

LA PRESIDENTE

N° 196 - CL/NM

Paris, le 16 juillet 2013

Monsieur le Ministre,

Dans la perspective de l'élaboration du projet de loi sur l'immigration, je vous fais parvenir cette note qui éclaire certains points importants à nos yeux.

J'espère que les observations formulées par la CNCDH et par plusieurs associations seront entendues, et que vous pourrez les prendre en compte dans vos réflexions.

J'espère également que vous pourrez également intégrer certaines conclusions du rapport rendu par Matthias Fekl « *Sécuriser les parcours des ressortissants étrangers en France* ».

Je serais heureuse que vous acceptiez de venir présenter ce projet de loi devant une assemblée plénière de la CNCDH et échanger avec nos membres sur les principales orientations que vous proposez.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, en l'assurance de ma haute considération.

Christine LAZERGES

Monsieur Manuel VALLS  
Ministre de l'Intérieur  
Ministère de l'Intérieur  
Place Beauvau  
75800 Paris

## Note de la CNCDH dans la perspective de l'élaboration du projet de loi sur l'immigration

Plusieurs points nous semblent mériter une attention particulière : l'accueil en préfecture, l'accès au juge, et notamment au juge des libertés et de la détention pour les personnes retenues et placées en rétention. La CNCDH souhaiterait également que soit abandonnée la mise en place d'audiences délocalisées pour les centres de rétention et les zones d'attente

### **- Accueil en Préfecture**

Le rapport de Matthias Fekl fait état des conditions d'accueil indignes qui règnent dans de nombreuses préfectures et il propose une simplification et une plus grande transparence des procédures ainsi que le renforcement de la qualité de l'accueil des étrangers.

Dans le droit fil de ce rapport, nous tenons à rappeler que l'accueil des étrangers dans les préfectures ne peut être un outil d'une politique de dissuasion des étrangers. Ainsi, les exigences de transparence, d'uniformisation, d'encadrement du pouvoir des préfectures, de simplification de la réglementation et de formation des agents ainsi que l'obligation de soulever d'office les motifs de séjour en France sont autant de mesures permettant une meilleure mise en œuvre du droit à une bonne administration tel que garanti par l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Cela paraît d'autant plus nécessaire que la préfecture est le premier service public français que les étrangers rencontrent et l'image qu'elle transmet détermine leur vision de l'administration toute entière. Or, en l'état actuel, le fait d'aller à la préfecture est perçu comme un acte désagréable et ceci, non seulement parce que c'est l'avenir qui se joue pendant les quinze minutes de l'entretien, mais également en raison des conditions d'accueil. Ces conditions sont souvent la source de frustrations, d'incompréhensions voire d'humiliations, il est donc impératif de les améliorer.

### **- Accès au juge pour les personnes retenues et placées en rétention**

Depuis l'adoption de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, le juge judiciaire, gardien de la liberté individuelle, n'intervient plus qu'au cinquième jour de la rétention. Au moment où le juge intervient, les personnes peuvent avoir été privées de liberté depuis 160 heures : 16 h de retenue, cinq jours de rétention avant présentation au juge des libertés et de la détention, puis 24 heures, délai dans lequel le juge est tenu de statuer.

A l'occasion de notre avis sur la loi relative à la retenue pour vérification du droit au séjour nous avons souligné qu'un nombre croissant d'étrangers était éloigné sans avoir été présenté à un juge des libertés et de la détention. Ainsi, pour l'année 2011, 25% des personnes éloignées à partir des centres de la métropole n'avaient ainsi pas vu de juge. Ces constats se sont aggravés depuis cet avis et le rapport

de Matthias Fekl précise que ce sont désormais 62 % des étrangers qui seraient éloignés sans avoir été présenté à un JLD.

Or, nous avons pu rappeler à plusieurs occasions les dangers d'un tel système. En vertu de l'article 66 de la Constitution, qui fait de l'autorité judiciaire la gardienne de la liberté individuelle, le Conseil constitutionnel a rappelé que la rétention administrative doit pour être placée « *sous le contrôle du juge* ». Il s'agit là d'une garantie fondamentale de la liberté individuelle visant à éviter « *un internement arbitraire* »<sup>1</sup>. Sur le fondement de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour européenne partage la même analyse<sup>2</sup>. Le respect du droit à la sûreté, c'est-à-dire le droit de ne pas être privé arbitrairement de sa liberté, impose donc une garantie judiciaire. Le contrôle du juge judiciaire doit intervenir « *dans le plus court délai possible* »<sup>3</sup> ou « *dans les meilleurs délais* »<sup>4</sup>.

Ce contrôle est d'autant plus important que le juge des libertés et de la détention est, actuellement, le seul à contrôler la procédure ayant précédé la rétention administrative. Il est donc impératif de permettre au juge judiciaire de se prononcer sur la régularité de la procédure. Le rapport de Matthias Fekl distingue trois scénarii :

- *celui d'une extension des pouvoirs du juge administratif, qui se verrait confier la responsabilité de contrôler la régularité des conditions d'interpellation des ressortissants étrangers placés en rétention (II.1) ;*
- *celui d'une intervention du JLD a priori, dès le début du placement en rétention, voire pour autoriser celui-ci (II.2) ;*
- *enfin, celui d'un retour à la situation qui prévalait avant l'entrée en vigueur de la loi du 16 juin 2011, à savoir une saisine du JLD après 48 heures de rétention*

Ces trois solutions sont envisageables, puisqu'elles permettraient de mettre fin à une situation inacceptable qui aboutit à ce que des personnes soient privées de libertés sans aucun contrôle d'un juge, sur la base d'une décision administrative, et alors qu'elles n'ont commis aucun délit. Une solution doit être particulièrement encouragée, celle d'une intervention du JLD pour autoriser le placement en rétention.

#### **- Audiences délocalisées**

A l'occasion des réunions de concertation sur l'enfermement des étrangers, la mise en place d'audiences délocalisées au sein de la zone d'attente de Roissy et au centre de rétention du Mesnil-Amelot ont été évoquées à plusieurs reprises.

Selon le CESEDA, le juge des libertés et de la détention doit statuer au siège du Tribunal de grande instance dans le ressort duquel se situe le centre de rétention administrative ou la zone d'attente. Une exception à ce principe est prévue par le CESEDA lorsque une salle d'audience attribuée au ministère de la Justice, lui permettant de statuer publiquement, a été spécialement aménagée à proximité immédiate du centre de rétention administrative, ou, pour la zone d'attente, a été spécialement aménagée sur l'emprise ferroviaire, portuaire ou aéroportuaire.

Or, la possibilité d'avoir recours à des audiences délocalisées pose un certain nombre de difficultés, notamment au regard du principe de la publicité des débats, ainsi du droit au procès équitable.

---

<sup>1</sup> Décision CC n°79-109 DC, 9 janvier 1980, *Loi relative à la prévention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'office national d'immigration.*

<sup>2</sup> CEDH, *Amuur c/ France* 25 juin 1996 (affaire n°17/1995/523/609).

<sup>3</sup> Décision CC n°79-109 DC, 9 janvier 1980, *ibid.*

<sup>4</sup> Décision CC n°92-307 DC, 25 février 1992, *Loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.*

La pratique des audiences délocalisées ne permet pas un respect effectif de la publicité des débats qui semble illusoire au regard de la situation géographique de ces lieux. Comment permettre l'accès de tous à la salle d'audience, lorsque celle-ci est située dans des centres de rétention administrative dont l'accès est réglementé, contrôlé et subordonné à l'autorisation donnée par l'une des parties au procès ? En outre, les centres de rétention sont le plus souvent éloignés des centres villes et difficiles d'accès. De même, l'accès à la zone d'attente dans l'aéroport de Roissy est si difficile et complexe, qu'il est illusoire pour toute personne n'étant pas un habitué de ces lieux de s'y rendre.

Enfin, les audiences délocalisées sont une menace pour le droit au procès équitable. Il n'est pas question pour nous de soupçonner l'impartialité des juges qui pourraient être amenés à juger dans de tels lieux. Seulement, les liens qui seront inévitablement amenés à se tisser entre personnels du centre de rétention, agents de la préfecture et juges des libertés et de la détention, amenés à se fréquenter quasi-quotidiennement pourront donner l'apparence d'une partialité du juge.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous souhaitons que le gouvernement profite du projet de loi sur l'immigration annoncé pour supprimer la possibilité de recourir à des audiences délocalisées.