

DES EFFETS D'ANNONCE...



© David Delaporte / Cimade

Des effets d'annonce aux effets dévastateurs

Présente dans les centres de rétention administrative (CRA) depuis plus de vingt ans, la Cimade constate depuis plusieurs années les conséquences de l'industrialisation du dispositif d'éloignement des étrangers. Ses intervenants sont témoins quotidiennement de faits et de pratiques contraires à la dignité humaine.

L'augmentation continue du nombre des lieux de rétention administrative, de leur capacité (786 places à la fin de 2002 à plus de 1 500 places en 2006), comme de la durée de la rétention (en 2003, la durée maximale de rétention a été portée de 12 à 32 jours), transformant peu à peu ces endroits en de véritables camps où règnent l'anonymat, le désespoir et où la tension est permanente. Les plus grands centres de rétention ont une capacité de 140 personnes, voire jusqu'à 280 personnes à Vincennes. Les relations y perdent tout caractère individuel. Les violences y sont fréquentes. L'enfermement des familles et des enfants loin d'être exceptionnel, tend à devenir la règle, alors qu'il existe des solutions alternatives. De façon générale, le placement en rétention de personnes particulièrement vulnérables – mineurs, malades, personnes âgées – se développe. Des actes de désespoir s'y multiplient principalement dans les plus gros centres : recrudescence des bagarres, des tentatives de suicide et des

automutilations ; un incendie a détruit partiellement le centre de rétention de Vincennes en début 2007 ; un suicide a endeuillé le centre de rétention de Marseille fin 2006 et un autre le centre de Bordeaux au mois de juin 2007. Tous les intervenants – les policiers comme le personnel médical et la Cimade, en passant par les agents de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations –, sont conscients des dérives inhérentes à l'existence de ces très grands centres de rétention.

À cela s'ajoutent les effets dévastateurs des "objectifs chiffrés" de reconduites à la frontière fixés - par le ministère de l'Intérieur en 2006, par le ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement actuellement-, à chaque préfecture. Ces objectifs ont augmenté de façon très importante chaque année depuis 2003 (15 000 en 2004, 20 000 en 2005 et 25 000 en 2006). Extrêmement contestables sur le plan éthique, ils provoquent surtout dans leur mise en oeuvre, des pratiques et des dérives inacceptables. Notre mission nous conduit à interpellier l'Administration, lorsque les situations humaines derrière les dossiers sont oubliées. Mais face à la pression du chiffre, à une surcharge de travail et à une telle obligation de résultat, nous heurtons à son incompréhension, son indifférence, voire au refus pur et

simple de tout dialogue. Tous les jours nous assistons aux drames humains provoqués par cette politique : malgré les annonces, la double peine est toujours en vigueur et appliquée, elle continue de briser la vie de personnes dont toutes les attaches sont en France ; le placement en rétention de personnes particulièrement vulnérables - enfants, familles, demandeurs d'asile malades y compris psychiatriques – s'amplifie. La présence d'enfants derrière les barreaux et les barbelés est particulièrement intolérable. Plus de 200 mineurs (certains âgés seulement de quelques semaines) ont subi cet enfermement en 2006.

Chacune de ces histoires mériterait d'être racontée, toutes ces dérives analysées et dénoncées.

Nous avons choisi de mettre en lumière dans ce rapport cinq aspects qui démontrent à quel point cette politique confine à l'absurde mais aussi et surtout combien de drames humains elle génère chaque jour :

- la recherche du chiffre a conduit l'Administration à s'attaquer de façon discriminatoire aux ressortissants roumains (et bulgares dans une moindre mesure), alors que ceux-ci sont devenus dès le 1^{er} janvier 2007 citoyen de l'Union européenne (UE).
- la mise en œuvre des procédures de réadmission vers d'autres pays européens en particulier frontaliers a permis également d'augmenter artificiellement le nombre de reconduites à la frontière effectuées.
- l'utilisation massive et le développement des locaux de rétention administrative (LRA ; il y en a plus de 100 en France), constitue aujourd'hui un moyen d'atteindre des quotas chiffrés en limitant l'accès au droit des personnes retenues, au prix de l'enfermement d'étrangers dans des conditions matérielles parfois inhumaines.
- la généralisation du placement en rétention des familles indique que l'exigence de l'expulsion prend le pas sur les principes élémentaires de protection des mineurs.
- quand à la double peine, la permanence de cette mesure de bannissement montre que malgré les annonces rassurantes, c'est bien une logique de répression et de chiffre qui est à l'œuvre au détriment de l'attention aux personnes et à leur proches.

LES ROUMAINS ET LES BULGARES, citoyens de seconde zone ?

De l'aveu même de Brice Hortefeux le 21 août 2007, les ressortissants roumains et les bulgares ont représenté l'année dernière près de 30 % des reconduites à la frontière. C'est aux dépens de ces deux nationalités, futures membres de l'UE que plus d'un quart des reconduites a été réalisé en 2006. Les Roumains et les Bulgares ont ainsi fait les frais de la politique du chiffre du ministre de l'Intérieur. Plusieurs raisons expliquent cet acharnement administratif pour reconduire en masse les ressortissants de ces futurs voisins européens.

Des procédures facilitées

Pour faire du chiffre, il faut tout d'abord pouvoir arrêter facilement les personnes en situation irrégulière et c'est le cas des ressortissants roumains et bulgares présents en France, Roms en grande partie, vivant souvent sur des terrains en marge des villes, visibles et facilement repérables. Des arrestations massives, sur commission rogatoire ou sur réquisition du procureur ont donné lieu à de nombreuses opérations qu'il faut bien qualifier de "rafles" sur des terrains dans toute la France. On citera entre autre les cas de Villeurbanne en février, Saint-Étienne en juin, Marseille en août et les diverses expulsions et opérations policières en Seine-Saint-Denis.

Des témoignages sur les méthodes employées lors de ces opérations et la violence des interpellations nous ont été régulièrement rapportés¹. À leur issue, les personnes repérées sans documents sont placées en garde à vue puis en rétention administrative avec un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF).

Même lorsque leur situation leur aurait permis de contester leur reconduite à la frontière, la plupart des ressortissants roumains placés en rétention n'ont pas exercé ce droit. En effet, ils savaient pouvoir revenir légalement très rapidement en France et ne souhaitaient pas en général engager une procédure de peur d'être enfermés plus longtemps dans le centre de rétention. L'Administration savait qu'elle n'aurait pas des retenus récalcitrants. Ainsi, des passages en rétention à répétition ont également été monnaie courante et il faut compter dans les statistiques des reconduites de Roumains et Bulgares que de nombreuses personnes ont été reconduites plusieurs fois. De plus, ces personnes arrêtées étaient généralement en possession de leur passeport, il n'y avait pas de procédure d'identification à opérer. Dans un certain nombre de cas, une présentation au consulat de Roumanie a cependant été nécessaire et le taux de délivrance des laissez-passer consulaires

(LPC) avoisinait les 100 % : en accord avec les autorités françaises si l'étranger s'était déclaré Roumain dans la procédure, le consulat délivrait un LPC automatiquement.

Flou juridique et pratiques discriminantes

Depuis 2001, les ressortissants roumains et bulgares sont dispensés de visas : ils peuvent circuler librement dans l'espace Schengen pendant trois mois s'ils sont munis d'un document de voyage en cours de validité, justifient de l'objet et des conditions de leur séjour, ainsi que de ressources suffisantes pour circuler dans l'espace Schengen, ne sont pas signalés aux fins de non admission dans le Système d'information Schengen (SIS) et ne constituent pas une menace à l'ordre public. Ces conditions sont décrites dans les règles de circulation de la Convention de Schengen (article 2, renvoyant à l'article 5), codifiées par la suite dans le Code Schengen des frontières². Elles ont été essentiellement appliquées aux ressortissants roumains (et dans une moindre mesure bulgares), en particulier la condition de ressources (article 5 1.C) : celle-ci a été utilisée pour la reconduite de Roumains encore dans les trois mois de séjour autorisé. "L'APRF roumain", tel que baptisé par certaines préfectures ou "APRF 5 1.C" a été utilisé pour faire du chiffre de façon tout à fait discriminatoire et selon des règles pas toujours très claires.

En effet, le montant des ressources exigées pour satisfaire à la condition de l'article 5 1.C a été fixé par le droit français au montant du SMIC journalier (la moitié pour les personnes présentant une attestation d'accueil), soit environ 50 euros par jour. Mais les modalités de contrôle des conditions de ressources ne sont pas fixées par la loi et il n'est pas précisé le moment de la vérification et sous quelle forme doivent être présentées les ressources : lors de l'arrestation ou de la garde à vue, en liquide, ou en chèque,

Le 31 mai 2007, la famille M. arrive au CRA de Lyon. Madame a subi des violences au moment de l'arrestation (bleus à la hanche et au bras). La police a saisi tous leurs effets au moment de l'arrestation, en particulier leurs bijoux (montres et alliances) et les 1 500 euros qu'ils possédaient. Arrêtés sur un camp de Roms où ils ne faisaient que passer, leurs biens sont conservés par la justice car le contrôle s'est fait dans le cadre d'une enquête pour vol et recel. Ils sont arrivés au centre de rétention sans aucun bagage, tout était dans la caravane où ils ont dormi. Contacté, le service de police a répondu qu'il est maintenant impossible de retrouver quoi que ce soit : pour aller plus vite, la police a mis toutes les affaires en tas au milieu du campement et détruit les caravanes.

1. Pour plus de détails, voir le rapport 2006 de Romeurope, à télécharger sur www.romeurope.org
2. Règlement CE 562/2006, 15 mars 2006, JOUE 2105 ; entré en vigueur le 13 octobre 2006

carte bleue, quelles devises... Cela a donc laissé ouverte la porte aux contrôles arbitraires, parfois à aucun contrôle, et à plusieurs annulations de tribunaux administratifs pour défaut de motivation. Mais souvent, les personnes ont été reconduites alors qu'elles étaient en possession des ressources nécessaires, au moins sur leur compte en banque. Egalement, l'Administration considérait que les ressortissants roumains devaient justifier de ressources pour trois mois, alors qu'ils restaient parfois moins longtemps sur le territoire. Des personnes ont donc été reconduites alors qu'elles remplissaient toutes les conditions pour circuler dans l'espace Schengen.

Des expulsions collectives pour une population ciblée

Pour finir, les autorités françaises n'ont pas hésité à renvoyer les Roumains par charter entiers à destination principalement de Bucarest : au moins 16 avions spécialement affrétés, remplis de Roumains - et de policiers pour l'escorte - ont décollé de Roissy en 2006. Des charters ont été organisés au cours des dernières semaines de

décembre, alors que, rappelons-le, au 1^{er} janvier 2007, la Roumanie et la Bulgarie entraient dans l'UE.

Ces pratiques de renvois collectifs, annoncés et préparés à l'avance, violent l'article 4 du Protocole 4 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales qui prohibe les expulsions collectives. On ne peut pas ne pas y voir de volonté évidente de se débarrasser d'une population précise : les Roumains, et particulièrement les Roms, pauvres et perçus, selon un préjugé répandu, comme des voleurs et des délinquants.

L'ensemble de ces mesures et de ces pratiques contribuent à criminaliser une population simplement "différente" et préfigurent de la conception par la France de la notion de citoyenneté européenne : l'intégration, la citoyenneté européenne et la liberté de circulation pour les riches, les autres restant des citoyens de seconde zone que l'on peut se permettre d'expulser.

La liste, non exhaustive, qui suit, rassemble les charters dont nous avons eu connaissance au cours de l'année 2006. Aucun chiffre officiel n'a été rendu public.



© Xavier Merckx / Cimade

Date	Nationalité	Parti de	Nombre de personnes renvoyées
18/01/06	Roumains	Roissy	70
26/01/06	Roumains	Roissy	130
22/02/06	Roumains	France	52
13/04/06	Roumains	France	?
29/05/06	Roumains	France	56
21/06/06	Roumains	France	31
19/07/06	Roumains	France	34
26/07/06	Roumains	France	36
02/08/06	Bulgares	France	52
17/08/06	Roumains	France	75
24/08/06	Bulgares Roumains	France	43
14/09/06	Roumanie	France	70
30/09/06	Roumanie	France	74
12/10/06	Roumanie	France	33
17/10/06	Roumanie	France	15
03/11/06	Roumanie	France	75
07/12/06	Roumanie	France	70

RÉADMISSION dans les États européens et politique du chiffre

La procédure de réadmission recouvre deux réalités. D'une part, des étrangers qui circulent irrégulièrement en France mais qui vivent régulièrement ou pas dans un autre pays européen. D'autre part, des demandeurs d'asile qui ont déposé leur demande en France mais qui ont transité par un autre Etat membre. Dans ce cas, les règlements européens (Convention de Schengen et règlement "Dublin II") prévoient que l'étranger doit être renvoyé vers l'État européen responsable.

La réadmission est une procédure dérogatoire, qui possède la particularité de n'offrir aucun recours suspensif. Les possibilités de contestation étant pratiquement nulles, cette pratique de reconduite à la frontière a été beaucoup utilisée en 2006 afin d'augmenter le taux de reconduite. 7 % des personnes placées en rétention en France en 2006 l'ont été sur la base d'une mesure de réadmission dans un Etat autre que leur pays d'origine. Son efficacité dépend de l'acceptation des États sollicités. En 2006, les pays qui ont réadmis le plus de personnes sont la Belgique, l'Italie, l'Allemagne, l'Espagne et les Pays-Bas.

Au cours des dernières années, la Cimade a observé que l'utilisation de ces procédures entraîne des pratiques arbitraires (Cf. Rapports 2004 et 2005 sur les centres et locaux de rétention administrative). Leur application accrue en 2006, "pour faire du chiffre" renforce ce constat : le défaut d'information des personnes qui circulent dans l'espace européen est utilisé pour prendre à leur encontre des décisions d'éloignement. Par la suite il est difficile de comprendre quels sont les critères qui conduisent l'État concerné à accepter ou refuser telle ou telle réadmission. Les contrôles à certaines frontières sont devenus quasi systématiques piégeant parfois des touristes non-avertis.

Une législation complexe

L'information des étrangers, qui se voient délivrer un titre de séjour dans un

pays de l'UE est souvent imparfaite. En effet, ils sont rares à connaître les critères de circulation qui s'appliquent dans l'Europe. Ils se doivent d'être munis non seulement de leur titre de séjour en cours de validité, mais aussi de leur passeport en cours de validité, ou, dans le cas des réfugiés politique, d'un document de voyage délivré par le pays qui leur a accordé sa protection. Avec ces documents, ils peuvent circuler trois mois. Dans le cas contraire ou au delà de ces trois mois, ils sont irréguliers en dehors du pays qui leur a délivré un titre de séjour. Arrêtés à la frontière, ils sont placés dans un centre de rétention administrative (CRA) en vue de leur réadmission vers le pays leur ayant délivré un titre de séjour et bien souvent alors qu'ils n'étaient qu'en transit en France. Nombre d'entre eux sont en possession d'un titre de séjour mais ne peuvent pas le prouver. Ils sont alors soumis à une privation de liberté qui peut durer des jours dans un CRA français. L'incompréhension de ces règles génère souvent des tensions à l'arrivée au centre, d'autant plus que les autorités françaises n'hésitent pas à proposer le renvoi vers le pays d'origine si la réadmission ne fonctionne pas. La situation est particulièrement grave pour les demandeurs d'asile car un refus de réadmission peut entraîner le retour vers un pays qu'ils ont fui sans possibilité d'un examen approfondi de leur demande d'asile.

La décision de réadmission par les autorités des autres Etats membre est aléatoire. Les décisions de refus sont sans appel. Dans bien des pays, les demandes de réadmission sont une véritable loterie, les résultats sont imprévisibles. Ainsi nous avons été témoins de refus opposés à des personnes dont toute la famille vivait régulièrement en Espagne et qui y avaient un travail. Il apparaît évident à l'observation que l'Espagne réadmet plus facilement des personnes d'origine sud-américaine que les personnes venant du Maghreb. Autre conséquence, du fait des délais parfois très longs de réadmission, les personnes risquent de

perdre le bénéfice des démarches qu'elles ont engagé depuis l'obtention de leur titre de séjour, et principalement leur travail. En effet, quel employeur accepterait de son salarié - à l'origine parti en week-end dans un état frontalier - qu'il soit absent pendant une à deux semaines de son travail, sans être en mesure de fournir une justification valable ?

Multiplication des contrôles aux frontières

Le Code Schengen des frontières, règlement européen du 15 mars 2006, pose les principes de circulation dans l'espace européen. Le principe semble clair : si les autorités des Etats membres peuvent exercer les contrôles sur les personnes au moment où ils franchissent les frontières extérieures, ces mêmes contrôles ne peuvent s'exercer lors du franchissement des frontières intérieures, sauf quelques exceptions bien délimitées par le code (article 21). L'article 20 pose le principe général dans la matière : « *Les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans que des vérifications soient effectuées sur les personnes, quelle que soit leur nationalité* ». Selon l'article 21, l'exercice des compétences de police par les autorités de l'État membre en vertu du droit national est possible, dans la mesure où l'exercice de ces compétences n'a pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières et n'est pas réalisé de manière systématique. Or depuis plusieurs années, les contrôles aux frontières intra européennes tendent à se multiplier et se systématiser sans tenir compte des règles du droit communautaire : à la frontière du Perthus dans les Pyrénées-Orientales, dans les gares frontalières de Cerbère et de Portbou, aux frontières belge et italienne. Les personnes arrêtées font alors l'objet d'une réadmission vers le pays qu'ils viennent de quitter, venant ainsi gonfler les statistiques des expulsions. Ces contrôles systématiques piègent parfois des ressortissants étrangers qui traversent une frontière dont ils n'ont même pas conscience du fait du non marquage physique... jusqu'à ce que les services de police postés à quelques mètres de cette invisible barrière les interpellent et leur demandent leurs documents de séjour.

Un cycle infernal

À Calais, de nombreux migrants tentent d'entrer en Grande-Bretagne. Les causes de cette pression migratoire sont multiples et anciennes, et sont issues autant de la réputation de tolérance dont bénéficie la Grande-Bretagne que de la pression migratoire issue des anciennes colonies anglaises.

Ces personnes ont pour la plupart traversé plusieurs pays européens, où elles ont pu être contrôlées et inscrites dans le fichier Schengen. Par ailleurs, le passage vers la Grande-Bretagne étant

désormais extrêmement contrôlé, nombreux sont ceux qui sont interpellés lors de la traversée. Ils sont alors placés en rétention, et retrouvés dans les fichiers de la police comme relevant d'un autre pays européen (souvent la Belgique ou l'Italie). Dans ces conditions, le premier pays d'entrée étant contraint de réadmettre l'étranger interpellé, ils y sont renvoyés. Leur désir n'étant pas d'effectuer des démarches ailleurs qu'en Grande-Bretagne, et la faculté de les reconduire vers leur pays d'origine étant quasi nulle du fait de difficultés de reconnaissance par leurs autorités

consulaires (notamment pour les ressortissants afghans et irakiens,) les pays de réadmission finissent par les libérer avec une invitation à quitter le territoire... Ils reviennent alors en France pour tenter à nouveau de passer vers la Grande-Bretagne et s'ils sont pris sur le passage, le cycle peut recommencer. Rejetés par la Grande-Bretagne, pourchassés par la police, perdus dans les méandres juridiques d'une Europe qui les ignore, ils sont condamnés à l'errance jusqu'à ce qu'ils puissent enfin traverser la mer vers cet Eldorado rêvé mais de moins en moins accessible.



© David Delaporte / Cimade

LES LOCAUX DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE : faire du chiffre au mépris des droits ?

En 1975, la découverte à Arenc près de Marseille d'une "prison clandestine" destinée aux sans papiers en voie d'expulsion, provoque une campagne de mobilisation pour en obtenir la fermeture. En vain. La loi n°81-973 du 29 octobre 1981 légalise et organise la rétention, elle qualifie expressément ces lieux comme « ne relevant pas de l'administration pénitentiaire ».

Pourtant, il a fallu attendre le décret du

19 mars 2001 pour qu'un statut réglementaire des centres de rétention administrative, précisant leur régime et leurs règles de fonctionnement, existe. Ce décret fixe des normes matérielles et juridiques minimales dans ces lieux³. C'est par ce texte que la distinction entre deux types de lieu de rétention est apparue : les centres de rétention administrative (CRA) d'une part et les locaux de rétention administrative (LRA)

d'autre part. Les règles de fonctionnement et les normes qui s'appliquent aux CRA sont distinctes de celles des LRA.

Une logique de rendement

Ces locaux sont créés, à titre permanent ou provisoire, par simple arrêté préfectoral, dont copie doit être transmise sans délai au procureur, au directeur départemental des affaires sanitaires et sociales

3. Ces normes sont aujourd'hui intégrées dans la partie réglementaire du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Cesesda).

et au président de la Commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention et des zones d'attente (Craza). Les centres sont eux créés par arrêté conjoint des ministres de l'Intérieur, de la Justice, de la Défense et des Affaires sociales et placés sous la responsabilité du préfet du département, qui nomme le chef de centre. On le voit, l'ensemble de ces spécificités marque clairement le caractère exceptionnel, en principe, du placement en LRA. La loi n'a pas prévu que de tels locaux soient mis au service d'une politique globale d'expulsion, qui – quand bien même elle serait fondée – ne devrait recourir qu'au seul placement en CRA. Il est donc très préoccupant, pour les conditions d'hébergement comme pour le respect des droits des personnes, que les LRA deviennent l'un des éléments d'une logique de rendement de la politique d'éloignement des retenus.

Les exigences d'aménagement et d'équipement des LRA sont beaucoup plus sommaires que pour les CRA. L'espace de promenade à l'air libre, le réfectoire et la salle de détente n'y sont pas prévus. Toujours à la différence des CRA, il n'y a pas de règlement intérieur, le nombre de m² par retenu, la liste des équipements en fonction de la capacité d'accueil (lavabos, W.C., cabines téléphoniques, etc...) ne sont pas précisés. Du fait de cette réglementation moins contraignante, les conditions de rétention s'apparentent à celles de la garde à vue. Souvent, les locaux de rétention sont des lieux sans lumière naturelle, alors que les personnes retenues y restent enfermées souvent plus de 24 heures.

De l'impossibilité de faire valoir ses droits

L'exercice effectif des droits des étrangers retenus n'est pas entouré des mêmes garanties que dans les CRA. Dans les centres de rétention, la réglementation impose l'intervention d'une association à caractère national ayant pour objet d'informer les étrangers et de les aider à exercer leurs droits. Dans les locaux de rétention, cette garantie n'est pas rendue obligatoire par l'article R.553-14 du Ceseda : « Les étrangers maintenus dans les locaux de rétention [...] peuvent bénéficier du concours d'une association ayant pour objet d'informer les étrangers et de les aider à exercer leurs droits, à leur demande ou à l'initiative de celle-ci, dans des conditions définies par convention. »

Rien n'est prévu dans les locaux de rétention pour assurer la mission d'accueil, d'information, de soutien moral et psychologique et d'aide pour préparer le départ confiée à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) dans les centres de rétention. Cette absence pose problème par exemple pour l'achat des cartes téléphoniques qui ne reposera que sur le bon vouloir des services de police. L'accès aux soins est censé être identique pour tous les lieux de rétention, que les personnes soient retenues dans un CRA ou dans un LRA, l'article R.553-12 du Ceseda prévoit qu'« ils sont soignés gratuitement ». Dans la pratique, nous constatons que ce droit n'est pas effectif. A l'exception du LRA de Choisy-le-Roi (94), aucune convention n'est passée entre le préfet territorialement compé-



© David Delaporte / Cimade

tent et un établissement public hospitalier tel que cela est prévu à l'article R.553-8 du Ceseda. Comme ces locaux n'offrent pas les mêmes conditions d'accueil ni les mêmes garanties de respect des droits des étrangers que dans les centres, le placement doit y revêtir un caractère provisoire. Sa durée ne peut excéder 48 heures sauf en cas de recours, s'il n'existe pas de centre de rétention dans le ressort du tribunal administratif ou la cour d'appel. En ce cas, l'étranger peut être maintenu dans les mêmes locaux jusqu'à la décision juridictionnelle attendue puis, le cas échéant, transféré à un CRA. La durée du maintien en rétention peut donc légalement aller jusqu'à 5 jours dans certains locaux de rétention lorsque l'étranger a exercé un recours contre la décision de reconduite à la frontière. Rappelons que ce temps de rétention vient s'ajouter au temps passé en garde à vue.

Au LRA de Choisy-le-Roi, les femmes placées au local restent confinées pendant 48 heures dans une petite pièce de 4,5 m², non éclairée, comportant deux lits superposés, n'offrant aucune intimité (porte vitrée). La pièce est très sale. La Cimade a demandé, sans succès, la fermeture de cette pièce compte tenu des conditions particulièrement difficiles dans lesquelles elles sont maintenues. Des femmes enceintes de 6 mois ont ainsi été retenues dans un local à l'hygiène plus que douteuse. En outre, les repas qui leur étaient distribués étaient inappropriés et insuffisants compte tenu de leur état de grossesse. Les femmes n'ont pas un libre accès à la cabine téléphonique.

M. W. est ressortissant camerounais, il vit en concubinage avec une compatriote qui est en situation régulière en France. Ils attendent un enfant pour le mois de février 2007. Sa compagne a déjà un enfant âgé de 2 ans et né d'une autre union, ils l'élèvent tous les deux. M. W. a fait une reconnaissance anticipée de l'enfant à naître. M. W. a également des problèmes de santé et possède un certificat médical attestant de la nécessité d'un suivi médical en France. Pour toutes ces raisons, il a fait une demande de titre de séjour auprès de la préfecture des Yvelines (78) au mois d'octobre 2006. La préfecture lui donne rendez-vous pour le mois de février 2007.

Pendant ce temps, le couple rencontre des difficultés pour se loger dans la région parisienne, le prix des loyers ne correspondant pas à leur budget. M. W. est informé d'une « bonne affaire » en matière de logement à Lorient. La famille se rend au mois de novembre sur place et il s'avère que la bonne affaire est une arnaque. Il veut déposer plainte au commissariat de Lorient. Les policiers constatent sa situation irrégulière, le placent en garde à vue et la préfecture prendra ensuite un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF) à son encontre. Pour placer M. W. en rétention administrative, la préfecture a créé par simple arrêté un local de rétention temporaire dans une chambre d'hôtel de Lorient réquisitionnée pour l'occasion. Sa compagne enceinte de 6 mois et l'enfant de 2 ans y louent une chambre afin d'être les plus proches possible. Sa compagne n'a pas les moyens de prendre les repas à l'hôtel, elle est donc obligée d'acheter de la nourriture à l'extérieur et de faire manger l'enfant dans leur chambre. Incapable de suivre financièrement, elle repartira avant la fin de la rétention de son compagnon. .

Il formule seul un recours contre l'APRF qui sera rejeté par le tribunal administratif (TA). Le JLD qui est saisi par la préfecture

d'une demande de prolongation de 15 jours de la rétention refuse d'assigner à résidence M. W. qui pourtant fournit toutes les garanties de représentation nécessaires à une telle mesure. Il souhaite faire appel contre cette décision et rédige sa requête qu'il transmet aux policiers qui montent la garde devant sa chambre d'hôtel. Les policiers ont dit à l'intéressé s'être rendus à l'accueil de l'hôtel afin de faxer le document à la Cour d'appel de Rennes. Le personnel de l'hôtel a indiqué aux policiers que le télécopieur dont il est équipé ne peut que recevoir des documents et ne peut en émettre. Les policiers n'ont pas cherché à communiquer cet appel par d'autres moyens et ont rendu le document à l'intéressé. Finalement par l'intermédiaire d'une personne extérieure l'appel sera transmis hors des délais à la Cour d'appel. Alors qu'il est fait mention dans l'appel des raisons de la tardivité de la saisine, le magistrat déclare irrecevable l'appel : « M. W. allègue qu'il n'a pu former son appel dans le délai légal de 24 heures en raison de l'impossibilité matérielle de transmettre son recours au greffe de la Cour mais il ne justifie pas d'un obstacle insurmontable l'ayant empêché de faire appel dans le délai imparti ; qu'en effet il ne produit aucune pièce, telle qu'une attestation de la direction de l'hôtel Gabriel où il est retenu, démontrant que l'acte d'appel ne pouvait être faxé à la Cour depuis cet établissement. »

Comment M. W., enfermé dans sa chambre et n'en sortant que menotté pour se rendre au tribunal aurait-il pu se procurer une telle preuve ? Et n'est-ce pas à l'administration de fournir la preuve qu'elle a mis M. W. en état de faire valoir ses droits ? Monsieur W. a été renvoyé quelques jours plus tard vers le Cameroun. Il nous a appelé depuis Yaoundé, inquiet pour sa compagne qui en raison de fortes contractions avaient dû être hospitalisée, un accouchement prématuré était à craindre mais il a aussi manifesté son inquiétude pour la prise en charge du petit enfant de 2 ans qui ne pouvait être confié à aucun proche.

Des normes minimales non respectées

La possibilité, normalement résiduelle, de rétention ailleurs que dans les centres prévus à cet effet est en réalité loin d'être marginale et se développe. Cet aspect est souligné par la Cour des comptes dans son rapport rendu public en février 2007 sur des données de 2005, notre constat est le même pour 2006. Les rapporteurs indiquent en effet que « selon les données fournies par la

direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur (DLPAJ), 9 674 étrangers y ont été maintenus en 2005 pour tout ou partie de leur rétention, contre 5 890 en 2002. Certains LRA ont une fréquentation équivalente à celle d'un centre de rétention. Le local de Choisy-le-Roi, par exemple, ouvert par le préfet du Val-de-Marne par arrêté du 22 juin 2001, accueille près de 1 500 étrangers par an. » La Cour des comptes insiste également sur le peu de

lisibilité de la politique d'installation des LRA sur le territoire : « alors que la liste des CRA est fixée par arrêté interministériel, il n'existe toujours pas d'obligation pour l'administration de tenir à jour et de publier l'inventaire des LRA ouverts sur le territoire national. » Cette même Cour souligne enfin le manque de contrôle du fonctionnement des LRA : « Le recours aux locaux de rétention administrative est parfois non conforme aux textes. Déjà, les informations transmises en 2004

par la DLPAJ et la DCPAF [Direction centrale de la police aux frontières] sur la durée de séjour dans les LRA ont montré que le délai légal maximal de 48 heures pouvait être largement dépassé pour une proportion importante des étrangers retenus. Dans au moins neuf LRA sur 73, la durée moyenne de séjour des étrangers retenus était en 2005 comprise entre quatre et neuf jours. Certes, le maintien dans des tels locaux peut excéder 48 heures en cas de recours formé devant le tribunal administratif ou la cour d'appel, s'il n'existe pas de CRA dans le ressort de ces derniers. Cependant, la fréquence des recours ne suffit pas à justifier les durées observées. D'ailleurs, la durée moyenne de rétention dans certains locaux, comme celui de Versailles, dépasse 48 heures bien qu'ils soient situés dans un département doté d'un CRA dans les ressorts de la cour d'appel et du tribunal administratif. Un certain nombre de locaux de rétention administrative sont utilisés en lieu et place des centres de rétention. Certains étrangers y sont maintenus jusqu'à leur éloignement du territoire national. Cette constatation est corroborée par le décalage existant entre le nombre de reconduites à la frontières (19 841) enregistrées par la DCPAF et le nombre d'étrangers éloignés (17 198) à leur sortie des CRA au vu des statistiques de la DLPAJ. Par conséquent, la réglementation en vigueur tolère, sans prévoir un dispositif suffisant de contrôle, une dérogation importante au régime de droit commun applicable aux étrangers maintenus en rétention administrative. En période de saturation des capacités d'accueil des CRA, ce régime ambigu ne peut qu'encourager la multiplication des locaux de rétention administrative à caractère permanent et provoquer des risques d'abus. »

À titre d'exemple, la Cimade est ainsi intervenue en 2006 pour une personne qui était maintenue depuis 18 jours au local de rétention de Limoges. La réponse du gouvernement aux rapporteurs de la Cour des comptes consiste à affirmer que si l'étranger est maintenu au-delà du délai légal, cela relève de sa responsabilité : il lui reviendrait en effet de saisir le juge compétent pour faire constater cette irrégularité. Après avoir rappelé la possibilité pour l'étranger en rétention de saisir le juge

des libertés et de la détention (JLD) en dehors des audiences prévues, le gouvernement défend que « Toute absence de respect des dispositions réglementaires est donc susceptible d'être sanctionnée par les juridictions, ce qui constitue en soi un dispositif de contrôle de l'action administrative. »

Un dispositif inacceptable

Ce propos du gouvernement va tout à fait dans le sens de ce que nous observons sur le terrain : les textes ne sont appliqués le plus souvent que dans la mesure où la dénonciation de leur non-respect (par des associations, des avocats) entraîne une annulation des procédures s'opposant ou ralentissant ainsi le rythme des expulsions. Le décret du 19 mars 2001 instaurait un délai de 3 ans pour la mise en œuvre effective des normes. Au printemps 2004, un décret prolongeait ce délai d'une année supplémentaire. Le décret du 30 mai 2005 a reporté encore une fois le délai au 31 décembre 2006. Dans notre rapport sur l'année 2005, nous faisons part de notre inquiétude car, à quelques exceptions près, nous n'avons constaté aucun effort en 5 ans pour l'aménagement des LRA en vue du respect de ces normes minimales. Le recours à la sanction du juge ou à la peur de cette sanction est nécessaire pour faire respecter les textes relatifs aux locaux de rétention. Les textes ne sont appliqués par l'administration que lorsque le JLD constate l'irrégularité de la procédure et remet en liberté les personnes retenues. Ce n'est par exemple qu'en raison du grand nombre d'annulations des procédures que la préfecture du Val-de-Marne a signé une convention avec un établissement hospitalier pour que les 1 500 personnes retenues qui transitent chaque année par le LRA de Choisy-le-Roi puissent enfin bénéficier de l'accès à des soins. Nous avons eu un autre exemple très récemment. Au mois de mars 2007, évoquant le local de rétention de Bastia, le magistrat note dans son ordonnance : « il est constant que l'intéressé n'a pu bénéficier de l'accès libre aux sanitaires et au téléphone prévu par l'article R. 553-6 du Ceseda ; que ces conditions de rétention ont donc été contraires aux prescriptions précitées ; qu'il conviendra en

conséquence d'ordonner la remise en liberté de l'intéressé ». Suite à cette décision, les travaux pour installer une douche dans chaque chambre et un poste téléphonique en accès libre ont commencé dès le lendemain et ont duré moins d'une semaine, alors que ce problème était pointé depuis plusieurs mois.

L'utilisation des LRA dans le dispositif de la rétention renvoie à la situation que nous connaissons il y a plus de 25 ans. L'enfermement de milliers de femmes et d'hommes se fait de manière quasi clandestine du fait de la très faible exigence d'information et de l'absence de regard extérieur, peu encadrée juridiquement dans les textes comme dans la pratique, et dans des conditions matérielles tellement mauvaises qu'elles constituent parfois un traitement inhumain et dégradant. Sous la pression des objectifs chiffrés, le recours aux LRA est devenu systématique. Il permet de fait à l'Administration de concilier rendement, discrétion et faiblesse des contraintes avec un encadrement juridique restreint et rendu inopérant par sa non application pratique. La situation que nous décrivons est inhérente à l'existence même de ce dispositif. Six ans après la création de ce système de rétention à deux vitesses, il est clair qu'aucune amélioration n'est susceptible de le rendre "acceptable". Nous avons tiré les conclusions de ce constat lorsque nous avons élaboré 75 propositions pour une politique d'immigration en septembre 2006⁴.

La Cimade demande la fermeture de tous les locaux de rétention administrative.

4. Cf. le document de la Cimade *Ni subie, ni choisie, 75 propositions pour une politique d'immigration lucide et réfléchie*.

MINEURS ET FAMILLES EN RÉTENTION : quand l'exception devient la règle



© Olivier Aubert / Cimade

Dans l'inconscient collectif, la représentation d'étrangers sans papiers est assez uniforme. Il s'agit d'un homme, plutôt jeune, venu d'Afrique, d'Asie ou d'Europe de l'Est pour s'installer et travailler en Europe occidentale. On l'affuble de différents noms selon les circonstances : "sans pap", "clandestin", "migrant". On peine à imaginer qu'il a une famille. L'apparition et l'augmentation depuis 2003 des interpellations et des renvois de familles avec enfants ont généré des réactions importantes dans l'opinion.

À la suite de mobilisations citoyennes nombreuses et massives, en particulier autour du Réseau éducation sans frontières (RESF), le ministère de l'Intérieur a émis deux circulaires en octobre 2005 et juin 2006. La première prescrivait aux préfetures de ne pas reconduire à la frontière les parents d'enfants en cours de scolarité et la seconde, peu avant les vacances d'été, prévoyait la régularisation de parents d'enfants scolarisés sur la base de critères aléatoires (Cf. *De la loterie à la tromperie*, Cimade, avril 2007). Celle-ci a fait naître beaucoup d'espoirs dans un premier temps pour finalement laisser énormément de recalés sur le bord de la route. Ces circulaires ont légèrement et temporairement réduit le nombre des familles reconduites, mais le principe de l'expulsion et de l'enfermement des familles s'est institutionnalisé avec en par-

ticulier la création de nouveaux centres de rétention prévoyant des "zones familles". L'année 2006 a vu un grand nombre de familles avec enfants enfermées dans les centres de rétention administrative (CRA).

Une politique assumée

Depuis l'apparition de la rétention administrative en France, le placement de familles avec leurs enfants mineurs relevait de l'exception. La configuration des locaux et la volonté des préfets ou des chefs de centre étaient les seuls critères d'appréciation sur lesquels reposaient ces décisions. Le décret n° 2005-617 du 30 mai 2005 fixe pour la première fois les normes minimales pour qu'un CRA soit habilité à accueillir des familles. Les centres de Lille-Lesquin (59), Coquelles (62), Lyon-Satolas (69) et Rouen-Oissel (76) sont les premiers autorisés à accueillir des familles ; puis plus récemment les centres de Marseille-le-Canet (13), Plaisir (78) et Toulouse-Cornebarrieu (31) "bénéficient" également de cette possibilité. En 2006, sept centres de rétention repartis sur le territoire métropolitain sont donc officiellement habilités à recevoir des familles avec leurs enfants mineurs. Le dispositif va s'étendre en 2007 avec l'ouverture de deux nouveaux centres pour famille, à Nîmes et Rennes. Les préfetures préoccupées d'atteindre leurs objectifs chif-

frés en matière de reconduite à la frontière n'hésitent plus à placer en rétention des enfants et leurs parents au prix de traumatismes, on le devine, toujours très importants. Pourtant rien n'impose aux préfetures de placer en rétention ces familles. Pourquoi ce choix de priver ainsi de liberté des familles et des enfants qui sont le plus souvent arrêtés à leur domicile ? Pourquoi ne pas privilégier des alternatives ?

Des vies qui basculent

Puisqu'un enfant mineur ne peut faire l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière, son placement en rétention ne devrait logiquement pas exister. En 2006, pas moins de 97 familles, ne comptant pas moins de 201 enfants sont pourtant passées par les centres de rétention en France.

Chacun de ces enfants n'est qu'un "accompagnateur" de ses parents. De fait, ces enfants n'existent pas, ni dans les statistiques ni dans les registres officiels des CRA. Sur l'année 2006, à Lyon 117 enfants mineurs ont été placés avec l'un de leur parent au moins, 8 autres à Plaisir ; 41 à Rouen ; 5 à Coquelles, 26 à Toulouse (en seulement 6 mois). Le pays d'origine de ces familles est assez variable. La nationalité des familles placées dans tel ou tel centre de rétention est souvent liée aux communautés présentes dans la région. À Lyon, par exemple, la grande majorité d'entre elles viennent de l'ancien bloc de l'Est : Roumanie, Kosovo, Serbie et Tchétchénie. La région Rhône-Alpes se trouvant être sur la voie migratoire est-ouest beaucoup de familles ayant fui misère et conflits ont posé leurs valises dans cette région et s'y sont installées.

À Toulouse, qui est une ville assez cosmopolite, il est plus difficile de mettre en avant des nationalités plus représentées que d'autres. Pour les 6 premiers mois suivant son ouverture le CRA de Toulouse a vu transiter des familles kurdes de Turquie, arméniennes, bulgares, tunisiennes, mongoles, marocaines, kosovardes, thaïlandaises et azéries. Pourtant, pour l'année 2006,

une constante est commune à tous les centres de rétention. Un très grand nombre de familles roumaines ont été retenues, à quelques mois faut-il le rappeler de l'entrée de leur pays dans l'UE.

La plupart de ces familles privées de liberté sont venues pour demander l'asile en France. Le temps que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) statue sur leur demande de protection puis, que les différents types de recours possible soient examinés, quelques années se sont souvent écoulées. Dans bon nombre de cas, la composition de la famille a évolué depuis le départ du pays d'origine. La plupart du temps, les familles placées en rétention sont composées des parents et de un à quatre enfants ; parfois, il s'agit d'une mère célibataire avec son nourrisson ; il arrive également que les oncles, les cousins, et même les grands parents, complètent la cellule nucléaire.

À Toulouse la petite Sakina, 4 ans, a passé 32 jours en rétention avec son père et sa grand-mère, âgée de 68 ans. Plus d'un mois sans aller à l'école, sans voir sa maman, laquelle n'était pas au domicile au moment de l'arrestation. Une fois la première période de rétention de quinze jours passée une intervention auprès des services de la préfecture visant à privilégier une assignation à résidence et à mettre fin à cette peine de privation de liberté a été tentée. Un grand nombre de personnes, soutiens locaux, simples citoyens, enseignants, presse régionale et élus locaux, intervenants de la Cimade en rétention témoins de la dégradation psychologique inquiétante de cette famille sont intervenus. Cela n'a pas trouvé grâce aux yeux du responsable du service des étrangers de cette préfecture et cette famille aura été retenue jusqu'au terme des 32 jours autorisés par la loi.

L'âge des enfants, accompagnateurs de leurs parents, placés en rétention, varie de quelques mois à la majorité. L'âge moyen se situe autour de 8 ans. Près de la moitié des enfants placés sont nés en France et tous ont été déclarés à l'état civil des communes où résidaient leurs parents. De fait lorsque ces derniers sont interpellés, ces enfants sont retenus en vue d'être conduits dans un pays dont ils ignorent bien souvent tout, en dehors de ce qu'ils ont entendu dire par leurs parents. Ces histoires sont souvent faites de guerre, de drame, de misère et de deuil. Durant toutes les années de la procédure, les enfants de ces familles ont appris à parler en français, ont tissé des liens importants pour leur développement au sein des établissements scolaires qu'ils ont fréquentés et dans les quartiers où ils ont grandi. En quelques heures tout bascule et ils sont arrachés à leur environnement. Comment un enfant face à une telle situation ne serait-il pas profondément traumatisé ?

Disparités des conditions de rétention

Dans un grand nombre de cas les familles sont interpellées à leurs domiciles ou dans les hôtels où ils logent, voire dans un foyer d'hébergement. Les arrestations ont lieu au petit matin. Souvent tout se passe très vite pour que les voisins, alertés, ne puissent réagir. Quand les enfants sont déjà partis pour l'école, les fonctionnaires de police les récupèrent directement à la sortie des établissements scolaires. Puis, tout le monde est placé en garde à vue, pour de longues heures, afin d'y être interrogé. Il n'est pas rare que les enfants les plus grands servent d'interprètes à leurs parents, parfois à la demande des fonctionnaires de police. Les enfants sont les témoins de tout ce processus fait de violence verbale (cris, menaces, pleurs...), physique (menottage, bousculades...) et de la précipitation d'un départ imposé (prendre quelques vêtements en urgence, le biberon du bébé, fouille du domicile par les policiers, etc.). Ces mêmes personnes qui quelques heures auparavant, malgré la connaissance qu'elles avaient de leur situation administrative, vivaient le quotidien d'une famille presque ordinaire, se retrouvent gardées à vue par des policiers, interrogées, folles d'inquiétude à la perspective de la reconduite à la frontière.

Après la garde à vue au commissariat ou à la gendarmerie, la famille est transférée dans un centre de rétention. Il est fréquent alors que les familles soient contraintes à faire plusieurs centaines de kilomètres dans les voitures de policiers, les parents parfois menottés, sous les yeux de leurs enfants. A leur arrivée en rétention, ces personnes sont souvent déjà très fragilisées psychologiquement par les dernières heures qu'elles ont vécues depuis leur interpellation. Paradoxalement, pour les familles, l'arrivée au centre est souvent vécue dans les premières heures comme un moment de pause. Parents et enfants, après les événements durs qui viennent de se succéder, peuvent enfin se reposer, se laver, manger et se retrouver ensemble.

Il existe de grandes disparités concernant les conditions d'accueil des familles entre les premiers centres construits et ceux plus récents. Les secteurs "famille" des CRA entrés en fonction en cours d'année sont pourvus de chambres permettant de préserver un semblant d'unité familiale. Il s'agit de chambres mitoyennes communiquant par une porte intérieure permettant aux parents d'avoir un minimum d'intimité. Des lits à barreau peuvent être ajoutés pour les bébés ; du matériel de puériculture est à disposition des parents ; même les toilettes peuvent être munies d'un rehausseur.

Les chambres sont dans des secteurs séparés des autres donc de tout contact avec les autres retenus. Il n'est alors pas possible pour de jeunes enfants de se retrouver en contact avec des retenus hommes ou femmes majeurs autres que les membres de leur propre famille ou d'autres familles. Cette précaution est essentielle car l'ambiance qui règne dans les zones où sont retenus les hommes et les femmes est parfois très tendue et pour le moins incompatible avec la présence d'enfants.

Mais, dans plusieurs centres plus anciens, Coquelles, Rouen ou Lyon, les chambres affectées aux familles sont situées dans les mêmes zones que celles dévolues aux femmes. Ces situations ne semblent guère acceptables et compatibles avec le respect la Convention du 26 janvier 1990 relative aux droits de l'enfant. De même les possibilités pour les enfants de disposer de jeux et de matériels de loisirs très inégales selon les centres de rétention. Ainsi à Coquelles

ou à Rouen les crayons de couleur sont proscrits car jugés dangereux pour les enfants. À Marseille ou à Toulouse, les aires de promenade sont munies de quelques jeux tels qu'on peut en trouver dans les squares. Mais rares sont les enfants qui ont envie d'en profiter, même « *sous le regard et la responsabilité de leurs parents* », comme le rappelle l'écrétaire.

Après une installation rapide et un bref repos, les adultes demandent assez rapidement à rencontrer un intervenant de la Cimade afin de se faire expliquer la procédure et d'entrer en contact avec leurs familles, leurs amis, leurs soutiens locaux et leurs avocats. Désormais pour les parents chaque minute passée en rétention est rythmée par l'inquiétude, l'angoisse et l'espoir ténu qu'une solution juridique pourra encore intervenir qui les sortira de ce mauvais pas. Par ailleurs, nous remarquons souvent beaucoup de solidarité envers les familles, de la part des autres retenus qui sont en général scandalisés par la présence d'enfants dans de tels lieux.

À chaque fois que les policiers viennent voir des parents retenus, pour quelques raisons que ce soit, la crainte est là, ils pensent que l'on vient leur annoncer leur départ vers l'aéroport. Cette tension permanente rejaillie inmanquablement sur les enfants. Après quelques jours passés en rétention les enfants ne rient plus, ne jouent plus et restent le plus clair de leur temps avec leurs parents dans leurs chambres sans même le plus souvent sortir dans les cours de promenade.

Maltraitance institutionnelle

Il est difficile de savoir quel degré de traumatisme et surtout quelles séquelles ces enfants garderont de leur passage en rétention. Ceux qui ont entre 2 et 12 ans, qui ne sont plus des nourrissons et pas encore des adolescents sont dans une tranche d'âge où la perception aiguë de la gravité des moments vécus dans un lieu de privation de liberté est prégnante. Ils sont à cet âge suffisamment grands pour comprendre ce qui se passe, mais pas suffisamment pour s'en protéger efficacement. Énervement et irritabilité excessive, pleurs fréquents et sans motifs apparents, troubles du sommeil,

refus de s'alimenter, mutisme soudain, la liste est longue des maux dont souffrent les très jeunes enfants aux côtés de leurs parents en rétention. Les adolescents ayant une connaissance assez bonne de la langue française acquise au cours de

leur scolarité sont souvent très sollicités par les parents pour servir d'interprète et cela ajoute encore une charge supplémentaire car ils ont la sensation d'être responsable, pour partie, du sort et du devenir de la famille.

La Famille Raba ou l'histoire d'un acharnement

Monsieur et Madame Raba ont fui le Kosovo en novembre 2001 avec leur fils Qirim âgé de deux ans à l'époque. M. Raba ayant refusé pendant la guerre de participer à des actions punitives contre des villages serbes aux côtés de l'UCK, lui et sa famille ont subi des représailles. Le couple s'est installé à Vesoul et a présenté une demande d'asile au tout début de l'année 2002. Cette demande ainsi que les recours qui l'ont suivis ont été rejetés. Pourtant, les 5 frères et les 2 sœurs de M. Raba ont tous le statut de réfugié politique pour avoir subi le même type de persécutions. Trois de ses frères et une sœur sont réfugiés en France, l'un de ses frères est réfugié en Suède, un autre en Suisse et une sœur est en Autriche. À partir de 2003 la famille a été hébergée dans un foyer à Gray en Haute-Saône. Deux enfants, Dashnor et Dashuriya sont nés en 2002 et 2003. En 2006, Qirim entame sa cinquième année de scolarité en France en classe de CE1 ; les deux plus jeunes sont en maternelle. Si les trois enfants, comme leurs parents, parlent parfaitement français, ils ne maîtrisent pas la langue albanaise qu'ils comprennent peu et ne parlent quasiment pas. La circulaire de régularisation annoncée au début de l'été par Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, a été une source d'espoir. Le 4 juillet 2006, par l'intermédiaire de leur avocat, une demande a été déposée auprès de la préfecture de Haute-Saône. Tout semblait réuni pour qu'une issue favorable soit trouvée : l'ancienneté de séjour en France de cette famille, leur volonté d'intégration que montre leur maîtrise de la langue française et les promesses d'embauche dont disposait M. Raba, ainsi bien sûr que l'intérêt supérieur des enfants dont toute la scolarité en particulier celle de Qirim s'est déroulée en France. La préfecture n'a jamais répondu à cette demande mais s'est contentée de prendre une décision de reconduite à la frontière le 9 octobre 2006 à l'encontre de la famille. Saisi, le tribunal administratif a confirmé cette décision expliquant qu'il ne pouvait légalement s'appuyer sur la circulaire pour l'annuler (rappelons qu'une circulaire est un texte administratif interne qui n'a pas valeur de loi). Le vendredi 17 novembre 2006 à 6h du matin la police venait réveiller et embarquer toute la famille, qui était ensuite placée au CRA de Lyon. Une forte mobilisation impulsée par le Réseau éducation sans frontières (RESF) du Rhône et de la Saône-et-Loire se mettait rapidement en place. Un comité de soutien à la famille s'était déjà organisé dans leur commune de Gray regroupant des enseignants, des parents d'élèves des voisins, le maire de la commune. Malgré de multiples interventions, y compris d'élus, auprès du préfet, leur situation n'a jamais été régularisée. Le jour de l'embarquement, deux passagers ont été molestés et placés en garde à vue parce qu'ils protestaient lors d'un transfert de la famille de Lyon à Paris. À Roissy, Mme Raba qui se débattait a été traînée vers un avion et blessée sous les yeux des ses enfants et de son mari. Ils ont ensuite été ramenés au CRA de Lyon. Le 5 décembre la famille a été transférée à Toulouse où l'attendait un vol gouvernemental pour le lendemain matin. Le 6 décembre, Jusuf et Shpresa Raba et leurs trois enfants, Qerim, 7 ans, Dashnor, 4 ans et Dashruiye, 3 ans ont été reconduits et escortés de force jusqu'à leur village d'origine où ils ne voulaient surtout pas retourner.

La rétention administrative est le seul lieu (avec les zones d'attente) où des mineurs de moins de 13 ans sont privés de liberté en France. Bien qu'il soit théoriquement impossible d'éloigner un mineur, des centaines d'enfants sont enfermés et souvent expulsés. Ce qui n'était qu'exceptionnel est devenu la règle ; lorsque les personnes deviennent des chiffres, les arrestations des procédures à répéter, la rétention des familles une possibilité légale, alors, la déshuma-

nisation est en marche. Les tribunaux administratifs et leurs magistrats sont les contrôleurs des décisions de l'Administration. Les juges des libertés et de la détention sont les garants de la liberté individuelle et donc aptes à sanctionner les abus contre cette dernière. Force est de constater à la lumière de la jurisprudence que le problème de la rétention des familles qu'ils ont souvent à connaître dans leur juridiction n'emporte pas souvent leur compassion.

Beaucoup de parents et d'enfants sont passés par les centres de rétention français en 2006, combien parmi eux parviendront à éliminer les séquelles psychologiques laissées par cette période de privation de liberté dans leur parcours migratoire, dans leur vie ?

La Cimade exige l'arrêt du placement en rétention des mineurs et des familles.



© Olivier Aubert / Cimade

DOUBLE PEINE : nul ne peut être puni deux fois pour le même délit et pourtant

La double peine frappe les étrangers qui, condamnés à une peine pour un délit ou un crime se voit infliger en plus une peine d'interdiction du territoire français, ou un arrêté préfectoral ou ministériel d'expulsion (APE, AME). L'interdiction du territoire, qui peut être prononcée à titre temporaire (jusqu'à dix ans) ou définitif, était "réservée" jusqu'en 1992 à un nombre limité d'infractions. Avec le nouveau Code pénal, en vigueur depuis le mois de mars 1994, ce fut l'inflation. Aujourd'hui plus d'une centaine d'infractions peuvent donner lieu à une interdiction du territoire. Ces infractions apparaissent dans le Ceseda, le Code du travail, de la santé publique et le Code pénal.

Pour ce qui est des arrêtés d'expulsion, l'autre volet de la double peine, le préfet peut proposer l'expulsion d'un étranger lorsqu'il considère que sa présence constitue une « *menace grave pour l'ordre public* ». Le ministre peut proposer l'expulsion d'un étranger en cas « *d'urgence absolue* » ou lorsqu'il considère que l'expulsion de l'étranger « *constitue une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique* ». Si nous parlons de "proposer" l'expulsion, c'est parce que dans chaque département existe une Commission d'expulsion (Comex), composée de magistrats, qui donne un avis favorable ou défavorable à l'expulsion. Il faut rappeler que jusqu'en 1993 l'administration

devait suivre l'avis de cette commission lorsque l'avis était défavorable à l'expulsion. Depuis cet avis est devenu purement consultatif. Lorsque l'expulsion est prononcée en "urgence absolue", la Comex n'est pas saisie. Enfin, bien que théoriquement réexaminé tous les cinq ans, un arrêté d'expulsion empêche l'étranger de revenir en France pendant toute sa vie, à moins que la mesure ne soit abrogée par l'autorité qui l'avait décidée. Tous les jours les tribunaux prononcent des peines d'interdiction du territoire français et l'Administration prend des arrêtés d'expulsion. En 2006, parmi les plus de 30 000 étrangers placés en rétention dans les lieux où la Cimade est présente, 197 faisaient l'objet d'un arrêté

d'expulsion et 1 919 étaient frappés d'une interdiction du territoire.

En 2000, à l'initiative de la Cimade, une campagne inter associative était lancée pour réclamer l'abolition de la double peine. Cette mobilisation a abouti à l'adoption au sein de la loi du 26 novembre 2003 de dispositions réformant la double peine. Contrairement à une idée largement répandue cette loi n'a pas abrogé la double peine, elle a élargi les catégories d'étrangers qui en

sont protégés. Aujourd'hui, certains étrangers, en raison de l'ancienneté de leur présence en France ou de l'intensité de leur vie privée et familiale ne peuvent donc théoriquement faire l'objet d'une ITF ou d'un arrêté d'expulsion. Trois ans après l'adoption de cette loi, force est de constater que le bilan de cette réforme est plus que mitigé. Si la loi a effectivement permis la régularisation d'un certain nombre de victimes de la double peine, et nous ne pouvons que nous en réjouir pour eux et pour leurs familles,

les conditions restrictives qu'elle énonce et plus encore l'application qui en est faite laisse sur le bord du chemin des centaines voire des milliers d'hommes et de femmes.

Des protections insuffisantes

Les protections nouvelles créées par la loi de 2003 sont loin de permettre de répondre à toutes les situations où les personnes concernées ont en France l'ensemble de leur vie privée et familiale.

M. F. ressortissant de la République démocratique du Congo, âgé de 34 ans, vit en France depuis douze ans. Depuis plus de deux ans, il partage sa vie avec une compatriote qui a le statut de réfugiée. La mère de M. F. séjourne aussi en France et dispose d'une carte de séjour pour raison de santé. En septembre 2005, il est arrêté et condamné pour séjour irrégulier à 2 mois de prison et 3 ans d'interdiction du territoire français, alors qu'il dispose en France de fortes attaches familiales et qu'il aurait pu prétendre à la délivrance d'un titre de séjour pour avoir résidé en France pendant plus de dix ans.

M. J. P., Congolais, est arrivé France il y a plus de 18 ans pour demander l'asile. Un refus est opposé à sa demande

mais il obtient un titre de séjour en 1992 dans le cadre des régularisations fondées sur la circulaire de 1991 relative aux déboutés du droit d'asile. Le 28 novembre 1992, il épouse une compatriote avec laquelle il entretient déjà depuis de longues années une parfaite communauté de vie, le couple ayant d'ailleurs déjà donné naissance à 2 enfants, nés en 1981 et 1984. Après ce mariage, M. J. P. alors cariste et son épouse, hôtesse de caisse, donnent naissance à trois nouveaux enfants, nés en 1993, 1997 et 1999. Quant aux parents de Jean-Paul, ils vivent également régulièrement en France. En septembre 2003, il est condamné par le tribunal correctionnel à 4 ans d'emprisonnement pour infraction à la législation sur les stupéfiants. En détention provisoire depuis février 2003, il est finalement remis en liberté en août 2004 dans le cadre d'une libération conditionnelle. Il a su mettre à profit cet aménagement de peine en retrouvant un emploi lui permettant de subvenir aux besoins de sa famille. Ses fortes attaches familiales et son antériorité de séjour en France ont dissuadé le juge de prendre à son encontre une interdiction du territoire français. Pourtant, le 30 novembre 2005, le ministre de l'Intérieur prononce un AME, qui lui sera notifié le février 2006. Un recours contre cet arrêté d'expulsion est actuellement pendant devant la juridiction administrative mais M. J. P. peut être éloigné à tout moment. Malgré sa présence en France depuis plus de dix-huit ans et le fait qu'il possède sur ce territoire son épouse et ses cinq enfants dont trois ont vocation à devenir Français, son expulsion du territoire français demeure parfaitement possible au regard de la réforme de 2003, censée pourtant avoir réglé le problème de la double peine.



De plus si cette loi assure la protection pour l'avenir, d'un certain nombre d'étrangers, elle n'a pas permis de régler les situations d'un grand nombre de

personnes qui étaient déjà frappées par la double peine. Les dispositions transitoires (aujourd'hui caduques) qui avaient été adoptées pour permettre le

règlement de ces situations ont été extrêmement difficiles à mettre en œuvre.

M. L., Algérien, aujourd'hui âgé de 46 ans, est entré en France en 1962, alors âgé de 2 ans, dans le cadre du rapatriement, son père étant harki. Ses parents et ses frères et sœurs sont tous Français. En 1979, suite à des condamnations pour vol, un arrêté d'expulsion est pris à son encontre. Il est éloigné du territoire français le 3 juillet 1992.

Plusieurs demandes d'abrogation de l'arrêté d'expulsion sont successivement présentées, toutes rejetées. En 2005, le préfet, estimant qu'en raison de la gravité des faits commis en 1979, la présence en France de M. L. constitue toujours une menace actuelle pour l'ordre public et lui oppose un refus. Déjà fortement fragilisé par une longue détention, M. L. souffre aujourd'hui de troubles psychiques importants liés à son isolement qui nécessitent un traitement à base d'anti-

dépresseurs. Cette situation se conjugue avec un fort sentiment de bannissement, étroitement lié au passé de son père. Le fait d'avoir exécuté sa mesure d'éloignement aurait dû jouer en sa faveur. C'est pourtant tout l'inverse : pour pouvoir bénéficier des mesures prévues par la loi du 26 novembre 2003 relatives à la réforme de la double peine, il faut prouver sa résidence habituelle en France avant le 30 avril 2003. Il faut donc que l'intéressé n'ait pas exécuté la mesure d'éloignement ou qu'il ne l'ait pas respecté en revenant illégalement en France... Aujourd'hui, M. L. n'entrevoit aucune issue. Après avoir grandi en France et y avoir passé 30 ans, soit les trois quarts de son existence, les autorités françaises continuent de penser que des infractions commises il y a 27 ans peuvent toujours justifier le maintien d'un arrêté d'expulsion pris en 1979.

Des dispositions non appliquées

Lorsque nous rencontrons dans un centre de rétention un étranger qui fait partie des catégories théoriquement protégées contre la double peine, nous saisissons le ministère de l'Intérieur d'une demande d'assignation à résidence en faveur de cette personne pour obtenir la remise en liberté de la personne retenue, et plus tard sa libération. Aujourd'hui nos demandes restent le plus souvent sans réponses et surtout vaines.

Ces refus justifiés par des arguties juridiques démontrent le plus souvent une volonté de ne pas faire bénéficier les personnes de ces nouvelles dispositions plus favorables. Nous avons le sentiment que dans l'examen de ces situations, c'est le plus souvent un jugement moral sur les faits commis qui prévaut et non l'application de la loi.

Ces faits sont parfois graves, personne ne le nie, et doivent être sanctionnés, mais cela ne justifie pas que l'Administration refuse de se conformer à la lettre comme à l'esprit de la loi.

Le 26 août 2006 à sa sortie de maison d'arrêt, M. K est placé en rétention pour l'exécution d'une AME prise en 1994. M. K. est né à Chambéry en 1962. Ses parents sont venus s'installer en France en 1947. Ses 5 frères et ses 4 sœurs sont nés en France et tous y résident. Deux de ses frères sont décédés et enterrés en France. Il vit en concubinage avec une Française depuis 1981 avec qui il a eu deux enfants. Malgré les multiples séjours en prison et les problèmes de papiers, il réussit à maintenir une vie de famille. Refus du ministère de l'Intérieur sur la demande d'assignation, malgré trois courriers émanant de la Cimade-Lyon. Le consul d'Algérie à Lyon, après étude du dossier, refuse de délivrer un laissez-passer. Il est libéré au bout de 32 jours de rétention.

Ces refus ne sont pas totalement surprenants. En effet, comment pourrait-il en être autrement alors que les directives politiques de l'Administration se situent dans un mouvement général de suspicion et de répression des populations étrangères. Dans ce cadre, l'application pratique d'une mesure d'humanité, malgré toutes ses insuffisances, semble vouée à l'échec. Quand une Administration sous pression est conduite à prendre des décisions d'éloignement et de rétention à l'encontre de familles parfaitement intégrées, comment imaginer qu'elle soit sensible à la situation de personnes qui, au cours de leur vie en France, ont commis des délits ou des crimes. Ce constat nous conduit aujourd'hui à penser que la question du droit au séjour des personnes doit être totalement déconnectée du traitement pénal des infractions qu'elles ont pu commettre. Ces délits ou ces crimes doivent bien sûr être sanctionnés, mais cela ne justifie pas d'examiner leur droit au séjour en dehors du droit commun qui s'applique à tout étranger en France.

C'est pourquoi, au-delà des quelques avancées obtenues, la Cimade demande⁵ la suppression de la peine d'interdiction

du territoire français et des arrêtés préfectoraux d'expulsion. Seuls des AME, dans les cas les plus graves, lorsque la présence en France d'un étranger met en cause la sûreté de l'Etat devraient pouvoir être prononcés, sous réserve que cette menace soit caractérisée, et sous le contrôle du juge administratif. La lutte pour l'abolition de la double peine reste un combat d'actualité. Son application brise encore chaque jour des vies en frappant la personne expulsée comme sa famille ou ses proches restés en France (qui sont parfois Français). C'est une véritable question de civilisation. La société doit accepter que des personnes

étrangères qui ont un droit au séjour en France n'en soient pas privées même si elles ont commis des infractions parfois graves et ont été condamnées pour cela. Le principe fondamental du droit pénal français, également affirmé dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales doit être appliqué : « **nul ne peut être condamné deux fois pour les mêmes faits** ».



© Olivier Aubert / Cimade

5. Cf. le document de la Cimade *Ni subie, ni choisie, 75 propositions pour une politique d'immigration lucide et réfléchie*.