

ANNEXE



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Le Ministre

Paris, le 23 Novembre 2015

Madame la Contrôleure générale,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Bernard CAZENEUVE