation de liberté ? Il n'y en a pas ; l'enfermement est ici un moyen de dissuasion, une punition pour les « indésirables ».

L'inefficacité du système de rétention en vue d'augmenter le nombre d'éloignements n'échappe sûrement pas aux autorités de notre pays. Alors, pourquoi une telle situation ? Le durcissement de la politique française d'immigration en est la cause, et la politique de quotas, instaurée depuis 2003, en est en grande partie responsable. 25 000 reconduites à la frontière en 2007, 26 000 en 2008, 27 000 en 2009, 27 000 en 2010 ; ces chiffres sont imposés annuellement à chaque préfecture et augmentent graduellement la pression qui pèse sur les services de police. Le projet de loi de finances 2010 indique une prévision de 115 000 interpellations en métropole et 40 000 outre-mer de personnes mises en cause pour infraction au Ceseda. Interpellations de plus en plus nombreuses, augmentation constante du nombre de places en rétention…Les autorités semblent bel et bien lancées dans une « politique du chiffre », souvent dénoncée, une véritable fuite en avant qui, à bien des égards, nie les individualités et les destins personnels qui se cachent derrière ces quotas d'éloignements. Et ce, pour quelle efficacité ? A l'inverse, l'exemple de la Suède semble prouver qu'une pratique raisonnée de la rétention (sur 1 645 retenus, 1 297 éloignements effectifs) a des impacts positifs sur le taux d'éloignement.

Si l'on tient compte des coûts humains générés par les systèmes de rétention, et si l'on prend le soin de relever que la rétention, dans la majorité des pays européens mais à plus forte raison en France, vise des catégories d'étrangers extrêmement diverses (parcours, profils, histoires individuelles) pour lesquelles l'enfermement ne s'avère pas être *a priori* justifié dans tous les cas, la réflexion sur sa nécessité et sa proportionnalité s'impose.

L'analyse des alternatives à la rétention utilisées dans d'autres pays permet de montrer qu'il est possible, sans passer par un enfermement systématique des étrangers, d'adopter une politique de contrôle de l'immigration plus efficace, et moins coûteuse, humainement et financièrement.

Deuxième partie

LES ALTERNATIVES À LA RÉTENTION

Les mesures alternatives à la rétention sont, par principe, moins intrusives, moins restrictives des libertés des étrangers concernés que l'enfermement en centre de rétention. En général, elles existent déjà dans la plupart des pays confrontés aux phénomènes migratoires d'envergure, mais elles ne sont que très peu utilisées. A l'inverse, lorsqu'elles sont utilisées, leurs critères de sélection sont extrêmement restrictifs et peu de personnes peuvent en bénéficier. Précisons avant toute chose que, dans les pays étudiés (Australie, Canada, Etats-Unis, Royaume-Uni), la mise en place d'alternatives répond plus à une volonté pragmatique de désengorger les centres de rétention qu'à éviter aux étrangers l'expérience de l'enfermement. Evidemment, il convient de prendre du recul à la lecture de la mise en application des alternatives dans les différents pays étudiés.

Il faut donc bien replacer ces alternatives dans leur contexte : chaque pays possède ses spécificités, sa propre histoire, est confronté à des flux migratoires différents, par leurs origines, leurs causes et leurs buts, et possède des lignes politiques différentes. Ainsi, une alternative à la rétention dans un pays peut n'être qu'une mesure d'accueil dans un autre[25] et l'efficacité de telle ou telle alternative sera bien évidemment affectée par ces contextes particuliers.

Ajoutons enfin que le public migrant est un public spécifique, qui de manière générale dispose de peu de garanties et de moyens : moyens financiers limités, peu ou pas d'attaches familiales et affectives dans le pays, pas d'adresse ou d'emploi fixe. Cette précarité, qui prend de multiples formes, ne vient que complexifier la mise en place de solutions alternatives, sans pour autant la rendre impossible.

A. Présentation des pays étudiés

1) L'Australie

La politique d'immigration et d'asile australienne, placée sous la direction du *Department of Immigration and Citizenship* (DIAC) et encadrée par le *Migration Act 1958*, a pendant longtemps été stricte et opaque, usant d'une approche holistique et d'une unique solution : l'exécution forcée des mesures d'éloignement à partir des centres de rétention australiens (*Immigration Detention Centres* ou IDC) . C'est en 1992 que la stratégie politique de placement systématique des personnes en rétention[26] s'est accentuée, sans distinction d'âge, de vulnérabilité, de nationalité, de sexe, ou d'une quelconque circonstance particulière pour les étrangers interceptés. Aucune durée de rétention maximale n'était prévue. La personne placée en rétention devait y rester jusqu'à ce que sa demande de protection ou de titre de séjour soit accordée ou que son éloignement soit effectué. Ainsi, de nombreux cas de privations de liberté supérieures à sept ans ont été répertoriés. En 2001, le nombre de retenus atteint le niveau critique de 9 000 personnes.

Le caractère inique de cette politique se reflétait principalement dans l'utilisation de structures de rétention *offshore* à partir de 2001, aussi surnommée la « Solution Pacifique ». Tout étranger, migrant irrégulier ou demandeur d'asile, intercepté par les autorités australiennes se voyait placer en rétention en Papouasie-Nouvelle Guinée ou sur l'île de Nauru. Cette politique, très controversée, a pris fin en 2007 sous la pression internationale. Elle aura coûté plus d'un milliard de dollars australiens. Cependant, les territoires comme l'île de Christmas, les îles Ashmore et Cartier et les îles Coco, officiellement australiens, sont devenus en 2001 et demeurent aujourd'hui « indépendants » du territoire australien, du

[25] Par exemple, l'ouverture de centres d'accueil pour demandeurs d'asile, qui est une alternative à la rétention en Australie.

[26] Visant toute personne déclarée « illégale » : personnes en situation irrégulière, migrants arrivant irrégulièrement, demandeurs d'asile…

moins en ce qui concerne le *Migration Act 1958*, ce qui permet notamment de refuser aux migrants une éventuelle demande de protection, et de les enfermer plus facilement, loin des regards métropolitains.

Ceci revient donc à instaurer officiellement des zones auxquelles aucune législation précise ne s'applique et qui donnent une plus grande marge de manœuvre aux autorités australiennes en matière de « gestion des flux » et des demandes d'asile.

Par ailleurs, la pratique des éloignements est vivement contestée par les associations de solidarité australiennes. Citons par exemple le « retour assisté » réservé aux déboutés de l'asile acceptant de quitter le territoire. Une fois qu'ils ont donné leur accord, ces « volontaires » sont systématiquement placés en rétention, puis éloignés sans avoir accès à leurs documents de voyage. Enfin, toute nouvelle entrée dans le territoire australien leur est interdite et, jusqu'à peu, leur séjour infructueux en Australie les laissait débiteurs du Commonwealth pour le coût de la rétention et de l'éloignement[27].

Aujourd'hui, l'Australie est dotée de 5 centres de rétention d'une capacité de 1 237 places. Le centre localisé sur l'île de Christmas, surnommée « l'île de la rétention », comporte 400 places et 573 retenus en septembre 2009[28], celui de Perth, 27. Le coût moyen de la rétention pour une personne effectivement éloignée s'élève à 111 dollars australiens par personne et par jour, soit plus de 40 000 dollars par an (25 000 euros).

L'Australie a commencé à développer des programmes d'alternatives à la rétention en 2001, qui se sont révélés performants. Ces projets pilotes ont obtenu de bons taux de réussite et s'insèrent dans une politique de « transparence, d'ouverture et de justice », basée sur une « approche-client individualisée » avec une évaluation des risques, des « contrôles de performance » et des modèles de fonctionnement. Une vision très anglo-saxonne et managériale de l'amélioration des services publics, pragmatique, rationaliste, expliquée en diagrammes, schémas en pyramide, etc. La devise du *Department of Immigration and Citizenship* étant « *People our business* ».

Le gouvernement australien affiche désormais clairement sa volonté de n'enfermer les personnes en centres de rétention qu'en dernier ressort et d'utiliser, pour ce faire, des solutions inno-

[27] La « dette de rétention », censée dissuader les candidats à l'irrégularité, était en vigueur depuis le début des années 1990. Il n'était pas rare que des familles sortent de rétention avec des factures s'élevant à plus de 200 000 dollars australiens (plus de 100 000 euros). Evidemment, très peu de personnes étaient en capacité de rembourser leur dette. L'*immigration detention debt* a été abolie en septembre 2009. A titre indicatif, 12 524 étrangers ont été expulsés du territoire en 2004-2005.

[28] Pour ne pas oublier que les statistiques officielles sont parfois éloignées de la réalité, notons que, selon *The Australian* le 14 octobre 2009, 1 016 demandeurs d'asile sont actuellement maintenus sur l'île de Christmas, voir http://www.theaustralian.news.com.au/story/0,25197,26207243-5006789,00.html

vantes : il n'est pas question de bracelet électronique, de centres de rétention réservés aux familles, etc. En 2005, un Ombudsman de l'immigration chargé d'enquêter sur tout placement en rétention supérieur à 2 ans a été mis en place. Il effectue également une vérification bisannuelle du statut des personnes placées en rétention.

Le 4 septembre 2009, 968 personnes faisaient l'objet d'un contrôle lié à l'immigration. 614 séjournaient dans l'une des structures dédiées depuis moins de 3 mois. 771 personnes étaient retenues dans les centres de rétention[29], dont 198 en métropole et 573 sur l'île de Christmas. Notons qu'à cette date, aucun enfant n'était enfermé dans un centre de rétention ; tous se trouvaient dans des lieux alternatifs : résidences spécialisées, foyers, etc. Au total, 197 personnes bénéficiaient des programmes alternatifs à la rétention.

2) Le Canada

Pays à forte tradition d'immigration et d'accueil, le Canada a longtemps mis en avant sa politique de soutien au regroupement familial et de protection humanitaire. En 2007, plus de 236 000 personnes sont arrivées au Canada. Le pays a enregistré en 2008 36 900 demandes d'asile.

Cependant, la législation canadienne s'est durcie au fil des années 1990, et plus encore depuis les événements du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis. C'est d'ailleurs quelques temps plus tard, en 2002, que le *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) est entré en vigueur, réformant ainsi l'ancien *Immigration Act* de 1976 dans une perspective de lutte anti-terroriste et de renforcement de la sécurité nationale. Texte critiqué à maintes reprises pour ses aspects punitifs et restrictifs, le IRPA régule la rétention administrative à son chapitre 6. Tout étranger en situation irrégulière ou même ayant un titre de séjour canadien peut être arrêté et placé en rétention par un agent du *Canada Border Services Agency* (CBSA) dès lors que ce dernier a des soupçons sur son identité ou le considère une menace à la sécurité publique, ou lorsqu'il est en instance d'éloignement. Un premier contrôle juridictionnel a lieu au bout de 48 heures devant l'*Immigration and Refugee Board* (IRB), qui détermine si le placement en rétention est nécessaire et justifié. Le deuxième contrôle intervient 7 jours plus tard, et les suivants tous les 30 jours.

Le Canada dispose de 4 centres de rétention fédéraux d'une capacité de 300 places, sous l'autorité du CBSA, mais retient également des personnes dans les prisons provinciales. Il s'agit principalement d'étrangers purgeant des condamnations pénales. 9 261 personnes ont été placées en rétention et 12 636 personnes ont été éloignées au cours de l'année 2006/2007[30].

[29] DIAC, *Community and Detention Services Division, Immigration detention statistics summary*, 4 septembre 2009.

[30] Les chiffres de l'Agence de presse canadienne annoncent 12 732 personnes éloignées à partir du territoire canadien en 2008.

Les retenus bénéficient pendant leur séjour en rétention d'une assistance juridique, après évaluation des moyens disponibles et de leur bonne volonté. Des services d'interprétariat sont disponibles dans les centres de rétention. Aucune limitation de durée de rétention n'est prévue par la loi, cependant le IRB préconise dans son règlement que l'enfermement ne doit être utilisé que de manière exceptionnelle, et qu'un placement en rétention prolongé n'est justifié qu'en cas d'exécution rapide de la mesure d'éloignement.

En 2005, un rapport du groupe de travail des Nations unies sur la rétention arbitraire s'alarmait des conditions de rétention au Canada : difficile accès à l'information juridique, à l'interprétariat, durées de rétention abusives, etc.

3) Les Etats-Unis

Avec 356 739 éloignements effectués en 2008, dont 100 000 retours volontaires, les Etats-Unis possèdent l'un des systèmes de contrôle de l'immigration les plus vastes au monde. Demandeurs d'asile, étrangers en séjour irrégulier, étrangers purgeant une condamnation pénale, hommes, femmes et enfants de tous âges, y compris les familles, sont placés dans les 300 centres de rétention, prisons et pénitenciers fédéraux et locaux (67 % des retenus côtoient de fait des criminels) répartis sur tout le territoire américain, et tous gérés ou sous contrat avec l'Agence de contrôle de l'immigration et des douanes (*US Immigration and Customs Enforcement,* ou ICE). Le parc de la rétention administrative américain a une capacité de 32 000 places.

Plus de 30 000 étrangers sont retenus tous les jours, et chaque année, environ 380 000 étrangers sont placés en rétention aux Etats-Unis. Les chiffres officiels annoncent une durée moyenne de rétention de 30 jours en 2008, donnée qui masque évidemment la réalité sur le terrain, Amnesty International rapportant de très nombreux cas de placement en rétention durant des mois voire des années dans son dernier rapport sur la rétention administrative aux Etats-Unis[31]. Ajoutons par ailleurs qu'en moyenne un tiers des personnes passent plus d'un mois en rétention.

Le coût de la rétention aux Etats-Unis s'élève à 95 dollars par personne et par jour. Les dépenses de rétention pour l'année 2008 ont quant à elles été de près de deux milliards de dollars.

Le système américain prévoit la libération conditionnelle avec condition de cautionnement des personnes retenues, pour un montant minimum de 1 500 dollars. Dans la pratique, la libération sous caution est très peu décidée par les juges de l'immigration (22 254 refus en 2007) ; quand elle l'est, le montant de la caution demandée pour la libération peut aller jusqu'à 80 000 dollars. En moyenne, la somme fixée approche les 5 941 dollars.

En octobre 2009, la secrétaire à la Sécurité intérieure, Janet Napolitano, a

[31] AMNESTY INTERNATIONAL, *Jailed without Justice: Immigration Detention in the USA*, mars 2009, 56 p., http://www.amnestyusa.org/uploads/JailedWithoutJustice.pdf

présenté un projet de réforme, visant à accueillir des étrangers n'ayant commis aucun crime ou délit dans d'anciens hôtels et maisons de retraite, pour un coût moyen journalier de 14 dollars environ. Cette proposition de réforme correspond à une volonté d'instaurer une certaine proportionnalité dans les systèmes de contrôle de l'immigration ; il s'agirait d'adapter le lieu d'enfermement de l'étranger au danger qu'il représente.

4) Le Royaume-Uni

En 2008, 30 000 personnes en moyenne ont été retenues dans les centres de rétention britanniques ; 16 275 d'entre elles ont été éloignées du territoire. La même année, 66 275 personnes ont fait l'objet d'un retour, forcé ou volontaire.

Par ailleurs, plus de 2 000 enfants sont placés chaque année en rétention avec leurs parents au Royaume-Uni, dans les 3 centres habilités à recevoir des familles (Dungavel, Yarl's Wood et Tinsley House).

Comme ailleurs, les alternatives à la rétention au Royaume-Uni concernent en premier lieu les mineurs, accompagnés ou non, qui selon la loi peuvent être placés en rétention au même titre que les adultes, pendant la procédure de demande d'asile et après, une fois qu'elle a été rejetée. Peu de précautions sont prises pour que la privation de liberté intervienne en dernier recours et pour la durée la plus courte possible, comme le prétend le gouvernement britannique et ainsi que le prévoit la loi : dans les faits, un mineur sur trois reste plus d'un mois en rétention. Pourtant, lors du second trimestre 2009, 56 % des familles avec enfants n'ont finalement pas été éloignées du territoire britannique.

Le point de départ est le suivant : le Royaume-Uni a fait état en 2007 d'un retard considérable dans le traitement des demandes d'asile, y compris dans la gestion des cas des personnes n'ayant pu obtenir une protection et ayant épuisé toutes leurs voies de recours[32]. Par ailleurs, le contrôleur général des prisons et le défenseur des enfants britanniques ont exprimé dans leurs rapports respectifs, en 2008[33] et 2009[34], de profondes inquiétudes quant au placement de familles en rétention, et ont préconisé le placement hors des centres de rétention habituels[35], qui présente généralement de bons taux de réussite. Selon les associations, les familles libérées des centres de rétention risquent en effet peu de tenter de se soustraire aux autorités, puisqu'elles ont besoin de rester en contact avec les services sanitaires, sociaux et éducatifs, même en sachant qu'une procédure d'éloignement est en cours.

---

[32] On estime à 450 000 le nombre de personnes ayant fait une demande d'asile, certaines dans les années 1990, et dont le dossier n'a pas encore été traité. Ce retard est communément désigné sous l'appellation « *legacy backlog* » (un retard de travail en hérité des administrations précédentes).

[33] http://www.justice.gov.uk/inspectorates/hmi-prisons/immigration-removal-centre-inspections.htm

[34] CHILDREN'S COMMISSIONER FOR ENGLAND, *The arrest and detention of children subject to immigration control*, avril 2009, 32 p., http://www.11million.org.uk/content/publications/content_361

[35] Ces alternatives sont généralement désignées sous le terme « *community-based alternatives* ».

Une série d'alternatives à la rétention sont prévues par la loi britannique mais trop peu mises en place et souvent en dernier ressort, telles que l'admission temporaire ou *temporary release*, équivalent de notre admission provisoire au séjour, la libération sous caution[36], pour les personnes restées trop longtemps en rétention et dont l'enfermement n'est plus justifié, la présentation aux autorités à intervalles réguliers ou *reporting*, beaucoup moins traumatisante que la rétention mais peu aisée à respecter pour des familles, les impératifs financiers et géographiques étant difficiles à concilier, et la surveillance électronique, prévue à la section 36 du *Asylum and Immigration Act 2004*.

B. Les alternatives à la rétention : modèles et analyse

Sept alternatives à la rétention sont ici présentées. Ce sont celles qui sont le plus couramment utilisées, et auxquelles il est le plus souvent fait référence dans les textes, traités, règlements et déclarations internationaux relatifs à la rétention.

1) L'enregistrement et délivrance de documents de séjour et/ou l'admission temporaire

Cette méthode consiste à délivrer des documents de séjour aux primo-arrivants, demandeurs d'asile ou non. Elle présente l'avantage de laisser une liberté de mouvement totale à ses bénéficiaires. Cependant, si elle permet de tenir des fichiers recensant ces derniers, elle ne rend pas possible leur localisation géographique. Ce défaut est de taille dans un contexte de contrôle de l'immigration. Néanmoins, on peut imaginer la mise en œuvre d'une telle alternative pour des personnes présentant des risques d'évasion très faibles.

Australie

Cette solution a été intégrée dans le *Migration Act* et concerne les personnes qui sont déjà placées en rétention. Les autorités leur accordent la liberté conditionnelle ou sous caution et leur délivrent un visa temporaire le temps que leur dossier, que ce soit une demande d'asile ou mesure d'éloignement, soit traité. La délivrance d'un visa temporaire peut être accompagnée d'une ou plusieurs des conditions suivantes :

- assignation à résidence ;
- remboursement des frais de rétention au gouvernement australien ;
- paiement d'une caution, pouvant aller de 5 000 à 50 000 dollars australiens ;
- interdiction de travailler ou restrictions au droit de travailler ;
- interdiction d'étudier ou restrictions au droit d'étudier ;
- restriction de toute sortie du territoire australien.

Il existe plusieurs catégories de visas temporaires.

Le *Removal pending bridging visa* est délivré par le département de l'Immigration (DIAC) aux retenus de longue durée

[36] Malheureusement peu d'entre elles connaissent ce droit et bénéficient de l'assistance juridique nécessaire pour pouvoir y prétendre.

ayant coopéré à l'organisation de leur éloignement, mais qui ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine immédiatement ; il leur accorde le droit au travail, l'accès au système de santé et aux aides sociales australiens, à l'éducation, etc. Les critères d'attribution de ce visa sont cependant extrêmement restrictifs. En 2007-2008, 280 personnes sont sorties de rétention, munies de ce type de visa temporaire.

Le *Bridging visa* de catégorie E (BVE) est délivré, depuis les années 1990, aux personnes en rétention en attente d'une délibération sur leur dossier, en particulier celles ayant fait une demande de protection ainsi que les personnes vulnérables « organisant leur départ ». Les migrants irréguliers et les personnes en instance d'éloignement ne peuvent généralement pas en bénéficier. Conjugué à d'importantes restrictions confinant à l'absurde : cautionnement, engagement juridique, interdiction de travailler (à moins d'être capable de prouver un besoin urgent de travailler devant le *Refugee Review Tribunal*), exclusion de toute aide sociale et de l'assurance de santé *Medicare*, ce visa a entraîné un grand nombre de ses bénéficiaires dans la précarité[37]. Couvertes de dettes pour payer les soins de santé ou tout simplement le montant de la caution, voire indigentes, les personnes se tournaient donc vers les associations de solidarité locales pour satisfaire leurs besoins les plus essentiels, lesdites associations ayant des difficultés à gérer cette demande supplémentaire.

[37] Le *Bridging visa E* était à cette époque surnommé « *fresh air visa* »..

3 900 demandeurs d'asile bénéficiaient du BVE en avril 2006 (la plupart d'entre eux étaient entrés illégalement sur le territoire, ou étaient des *visas overstayers*). Le gouvernement australien a réagi et tenté d'améliorer les profonds défauts du BVE en développant des programmes complémentaires.

L'*Asylum Seeker Assistance Scheme* (ASAS) est un projet financé par le gouvernement et administré par la Croix-Rouge australienne : les demandeurs d'asile reçoivent une aide financière (89 % du revenu minimum) et doivent remplir des critères d'éligibilité. Les déboutés de l'asile peuvent en bénéficier mais à condition qu'ils ne fassent pas appel ou qu'ils ne soient pas en train de faire appel du rejet de leur demande d'asile.

Le *Community Care Pilot* (CCP) est inspiré du *Asylum Seeker Project* (ASP) de l'association *Hotham Mission*, qui intervient en faveur des demandeurs d'asile. Le projet, inauguré en mai 2006, vise les demandeurs d'asile, principalement les familles avec enfant(s) et les personnes vulnérables, munis du *bridging visa E*, ainsi que les étrangers en situation irrégulière, et les personnes sortant de rétention. Son but premier est d'améliorer les conditions de vie des demandeurs d'asile plongés dans la misère en agissant simultanément sur leurs besoins de protection humanitaire et de sécurité socia le, tout en renforçant les capacités australiennes en terme de *case management* : prise en charge individualisée des demandeurs d'asile en particulier et des migrants en général. Son champ

d'action a par la suite été étendu aux cas complexes : rétentions de longue durée, étrangers en situation irrégulière, etc.

Le fonctionnement est simple : il consiste en une prise en charge financière, sociale et juridique des demandeurs d'asile qui ne sont pas en rétention. L'accompagnement est effectué par un *case manager* : un intervenant social. Les personnes prises en charge dans le cadre du CCP bénéficient également du suivi de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) pour les questions relatives au retour dans le pays d'origine. Les associations et organisations non-gouvernementales reçoivent des financements du DIAC et prennent en charge le logement et l'accompagnement social et sanitaire des personnes bénéficiaires. Leurs dépenses quotidiennes sont ainsi totalement couvertes.

Sous l'autorité du DIAC, le projet est géré de manière tripartite par la Croix-Rouge australienne, l'*Immigration Advice and Application Assistance Scheme* (organe du DIAC dédié à l'aide juridique gratuite des demandeurs d'asile et des migrants) et l'OIM ainsi que des ONG et des associations locales. De cette manière, le ministère de l'Immigration accroît sa collaboration avec les associations de solidarité, les liens sont maintenus entre les demandeurs d'asile et les autorités, en résultent moins d'évasions et plus de retours volontaires, et le suivi est amélioré. En outre, la prise en charge des personnes dans le cadre du *Community Care Pilot* coûte 39 dollars[38] par personne et par jour, soit 15 000 dollars par an (8 763 euros).

Depuis mars 2006, 918 personnes ont bénéficié du programme. 560 d'entre elles (61 %) ont vu leur dossier clos, avec une décision des services de l'immigration :

- 370 ont reçu un titre de séjour permanent ou temporaire ;
- 114 ont volontairement quitté le territoire ;
- 37 se sont enfuies ;
- 33 ont fait l'objet d'un éloignement forcé.

A total, 60 % de celles qui n'ont pu obtenir le droit de rester en Australie ont quitté volontairement le territoire. Depuis la mise en place du CCP, en 2005, le nombre de retours forcés d'étrangers a diminué de 72 %. Le gouvernement australien a annoncé en mai 2009 une extension du *Community Care Pilot* à tout le pays. Il prend le nom de *Community Status Resolution Service/Community Assistance Scheme*, et s'adresse aux demandeurs d'asile, aux retenus et aux migrants irréguliers.

2) L'obligation de présentation régulière aux autorités

Cette alternative consiste à astreindre le migrant en séjour irrégulier ou le demandeur d'asile à se présenter

[38] Ce chiffre n'inclut pas les coûts générés par le *case management*, c'est-à-dire l'assistance juridique et sociale fournie à l'étranger par l'Etat ou par des associations, au travers de financements publics.

régulièrement aux autorités du pays, qui peuvent être dans ce cas les services de police, les services de l'immigration ou les travailleurs sociaux. La fréquence de la présentation peut être journalière, hebdomadaire ou mensuelle, elle peut se faire en personne ou par téléphone. Evidemment, l'application d'une telle mesure doit prendre en compte la situation individuelle de chaque personne : vie familiale, lieu d'habitation, moyens financiers, etc. Elle doit également prévoir que l'intéressé puisse trouver une assistance s'il est dans le besoin. L'obligation de présentation peut se révéler très pesante et contraignante, surtout si elle est quotidienne et qu'elle doit se faire dans un lieu éloigné de la résidence ou du travail de la personne concernée. Par ailleurs, la présentation régulière aux autorités, qui est assez souvent combinée avec une assignation à résidence, s'avère au final relever d'un degré de privation de liberté très élevé. L'expérience, pour ceux qui la vivent, se révèle souvent stigmatisante et pénible. Elle est très peu utilisée seule, hormis pour les demandeurs d'asile, notamment au Royaume-Uni, car largement insuffisante pour contrôler les mouvements des personnes.

3) La libération conditionnelle, le cautionnement, la désignation d'un garant

Ces solutions impliquent toutes trois à un moment donné le versement d'une somme d'argent, par la personne concernée ou par une personne se portant garante de cette dernière, la signature de documents sur l'honneur et l'astreinte à des obligations de présentation. La présence ici de l'outil financier est une assurance de plus que l'étranger n'essaiera pas de se soustraire au contrôle auquel il est soumis ; celle d'un garant l'est aussi. Ici, l'inconvénient majeur reste souvent l'importance parfois excessive du montant financier exigé par les autorités, que les étrangers ne peuvent pas payer, n'ayant pour la plupart pas de revenus fixes ou de proches sur qui compter pour prendre en charge la somme. C'est pour cette raison que, dans certains Etats, un système de prise en charge de la caution par une personne tierce, citoyen du pays ou ONG, a été mis en place.

Canada

Le plus souvent, les retenus sont libérés moyennant le versement (*cash bond*) ou la garantie du versement d'une caution (*performance bond*, le revenu annuel du garant devant être sept fois supérieur au montant fixé par les autorités), prise en charge par les intéressés eux-mêmes ou par une personne de confiance, qui sera le garant ou *bondsperson* (un proche, un parent, etc.). Ils doivent également indiquer aux services de l'immigration une adresse de résidence pour des raisons de contrôle et remplir les conditions usuelles de délivrance du passeport, assignation à résidence, présentation régulière aux autorités, etc.

Comme il arrive régulièrement que le retenu ne soit ni en mesure de payer sa caution, ni d'indiquer l'adresse où il résidera, n'ayant nulle part où aller, des programmes alternatifs ont été mis en place. En 1996, a été lancé en Ontario

le Toronto Bail Program, qui prend en charge le montant de la caution attribuée aux retenus et assure un suivi des personnes jusqu'à ce que leur dossier soit clos.

Ce programme concerne les demandeurs d'asile et les personnes dont le placement en rétention n'est pas ou plus nécessaire. Par contre, les personnes pour lesquelles une procédure d'éloignement a été entamée n'y sont pas éligibles. Il vise à éliminer la dimension discriminatoire, due au manque de moyens financiers, du système de cautionnement, ainsi qu'à réduire les coûts générés par le placement en rétention. De plus, il vient en aide aux personnes qui n'ont ni liens familiaux, ni proches au Canada, auprès desquels ils pourraient trouver une assistance en sortant de rétention. Il est géré et exclusivement financé par le CIC canadien (Citoyenneté et Immigration Canada, l'équivalent du ministère de l'Immigration français) et l'organisme para-gouvernemental TBP (*Toronto Bail Program*).

Son principe de base est le suivant : trouver une alternative à la privation de liberté, et prendre en charge au travers d'une aide financière et sociale les personnes sorties de rétention jusqu'à leur éloignement ou la délivrance d'un titre de séjour. Le TBP prend en charge le montant de la caution attribuée aux retenus, sélectionne des logements pour ceux n'ayant nulle part où habiter, et assure un suivi des personnes jusqu'à ce que leur dossier soit clos. Les bénéficiaires ont la possibilité, l'obligation, même, de travailler et d'étudier ; ils peuvent également être logés dans des foyers pour demandeurs d'asile à Toronto qui réservent des places pour les bénéficiaires du TBP.

Ce système est une alternative efficace à la privation de liberté. Il a l'avantage d'insérer les bénéficiaires dans la société canadienne et ne se résume pas à un simple assistanat, car fonctionnant selon des conditions de réciprocité. D'un point de vue financier, cette solution est également très attractive puisqu'elle coûte 12 à 15 dollars canadiens (environ 10 euros) par jour et par personne contre 175 dollars pour une personne placée en centre de rétention (113 euros).

En termes d'efficacité, le TBP est très satisfaisant : la première personne qui a disparu du dispositif depuis sa création a été répertoriée en 2003. Depuis, les taux de réussite varient entre 90 et 95 %. Les *ratio* de clients perdus - *lost client ratio* – représentant les personnes qui ont disparu pendant le programme ou qui ne se sont pas présentées le jour de l'éloignement, ne sont en effet jamais supérieurs à 10 %.

Cependant, les conditions d'application du TBP sont très strictes : présentation aux autorités plusieurs fois par semaine, visites impromptues au domicile de la personne, couvre-feux. Au quotidien, une telle situation peut se révéler handicapante, surtout quand elle s'éternise. Les personnes qui sont logées dans des foyers bénéficient quant à elles de conditions de vie beaucoup plus agréables.

Finalement, le programme ne possédait en 2006 qu'une capacité de prise en charge de 220 personnes, ce qui est trop faible : seul 1 % des candidats a une chance d'être accepté dans le programme. Cette sélectivité accrue s'explique par le fait qu'à chaque fois qu'un des bénéficiaires ne remplit pas les conditions du programme, en disparaissant, par exemple, le TBP se voit facturer cet échec par les autorités canadiennes.

Royaume-Uni

La libération conditionnelle avec condition de cautionnement est une procédure légale accessible à toute personne présente depuis plus de sept jours sur le sol britannique et retenue par l'Agence aux frontières. Le manuel méthodologique à l'usage des fonctionnaires des services de l'immigration indique que le système de cautionnement est « un outil utile, permettant d'exercer un meilleur contrôle que celui du système d'admission temporaire et de libérer des places dans les centres de rétention[39] ». Les demandeurs d'asile ont, en règle générale, plus de chances d'obtenir leur libération conditionnelle que les autres groupes de migrants.

Elle peut prendre deux formes.

- La demande doit être formulée par le retenu devant la cour d'appel de l'immigration (*Immigration Appeal Tribunal* ou IAT) ou devant le tribunal de l'asile et de l'immigration (*Asylum and Immigration Tribunal* ou AIT) britanniques. Il n'est pas rare que le retenu, dans l'impossibilité de trouver un avocat, assure lui-même sa défense.
- Le représentant légal du retenu sollicite la libération conditionnelle devant l'officier supérieur de l'immigration (*Chief Immigration Officer*), qui examine seul le cas, sans comparution de l'intéressé.

Dans les deux cas, des conditions viennent accompagner la libération du retenu : dépôt d'une caution financière, dont le montant doit en théorie être proportionnel aux moyens financiers de l'intéressé et de ses garants, s'il en a, assignation à résidence, présentation régulière aux services de l'immigration ou aux services de police, dépôt du passeport. Le dépôt d'une caution financière n'est jamais obligatoire, néanmoins il donne un poids significatif au dossier de demande de libération. Le montant apporté doit avoir une valeur significative pour le retenu.

Notons ici les disparités du système britannique. Selon que la demande de libération conditionnelle est examinée par un juge ou un *Chief Immigration Officer*, le montant de la caution demandée au retenu peut varier : de 1 à 10 000 livres sterling pour un même cas[40] ! En général, dans le cas d'un dossier examiné par le *Chief Immigration Officer*, entre 2 000 et 5 000 livres sterling sont exigées. A l'inverse, les juges de l'immi-

[39] BAIL FOR IMMIGRATION DETAINEES/IMMIGRATION LAW'S PRATICIONERS' ASSOCIATION, *Challenging Immigration Detention, a best practice guide*, juillet 2009, 119 p., http://www.biduk.org/pdf/Best%20Practice%20Guide/bpg_challenging_detention.pdf

[40] Ibidem.

gration fixent des cautions de 10 à 300 livres sterling.

Dans le cas où le retenu ne peut payer le montant de la caution et dispose d'un garant prêt à le faire pour lui, ses relations avec ce dernier seront examinées. Le garant doit en effet pouvoir avoir suffisamment d'influence sur l'intéressé pour le convaincre de ne pas s'enfuir et de respecter les conditions et obligations liées à sa libération. En cas de disparition, le garant ou le retenu perd la somme d'argent avancée pour la caution. Une fois libéré, le retenu devra de nouveau comparaître, à plusieurs reprises, devant les tribunaux pour un renouvellement de sa libération conditionnelle.

En 2007, selon l'association *Bail for Immigration Detainees*, très active dans ce domaine, 8 950 demandes de libération conditionnelle ont été effectuées. Parmi elles, 1 990 (22 %) ont été accordées, 4 108 ont été refusées (46 %) et 2 830 (32 %) ont été retirées avant décision de la cour. En 2008, les juges de l'immigration se sont prononcés sur 10 313 demandes de libération, seules 18 % ont été accordées[41].

La pratique britannique du placement en rétention est souvent justifiée par des arguments préventifs, à savoir empêcher la fuite des déboutés de l'asile et des autres étrangers et leur disparition dans la clandestinité. Cependant, le *Home Office* britannique ne dispose pas de statistiques sur le taux de disparition des personnes libérées. L'université britannique *South Bank* a donc conduit en juin 2002 une étude sur les demandeurs d'asile sortis des centres de rétention dans le cadre de leur libération conditionnelle[42]. Les chercheurs ont suivi 98 demandeurs d'asile libérés après une période de rétention, de juillet 2000 à octobre 2001 et dont les dossiers avaient été pris en charge par l'association Bail for Immigration Detainees (BID). 90 % d'entre eux ont respecté les obligations liées à leur libération, dont 7 % ont finalement obtenu une autorisation de séjour ou le statut de réfugié. 80 % de ceux qui ont été déboutés ont été effectivement éloignés.

Il est aisé de constater que très peu de retenus accèdent à la libération conditionnelle. Au Royaume-Uni, le système d'aide juridictionnelle manque de moyens et laisse régulièrement de nombreux retenus démunis face aux complexités administratives et juridiques auxquelles faire face pour sortir de rétention. De nombreuses associations tentent de pallier les lacunes du système. En voici 2 parmi d'autres, qui travaillent de manière conjointe et dont les actions se recoupent. Elles font partie intégrante de l'alternative à la rétention que constitue la libération conditionnelle.

---

[41] BAIL FOR IMMIGRATION DETAINEES, *Briefing paper on access to immigration bail*, février 2009, p. 2., http://www.biduk.org/library/Briefing%20paper%20on%20access%20to%20bail%20February%2009.pdf

[42] BRUEGEL I., NATAMBA E., *Maintaining contact. What happens after detained asylum seekers get bail ?*, South Bank University, juin 2002, 23 p., http://www.biduk.org/pdf/res_reports/main_contact.pdf

Le Bail Circle
Créée en 2001, l'association Bail Circle, unique au Royaume-Uni et chapeautée par l'organisation Churches Commission for Racial Justice, met en contact des étrangers en rétention avec des volontaires prêts à se porter caution pour leur mise en liberté, formés par ses soins. Ces volontaires peuvent être des personnes morales ou physiques (individu, église, association, etc.). Elle fournit également de l'information et des conseils juridiques.

Ses moyens sont très limités (le montant maximum de la caution pouvant être accordé par un garant s'élevant à 500 livres sterling), et elle est constamment surchargée de demandes. Priorité est donc donnée aux personnes ayant été victimes de torture, aux familles séparées, aux mineurs et aux personnes malades. Les demandes faites au *Chief Immigration Officer* ne peuvent être traitées, les cautions exigées étant trop coûteuses. Les cautions fixées par les juges de l'immigration sont en revanche beaucoup plus accessibles.

Le Bail for Immigration Detainees (BID)
L'action du BID cible les durées de placement en rétention excessives au Royaume-Uni. Cette organisation indépendante, créée en 1998 et financée par des fonds privés, vise à améliorer l'accès des retenus au programme de libération conditionnelle prévu par la législation britannique, en mettant l'accent sur une action auprès des familles et des enfants. Ses activités principales consistent à fournir une information gratuite et une assistance aux retenus dans leurs procédures devant les tribunaux mais aussi à préparer les dossiers et plaider gratuitement dans les procédures de demande de libération sous caution et de titre de séjour temporaire pour les retenus.

En 2007 et 2008, les avocats du BID ont plaidé pour la libération conditionnelle de 241 retenus, dont 51 l'ont obtenue. Pendant la même période, 1 927 personnes ont bénéficié de l'accompagnement juridique de l'association dans leurs démarches pour obtenir une libération conditionnelle ou un titre de séjour temporaire ; 330 d'entre elles ont eu un dénouement positif. Le BID dispose de moyens limités et cible donc son action vers des publics prioritaires placés en rétention :

- les familles avec enfants ;
- les jeunes dont la minorité est mise en doute par les services de l'immigration ;
- les parents séparés de leurs enfants ;
- les retenus de long terme (plus d'un an) ;
- les personnes ayant été victimes de torture ;
- les malades physiques et/ou mentaux ;
- toute personne ayant des difficultés d'accès à une représentation juridique.

4) Les centres ouverts et semi-ouverts, les lieux alternatifs de rétention

Tout le principe réside ici dans le regroupement des migrants irréguliers et/ou des demandeurs d'asile dans des lieux non-privatifs de liberté, mais où

une certaine surveillance est tout de même exercée. Elle est souvent prise en charge par une association, ce qui n'est pas négligeable si l'on considère que la présence de personnels de sécurité dans les centres de rétention vient renforcer leur aspect carcéral. Cependant, les associations seraient-elles prêtes à prendre la responsabilité de la surveillance de personnes en instance d'éloignement ?

Notons à titre indicatif que les autorités belges ont adopté cette solution dès octobre 2008, en ouvrant trois maisons de style résidentiel, ouvertes, destinées à accueillir des familles[43] en instance d'éloignement vers leur pays d'origine ou vers le pays chargé d'examiner leur demande d'asile. Cette mesure a fait suite aux réclamations et régulières condamnations de l'enfermement des familles et des mineurs par la société civile belge, depuis 2005. Pendant leur séjour, les familles sont accompagnées par des « assistants au retour », en vue de les convaincre d'accepter et de préparer leur éloignement. Aujourd'hui, ces centres familiaux ouverts sont au nombre de neuf, répartis dans les régions wallonne et flamande. Les autorités belges prévoient d'en ouvrir d'autres. Depuis lors, beaucoup moins de familles et de mineurs sont placés en rétention, même si les associations et mouvements de défense des enfants restent vigilants, notamment au regard des conditions d'application floues, du cadre juridique inexistant et des critères de sélection encore discriminatoires de ce programme[44].

La ressemblance de ces centres ouverts et semi-ouverts avec les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) est évidente. Notons à ce sujet que les observateurs étrangers[45] ont tendance à considérer les centres pour demandeurs d'asile comme des alternatives à la rétention. Cependant, ils ne le sont pas. Leurs missions et leurs modes de fonctionnement diffèrent. L'accueil des demandeurs d'asile est par ailleurs une obligation internationale qui lie les Etats ; la mise en place de CADA n'a donc rien d'exceptionnel.

Australie

Les lieux de rétention alternatifs et temporaires

En Australie, ces lieux alternatifs de rétention peuvent être soit des résidences privées, des établissements carcéraux, hôtels, hôpitaux, appartements. Des solutions de placement en foyer d'accueil peuvent aussi être envisagées pour les mineurs. L'étranger n'est donc pas enfermé, mais retenu à l'extérieur et surveillé par

[43] Depuis octobre 2008, 33 familles ont été accueillies dans ces centres, 16 d'entre elles ont été éloignées, 6 ont été libérées, 9 se sont enfuies. 2 familles étaient toujours présentes dans le programme en mai 2009.

[44] STOCKMANS P., *Briefing to the European Committee for the Prevention of Torture: Alternatives to immigration detention of families with minor children in Belgium*, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, mai 2009.

[45] Ophelia Field, pour le HCR, et Grant Mitchell, pour International Detention Coalition, citent régulièrement la Suède et le Canada en exemple, en termes d'alternatives à la rétention. Mais la Suède et le Canada, tout comme la France, ne font qu'appliquer les règles du HCR, en accueillant les demandeurs d'asile dans des centres prévus à cet effet : le non placement en rétention des demandeurs d'asile est une règle, et non une exception.

une personne « désignée » par les services de l'immigration (professeur, infirmière, intervenant social, policier), qui doit le garder en « ligne de mire » (*line of sight*).

Cette solution, selon les associations de solidarité australiennes, est difficile à mettre en place et à maîtriser, puisqu'elle génère beaucoup de confusions : au mal-être du retenu vient s'ajouter le malaise de la personne désignée, souvent en proie à des conflits d'intérêt, confusion de l'étranger sur le rôle véritable de la personne « désignée », relation de confiance quasi impossible à instaurer, etc. Depuis l'instauration de cette méthode, plus de 80 % des personnes placées en rétention dans ces lieux alternatifs y sont demeurées moins de 7 jours[46]. Cette solution, lancée par le gouvernement australien en 2002, a été jugée par les associations et les ONG peu souhaitable pour les enfants et les personnes atteintes de maladies graves.

Immigration Residential Housing (IRH) et Immigration Transit Accomodation (ITA)

Les programmes *Immigration Residential Housing* et *Immigration Transit Accomodation*, ont été respectivement mis en place en 2006 et 2007. Ces centres de faible capacité (pas plus de 30 places) accueillent demandeurs d'asile, déboutés de l'asile mais aussi migrants irréguliers, qu'ils soient hommes, femmes ou enfants. Ils sont gérés par le département de l'Immigration australien ainsi que la société sous-traitante Global Solutions Limited Australia.

Les IRH australiens sont situés à Sidney (34 places) et à Perth (11 places). Ils visent à offrir une plus grande autonomie aux personnes présentant de faibles risques de fuite, dans un environnement familial, tout en restant formellement en rétention. Leur participation est volontaire.

Le dispositif de surveillance y est moins intrusif que dans les centres de rétention habituels : surveillance vidéo, système d'alarme,… et les conditions de vie sont clairement plus confortables : plus d'autonomie pour les personnes qui peuvent par exemple cuisiner ; l'aspect « carcéral » est moins présent : absence de barbelés ou de gigantesques barrières électrifiées. Chaque centre est composé de maisons spacieuses et bien équipées : plusieurs chambres et salles de bains, espaces de jeux, ordinateurs équipés d'une connexion internet, jardins... Des activités ludiques, pédagogiques et sportives sont organisées à l'intérieur et à l'extérieur, ainsi que des sorties : achats, courses, centre confessionnel, bibliothèque.

Les personnes ne sont néanmoins pas totalement libres de leurs mouvements : les sorties à l'extérieur, pour faire les courses par exemple, ou tout simplement s'aérer, se font sous le contrôle du gestionnaire de la résidence, et sont plutôt rares. En outre, les activités or-

[46] THE PARLIAMENT OF THE COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, *Immigration detention in Australia. Community-based alternatives to detention, Canberra*, mai 2009, 204 p., http://www.aph.gov.au/house/committee/mig/detention/report2/fullreport.pdf

ganisées pour permettre aux retenus de se divertir sont en pratique peu fréquentes. Les services médicaux ne sont pas accessibles sur place ; il est donc très difficile pour les retenus de se faire soigner rapidement (nécessité d'attendre qu'une escorte soit mise en place pour pouvoir se rendre chez le médecin). Les services d'interprétariat laissent également à désirer. 85 % des personnes logées en IRH y passent moins de 3 mois, et depuis le lancement du projet, seule une personne s'est enfuie, sur les 370 participants.

Les ITA, quant à eux, fonctionnent selon le même principe mais n'accueillent en théorie que des adultes[47] présentant peu de risques de fuite et dont l'éloignement peut être effectué rapidement, en 7 jours maximum. Le centre de Brisbane possède 29 places et le centre de Melbourne, 30. Ils s'apparentent tous deux à des hôtels. Les retenus ont habituellement leur propre chambre, un accès à une cuisine rudimentaire, un accès à internet et à la télévision, le tout dans des espaces communs. Le dispositif de surveillance y est beaucoup moins intrusif que dans un centre de rétention habituel. Enfin, les centres disposent de jardins, terrains de sport, et salles de jeu.

Cependant, dans la pratique, les retenus restent souvent plus de 7 jours dans ces centres : il est rare que l'éloignement puisse se faire « rapidement ». Or ces structures ne sont pas conçues pour accueillir des personnes sur le long terme. Ainsi, la non liberté de mouvement et la non organisation d'activités ludiques ou sportives sont forcément problématiques lorsque les retenus passent plus de 7 jours dans le centre.

Par ailleurs, aucune information écrite sur leurs droits, sur le fonctionnement du centre, n'est mise à la disposition des retenus, l'accès aux téléphones et à l'internet est difficile pour certains retenus jugés « à risque », aucun médecin ni infirmière n'est présent(e) de manière permanente dans le centre (visites ou présence temporaire uniquement).

Bien que les conditions de vie y soient plus agréables que dans un centre de rétention (maisons spacieuses, plus d'autonomie pour les retenus, scolarisation des enfants dans les établissements locaux, espaces de jeux, organisation d'activités ludiques, etc.), et la dimension carcérale beaucoup moins présente (absence de barbelés ou de grillages), ces centres semi-ouverts peinent à dépasser le fonctionnement des centres de rétention. Malheureusement, une amélioration du cadre ne permet pas de résoudre le problème de fond : l'enfermement des personnes et le traumatisme qu'il génère.

Par ailleurs, au 4 septembre 2009, seules 76 personnes étaient placées dans ces centres contre 771 dans les centres de rétention. On peut s'interroger sur les raisons de la sous-exploitation de cette solution.

[47] En réalité, des mineurs sont régulièrement placés en rétention dans ces centres, qui ne sont pourtant pas adaptés à ce public.

Royaume-Uni

Le Projet Millbank/Alternative to Detention (A2D)

Inauguré en juin 2007[48], le projet Millbank, destiné aux familles avec au moins un enfant mineur dont la demande d'asile a été refusée et qui sont en instance d'éloignement, visait à réduire le nombre de familles, et donc de mineurs placés en rétention, ainsi qu'à augmenter le nombre d'éloignements dans le cadre du programme de retours volontaires britannique. Le principe de base était le suivant : pendant 10 mois, l'Agence aux frontières britannique (*United Kingdom Border Agency* ou UKBA), en collaboration avec l'association Migrant Helpline[49], devait accueillir dans l'ancien centre d'hébergement pour demandeurs d'asile de Millbank, d'une capacité de 170 places, situé à Ashford dans le Kent, des familles déboutées de l'asile pour une durée de 4 à 8 semaines, le temps d'organiser leur départ forcé ou volontaire[50].

En réalité, le champ d'application du projet et les critères de sélection des participants, déjà confus au départ, ont été modifiés : des familles de demandeurs d'asile, des familles dont certains des membres avaient des problèmes médicaux, d'autres arrivant directement de centre de rétention, ont également été accueillies. En tout, environ 15 familles, aux parcours différenciés et situées à des stades distincts de la procédure d'asile, ont bénéficié du programme, sur un total de 260 familles sélectionnées au départ.

Une fois que les familles pouvant participer au projet ont été identifiées par l'Agence aux frontières, peu de temps leur a été laissé pour prendre la décision de partir à Millbank. La démarche était pourtant censée être volontaire. Dans l'hypothèse où il s'agissait de familles de demandeurs d'asile déjà installées au Royaume-Uni, la peur de se retrouver démunies et isolées (fin de l'aide à l'hébergement et suppression de l'allocation gouvernementale en cas de refus) les a poussées à participer au projet. Par ailleurs, l'Agence aux frontières n'a pas autorisé l'association Migrant Helpline à rendre visite aux familles pour les informer et les conseiller avant leur prise de décision. Prises au dépourvu, certaines sont donc arrivées au centre de Millbank totalement perdues, ignorant tout du programme auquel elles participaient.

Le projet Millbank n'était pourtant pas dénué d'aspects positifs : accueil dans un cadre de vie familial, liberté totale de mouvement avec condition de *reporting* régulier pour les familles présentes, scolarisation des enfants dans des établissements locaux, assistance juridique, sanitaire et sociale fournie sur place. Des équipes de l'association Migrant Helpline étaient constamment présentes dans le centre, qui était également surveillé 24h/24 par des caméras vidéo. Replacé dans son contexte, ceci

[48] Les premiers participants, pourtant, ne sont arrivés qu'en janvier 2008.

[49] Migrant Helpline défend les droits des demandeurs d'asile et des réfugiés, et promeut l'intégration de ces derniers dans la société britannique. Voir http://www.migranthelpline.org.uk/

[50] UKBA,"*Guidance to caseowners*", A*lternative to detention – family pilot*, janvier 2008.

peut être relativisé puisque la Grande-Bretagne dispose de 4 millions de caméras de surveillance.

Cependant, des points négatifs sont venus perturber le bon déroulement du projet. Le centre de Millbank offrait des conditions de vie décentes mais avec quelques inconvénients : chambre commune pour toute la famille, donc pas d'intimité parentale, cohabitation problématique de familles de demandeurs d'asile et de familles de déboutés, problèmes de communication et de confidentialité sur les dossiers de demandes d'asile, entre l'Agence aux frontières britannique, les représentants légaux, l'association Migrant Helpline et les familles, créant une grande confusion et beaucoup d'angoisse pour les principaux intéressés.

Au final, le projet a été considéré comme un échec par l'Agence aux frontières, puisque 9 familles se sont enfuies. D'autres, étant retournées dans leur centre d'hébergement pour demandeurs d'asile, ont elles aussi été comptabilisées au titre de la fuite. Par ailleurs, une seule famille a pris la décision de bénéficier du programme de retour volontaire ; son éloignement a pris 18 mois[51]. Cet insuccès, vécu comme une humiliation et un gaspillage de fonds[52] par l'Agence aux frontières britannique, s'explique non seulement par les errances du projet lors de son déroulement, mais aussi par le fait que ses bases n'étaient dès le départ pas assez solides.

Des rapports d'évaluation ont été menés par l'association Bail for Immigration Detainees, en partenariat avec l'organisation The Children's Society[53], et par le cabinet de conseil britannique Tribal[54] (sur commande de l'Agence aux frontières). Tout d'abord, il a été établi que 10 mois est une durée trop réduite pour que des progrès soient effectivement constatés dans la mise en place du projet. En outre, les critères d'identification des familles étaient beaucoup trop vagues, ce qui a mené à la cohabitation dans le centre de personnes aux parcours bien différents ; situation toujours hasardeuse dans ce contexte bien particulier. Le projet n'a par ailleurs pas fait l'objet d'une publicité suffisante, ce qui a généré beaucoup de confusion entre les différentes parties impliquées dans le processus.

Au-delà de la négligence de l'essentielle dimension participative par les autorités, le projet n'a pas pris en compte les restrictions imposées aux *case owners* (intervenants sociaux employés par le *Home Office* britannique) de traiter les dossiers de demande d'asile en 6 mois maximum, ce qui les dissuadait de sélectionner des familles pour le projet Millbank, de peur

[51] WATT C., « Asylum pilot's failures 'will not be echoed in Scotland' », *Herald Scotland*, 25 juin 2009.

[52] Le projet a coûté 1 million de livres.

[53] THE CHILDREN'S SOCIETY, BAIL FOR IMMIGRATION DETAINEES, *An evaluative report on the Millbank Alternative to Detention Pilot*, mai 2009, 7 p., http://www.biduk.org/library/A2D%20Report.pdf

[54] TRIBAL, *Review of the Alternative to Detention (A2D)* Project, mai 2009, 7 p., http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/alternative-to-detention/alternative-to-detention.pdf?view=Binary

d'entacher leurs « performances ». A l'inverse, la durée de séjour des familles s'est révélée extrêmement courte (4 à 6 semaines en moyenne), ce qui ne leur a pas permis d'envisager sereinement un retour volontaire, ni de créer des liens de confiance avec les équipes travaillant dans le centre.

Enfin, placé au départ sous l'unique autorité de l'association Migrant Helpline, concernant la gestion quotidienne, le suivi personnalisé des pensionnaires, etc., le projet a changé plusieurs fois de direction, ce qui a considérablement nui à son fonctionnement.

Family Returns Project

Opportunité manquée, l'initiative Millbank a été rénovée et relancée en mai 2009, avec un projet pilote[55] à Glasgow (*Family returns project*), en Ecosse, en partenariat avec le gouvernement écossais et le conseil municipal de la ville. Le principe est toujours le même : « Une approche centrée autour de la famille et visant à renforcer la nécessité du départ, tout en donnant du sens et en mettant l'accent sur les aspects positifs du séjour au Royaume-Uni[56]», inspiré directement des expériences suédoise et australienne. 5 familles déboutées de l'asile en procédure d'éloignement du territoire ont été placées dans des appartements du centre-ville, au lieu d'être enfermées dans un centre de rétention. Elles sont accompagnées par des travailleurs sociaux pendant toute la préparation du retour dans leur pays d'origine. La durée de leur séjour est fixée à 12 semaines, durant lesquelles, tout en ayant une totale liberté de mouvement - les enfants sont scolarisés dans les établissements locaux- elles doivent néanmoins se présenter régulièrement aux autorités pour contrôler leur situation. Le conseil municipal de Glasgow remplit auprès du *Home Office* un rôle de rapporteur sur le cas de chaque famille. Le projet est prévu pour s'étendre sur une durée de 3 ans et coûtera, selon une estimation des autorités, 125 000 livres par an (133 000 euros environ). Notons que le coût moyen direct par personne de la rétention au Royaume-Uni s'élève à 812 livres[57] par semaine (environ 42 000 livres par an, soit 45 000 euros). Le *Glasgow pilot* étant encore en cours, nous ne disposons pas encore de ses premiers résultats. Selon Lisa Nandy, chargée de mission à l'association The Children's Society, ce genre d'initiative « *est un progrès car les familles sont libres de leurs mouvements, [mais] plutôt que d'investir dans des structures de rétention, la meilleure solution serait de laisser les familles chez elles*[58] ».

[55] HOME OFFICE, UK BORDER AGENCY, *Voluntary returns project for refused asylum families will start in June*, *Press Release* mai 2009.

[56] "*Convention of Scottish Local Authorities*", *Glasgow Pilot – Item 10 Alternatives to Detention*, 2008, http://www.asylumscotland.org.uk/assets/downloads/minutes/2008%20August%20Item%2010%20-%20Alternatives%20to%20Detention.pdf

[57] BAIL FOR IMMIGRATION DETAINEES, *Immigration Detention in the UK* – FAQs, p. 11, http://www.biduk.org/library/BID%20FAQ%20final.pdf. A titre indicatif, le *Guardian* indique que le montant quotidien et individuel de la rétention se chiffre à 130 livres, soit 140 euros (*The Guardian, « Ministers under fire for locking up immigrant children »*, août 2009).

[58] LA CROIX, *Londres cherche d'autres solutions que la rétention*, 3 septembre 2009.

Ces exemples étrangers d'alternatives à la rétention passant par le placement en centres où les conditions de vie et les services fournis sont nettement plus satisfaisants n'apportent cependant pas grand-chose dans le contexte français. Il n'aura pas échappé au lecteur que ce type de centres se rapproche fortement du modèle des CADA, et qu'ils permettent une insertion dans la population locale au lieu de formes de rétention risquant d'être nettement plus longues que celles pratiquées en France. Ils attirent simplement notre attention sur le fait que plus il y a de services dans des centres humanisés, plus la rétention se rapproche d'un hébergement. Ainsi le risque de consolidation de ces formules ou de leur confusion avec les formes d'accueil traditionnelles grandit, tout comme la confusion entre le service rendu et le contrôle policier.

5) L'assignation à résidence [59]

L'assignation à résidence des étrangers soumis à un contrôle relatif à l'immigration est prévue dans les législations de nombreux pays. Elle n'est en revanche que peu utilisée. En effet, les autorités craignent souvent que les personnes sorties de rétention ne respectent pas les conditions liées à leur libération et s'évadent, et ce particulièrement concernant les personnes jeunes, sans attaches sur le territoire. Cependant, d'autres personnes susceptibles d'être placées en rétention présentent beaucoup moins de risques de fuite. Ainsi, les familles, les femmes enceintes, les personnes âgées ou handicapées ont toujours besoin de rester en contact avec les services sanitaires, sociaux et éducatifs. L'assignation à résidence leur permet de poursuivre une vie « normale », dans un cadre familier, de préserver leurs habitudes routinières.

Néanmoins, il reste vrai que la mise en place de cette méthode est compliquée. Elle implique souvent des contrôles, des garanties de représentation et une caution. Que faire, dès lors, lorsque l'étranger concerné n'a pas de document d'identité à déposer aux services de police ou qu'il n'a ni proches, ni famille chez qui loger ?

France

En France, l'assignation à résidence était à l'origine la norme, et la rétention l'exception[60]. La situation a depuis subi un renversement, sans pour autant que l'Etat ne s'interdise d'y recourir. Elle est visée aux articles L.552-4 et 5 du Ceseda, et est décidée par le juge des libertés et de la détention, lorsque l'étranger dispose de garanties de représentation effectives, après remise de l'original du passeport, et à condition que l'intéressé se présente quotidiennement aux services de police ou aux unités de gendarmerie territorialement compétents au regard du lieu d'assignation. En 2008, le JLD a prononcé l'assignation à résidence dans 7,2 % des cas, à l'issue des 48 premières heures de rétention.

[59] EDITIONS LÉGISLATIVES, Dictionnaire permanent, Droit des étrangers, mise à jour 42, janvier 2009.

[60] En effet, la rétention était à l'origine prononcée si l'assignation à résidence n'était pas possible.

L'article L.522-4 du code d'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit qu'il appartient au juge de statuer par ordonnance sur l'une des mesures suivantes ; la prolongation du maintien en rétention, ou « à titre exceptionnel », l'assignation à résidence.

La mention du caractère exceptionnel de l'assignation à résidence est renforcée par l'exigence que « l'étranger dispose de garanties de représentation effectives ». Mais cela ne doit pas être interprété comme limitant l'appréciation souveraine des magistrats.

La Cour de cassation a du reste précisé les limites de la portée de ces dispositions. A un préfet qui soutenait qu'aucune assignation à résidence ne pouvait être prononcée sans que l'étranger ne justifie des circonstances exceptionnelles le permettant, elle a répondu que « la loi n'exige pas que l'étranger qui sollicite le bénéfice d'une assignation à résidence invoque des circonstances à caractère exceptionnel de nature à justifier cette mesure » (Cass. 2e civ., 26 oct. 1994, n°93-50.014, Préfet du Val-de-Marne c/ Haimoud ; Cass. 2e civ., 13 janv. 2005, n°04-50.019, Saad c/ Préfet des Pyrénées-Orientales).

De même, l'absence de domicile ne constitue pas une raison suffisante pour refuser une assignation à résidence (Cass. 2e civ., 19 juin 2003, n° 01-50.024, Abboub). Ainsi la mention du caractère « exceptionnel » des assignations à résidence ne modifie pas le raisonnement que doit tenir le juge : il doit s'assurer que l'étranger bénéficie de garanties de représentation, sur lesquelles son appréciation est souveraine, après néanmoins avoir constaté la remise de certains documents aux services de police. En effet, l'étranger est tenu de remettre à un service de police ou de gendarmerie son passeport (obligatoire et nécessaire) et tout document justificatif d'identité, faute de quoi son assignation à résidence est impossible. Le passeport doit obligatoirement être en cours de validité selon la Cour de cassation (Cass. 1re civ., 12 décembre 2007, n° 07-11.882, Préfet de police de Paris c/ Eyilingou Boundio).

Au hasard des décisions soumises à la Cour de cassation, on peut relever qu'il a été retenu, pour estimer que des étrangers ne justifiaient pas de garanties de représentation effectives :

- Qu'il manifestait son désir de ne pas se soumettre à une mesure d'interdiction du territoire national dont il avait demandé à être relevé (Cass. 2e civ., 15 nov. 1995, n°95-50.020, Maaloul c/ Préfet du Rhône) ;
- Qu'un étranger pourrait se soustraire à une assignation à résidence puisqu'il n'avait pas respecté une précédente assignation à résidence notifiée quelques mois plus tôt (Cass. 2e civ., 18 déc. 1995, n°95-50.014, Larbaoui c/ Préfet de la Haute-Garonne) ;
- Que l'étranger était absent à l'audience devant la cour d'appel (Cass. 2e civ., 11 juin 1997, n°96-50.00, Nfundu c/ Préfet de la Haute-Vienne), voire le simple fait qu'il ait exercé un recours juridictionnel, ce qu'un premier président analysait comme l'indice

d'une volonté de se soustraire à l'exécution de la mesure d'éloignement (Cass. 2e civ., 11 juin 1997, n° 96-50.042, Yahiaoui c/ Préfet de la Nièvre) ;

- Qu'un étranger déclarait s'opposer à la mesure d'éloignement, son absence de ressources personnelles et le doute relatif à son domicile étant relevés de surcroît (Cass. 2e civ., 11 juin 1997, n° 96-50.061, Kadji c/ Préfet des Hauts de Seine).

A l'inverse, est rejeté, à raison du même pouvoir souverain du juge, le pourvoi du préfet qui lui reprochait de n'avoir pas tenu compte de ce que l'étranger s'était déjà soustrait à une reconduite, avait déclaré ne pas vouloir retourner en Chine, et avait communiqué une adresse ne correspondant pas à celle retenue pour l'assigner à résidence (Cass. 2e civ., 29 nov. 2001, n°00-50.077, Préfet de police c/ Zheng). De même, il a été admis que le juge du fond puisse souverainement retenir des garanties de représentation dans une espèce où l'étranger « avait une résidence en France, était titulaire de documents justificatifs de son identité, et qu'il n'existait pas de circonstance justifiant la prolongation de son maintien en rétention », alors même que le préfet relevait qu'il s'était soustrait à l'obligation de quitter le territoire national et refusait de partir de France (Cass. 2e civ., 25 février 1998, n°97-50.025, Préfet du Haut-Rhin c/Brieche).

A encore justifié sa décision le juge qui assigne l'étranger à résidence « en raison de sa situation familiale », (Cass. 2e civ., 2 nov. 1994, n°93-50.019, Préfet de l'Essonne c/ Bekkouche : Bull. civ. II, n°213, p.123), comme celui qui retient qu'il vivait de façon stable avec l'aide de sa famille implantée de longue date dans la région (Cass. 2e civ., 10 juill. 1996, n°95-50.028, Préfet de la Somme c/ Guergous).

L'article L.552-4 du Ceseda, prévoit que « l'assignation à résidence concernant un étranger qui s'est préalablement soustrait à l'exécution d'une mesure de reconduite à la frontière en vigueur, d'une interdiction du territoire dont il n'a pas été relevé, ou d'une mesure d'éloignement en vigueur doit faire l'objet d'une motivation spéciale ». Satisfait à cette exigence l'ordonnance qui relève, faisant usage de son pouvoir souverain d'appréciation, que l'intéressé est en France et salarié depuis plusieurs années, dispose depuis plusieurs mois d'un logement contrôlé par les services de gendarmerie (Cass. 1re civ., 14 mars 2006, n°04-50.159, Préfet de la Gironde c/ Abderrahmane et a.).

La décision du juge assigne l'étranger à résider, généralement, à l'adresse qu'il a déclarée comme étant la sienne, jusqu'à la date prévue pour son départ et au plus tard pendant les quinze jours suivant le prononcé de la décision ; rien n'interdit toutefois qu'il soit hébergé par une tierce personne.

La loi du 26 novembre 2003 a introduit l'obligation pour l'assigné à résidence de « se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie ». Ici, la périodicité représente un pointage quotidien au commissariat

ou à la gendarmerie. Notons pour finir que la fuite d'une personne assignée à résidence chez une personne tierce n'entraîne aucune poursuite pour cette dernière.

Australie

En Australie, la méthode de l'assignation à résidence, combinée avec le modèle de fonctionnement d'un centre ouvert, a été mise en place dès l'année 2005, au travers du programme *Community Detention*, qui vise à loger les personnes vulnérables (familles avec enfants, mineurs non accompagnés, personnes handicapées, personnes ayant été victimes de torture et de traitements dégradants) dans des habitations en ville (en métropole et dans l'île de Christmas), avec toute liberté de mouvement.

Les conditions sont généralement les suivantes, mais elles peuvent varier d'une personne à l'autre :

- assignation à résidence ;
- dormir toutes les nuits à l'adresse indiquée et ne pas héberger d'autres personnes - ou solliciter une autorisation auprès des autorités, difficile à obtenir ;
- se présenter régulièrement aux autorités pour contrôle ;
- interdiction de travailler ou d'étudier, à l'exception des enfants scolarisés. Le bénévolat est autorisé, avec accord préalable du DIAC - très difficile à obtenir en pratique.

La Croix-Rouge australienne est mandatée par le ministère de l'Immigration australien pour sélectionner les logements et placer les personnes, fournir une assistance sanitaire et sociale, informer les retenus sur leur situation et sur les services offerts dans la communauté. Chaque retenu est en relation avec un intervenant social de la Croix-Rouge et reçoit une allocation mensuelle équivalant à 89 % du revenu minimum australien.

En octobre 2008, seules 2 personnes sur les 244 ayant été libérées dans le cadre du programme de *Community Detention* depuis sa création s'étaient enfuies. En général, 60 % des personnes bénéficiaires du programme passent moins d'un an en *Community Detention*.

L'assignation à résidence telle que pratiquée par les autorités australiennes présente de nombreux atouts : pas de surveillance physique, totale autonomie pour les retenus qui peuvent faire leurs courses et cuisiner, respect de leur intimité, bénéfice de revenus financiers stables et d'une couverture médicale basique, instauration d'une relation de confiance avec les intervenants de la Croix-Rouge. Aujourd'hui, la plupart des familles étrangères sont logées dans le cadre de la *Community Detention*. La mission parlementaire australienne sur l'immigration a tout récemment plaidé pour l'intensification de l'utilisation d'alternatives de placement en dehors des centres de rétention[61], telles que la *Community Detention*.

[61] THE PARLIAMENT OF THE COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, *Immigration detention in Australia. Community-based alternatives to detention, Canberra*, mai 2009, p.141, http://www.aph.gov.au/house/committee/mig/detention/report2/fullreport.pdf

A ce stade, le seul inconvénient qui persiste est l'interdiction de travailler et d'étudier, alliée à un accès difficile, dû à des lenteurs et des blocages administratifs que les associations pressent le DIAC de modifier par de nouvelles dispositions législatives, aux activités de bénévolat, qui confine les retenus dans l'ennui et un sentiment d'inutilité aux conséquences dévastatrices. Ajoutons en outre que le transfert des personnes sélectionnées des centres de rétention à la *Community Detention* est encore trop long ; les critères d'admission sont trop restrictifs. Les associations australiennes de défense des droits de l'homme préconisent par exemple que les personnes ayant passé plus de 3 mois en centre de rétention soient automatiquement transférées dans des logements en ville.

Enfin, les abus concernant les durées de rétention sont beaucoup trop nombreux, y compris en *Community Detention*. Les associations ont recensé des cas de familles retenues pendant plus de 2 ans, de mineurs isolés pendant plus de 9 mois. Notons par ailleurs que le coût du programme est assez élevé, en comparaison avec le coût de la rétention en Australie : 124 dollars par jour, incluant les services fournis par la Croix-Rouge comme l'aide financière pour les bénéficiaires, l'aide au logement, l'aide à l'éducation. Le fait que les logements fournis aux personnes prises en charge par le programme soient sélectionnés dans le parc privé semble poser problème[62].

[62] *Ibidem*.

6) L'aide au retour volontaire

Les retours volontaires assistés (RVA) permettent, comme leur nom l'indique, d'organiser le retour des personnes invitées à quitter le territoire d'un pays dans la dignité. Ils permettent de gérer la question des éloignements de la manière la plus humaine et la plus économique possible, ainsi que de renforcer leur viabilité, en prévoyant avec le rapatrié sa réinsertion socioéconomique dans le pays d'origine. La pratique des retours volontaires est relativement étendue en Europe : en 2008, la France a effectué 10 072 RVA sur 29 793 éloignements, la Belgique 2 669 RVA sur 8 093 éloignements, le Royaume-Uni 4 295 RVA sur 66 275 éloignements, mais comme on le constate, d'importants efforts restent à accomplir.

Royaume-Uni

Retour volontaire assisté et programme de réinsertion[63] (Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme - VARRP)

Ouvert à tous les demandeurs d'asile déboutés ou ayant obtenu un titre de séjour temporaire, le VARRP accompagne tous ceux qui en bénéficient dans la préparation du retour au pays d'origine avec :

- conseil et information sur le retour ;
- aide financière et administrative à l'obtention de documents de voyage et paiement des frais de transport ;

[63] BRITISH REFUGEE COUNCIL, *Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme*, août 2009, http://www.refugeecouncil.org.uk/OneStopCMS/Core/CrawlerResourceServer.aspx?resource=89209840-9510-4E02-A050-96DA5B8C0563&mode=link&guid=52e71118f97e4804bcc8026ea85220ed

- accueil et accompagnement lors du voyage et dans le pays d'origine ;
- versement d'une somme de 500 livres pour chaque membre bénéficiaire ;
- aide à la réinsertion : aide à la création d'entreprise, aide à la recherche d'emploi, financement d'une formation scolaire ou professionnelle, etc.

Le programme fonctionne sur la base d'un partenariat avec l'OIM. Chaque personne souhaitant bénéficier du programme de retour volontaire se voit attribuer un suivi personnalisé.

Retour volontaire assisté des migrants irréguliers[64] (Assisted Voluntary Return of Irregular Migrants- AVRIM)

Les étrangers n'ayant jamais fait de demande d'asile, étant entrés de manière irrégulière sur le territoire britannique ou y ayant séjourné de manière irrégulière peuvent quant à eux bénéficier du programme AVRIM, qui leur permet de bénéficier d'une assistance administrative et financière pour la préparation du voyage et l'obtention des documents nécessaires.

En 2008, 4 295 personnes seulement ont bénéficié des programmes de retour volontaire assisté au Royaume-Uni, sur un total de 67 980 éloignements. Le retour volontaire assisté représente pourtant 15 à 20 % du coût d'un éloignement forcé[65].

France[66]

En France, l'aide au retour volontaire (ARV) est ouverte à tout étranger qui s'est vu notifier un refus de séjour ou de renouvellement de titre de séjour et qui fait l'objet d'une invitation à quitter le territoire français (IQTF) ou d'une obligation à quitter le territoire français (OQTF), sauf s'il est placé en rétention administrative, et à tout étranger qui a fait l'objet d'une décision administrative de reconduite à la frontière sauf s'il a été placé en rétention administrative ou s'il a enfreint les articles 5, 7 et 8 du II de l'article L.511-1 du Ceseda[67]. L'aide au retour volontaire est mise en place et gérée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), qui prend en charge les aides matérielles et financières allouées à l'étranger avant son départ (aide à la préparation du départ, frais de voyage) et à son arrivée dans le pays de retour (transport jusqu'à la destination finale, accompagnement social sur place).

[64] UK BORDER AGENCY, *Assisted Voluntary Return for Irregular Immigrants*, http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/aboutus/workingwithus/workingwithasylum/assistedvoluntaryreturn/avrim/

[65] UKBA, *Enforcement Instructions and Guidance, chapter 46, Assisted Voluntary Return Programmes*, http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/enforcement/detentionandremovals/chapter46?view=Binary

[66] Voir pour cela la page de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) consacrée aux programmes d'aide au retour et à la réinstallation : http://www.ofii.fr/article.php3?id_article=489

[67] Faux et usage de faux, menace à l'ordre public, infraction au code du travail, etc.

L'aide au retour volontaire prévoit, outre l'organisation du retour, une aide financière de 2 000 euros pour un adulte seul, 3 500 euros par couple, 1 000 euros par enfant mineur jusqu'au troisième inclus et 500 euros à partir du quatrième enfant. L'aide est versée en trois montants fractionnés : 30 % en France avant le départ, 50 % 6 mois après le retour et 20 % 12 mois après le retour. Le coût total pour l'année 2008 est de 8 millions d'euros.

L'aide au retour humanitaire (ARH) est ouverte aux étrangers n'entrant pas dans le champ d'application de l'ARV, et surtout aux ressortissants communautaires. Elle fonctionne de la même manière que l'aide au retour volontaire : elle prévoit l'organisation du retour et une aide financière de 300 euros par adulte et de 100 euros par enfant. L'ARH représente 80 % des retours volontaires en France et a coûté 3 millions d'euros en 2008.

L'Ofii a également mis en place un programme d'aide à la réinsertion, opérant dans divers pays tels que l'Algérie, le Burkina Faso, le Congo, le Rwanda, l'Ukraine ou le Vietnam (33 pays au total). Il s'agit d'une aide à la réinsertion socioéconomique, passant par des programmes d'appui à la création d'entreprises et de soutien au développement d'activités économiques créées par des migrants dans leur pays. Concrètement, elle se matérialise par des aides financières et des aides à la formation[68].

[68] Malheureusement, aucune information n'est à ce jour disponible sur les coûts générés par l'aide à la réinsertion.

6) La surveillance électronique

Le principe de la surveillance électronique couvre un grand nombre de méthodes, du plus au moins dans l'intensité, le degré, et la restriction de liberté. Le système GPS (*Global Positioning System*) permet de suivre les faits et gestes de la personne concernée à tout moment et en tout lieu. Le marquage électronique (*electronic tagging*) consiste en un bracelet électronique qui émet des ondes dans un rayon donné, et implique que l'étranger ne s'éloigne pas, par exemple, de son lieu de résidence. Il peut lui être demandé d'être présent à son domicile à des jours et heures précis. Le système de reconnaissance vocale biométrique permet à l'individu de rendre compte de sa présence à des délais précis, et ce par la biais d'une ligne téléphonique fixe à une adresse fixe.

La pratique de la surveillance électronique a tout d'abord été introduite dans le système pénal. Les Etats en sont encore à des stades d'avancement différents : application au système pénal, processus de développement de projets locaux à une échelle nationale, lancements de projets pilote... La France accuse un certain retard dans ce domaine. A l'inverse, les Etats-Unis, chez qui le port du bracelet électronique pour les détenus en libération conditionnelle est courant, ont déjà commencé à développer cette pratique en direction des étrangers en rétention.

Etats-Unis

Le Congrès américain a récemment augmenté les budgets alloués à l'Agence du contrôle de l'immigration et des douanes *(U.S. Immigration and Customs Enforce-*

ment) dans le but de mener plus loin la recherche d'alternatives à la rétention. Cette initiative, saluée par les associations et les ONG, prête tout de même le flanc à la critique puisque ces alternatives seraient en fait plus destinées aux étrangers déjà susceptibles d'être libérés de rétention qu'à ceux qui, sans l'existence de ces alternatives, seraient retenus. L'Agence du contrôle de l'immigration a mis en place dès 2002, au travers du bureau de la rétention et des procédures d'éloignement, le programme *Alternatives to Detention – ATD*. Le but de ce programme est de « développer et de mettre en œuvre des projets visant à améliorer le respect des étrangers des conditions liées à leur libération, en incluant la présentation effective à tout entretien devant un tribunal, un juge ou les services de l'immigration (…) tout en aidant l'Agence à utiliser de manière plus efficace le parc de rétention administrative[69] ». Les projets, qui ne sont pas destinés aux étrangers ayant commis des crimes ou présentant des risques liés à la sécurité publique, reposent tous deux sur des systèmes de surveillance électronique. Le coût moyen de ces programmes est de 13 dollars par jour ; 15 300 personnes y ont participé en 2008.

Intensive Supervision Appearance Program (ISAP)

Ce projet est implanté par la société sous-traitante Behavioral Interventions, Inc., sous contrat avec l'Agence de l'immigration. L'étranger libéré est placé sous surveillance électronique par des agents de l'ISAP, par le biais de technologies telles que la fréquence radio et le GPS, principalement la pose d'un bracelet électronique à la cheville ou au bras. Le bracelet émet un signal capté par un récepteur attaché au téléphone fixe de l'intéressé. Les services de l'immigration, en appelant sur ce téléphone, peuvent ainsi savoir si l'étranger est chez lui et si non, à quelle distance il est situé. Des visites inopinées sont effectuées à son domicile, et il doit satisfaire à des conditions de *reporting* téléphonique, de présentation régulière aux autorités, d'inspection du travail, de couvre-feux, et de dépôt de ses documents de voyage. Les applications de ce programme ont été lancées dans des villes telles que Baltimore, Philadelphie, Los Angeles, New York et San Francisco. Depuis, 12 300 personnes y ont participé ; 5 700 y participent actuellement. Les taux de réussite (présentation aux convocations devant les tribunaux ou à la date fixée pour l'éloignement) varient entre 91 et 99 %.

Enhanced Supervision/Reporting (ESR) Program

Ce programme fonctionne de la même manière que le programme ISAP, mais nécessite moins de visites au domicile de l'étranger ainsi que de présentations régulières aux autorités de la part de ce dernier. Par contre, les participants se verront enrôler en tant que volontaires dans des opérations conduites par l'Agence de l'immigration, telles que des inspections dans le cadre de la lutte contre le travail clandestin, et la recherche de fugi-

[69] US IMMIGRATION AND CUSTOMS ENFORCEMENT, *Fact Sheet, Alternatives to Detention*, mars 2009, http://www.ice.gov/pi/news/factsheets/080115alternativestodetention.htm

tifs. 6 600 personnes participent actuellement au programme ESR. Ses taux de réussite sont sensiblement moins élevés que ceux de l'ISAP, avec 93 % de taux de présentation aux convocations devant les tribunaux et seulement 63 % de taux présentation le jour de l'éloignement.

Electronic monitoring only

La surveillance électronique seule (*Electronic Monitoring*) semble être beaucoup moins efficace, car uniquement 28,9 % des personnes soumises à ce contrôle (plus 5 100 participants actuellement) se présentent à la date fixée en vue de leur éloignement.

D'un point de vue technique, la surveillance électronique présente l'inconvénient de ne pouvoir être appliquée qu'aux étrangers pouvant résider dans des logements privatifs à leur sortie de rétention ; cela implique souvent l'existence de liens affectifs ou familiaux dans le pays concerné. Les étrangers accueillis dans des centres collectifs ou n'ayant aucun endroit où se loger en sont exclus.

D'un point de vue humain, le port du bracelet électronique est très stigmatisant et présente des risques pathogènes pour des personnes présentant peu de risques d'évasion. C'est une mesure qui restreint de manière très importante la liberté de mouvement, en outre, toute surveillance électronique peut induire des questionnements légitimes sur la protection des données personnelles.

LA PRIVATION DE LIBERTÉ DOIT RESTER UNE MESURE EXCEPTIONNELLE

En 2008, quelque 75 000 étrangers auront eu de la France l'expérience d'un enfermement administratif[70]. Une pratique en progression en France, en Europe et ailleurs qui soulève des inquiétudes au sein de diverses instances internationales. En janvier 2010, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe soulignait l'expansion de la rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière dans les Etats membres de l'organisation due, en partie, « à des pratiques et à des décisions politiques résultant d'un durcissement des attitudes envers la population concernée[71] ».

Rappelons que l'objet unique de la rétention administrative est de faciliter le départ du territoire d'étrangers qui n'ont pas le droit d'y entrer ou d'y séjourner et non de sanctionner la commission d'une infraction pénale. Comme elle implique une atteinte à la liberté d'aller et venir, elle ne doit être mise en œuvre qu'en cas d'absolue nécessité et compte tenu des situations individuelles. Les textes internationaux ratifiés par la France et ses partenaires européens le proclament. Dans les faits, la réalité est différente. La rétention se révèle, en effet, une pratique systématique. Ainsi, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies, réuni le 17 septembre 2009, a rappelé que « la liberté de ne pas être détenu arbitrairement est un droit de l'homme fondamental et l'utilisation de la détention est, dans beaucoup de cas, contraire aux normes et principes de la législation internationale ». L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe constate, de son côté, que la privation de liberté « fait de plus en plus office de première solution et de moyen de dissuasion ».

Ces rappels à l'ordre ne sont cependant pas entendus par les Etats. Les tentatives de la Commission européenne d'encadrer la rétention des demandeurs d'asile se heurtent à l'opposition de la majorité des Etats membres de l'Union européenne. En France où, certes, les pratiques sont relativement plus libérales, le projet de loi sur l'immigration, l'intégration et la nationalité présenté en conseil des ministres le 31 mars 2010 entend durcir le régime de réten-

[70] Ce chiffre comprend les personnes placées en zone d'attente, en centres et locaux de rétention administratifs en métropole et en outre-mer.

[71] ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE, *La rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe*, Doc.12105, 11 janvier 2010.

tion des étrangers. Nous assistons donc à une évolution qui va dans le sens inverse de ce qu'imposent nos principes fondamentaux et qui, par ailleurs, ne poursuit pas la même direction que celle observée dans le cadre de la détention des personnes accusées ou condamnées pour une infraction pénale. La conception universaliste des droits de l'homme soutenue par la France ne pourra supporter longtemps ce double standard de traitement en fonction de la seule situation administrative de la personne concernée. En d'autres termes, il est urgent d'inverser la tendance et de rétablir le rôle du juge judiciaire dans le dispositif de privation de liberté des étrangers en situation irrégulière.

Individualiser la décision de placement en rétention en renforçant l'intervention du juge judiciaire

Les textes français, en particulier le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda), ne disent jamais que l'administration est obligée de placer en rétention les personnes qui sont désignées par la loi. Si l'atteinte à la liberté doit être réservée aux cas de nécessité évidente, le processus logique voudrait que le placement soit précédé d'un dialogue et notamment que les possibilités de retour volontaire aient été explorées et se soient révélées impossibles.

On doute qu'il en soit ainsi dans la majorité des cas. Le processus le plus courant après découverte d'une situation présumée irrégulière est de tirer les conséquences du fait que cette situation est un délit pénal : interpellation, garde à vue, rétention et parfois discussion, ensuite, sur les possibilités de demander l'asile et d'exercer un recours. Pourtant, des consignes générales pourraient être données pour que la privation de liberté soit traitée comme un dernier recours. Ceci pourrait se faire par le biais de simples consignes administratives indiquant que l'objectif de départ du territoire n'implique pas automatiquement la rétention préalable et développant davantage les formules et moyens destinés à faciliter le retour volontaire. C'est donc un renversement de l'état d'esprit des autorités mais qui n'impliquerait pas nécessairement une réforme législative. Cette approche revient à individualiser la décision de placement en centre de rétention administrative, conformément aux obligations internationales de la France selon lesquelles le simple séjour irrégulier ne suffit pas à justifier une privation de liberté.

Toutefois, nous pensons que le meilleur moyen de s'assurer du caractère exceptionnel de la rétention serait de dire que le juge judiciaire, garant des libertés, intervienne dès le premier stade et qu'il décide, après confrontation des points de vue, s'il y a lieu de placer l'étranger en centre de rétention. Rappelons que l'intervention du juge deux jours après le début de la privation de liberté constitue une dérogation au principe selon lequel une telle mesure doit être prononcée par l'autorité judiciaire. L'obstacle à cette réforme pourrait être de surcharger l'appareil judiciaire. Mais il est déjà lourdement impliqué par des

saisines qui viennent à un stade ultérieur. Si le juge avait dès le départ tous les éléments de fond, il est fort possible que soient évités des contentieux ultérieurs à partir du centre de rétention. L'avantage d'une telle réforme serait de permettre un véritable examen individuel et, sur le plan symbolique, de montrer aux étrangers en difficultés les avantages d'une forme d'*Habeas corpus* au lieu d'utiliser comme dissuasion la perspective d'un emprisonnement.

Développer les alternatives à la rétention

Dans le contexte de systématisation de l'enfermement des étrangers, qui ne concerne pas uniquement la France, l'hypothèse d'une alternative à la rétention, plutôt d'une panoplie d'alternatives, commence à être sérieusement envisagée et même mise en pratique. Ainsi, l'analyse des pratiques australiennes, britanniques, américaines et canadiennes permet de dégager de grandes tendances, de nouvelles idées. Ces alternatives démontrent qu'il existe des mesures moins coercitives et moins intrusives. Il convient cependant de noter que les expériences les plus achevées d'alternative se situent dans des contextes forts différents de la France, parce que la rétention administrative des étrangers y est davantage pratiquée et dure beaucoup plus longtemps. En d'autres termes, les alternatives répondent davantage à une volonté pragmatique de désengorger les centres de rétention qu'à celle d'éviter l'expérience de l'enfermement aux étrangers.

Par ailleurs, et contrairement à bon nombre d'idées reçues, le placement en rétention n'amène pas les personnes concernées à un plus grand respect de la mesure coercitive dont elles font l'objet. Au contraire, un traitement digne et respectueux des personnes, ainsi que de leurs droits avant l'éloignement, entraîne une diminution des taux de fuite et une augmentation des retours volontaires. La dimension coercitive tend à s'effacer au profit d'une position plus volontariste de l'intéressé. Les alternatives à la rétention demeurent cependant des mesures de restriction des libertés qu'il convient de manier avec prudence.

Deux types d'alternatives émergent des pratiques observées dans divers pays même si nombre d'entre eux combinent les deux catégories. Il est possible de distinguer ce qui est un aménagement des conditions de rétention des alternatives qui conduisent à s'en passer complètement.

En ce qui concerne les premières, la création de centres ouverts ou semi-ouverts pour les retenus, initiative correspondant à un assouplissement de la rétention, se rapproche d'un hébergement plus ou moins contrôlé : possibilité de sortir, d'aller et venir, de faire ses courses, de recevoir, etc. Mais l'hypothèse que se constituerait un réseau alternatif, intermédiaire entre l'accueil actuellement pratiqué pour les demandeurs d'asile et la rétention ne semblerait apporter aucune amélioration véritable sur le plan des libertés publiques.

L'atteinte la plus minimale à la liberté de mouvement et à la routine quotidienne semble donc être la meilleure solution, car c'est l'arrachement à leurs habitudes qui provoque chez les retenus des troubles comportementaux et se révèle le plus pathogène. A ce stade, il semble beaucoup plus intéressant de rechercher si les personnes en cause ne pourraient pas rester chez elles, à tout le moins dans un lieu qu'elles ont choisi, où elles sont joignables tant que les conditions de leur départ ne sont pas réalisées.

Conformément aux orientations de la directive retour, le projet de loi sur l'immigration envisage d'autoriser l'administration de prononcer une mesure d'assignation à résidence à la place du placement en rétention. Si cette proposition semble *a priori* aller dans le sens de nos observations, une lecture plus attentive révèle que l'assignation à résidence n'est conçue que comme une mesure subsidiaire à la rétention lorsque cette dernière risque de se prolonger en raison de l'impossibilité d'exécuter la mesure d'éloignement dans les délais.

En revanche, l'intervention du juge, qui est garant des libertés dès la première étape de la procédure, permettrait une meilleure appréciation des situations individuelles. Une décision du juge pourrait être prise pour autoriser l'étranger à rester chez lui jusqu'à ce que la décision d'éloignement puisse être éxécutée, à condition qu'il fournisse une garantie de représentation.

Toute chose égale par ailleurs, un parallèle avec le système judiciaire peut être effectué. En effet, le Code de procédure pénale affirme que la détention provisoire des personnes mises en examen est une mesure exceptionnelle. Pour des raisons de nécessité de l'instruction ou à titre de mesure de sûreté, le juge peut décider de placer la personne sous contrôle judiciaire, qui n'implique pas l'enfermement mais l'astreinte à une ou plusieurs obligations parmi lesquelles, mais seulement si nécessaire, l'assignation à résidence. Une telle mesure peut être décidée à l'issue d'une enquête sociale et s'accompagner d'un travail d'accompagnement et de soutien. Ce type d'enquête permet une individualisation de la réponse judiciaire et crée les conditions de recours aux alternatives à la détention. Ce système constitue une piste d'inspiration pour éviter aux étrangers de passer par la rétention administrative.

Les garanties de représentation : une contractualisation entre l'étranger et la justice

Dans l'hypothèse envisagée plus haut, une garantie de représentation serait exigée par le juge afin de s'assurer que l'étranger ne se soustraie pas à la mesure d'éloignement. Derrière cette idée, il y a des problèmes pratiques mais aussi une expérience et un savoir-faire qui existent en France et à l'étranger.

En pratique, il faut d'abord prouver une identité, ensuite une adresse ou une possibilité de joindre l'intéressé normalement. Aujourd'hui, le droit exige la

remise de l'original du passeport pour qu'une mesure d'assignation soit prononcée. Il est normal de demander le passeport. Il est vrai que certains étrangers ont volontairement détruit papiers ou entretiennent une confusion sur leur identité. Mais tout n'est pas blanc ou noir, de nombreuses situations qui suscitent le soupçon ne sont pas le fait de l'intéressé, mais de passeurs, de certains services consulaires des pays d'origine ou de tout autre interlocuteur sans scrupules qu'ils ont pu rencontrer.

Il doit être possible, même dans le cas où il n'y pas de passeport, de passer une sorte de contrat de bonne foi avec le juge. Donner son identité, ce qu'impose d'ailleurs la jurisprudence administrative, être atteignable au lieu indiqué, donner un numéro de téléphone, de témoins de voisinage ou même un récépissé pour ceux dont la demande d'asile ou de titre de séjour a échoué. Bien sûr, il y aurait des déperditions, mais probablement plus rares qu'on ne le pense si l'on en croit des très rares évaluations menées sur les exemples étrangers.

Rappelons que, dans le droit commun, le juge a une certaine habitude de formules permettant à un justiciable d'indiquer qu'il sera présent à une audience sans qu'il soit nécessaire de recourir à son emprisonnement jusque là. Il demande que soit prouvée l'existence du domicile et d'une situation sociale stable. Le risque de volatilité, pour employer le terme choisi, peut être contré à partir du moment où la personne n'a pas enfreint ses obligations et vit dans un cadre qui permet de rendre compte de sa présence.

Une présomption favorable pour plusieurs catégories d'étrangers

L'existence de garanties de représentation devrait être présumée pour plusieurs catégories d'étrangers. La première qui vient à l'esprit est celle des enfants et des familles avec enfants. Tout ici concourt à s'en tenir à des mesures qui n'impliquent pas de placement en centre de rétention ou en zone d'attente. En droit, car la Convention internationale des droits de l'enfant comme les critiques faites à la France sur le plan international ne s'accommodent pas de l'enfermement d'enfants. En pratique, car l'organisation du renvoi d'une famille perturbe gravement l'existence des intéressés et est compliquée, ne serait-ce, que pour les modalités d'un voyage imposé et les conditions d'accueil, ce qui risque de prolonger d'autant le temps de rétention. Il est tout à fait inapproprié que s'installe l'idée de centres aménagés pour des familles, d'autant plus qu'il est tout de même rare qu'une famille avec enfants puisse disparaître dans la clandestinité. Dans leur cas, une évasion signifie une rupture avec des services administratifs, sociaux et sanitaires qui leur sont indispensables. Les témoins et garants en revanche sont assez faciles à trouver. Les exemples étrangers vont dans ce sens puisque que les premières cibles des pratiques d'alternatives sont les familles avec enfants.

Il existe toute une variété de situations vulnérables où la simple humanité jointe à la difficulté d'assurer un mode d'existence en établissement devrait condamner la rétention, notamment pour les

personnes malades, handicapées, ou victime d'un traumatisme. Dans ce cas aussi, la nécessité de rester en lien avec les services sociaux et sanitaires constitue des garanties effectives que ces personnes ne vont pas s'enfuir.

Enfin, s'il est vrai que la France, à la différence d'autres pays, ne pratique pas une politique d'amalgame entre les demandeurs d'asile et les étrangers en situation irrégulière, force est de constater, qu'en 2008, près de 1 900 demandes d'asile ont été examinées en rétention en contradiction avec les dispositions de la Convention de Genève de 1951. Nombre de ces personnes n'auraient jamais dû se trouver dans un centre de rétention dans la mesure où elles n'avaient aucun intérêt à se soustraire à la procédure de détermination de leurs craintes de persécution. Reste le cas inévitable d'une demande présentée de façon purement dilatoire par une personne retenue ; le cas n'est pas aussi évident qu'il parait lorsque la demande considérée comme dilatoire fait suite à un refus antérieur intervenu dans le cadre d'une procédure prioritaire et que l'intéressé mieux informé tente de contester.

Revoir la politique d'immigration de la France

Au-delà des nécessaires alternatives à l'enfermement qu'il convient de rechercher, nous ne pouvons nous abstenir d'une réflexion sur les causes du développement de la rétention dans notre pays.

La situation actuelle résulte d'une politique d'immigration obsédée par l'affichage qui met l'accent sur l'expulsion des étrangers. Les objectifs chiffrés d'éloignement mis en place depuis 2006 instaurent une pression sur les services d'application de la loi qui ne leur permet pas d'adopter des mesures équilibrées et individualisées. Cette politique publique a bénéficié, ces dernières années, d'une attention particulière de la part des autorités et de l'allocation de moyens conséquents. Selon la Cour des comptes, l'opération de rétention mobilise 1,25 fonctionnaire par retenu, coûte 5 550 euros par personne et par an et 13 220 euros en cas de reconduite, soit un coût annuel de 190,5 millions d'euros pour le fonctionnement des centres de rétention de métropole. Le Sénateur Pierre Bernard-Reymond évalue à 415,2 millions le coût de l'ensemble de l'opération des reconduites à la frontière soit 20 970 euros par personne reconduite. Notons que ce montant ne prend pas en compte les services des préfectures compétents, l'aide juridictionnelle attribuée aux personnes retenues ainsi que le coût du contentieux devant les tribunaux.

La politique d'éloignement coûte cher et ses résultats sont limités. Ainsi, en 2008, pour 111 692 interpellations, 34 592 placements dans un centre de rétention de la métropole ont été effectués et 14 411 personnes auront été véritablement éloignées en bout de course à partir de ces centres. L'expérience de l'enfermement n'était donc pas nécessaire pour la majorité des personnes retenues. Le maintien de cette politique, au mépris

des principes les plus élémentaires de bonne gestion, souligne que le gouvernement se situe au niveau de l'affichage destiné à une fraction de l'opinion publique qu'il pense, non sans raison, hostile à l'immigration.

Par ailleurs, si le passage par un centre de rétention n'était pas nécessaire pour la majorité des personnes, nombre d'entre elles n'auraient jamais dû se retrouver confrontées à cette privation de liberté. L'irrégularité du séjour de nombreuses personnes n'est que le reflet d'un droit des étrangers assez restrictif, en constante évolution et d'une lisibilité difficile. Il n'est pas rare qu'un étranger ne soit pas irrégulier lors de son entrée sur le territoire mais le devienne du fait d'une procédure d'asile inéquitable, de règles relatives à l'immigration familiale excessivement encadrées ou de l'absence de canaux d'immigration professionnelle. De même, l'absence d'accès à un titre de séjour de plein droit pour des migrants qui sont de longue date insérées dans la population, qui ont un travail et qui paient des impôts achemine vers les centres de rétention des personnes qui, en d'autres temps, n'auraient rien à y faire.

La généralisation et l'organisation de la précarité des titres de séjour, le durcissement constant de la législation relative au droit des étrangers imposent aujourd'hui un changement de logiciel. Nul ne sera surpris que nous participions à une réflexion approfondie sur la sécurisation des parcours de séjour et la promotion de la migration circulaire et que nous affirmions avec force que la meilleure alternative à la rétention demeure la mise en œuvre d'une politique juste et humaine qui appelle à une révision profonde de notre législation sur l'immigration.

Annexe 1

LA RÉTENTION ADMINISTRATIVE EN FRANCE : ÉLÉMENTS STATISTIQUES

Les données proviennent principalement de trois rapports sur la rétention administrative en France, publiés par la Cour des comptes (juin 2009), la Cimade (bilan annuel 2007) et la mission d'information parlementaire sur les centres de rétention administrative et les zones d'attente (juin 2009). Si la diversité des sources permet d'avoir une vue d'ensemble de la rétention en France et d'en aborder avec précision les principaux aspects et problématiques, elle peut aussi générer des incohérences. Ainsi, et à titre d'exemple, la Cimade n'annonce pas le même nombre de retenus pour l'année 2007 (34 379 retenus) que dans les deux autres rapports (34 246 retenus). Ceci s'explique en partie par les sources de ces rapports elles-mêmes : les données de la Cimade ne proviennent pas d'une source institutionnelle mais interne. Cette méthode de collecte de données implique des incertitudes et inexactitudes liées « aux possibilités locales, au temps imparti, et à la volonté des personnes retenues[72] ». La Cour des comptes et la mission d'information parlementaire, quant à elles, se sont toutes deux basées sur des chiffres émanant du ministère de l'Immigration.

En guise d'introduction, rappelons tout d'abord quelques chiffres clés pour l'année 2007, en métropole. 35 246 personnes (dont 7,32 % de femmes, 242 mineurs et 1 436 demandeurs d'asile[73]) ont été placées en rétention administrative de 24 heures à 32 jours, pour un total de 1 659 places. La durée moyenne de rétention était de 10,51 jours. La moyenne d'âge se situait autour de 32 ans. Le taux d'éloignement effectif à partir des CRA s'est élevé à 42,7 % (soit 15 170 personnes), sur 112 010 mesures d'éloignement forcé prononcées et 19 885 exécutées. 3 311 personnes ont fait l'objet de retours aidés. 84,53 % des retenus présentés à l'embarquement l'ont été dans les 17 premiers jours de la rétention administrative. En 2008, le juge des libertés et de la rétention a prononcé l'assignation à résidence dans 7,2 % des cas, à l'issue des 48 premières heures de rétention.

En 2008, 51 968 personnes ont fait l'objet d'un placement en centre de rétention dans l'ensemble du territoire français. Si l'on ajoute à ce chiffre les données correspondant aux personnes retenues en zones d'attente et dans les locaux de rétention, le nombre total d'étrangers retenus en 2008 s'élève à 75 000 personnes. Au 1er mai 2010, les données pour l'année 2009 n'étaient pas disponibles.

[72] CIMADE, *Centres et locaux de rétention administrative*, rapport 2007, avril 2008, p.26.

[73] Près de la moitié des demandes d'asile faites en rétention étaient des premières demandes, ce qui signifie que ces personnes ont pour la plupart été arrêtées très peu de temps après leur arrivée en France.

Tableau 1 : nombre de personnes retenues (métropole)

Année	2002	2006	2007	2008	30 septembre 2009
Nombre de retenus	24 501	32 817	35 246	34 592	23 584

Sources : Cour des comptes, *La gestion des centres et des locaux de rétention administrative*, juin 2009 ; MIIINDS-BRA

Tableau 2 : durée moyenne de la période de rétention (métropole)

Année	2006	2007	2008	30 septembre 2009
Jours	9,94	10,51	10, 34	10,24

Sources : Cour des comptes, *La gestion des centres et des locaux de rétention administrative*, juin 2009 ; MIIINDS-BRA

Tableau 3 : nombre de places en CRA (métropole et outre-mer)

	Juin 2005	Décembre 2006	Juin 2007	Décembre 2007	Juin 2008	Décembre 2008	Prévision décembre
Métropole	943	1 380	1 605	1 691	1 441	1 515	1 959
Outre-mer	127	144	144	144	144	144	-
Nombre de places	1 070	1 524	1 749	1 835	1 585	1 659	

Source : Cour des comptes, *La gestion des centres et des locaux de rétention administrative*, juin 2009

Tableau 4 : dépense par retenu

2008	Dépense par retenu [1] (euros/an)
Moyenne CRA métropole	5 550
Moyenne par retenu effectivement reconduit (métropole)	13 220
Mayotte	132
Cayenne	948

[1] hors dépenses d'interpellation, de fonctionnement et de justice
Source : Cour des comptes, *La gestion des centres et des locaux de rétention administrative*, juin 2009

Tableau 5 : coût global de fonctionnement

2008	Coût global de fonctionnement [1] (millions d'euros)
CRA police	71,7
CRA gendarmerie	49,9
Dépenses sanitaires et d'accompagnement juridique	10,7
Dépenses d'investissement	58,2
Total CRA métropole	**190,5**

[1] hors dépenses d'interpellation, d'éloignement et de justice

Dans leur contribution au rapport d'information au Parlement sur les centres de rétention administrative et les zones d'attente du 24 juin 2009, les députés George Pau-Langevin et Serge Blisko estiment le coût global des reconduites à la frontière à 415,2 millions d'euros, se basant sur le rapport spécial du sénateur Pierre Bernard-Reymond relatif au projet de loi de finances pour 2009.

Source : Cour des comptes, *La gestion des centres et des locaux de rétention administrative*, juin 2009

■ *Les effectifs*

L'information est lacunaire étant donné le difficile accès aux données concernant l'outre-mer, auquel s'ajoute le caractère incomplet du rapport de la Cour des comptes de juin 2009, qui n'indique les effectifs que pour les CRA visités, c'est-à-dire 14 sur un total de 24. Tous les CRA ne satisfont pas de manière égale leurs besoins en personnel. Certains mutualisent leurs moyens avec la PAF (et diminuent ainsi leurs besoins), tandis que d'autres se situent très en–deçà de la norme fixée par la PAF d'un policier pour un retenu.

Tableau 6 : proportion de fonctionnaires de police par retenu dans les CRA visités

CRA visité	Capacité totale	Effectifs
Bobigny	55	32
Bordeaux	24	4
Cayenne	38	65
Coquelles	79	68
Lyon	120	101
Marseille	136	135
Palaiseau	40	38
Paris dépôt et Vincennes	320	277
Pamandzi	60	41
Mesnil-Amelot	140	312
Gesipolsheim (Strasbourg)	36	70
Metz	30	68
Rennes	60	140
Rivesaltes	50	134
TOTAL	**1 188**	**1 485**

1,25 fonctionnaire de police par retenu en moyenne en 2008 (plus de 2 fonctionnaires par retenu à Rennes et au Mesnil-Amelot)

Source : Cour des comptes, *La gestion des centres et des locaux de rétention administrative*, juin 2009

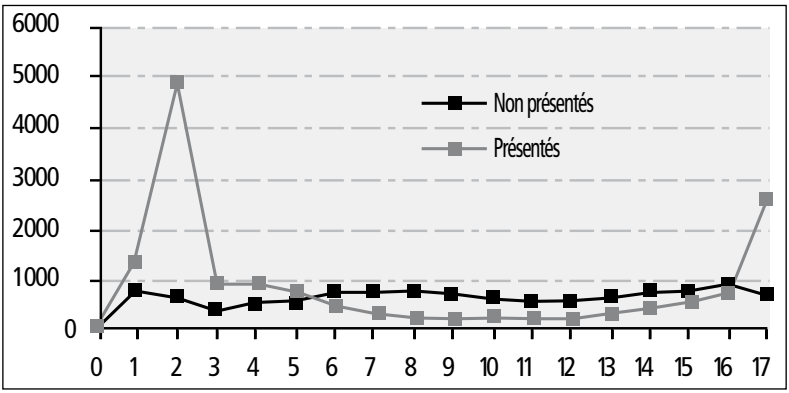
Tableau 7 : les principales nationalités des personnes retenues (2008)

Nationalité	NOMBRE	%
ALGÉRIE	3 977	12.32 %
MAROC	3 837	11.89 %
TUNISIE	3 026	9.37 %
INDE	2 598	8.05 %
TURQUIE	2 086	6.46 %
CHINE	1 339	4.15 %
MALI	1 151	3.57 %
ÉGYPTE	950	2.94 %
IRAQ	720	2.23 %
AFGHANISTAN	564	1.75 %
SÉNÉGAL	533	1.65 %
BRÉSIL	519	1.61 %
PALESTINE	499	1.55 %
INCONNUE	487	1.51 %
PAKISTAN	485	1.50 %
ALBANIE	459	1.42 %
CONGO	458	1.42 %
MOLDAVIE	394	1.22 %
RUSSIE	389	1.20 %
SOUS-TOTAL	24 471	75.80 %
AUTRES NATIONALITES	7 813	24.20 %
TOTAL	**32 284**	**100.00 %**

Source : Cimade, *Centres et locaux de rétention administrative*, rapport 2008

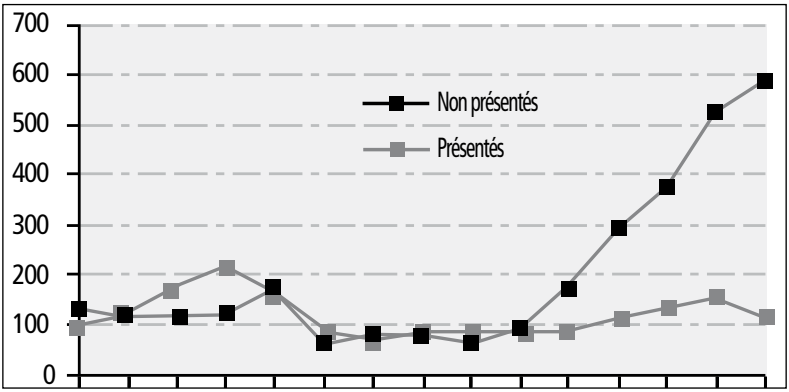
Tableaux 8 et 9 : étrangers présentés ou non à l'embarquement

❖ **entre le 1er et le 17e jour de rétention (1e période)**



En 2007, selon la Cimade, 84,53 % des retenus présentés à l'embarquement l'ont été dans les 17 premiers jours de la rétention administrative, donc dans la première période de rétention.

❖ **entre le 18e et le 32e jour de rétention (2e période)**



Sur ce graphe représentant le taux d'éloignement pour la seconde période de rétention, l'ordonnée est différente, mais l'on comprend bien que le taux d'éloignement effectif est très bas. En effet sur 13 534 retenus, seuls 1 804 ont effectivement quitté le sol français.

Source : Cimade, *Centres et locaux de rétention administrative*, rapport 2007

NB : le taux d'éloignement représente le taux d'exécution des mesures d'éloignement prononcées, tandis que le taux d'éloignement effectif représente le nombre de retenus *effectivement* éloignés (donc, embarqués).

Tableau 10 : les mesures d'éloignement (parcours des personnes retenues en 2008)

Mesure	Nombre	%
APRF	22 210	68,80 %
Réadmission	4 023	12,46 %
OQTF	3 197	9,90 %
ITF	1 768	5,48 %
Inconnue	748	2,32 %
APE	155	0,48 %
SIS	145	0,45 %
AME	38	0,12 %
TOTAL	**32 284**	**100,00 %**

Les APRF, arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, sanctionnent le séjour irrégulier sur le territoire français, en l'absence de demande de titre de séjour.

Les réadmissions sont soit des réadmissions dites Dublin (renvoi d'un demandeur d'asile vers un autre pays européen considéré comme responsable de l'examen de sa demande aux termes du règlement Dublin II), soit des réadmissions dites Schengen (remise d'un étranger aux autorités compétentes de l'Etat membre qui l'a admis à entrer ou à séjourner sur son territoire).

Les OQTF, obligations de quitter le territoire français, ont été instituées par la loi du 24 juillet 2006 et accompagnent une décision de refus ou de retrait de titre de séjour adressée à un étranger par une préfecture. Le placement en rétention ne peut intervenir qu'au bout d'un délai d'un mois suivant la décision préfectorale assortie d'une OQTF, ainsi que pendant l'année qui suit la notification de cette dernière.

Les ITF, mesures d'interdiction du territoire français, sont prononcées par une juridiction pénale, et accompagnent le plus souvent une peine prononcée pour un délit ou un crime. Le séjour irrégulier est un délit en France. Il est donc pénalisé et peut entraîner un emprisonnement.

Les APE, arrêtés préfectoraux d'expulsion, et les **AME**, arrêtés ministériels d'expulsion, visent à éloigner les personnes qui menacent la sûreté de l'Etat ou la sécurité publique.

145 personnes ont été placées en rétention sur la base du SIS (système d'information Schengen), fichier européen géré en France par la direction centrale de la police judiciaire et qui recense notamment les personnes recherchées.

Source : Cimade, *Centres et locaux de rétention administrative*, rapport 2008

Tableau 11 : détail des mesures d'éloignement forcé prononcées et exécutées (métropole)

	2006			2007			2008		
	Mesures prononcées	Mesures exécutées	Taux d'exécution (%)	Mesures prononcées	Mesures exécutées	Taux d'exécution (%)	Mesures prononcées	Mesures exécutées	Taux d'exécution (%)
APRF	64 609	16 616	25,7	50 771	11 891	23,4	43 898	9 844	22,4
OQTF	-	-	-	46 263	1 816	3,9	42 130	3 050	7,2
Arrêtés d'expulsion (APE+AME)	292	223	76,4	258	206	79,8	237	168	70,9
Réadmissions	11 348	3 681	32,4	11 138	4 428	39,7	12 663	5 276	41,7
ITF	4 697	1 892	40,3	3 580	1 544	43,1	2 611	1 386	53,1
TOTAL	**80 946**	**22 412**	**27,7**	**112 010**	**19 885**	**17,8**	**101 539**	**19 724**	**19,4**

Source : Cour des comptes, *La gestion des centres et des locaux de rétention administrative*, juin 2009

Tableau 13 : mesures d'éloignement exécutées

	Mesures d'éloignement exécutées	Dont retours aidés
2006	23 843	1 428
2007	23 196	3 311
2008	29 796	10 072
2009	29 288	11 799

Source : Cour des comptes, *La gestion des centres et des locaux de rétention administrative*, juin 2009

Tableau 14 : principales nationalités de personnes éloignées en métropole

	2006		2007		2008	
	Mesures forcées	Retours Anaem	Mesures forcées	Retours Anaem	Mesures forcées	Retours Anaem
Roumanie	5 034	7	1 381	914	1 429	6 413
Algérie	3 027	143	2 911	283	2 580	498
Maroc	2 051	11	2 425	82	2 623	123
Turquie	2 001	51	1 867	77	1 484	62
Tunisie	636	262	1 073	51	1 365	197
Total 5 pays	12 749	474	9 657	1 407	9 481	7 293
TOTAL GENERAL	**22 412**	**1 419**	**19 885**	**3 311**	**19 724**	**10 072**

Source : Cour des Comptes, *La gestion des centres et des locaux de rétention administrative*, juin 2009

Tableau 15 : nombre de retenus effectivement éloignés à leur sortie des CRA métropolitains

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Retenus éloignés	7 075	11 033	15 420	16 909	15 170	14 411
Total de sorties de retenus	15 871	21 224	27 609	31 932	35 490	34 542
Taux de reconduction (%)	44,6	52	55,8	53	42,7	41,7

Source : Cour des comptes, *La gestion des centres et des locaux de rétention administrative*, juin 2009

Tableau 16 : situation des retenus non éloignés à leur sortie des CRA métropolitains

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Refus d'embarquer	482	609	627	667	897	1 050
Remis en liberté	7 401	8 887	9 906	13 009	17 856	17 390
Déféré au parquet	205	283	404	629	809	869
Autre (hospitalisation, évadés, …)	708	412	1 252	718	758	822
TOTAL	**8 796**	**10 191**	**12 189**	**15 023**	**20 320**	**20 131**

Source : Cour des comptes, *La gestion des centres et des locaux de rétention administrative*, juin 2009

Tableau 17 : rétention et reconduite : synthèse 2002-2008

Métropole	2002	2006	2007	2008
Nombre total d'interpellations	49 470	90 362	103 556	111 692
Mesures prononcées	16 406	80 946	112 010	101 539
Mesures exécutées totales	10 067	23 843	23 196	29 796
Mesures exécutées hors retours volontaires aidés	10 067	22 412	19 885	19 724
Retours volontaires aidés	0	1 428	3 311	10 072
Nombre de retenus métropole	24 501	32 817	35 246	34 592
Nombre de places en CRA	650	1 380	1 691	1 424
Nombre de retenus effectivement reconduits	9 384	16 909	15 170	14 411
Durée moyenne de rétention en CRA (jours)	5,3	9,94	10,51	10,34

Source : Cour des comptes, *La gestion des centres et des locaux de rétention administrative*, juin 2009

Annexe 2

LA RÉTENTION ADMINISTRATIVE DANS PLUSIEURS PAYS EUROPÉENS

LA BELGIQUE

Selon la loi du 15 décembre 1980, l'Office des étrangers belge peut décider de la rétention d'un étranger, « le temps strictement nécessaire à l'exécution de la mesure [d'éloignement] ». Les textes ne prévoient pas de traitement particulier des personnes vulnérables, cependant un moratoire sur le placement en rétention des familles a été prononcé le 1er octobre 2008.

La durée de rétention prévue est de 2 mois. Elle peut être prolongée pour une nouvelle période de 2 mois si « les démarches nécessaires en vue de l'éloignement de l'étranger ont été entreprises dans les 7 jours ouvrables de la mise en rétention de l'étranger ». Après 4 mois de rétention, une nouvelle prolongation « ne peut plus être prise que par le ministre », la loi stipulant aussi que « après 5 mois de rétention, l'étranger doit être remis en liberté ».

Les personnes retenues peuvent introduire un recours contre la décision de rétention en vue d'une remise en liberté. Ce recours est prévu aux articles 71 à 74 de la loi du 15 décembre 1980 et en déterminent la procédure : le retenu peut demander à la Chambre du conseil (tribunal de première instance) d'examiner la légalité de la mesure de rétention. La décision du tribunal est susceptible d'un recours auprès de la Chambre des mises en accusation. Enfin, cette dernière décision peut être pourvue en cassation.
Le recours peut être introduit une fois par mois et il n'est pas automatique. Le tribunal n'a pas la compétence pour juger de l'opportunité (le bien-fondé) de la rétention, mais uniquement de la légalité de la mesure. Si l'avocat du retenu n'introduit pas de recours, il se peut très bien qu'une personne reste plusieurs mois en rétention sans qu'aucune autorité judiciaire n'ait à examiner la légalité de cette rétention. Cela pose problème quand les étrangers placés en rétention ne sont pas suffisamment informés de leurs droits.

Lieux de rétention

6 centres fermés, gérés par l'Office des étrangers belge.

- 3 centres pour étrangers en situation irrégulière ;
- 1 centre INAD (pour INADmissibles) situé dans une zone de transit inaccessible aux associations, à partir duquel sont effectués un grand nombre d'éloignements ;
- 1 centre de transit ;
- 1 centre de rapatriement.

En juin 2009, les centres avaient une capacité totale de 568 places.

Nombre de personnes retenues en 2008

- 6 902 personnes retenues (7 506 en 2007, 8 742 en 2006) dont 137 familles parmi lesquelles 270 mineurs.

Nombre de personnes éloignées en 2008

- 8 093 personnes éloignées dont :
- 5 444 retours forcés (taux de réussite de 75 % environ) ;
- 2 669 retours volontaires ;
- 4 928 personnes ont été éloignées à partir des centres fermés.

Personnes concernées par l'enfermement

- Personnes en séjour irrégulier ;
- Personnes en instance d'éloignement (ou « inadmissibles »);
- Demandeurs d'asile déboutés ;
- Demandeurs d'asile (que leur demande ait été introduite à la frontière, sur le territoire ou dans un centre fermé) ;
- Etrangers ayant purgé une condamnation pénale.

Durée de rétention

La durée maximale est de 5 mois. Le délai peut être allongé de 8 mois en cas de menace à l'ordre public ou à l'intérêt national. En pratique, la durée est illimitée : à l'issue des 5 mois, on peut aussitôt prendre une nouvelle décision de placement en rétention. En 2008, la durée moyenne de rétention par centre était de 24,6 jours.

Il est à noter que la durée de rétention moyenne des demandeurs d'asile est plus élevée que celle des personnes en séjour irrégulier. Ceci s'explique notamment par une exécution des mesures forcées plus rapide pour ces derniers.

Sources

- Office des étrangers, SPF Intérieur, *Rapport d'activités 2008*, 222 p.
- CIRÉ, *Centres fermés pour étrangers : état des lieux*, octobre 2006, 90 p.
- CIRÉ, *Douze mois dans les centres fermés, douze vies bouleversées*, juin 2009, 32 p.

L'ESPAGNE

La rétention administrative des étrangers est formalisée en Espagne en juillet 1985 dans la première *Ley de Extranjería* ou loi organique 7/1985 relative aux droits et aux libertés des étrangers. Cette loi a été modifiée à de nombreuses reprises depuis sa création et est en passe de l'être de nouveau, puisque le gouvernement espagnol a présenté, en décembre 2008, un avant-projet de réforme. Rappelons les éléments principaux de ce projet de loi (les points positifs et les éléments les plus controversés entrant dans notre champ d'étude), discuté à l'automne 2009 au Parlement.

En premier lieu, les associations de défense des droits des réfugiés, demandeurs d'asile et migrants accueillent avec satisfaction l'introduction d'un délai de sortie volontaire du territoire espagnol pour l'étranger sous le coup d'une décision d'éloignement (article 63 bis). Ceci signifie que si l'étranger quitte volontairement le territoire dans le délai imparti, l'interdiction du territoire dont il fait l'objet sera suspendue.

Néanmoins de nombreux autres aspects de la loi inquiètent ces mêmes associations. Les mineurs non accompagnés ayant commis une infraction en Espagne ne seront plus protégés de l'expulsion. Les infractions – à noter que de nouvelles ont été ajoutées - à la législation relative à l'immigration seront plus lourdement punies. Toute aide à une personne en situation irrégulière sera pénalisée. La durée maximale de rétention passera de 40 à 60 jours (article 62.2) ; en outre, le décompte de cette durée maximale sera suspendu pendant l'examen d'une demande d'asile et lorsque l'éloignement est rendu difficile ou impossible pour des causes étrangères à l'administration. Enfin, la nouvelle loi ne garantit pas l'accès permanent des ONG aux centres de rétention.

Le régime juridique actuel de la rétention en Espagne prévoit que les étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement pourront être placés en rétention dans des centres à caractère non pénitentiaire, quand cette mesure ne peut être exécutée dans les 72 heures (pendant lesquelles l'étranger peut être retenu par la police). Les centres de rétention sont placés sous l'autorité du ministère de l'Intérieur, plus précisément du *Comisaría General de Extranjería y Documentación*.

C'est le juge d'instruction du lieu où l'étranger est retenu (mesure privative de liberté appelée « rétention de précaution » qui diffère de la garde à vue) qui prend la décision du placement en rétention, à la demande des fonctionnaires de l'Etat ayant appréhendé l'étranger (généralement la police). La décision de placement en rétention peut faire l'objet d'un recours en modification devant le juge qui l'a prise dans les trois jours et, à titre subsidiaire, d'une demande de révision auprès de la juridiction supérieure. Ces recours n'ont pas d'effet suspensif.

En pratique, les demandes de placement en rétention concernent les étran-

gers en situation irrégulière qui n'ont ni domicile ni famille en Espagne. Les retenus ne reçoivent pas toujours l'assistance d'un avocat et le juge n'effectue qu'un contrôle de légalité, de sorte que la plupart des demandes sont validées.

Les ONG et associations de défense des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants ont beaucoup de difficulté à accéder aux centres de rétention en Espagne. Il règne un certain secret qui rend l'obtention de données précises peu aisée.

Lieux de rétention

- *Centros de Internamiento de Extranjeros* (9 centres « officiels » et une dizaine d'autres plus « informels » ou « temporaires », particulièrement dans les zones sensibles : Melilla et Ceuta [2 *Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes* – centres ouverts], les Canaries, Almería, etc.)
- Canaries : 4 CEI officiels. 328 places à Ténérife, la capitale. A l'extérieur un chapiteau a été monté, permettant d'accueillir de nouveaux retenus. Les autorités annoncent donc une capacité totale du centre de 1 321 places. Entre 5 et 7 CIE non officiels , improvisés et « temporaires » (restaurant désaffecté, garage de commissariat de police, campement militaire, complexe sportif…). En septembre 2006, 14 000 migrants étaient retenus aux Canaries.

Les différents centres de rétention (CEI et CETI) espagnols ont au total une capacité approximative de 10 000 places.

Migrants en situation irrégulière arrivés en Espagne

	2006	2007	2008
Canaries	31 678	12 478	9 181
Péninsule et Baléares	7 502	5 579	4 243
TOTAL	**39 180**	**18 057**	**13 424**

Nombre de personnes retenues en 2008

- NR

Nombre de personnes éloignées en 2008

- 46 426 personnes éloignées dont 6 178 réadmissions Dublin/Schengen et 10 616 retours forcés.

Personnes concernées par l'enfermement

- Etrangers en instance d'éloignement ;
- Etrangers en séjour irrégulier ;
- Etrangers présentant une menace pour l'ordre public ou la sécurité extérieure du pays ;
- Etrangers s'étant rendus coupables d'« infractions [administratives graves » et d'« infractions [administratives] très graves » (traite humaine, travail illégal, etc.) citées aux articles 53 et 54 de la *Ley de Extranjería* ;
- Déboutés de l'asile ;
- Demandeurs d'asile.

L'article 57-5 prévoit que les femmes enceintes ne peuvent être expulsées, mais l'article 62 ne mentionne pas une quelconque interdiction de placement en rétention des femmes en-

ceintes. Par ailleurs, une procédure de demande d'asile suspend l'exécution de la mesure d'éloignement (article 58-3 – qui est par ailleurs souvent enfreint dans les zones sensibles), mais non celle du placement en rétention. Enfin, les mineurs non accompagnés ne peuvent être retenus (article 62-3).

Durée de rétention

La durée maximale est de 40 jours à l'issue desquels le retenu doit obligatoirement être libéré. Il n'y a pas de possibilité de placement en rétention deux fois pour la même mesure d'éloignement (article 62-2). Par contre la rétention policière, pour 72 heures, est possible. La durée moyenne de rétention en 2008 n'est pas connue.

Sources

- *Ministerio del Interior, Balance de la lucha contra la inmigración illegal 2008, España*, juin 2009.
- *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, Título III.
- DE LUCAS, Javier, « *¿Reforma o retroceso ? El derecho de asilo en cuestión ; los inmigrantes, en riesgo* », Le Monde diplomatique, mars 2009.
- SENAT, Service des études juridiques, « L'expulsion des étrangers en situation irrégulière », *Etude de législation comparée*, n° 162, avril 2006.
- Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, « *Centros de Retención e Internamiento en España* », octobre 2008, 17 p.

L'ITALIE

En Italie, le décret législatif n°286 du 25 juillet 1998, dit « texte unique sur l'immigration » (fusion de la loi *Napolitano-Turco* [1998] et de la loi *Bossi-Fini* [2002]), ainsi que son principal règlement d'application, le décret du président de la République n°394 du 31 août 1999, énoncent les règles relatives à l'expulsion des étrangers en situation irrégulière. Par effet de la loi *Bossi-Fini*, l'exécution de l'expulsion comporte l'arrêt et la rétention de l'étranger.

Le placement en rétention intervient lorsque la mesure d'éloignement ne peut être immédiatement exécutée. Toutes les décisions administratives liées à la procédure d'expulsion doivent être validées par le juge judiciaire (en l'occurrence, le juge de paix) : c'est donc lui qui doit statuer dans les 48 heures sur le caractère justifié et le respect des règles de procédure des décisions préfectorales/policières de placement en rétention.

Lors de l'audience de validation, l'étranger doit être assisté d'un avocat, si besoin est d'un interprète, et il doit être entendu par le juge. La décision de ce dernier peut faire l'objet d'un recours en cassation, qui n'est pas suspensif. La durée de la rétention est limitée à 30 jours, et peut être prolongée de 30 jours par le juge (décision qui peut faire l'objet d'un recours non suspensif en cassation), à la demande de la police.

Une demande d'asile suspend la mesure d'exécution prononcée à l'encontre de l'étranger, mais n'empêche pas la poursuite de la rétention. Les mineurs ne peuvent, en théorie, être expulsés (sauf en cas de menace à l'ordre public et à la sécurité de l'Etat) et placés en rétention. La structure de rétention des étrangers en Italie a été modifiée le 23 mai 2008 par un décret du gouvernement. Elle est toujours sous l'autorité du ministère de l'Intérieur.

La loi sur la sécurité, approuvée par le Sénat italien le 2 juillet 2009, pénalise désormais l'immigration clandestine. Elle sera passible d'une amende de 5 000 à 10 000 euros et sanctionnée par une expulsion immédiate. Par ailleurs, le délai de séjour des migrants en centre d'identification et d'expulsion passe de 2 à 6 mois.

36 952 étrangers en situation irrégulière auraient atteint les côtes italiennes en 2008.

Lieux de rétention au 30 juillet 2009

- 13 centres d'identification et d'expulsion (CIE) : 1 806 places ;
- 6 centres d'accueil (CDA) : 2 960 places ;
- 6 centres d'accueil pour migrants irréguliers demandeurs d'asile (CARA) : 1 160 places ;
- 3 centres de premier secours et d'assistance : 1 029 places.

Au total, ces centres ont une capacité de 7 000 places.

Le 14 janvier 2009, 2 000 migrants étaient retenus dans le CIE de Lampe-

dusa, dénommé Contrada Imbriacola, dont 400 demandeurs d'asile, qui auraient dû être transférés dans un CARA pour voir leur demande examinée. Il y a d'ailleurs un CARA à Lampedusa, surpeuplé et accueillant 1 700 à 1 800 personnes.

Nombre de personnes retenues

- 16 163 personnes en 2005 dont 11 087 éloignements (68,6 %), 2 988 relaxes (18,5 %), 193 demandeurs d'asile.
- 12 842 personnes retenues en 2006 dont 7 350 éloignements (57,23 %).

Nombre de personnes éloignées

- 119 923 mesures d'éloignement exécutées en 2005 dont 54 306 éloignements effectifs (taux d'éloignement effectif de 45,3 %), 19 646 éloignements à la frontière, 34 660 éloignements du territoire national, 10 295 réadmissions.
- 124 000 mesures d'éloignement prononcées en 2006 dont 45 449 éloignements effectifs (taux d'éloignement effectif de 36,6 %).
- 74 762 mesures d'éloignements prononcées en 2007 dont 26 779 éloignements effectifs (taux d'éloignement effectif de 35,8 %).

Personnes concernées par l'enfermement

- Etrangers en instance d'éloignement ;
- Etrangers en séjour irrégulier ;
- Etrangers ayant fait l'objet ou purgé une condamnation pénale ;
- Demandeurs d'asile déboutés ;
- Demandeurs d'asile.

Durée de rétention

La durée maximale est de 6 mois pour les centres d'identification et d'expulsion.

Sources

- Sénat, Service des études juridiques, « L'expulsion des étrangers en situation irrégulière », *Etude de législation comparée* n° 162, avril 2006.
- European Migration Network, *Return Migration in Italy*, décembre 2006.
- *Commissione De Mistura, Rapporto per le verifiche e le strategie dei Centri per gli immigrati*, janvier 2007.
- *Ministero dell'Interno, Immigrazione clandestina e irregolare : I Centri dell'immigrazione*, http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/immigrazione/sottotema006.html.
- MIGREUROP, *Les frontières assassines de l'Europe*, octobre 2009, 110 p.

MALTE

A leur arrivée à Malte, les migrants irréguliers et les demandeurs d'asile sont systématiquement placés en rétention, en application de l'*Immigration Act* de 1970 et de la circulaire gouvernementale de 2005. Les flux migratoires étaient relativement stables et contrôlés avant 2002 : peu de retenus étaient présents dans les centres.

Passée cette période, entre 1 200 et 1 500 immigrés clandestins ont commencé à affluer chaque année sur les côtes maltaises. L'*Immigration Act*, qui n'avait pas été modifié depuis 1970, s'est brutalement révélé insuffisant devant des situations nouvelles et complexes : arrivée de femmes et d'enfants, accumulation des dossiers de demande d'asile à traiter, etc. Il a donc été complété par la circulaire gouvernementale de 2005 et par le *Refugee Act* de 2000.

La décision de placement en rétention n'est pas prise par une autorité en particulier puisqu'elle accompagne automatiquement une mesure d'éloignement ou une interdiction d'entrée sur le territoire (prise, elle, par le *Principal Immigration Officer*). Aucune possibilité de recours contre la décision de placement en rétention n'est prévue dans la loi maltaise, néanmoins il est possible de déposer dans les trois jours un recours contre la mesure d'éloignement auprès de la Cour d'appel spécialisée dans les questions d'immigration. Aucun contrôle juridictionnel n'est effectué.

Les droits des personnes retenues sont définis *a minima*, très peu de mesures de protection sont prévues. Les demandeurs d'asile se voient néanmoins garantir un accès à l'éducation et au travail ainsi qu'une garantie de non éloignement tant que leur dossier n'a pas été traité.

Lieux de rétention

- 3 centres fermés sous la direction de l'Agence maltaise de la rétention (rattachée au ministère de la Justice et de l'Intérieur). Capacité totale : 1 700 places environ.
- 11 centres ouverts (gérés soit par la police, soit par des ONG) accueillant indifféremment demandeurs d'asile et migrants illégaux, d'une capacité allant de 600 à 1 787 places.

Nombre de personnes retenues :

- 3 000 personnes retenues à la fin juin 2008. En moyenne, 95 % des personnes placées en rétention à Malte font une demande d'asile.

Nombre de personnes éloignées

- NR

Personnes concernées par l'enfermement

- Migrants en séjour irrégulier ;
- Demandeurs d'asile ;
- Etrangers en instance d'éloignement ;
- Déboutés de l'asile.

NB : les personnes vulnérables peuvent elles aussi être placées en rétention.

Durée de rétention

La durée maximale est d'un an en théorie mais de 18 mois en pratique. Les demandeurs d'asile restent 12 mois en rétention.

Sources

- *Jesuit Refugee Service,Detention conditions in the 10 new member states of the EU*, décembre 2007, 186 p.
- PARLEMENT EUROPEEN, *The conditions in centres for third country national (detention camps, open centres as well as transit centres and transit zones) with a particular focus on provision and facilities for persons with special needs in the 25 EU member states*, décembre 2007, 306 p.

LES PAYS-BAS

Aux Pays-Bas, la rétention est utilisée soit pour empêcher un étranger de pénétrer sur le territoire, soit pour faciliter son éloignement, en application du *Vreemdelingewet 2000* (code des étrangers), entré en vigueur en avril 2001, du *Vreemdelingenbesluit 2000* et du *Vreedelingencirculaire 2000*. Ces trois règlements donnent la possibilité aux autorités néerlandaises de placer en rétention migrants irréguliers, demandeurs d'asile et déboutés de l'asile, avant ou après qu'ils aient pénétré sur le territoire national. Le placement en rétention d'un migrant irrégulier intervient généralement à la suite d'une brève période de rétention au commissariat de police.

Depuis le 1er septembre 2004, et pour cause de retards importants dans le traitement des dossiers par les tribunaux, le délai d'introduction d'un recours en vertu de l'*Habeas corpus* par l'étranger ou son avocat s'est vu allonger de 3 à 28 jours. Il doit être déposé devant le tribunal administratif du lieu où l'étranger est retenu, et peut faire l'objet d'un appel devant le conseil d'Etat. Le contrôle juridictionnel automatique toutes les 4 semaines, quant à lui, a tout simplement disparu.

Les différents régimes de rétention ont des cadres juridiques différents. La rétention aux frontières répond au *Reglement Grenslogies*, les centres de rétention à proprement parler sont régis par un règlement pénitentiaire (*Penitentiaire Beginselenwet*) et enfin la rétention des mineurs est encadrée par un règlement pénitentiaire spécifique : le *Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen*.

Les centres de rétention sont placés sous l'autorité du Directoire de la rétention de l'Agence nationale des établissements correctionnels du ministère de la Justice.

Différentes associations de défense des droits des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés dénoncent l'utilisation abusive de la rétention aux frontières, qui dure en moyenne 100 jours (86 jours en moyenne pour les personnes en instance de réadmission Dublin), jusqu'à un an dans certains cas. Par ailleurs, l'accès à un avocat n'est pas garanti aux migrants irréguliers (contrairement aux demandeurs d'asile), qui peuvent rester plusieurs jours en rétention sans se voir apporter une assistance juridique.

Lieux de rétention

- 13 centres dont 3 centres d'expulsion (440 places), 9 centres de rétention (3 500 places environ) et un centre de rétention à la frontière (168 places).
- La moitié des places se situe dans des « navires de rétention », utilisés depuis 2004.

Nombre de personnes retenues

- 20 000 personnes retenues chaque année (migrants irréguliers et demandeurs d'asile)

Nombre de personnes éloignées

- 41 000 personnes éloignées en 2007 dont 14 000 retours forcés et 5 000 retours volontaires.

Plus de la moitié des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile déboutés ne peuvent être éloignés et sont souvent laissés pour compte après avoir été retenus. Par ailleurs, la majorité des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile sont comptabilisés en tant que « éloignement administratif » si la police ne les trouve pas à leur domicile : les autorités estiment qu'ils ont quitté le territoire national, ce qui n'est pas nécessairement vrai.

Personnes concernées par l'enfermement

- Etrangers en instance d'éloignement ;
- Etrangers en séjour irrégulier ;
- Etrangers ayant fait l'objet ou purgé une condamnation pénale ;
- Demandeurs d'asile déboutés ;
- Demandeurs d'asile.

Durée de rétention

La durée est illimitée en théorie. En pratique, la durée de rétention maximale s'élève à 6 mois. La durée moyenne en 2007 était de 3 mois.

Sources

- Amnesty International, *"The Netherlands : the detention of irregular immigrants and asylum-seekers"*, juin 2008, 76 p.

LA POLOGNE

Le régime juridique de la rétention est basé en Pologne sur l'*Alien Law* de 2003 et l'*Alien Protection Law* qui prévoit des dispositions spécifiques pour les demandeurs d'asile. Ces deux lois ont été modifiées en 2006 par l'adoption d'une nouvelle loi sur les conditions d'entrée et de résidence des étrangers.

La décision de placement en rétention est prise à l'issue des 48 heures de garde à vue usuelles par le tribunal du lieu où l'étranger a été appréhendé. Ce dernier dispose de 7 jours pour déposer un recours devant le même tribunal, qui doit l'examiner immédiatement.

Lieux de rétention en 2008

- 22 *deportation-arrest* (situés dans les postes de police et les postes aux frontières), ils accueillent aussi bien des étrangers que des retenus nationaux de droit commun : 500 places environ ;
- 6 centres fermés (accueillent uniquement des non nationaux) : 769 places.

Nombre de personnes retenues

- En 2008 : NR
- 7 022 personnes retenues au centre de Lesznowola en 2007 dont 2 666 demandeurs d'asile, 524 mineurs, 1 161 femmes.

Nombre de personnes éloignées

- 2 476 éloignements effectués à partir du centre de rétention de Lesznowola en 2007 ;
- 2 506 libérations.

Personnes concernées par l'enfermement

- Etrangers en instance d'éloignement ;
- Etrangers en situation irrégulière ;
- Demandeurs d'asile (dans certains cas : menace à l'ordre public, demande effectuée à la frontière, etc.).

Les mineurs non-accompagnés placés en rétention doivent, en théorie, être placés dans des cellules à l'écart des adultes. Les femmes enceintes de plus de 7 mois ne peuvent être placées en rétention.

Durée de rétention

La durée maximale de rétention est d'un an (90 jours prolongeables sans restriction si la mesure d'expulsion ne peut être exécutée).

Sources

- *Global detention project, Poland country file*, http://www.global-detentionproject.org/countries/europe/poland/introduction.html#c2063.
- PARLEMENT EUROPEEN, *"Draft Report from the Committee on civil liberties, justice and home affairs on the delegation to Poland". Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs,* avril 2008.
- *Jesuit Refugee Service, "Detention conditions in the 10 new member states of the EU",* décembre 2007.

LE ROYAUME-UNI

Au Royaume-Uni, les étrangers en situation irrégulière et les demandeurs d'asile (dans certains cas) sont placés en rétention en application de l'*Immigration Act* de 1971, et des lois de 1999, 2002 et 2004 sur la nationalité, l'asile et l'immigration, toutes modifiées depuis leur entrée en vigueur. Le *Detention Centre rules 2001* intervient également. La gestion de la rétention est attribuée à l'agence *United Kingdom Border Agency* (UKBA), département du Home Office britannique.

Peuvent être placés en rétention les étrangers en situation irrégulière ainsi que les demandeurs d'asile (à tout moment de la procédure, et surtout si leur demande est placée sous procédure accélérée, appelée *fast track asylum procedure*). Les motifs de placement en rétention sont globalement similaires aux autres systèmes européens (menace pour l'intérêt national, crainte d'évasion de la part des autorités, séjour irrégulier, mesure d'éloignement forcé prononcée, etc.) à l'exception des cas suivants : les mineurs isolés étrangers ainsi que les personnes malades peuvent être placés en rétention, dans l'hypothèse où les autorités considèrent qu'ils sont dans l'incapacité de s'occuper d'eux-mêmes.

L'éloignement d'un étranger est une mesure administrative qui, en règle générale, est immédiatement exécutoire. Seules les personnes entrées régulièrement au Royaume-Uni bénéficient d'un recours suspensif contre la mesure d'éloignement. Les autres étrangers doivent quitter le territoire avant d'exercer leur recours (uniquement contre les décisions de refus de séjour). Le placement en rétention administrative intervient lorsque l'expulsion est impossible immédiatement.

Les recours contre les mesures d'éloignement sont examinés par un organisme indépendant spécialisé dans le contentieux de l'immigration, la Commission de l'asile et de l'immigration (*Asylum and Immigration Tribunal [A.I.T.]*). L'étranger ne peut en principe saisir l'AIT qu'une seule fois (procédure du « guichet unique » ou *one stop*).

Les décisions de placement en rétention relèvent de la compétence du *Home Office* ; elles sont prises dans les faits par les fonctionnaires de grade élevé des services de l'immigration sur le fondement de 6 motifs détaillés plus haut, avant ou après que la décision d'expulsion soit prise.

La première vérification administrative interne du bien-fondé du maintien en rétention a lieu au bout de 24 heures et les suivantes toutes les semaines, puis tous les mois à partir du 28e jour. Plus la durée de rétention se prolonge et plus le niveau hiérarchique du fonctionnaire qui effectue le contrôle est élevé. Il n'y a pas de contrôle juridictionnel automatique du placement en rétention, mais la personne retenue peut en principe saisir à tout moment la *High Court*, à condition d'épuiser les autres voies de recours et d'obtenir une autorisation pour cette saisine. En 2002, sur les 3 075 demandes d'autorisation d'exercer un tel recours,

260 ont été acceptées et 25 ont fait l'objet d'une décision favorable de la *High Court*. Par ailleurs, l'étranger peut également demander à la Cour le bénéfice de l'*Habeas corpus*.

Au Royaume-Uni, c'est tout le système d'asile et d'immigration qui est régulièrement remis en cause par les associations de défense des migrants, réfugiés et demandeurs d'asile, les parlementaires et les institutions garantes du respect des libertés fondamentales. A cet égard, l'utilisation faite par les autorités britanniques du placement en rétention symbolise tout le caractère inique de cette politique. L'association Bail for Immigration Detainees a d'ailleurs relevé en juillet 2009 que, « selon les chiffres officiels, 42 % des demandeurs d'asile en rétention administrative au Royaume-Uni sont finalement libérés [ni expulsés ni régularisés], leur enfermement n'ayant résulté qu'en un gaspillage humain et financier[74] ».

Lieux de rétention

- *UK Border Agency Removal Centres* (11 centres de 426 à 112 places. Beaucoup d'entre eux n'accueillent que des hommes. Certains sont réservés aux mineurs, aux femmes et aux familles);
- *UK Border Agency Short Term Holding Facilities* (4 centres, 100 places environ);
- Commissariats de police (en principe, pour une durée n'excédant pas 5 nuits consécutives);
- Prisons.
- Les centres UK Border Agency Estate ont une capacité totale de 3 000 places environ.

Nombre de personnes retenues en 2008

- 30 000 personnes retenues en moyenne chaque année;
- 16 275 personnes éloignées à partir des centres de rétention britanniques dont 7 015 demandeurs d'asile (43 % du total) et 610 enfants;
- 10 745 personnes éloignées à partir des *removal centres* (66 % du total) et 5 525 éloignées à partir des *short term holding facilities* (34 % du total).
- 991 enfants retenus dans le seul centre de rétention de Yarl's Wood.

Ces chiffres ne prennent pas en compte les personnes retenues dans les établissements pénitentiaires et les commissariats de police. Selon les statistiques du ministère de l'Intérieur pour décembre 2004, environ 1 900 personnes se trouvaient en rétention dans le cadre d'une procédure d'expulsion : 87 % dans les centres de rétention et 13 % dans des établissements pénitentiaires. Notons également que par trimestre, en moyenne 2 250 personnes sont placées en rétention dans les centres UKBA. Par contre, tous les trimestres, 4 000 personnes sont éloignées à partir de ces mêmes centres.

[74] BID, *"Out of sight, out of mind : experiences of immigration detention in the UK"*, juillet 2009, p.6. http://www.biduk.org/library/BID%20-%20%27Out%20ofsight,%20out%20of%20mind%27.pdf

Nombre de personnes éloignées en 2008

- 66 275 expulsions et retours volontaires (63 365 en 2007) dont 32 155 personnes expulsées suite à interpellation à la frontière, 21 110[75] retours forcés et retours volontaires notifiés (*notified voluntary departures*), 4 295 programmes de retour volontaire assisté – OIM (*assisted voluntary return programmes*), 8 720 autres retours volontaires.

Personnes concernées par l'enfermement

- Personnes entrées ou ayant essayé d'entrer illégalement sur le territoire britannique ;
- Personnes ayant dépassé la durée légale de séjour ;
- Personnes en instance d'éloignement ;
- Déboutés de l'asile ;
- Demandeurs d'asile en procédure accélérée (*fast track asylum procedure* dit « critère d'Oakington »).

Les femmes enceintes, les mineurs isolés, les personnes âgées, les personnes souffrant de troubles mentaux, les personnes capables d'apporter la preuve qu'elles ont été victimes de torture, les victimes de trafic humain et les handicapés ne peuvent en théorie être placés en rétention au Royaume-Uni.

Durée de rétention

Aucune limitation n'est prévue dans le temps. En 2008, 30 % des retenus ont passé moins de 29 jours en rétention, 41 % entre 29 jours et 4 mois, 23 % entre 4 mois et un an, 6 % plus d'un an (150 personnes)

Coût de la rétention

130 livres par personne par jour, soit environ 150 euros (donnée fournie par la ministre de l'Intérieur britannique, Jacqui Smith, le 14 janvier 2009).

Sources

- Sénat, Service des études juridiques, "L'expulsion des étrangers en situation irrégulière", *Etude de législation comparée n° 162*, avril 2006.
- *Home Office, Control of Immigration, Statistical Bulletin, United Kingdom*, 2009, http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs09/hosb1409.pdf.
- *Home Office, Control of Immigration, Quartery Statistical Summary, United Kingdom,* octobre-décembre 2008.
- *Home Office, Control of Immigration, Quartery Statistical Summary, United Kingdom,* janvier-mars 2009.

[75] Il n'est pas fait mention de la proportion de retours forcés et de retours volontaires.

LA SUÈDE

En Suède, c'est l'*Aliens Act*, modifié le 31 mars 2006, qui encadre la procédure de placement en rétention des étrangers. Sa mise en application est effectuée par le *Migration Board (Migrationsverket)* qui gère également les infrastructures en question.

La décision de placement en rétention peut être prise soit par le *Migration Board, la Migration Court/Migration Court of Appeal*, le gouvernement ou les forces de police. Elle peut faire l'objet d'un recours devant la *Migration Court*.

Le texte de loi prévoit des durées maximales de rétention : 48 heures de garde à vue, 2 mois si une décision d'expulsion a été prise, 72 heures pour un mineur. Il est néanmoins mentionné dans chaque cas que ces délais peuvent être allongés à tout moment en cas de circonstances exceptionnelles, sans que la nature de ces circonstances ne soit précisée. En pratique, les autorités ont donc toute latitude.

Le contrôle du placement en rétention doit être effectué au bout de 2 semaines ; ce délai passe à 2 mois dans les cas où une décision d'expulsion a été prise.

Lieux de rétention

- 5 centres d'une capacité totale de 150 places

Nombre de personnes retenues

- 1 645 personnes retenues en 2008

Nombre de personnes éloignées

- 8 767 personnes éloignées en 2008 dont 7 187 retours volontaires et assistés, 1 580 éloignements forcés, 1 297 personnes éloignées à partir des centres de rétention

Personnes concernées par l'enfermement

- Déboutés de l'asile ;
- Etrangers en instance d'éloignement ;
- Etrangers en séjour irrégulier ;
- Demandeurs d'asile ;
- Etrangers en instance de réadmission Schengen ;
- Etrangers ayant purgé une condamnation pénale ou commis une infraction grave.

Les mineurs accompagnés peuvent être placés en rétention, tout comme les mineurs isolés, lorsqu'une décision d'expulsion a été prise à leur encontre. Les demandeurs d'asile dits « à risque » (pour eux-mêmes et pour les autres) peuvent être placés en rétention voire en détention, pratique condamnée par le Comité des droits de l'homme des Nations unies en mai 2009.

Durée de rétention

La durée de rétention est illimitée puisque renouvelable au bout de 2 mois, puis à tout moment et sans restrictions par la suite. La durée moyenne de rétention est de 21 jours.

Sources

- *Migrationsverket, "kort om migration 2008"*, avril 2009, Suède.
- PARLEMENT EUROPEEN, *"The conditions in centres for third country national"*, décembre 2007, 306 p.
- Données : observatoire statistique du ministère de l'Immigration suédois.

Bibliographie

AMNESTY INTERNATIONAL, *Irregular migrants and asylum-seekers : alternatives to immigration detention*, avril 2009, 21 p.

AMNESTY INTERNATIONAL, *Jailed without Justice: Immigration Detention in the USA*, mars 2009, 56 p.

ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport d'information sur les centres de rétention administrative et les zones d'attente*, juin 2009, 149 p.

BAIL FOR IMMIGRATION DETAINEES, *Out of sight, out of mind : experiences of immigration detention in the UK*, juillet 2009, 51 p.

BRUEGEL I., NATAMBA E., *Maintaining contact: what happens after detained asylum seekers get bail?*, juin 2002, 24 p.

CIMADE, *Centres et locaux de rétention administrative*, rapport 2007, 299 p.

CIMADE, *Centres et locaux de rétention administrative*, rapport 2008, 417 p.

CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, "ENF 20 – Détention", 2007, www.cic.gc.ca

CONSEIL DE L'EUROPE, *Twenty guidelines on forced return*, septembre 2005.

COUR DES COMPTES, *La gestion des centres et locaux de rétention administrative*, juin 2009, 148 p.

FIELD O., "*Research paper on alternatives to detention*", septembre 1997.

FIELD O., *Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees*, UNHCR, avril 2006, 255 p.

HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES REFUGIES, *Principes directeurs du HCR sur les critères et les normes applicables quant à la détention des demandeurs d'asile*, 1999.

INTERNATIONAL DETENTION COALITION, *Case management as an alternative to immigration detention. The Australian Experience, juin 2009*, 14 p.

JESUIT REFUGEE SERVICE EUROPE, *Civil Society Report on Administrative Detention of Asylum Seekers and Illegally Staying Third Country Nationals in the 10 New Member States of the European Union*, décembre 2007, 186 p.

MIGREUROP, *Les frontières assassines de l'Europe*, octobre 2009, 110 p.

PARLEMENT EUROPEEN, *The conditions in centres for third country national (detention camps, open centres as well as transit centres and transit zones) with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU member states*, décembre 2007, 306 p.

THE CHILDREN'S SOCIETY, BAIL FOR IMMIGRATION DETAINEES, *An evaluative report on the Millbank Alternative to Detention Pilot*, mai 2009, 8 p.

THE PARLIAMENT OF THE COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, *Immigration detention in Australia.*

Community-based alternatives to detention, mai 2009, 204 p.

TRIBAL, *Review of the Alternative to Detention (A2D) Project*, mai 2009, 17 p.

COLLECTION LES CAHIERS DU SOCIAL

Cahier du social n° 20, « Immigration et intégration des réfugiés en France et au Canada : politiques comparées », décembre 2008
Cette étude, réalisée par l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires, analyse les politiques française et canadienne en soulignant les points de convergences et de divergences entre les deux pays en matière de maîtrise de flux migratoires. Elle s'interroge sur la place de la protection internationale dans des pays qui souhaitent favoriser une immigration adaptée à leurs besoins. Cette étude s'intéresse également aux politiques d'intégration des réfugiés en France et au Canada, qui, bien que disposant de modèles d'intégration et de dispositifs différents, n'en demeurent pas moins confrontés à des difficultés similaires.

1 exemplaire 7 € : 5 exemplaires 30 € : 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus

Cahier du social n° 21, « Guide de la demande d'asile à l'usage des travailleurs sociaux-2009 », août 2009, 3e édition
Les acteurs de l'hébergement et de l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés sont confrontés à une certaine pénurie de moyens et à une évidente confusion des dispositifs d'hébergement d'urgence. France terre d'asile propose donc ce guide pratique de la demande d'asile à l'usage des travailleurs sociaux, retraçant les principales étapes de la demande d'asile, suivi d'un répertoire de l'urgence sociale en Ile-de-France.

1 exemplaire 7 € : 5 exemplaires 30 € : 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus

Cahier du social n° 22, « Comment évaluer les politiques d'intégration en Europe ? », septembre 2009
Alors que les capacités d'intégration des migrants font l'objet d'un contrôle de plus en plus fréquent, l'Union européenne prévoit l'établissement d'indicateurs de mesure de l'efficacité des politiques d'intégration des Etats membres. Cette étude propose un état des lieux de l'utilisation d'indicateurs en matière d'intégration et s'interroge sur la pertinence et les limites de cet exercice.

1 exemplaire 7 € ; 5 exemplaires 30 € ; 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus

Cahier du social n° 24, « Répertoire national des actions en faveur de l'intégration des réfugiés », décembre 2009
Cet outil, réalisé par l'Observatoire de l'intégration des réfugiés, recense les actions existantes en matière d'intégration des réfugiés et les présenter de manière synthétique, à l'usage de tous les organisations concernées par la question. Ce répertoire, effectué avec la coopération de l'ensemble des acteurs français de l'asile et de l'insertion, se veut un outil de partage et de valorisation des initiatives, qui puisse servir de base à la réflexion, à l'échange et peut-être à l'élaboration de nouveaux projets.

1 exemplaire 7 € ; 5 exemplaires 30 € ; 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus

Cahier du social n° 25, « Quel avenir pour les réfugiés irakiens en France ? », février 2010
Depuis le printemps 2008, la France accueille des ressortissants irakiens en provenance d'Irak ou de pays limitrophes dans le cadre d'une opération spéciale. Ce programme, qui devrait concerner plus de 1 200 personnes, mobilise l'ensemble des acteurs de l'asile. Cette étude, réalisée par l'Observatoire de l'intégration des réfugiés de France terre d'asile, propose un portrait des réfugiés irakiens d'après leurs caractéristiques sociodémographiques afin d'identifier leurs perspectives d'intégration en France. L'étude restitue également le ressenti des réfugiés vis-à-vis de leur situation actuelle et donne la parole aux structures d'hébergement qui les ont accueillis. Ce cahier du social s'efforce d'identifier les enseignements à tirer pour les futures opérations de réinstallation de la France.

1 exemplaire 7 € : 5 exemplaires 30 € : 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus

POUR COMMANDER

Nom ..... Prénom.....

Adresse.....

Code postal ..... Ville ..... Tél.....

Je souhaite commander les numéros suivants des Cahiers du social .....

Je règle la somme de ..... €

❑ Par chèque postal ou bancaire à l'ordre de France terre d'asile

❑ Par prélèvement sur mon compte

❑ Par virement sur le compte FTDA : Crédit Mutuel - 10278 06039 00062157341 79

Date : ..... Signature :

Membres du Conseil d'administration

Alain AUZAS, Jean-Pierre BAYOUMEU, Jacqueline BENASSAYAG, Stéphane BONIFASSI, Jacqueline COSTA-LASCOUX, Georges DAGHER, Paulette DECRAENE, Patrick DENELE, François-Xavier DESJARDINS, Patrice FINEL, Jean-Michel GALABERT, Dominique GAUTHIER-ELIGOULACHVILI, Claude LEBLANC, Jean-Pierre LEBONHOMME, Luc MAINGUY, Alain MICHEAU, Michèle PAUCO, Serge PORTELLI, Nicole QUESTIAUX, Michel RAIMBAUD, Jacques RIBS, Patrick RIVIERE, Jean-Claude ROUTIER, Frédéric TIBERGHIEN, Philippe WAQUET, Catherine WIHTOL de WENDEN, Iradj ZIAI.

Président : Jacques RIBS
Secrétaire générale : Paulette DECRAENE
Trésorier : Patrick RIVIERE

Directeur général : Pierre HENRY

France terre d'asile

Maquette : Julien RIOU
Impression : ENCRE NOUS

Siège social
24, rue Marc Seguin
75 018 PARIS
Tél. : 01 53 04 39 99
Fax : 01 53 04 02 40

e-mail : infos@france-terre-asile.org

Association régie par la loi du 1er juillet 1901
Prix des droits de l'homme de la République française, 1989
Grande cause nationale fraternité 2004
Reconnue de bienfaisance par arrêté préfectoral du 23 février 2005

ISSN : 2102 - 376X

7 euros