



Présentation du rapport

« *Une procédure en trompe l'oeil* »

Les entraves à l'accès au recours effectif pour les étrangers privés de liberté en France

En théorie, les étranger·e·s privé·e·s de liberté dans les zones d'attente, les centres de rétention ou les prisons ont le droit de se défendre devant un juge. En réalité, contester une mesure d'éloignement, un refus d'entrée ou une privation de liberté relève bien souvent du parcours du combattant.

Partant de ce constat, les associations membres de l'OEE ont conduit une étude destinée à recenser l'ensemble des obstacles à l'exercice du droit fondamental à un recours effectif auxquels se heurtent les étranger.e.s enferm.e.s. Il s'agissait notamment de repérer lesquels de ces obstacles sont inscrits dans les textes et lesquels relèvent des pratiques.

Ce travail d'enquête a été mené de septembre 2013 à mai 2014 dans différents lieux de privation de liberté et auprès de nombreux protagonistes (associations, magistrat·e·s, avocat·e·s, syndicats, représentant·e·s de la police et de l'administration centrale).

L'OEE a décidé de rendre public et de mettre en débat le rapport issu de ces observations de terrain le **lundi 16 juin 2014 à 18H30** à la Bourse du travail (Salle Eugène Pottier) 3 rue du Château d'eau à Paris.

Cette présentation aura lieu en présence **d'avocat·e·s spécialisé·e·s, de représentant·e·s d'associations de défense des étranger·e·s et de magistrat·e·s, de la chargée de mission qui a mené l'enquête pour l'OEE ainsi que d'une représentante du Défenseur des Droits**.

On trouvera ci-après une note méthodologique ainsi qu'une synthèse des conclusions du rapport.

NOTE METHODOLOGIQUE

Ce rapport est le résultat d'une enquête qui vise à cerner les différentes entraves à l'accès au juge pour les étrangers privés de liberté en France (métropole et outre-mer). L'enquête a été menée pendant huit mois, d'octobre 2013 à mai 2014, dont trois sur le terrain.

▪ Définition de l'objet d'étude

Le travail de recherche présenté par l'OEE vise à examiner le cadre légal qui définit l'accès au juge pour les étrangers en rétention, en zone d'attente, et dans une moindre mesure en centre pénitentiaire (dans le cas des peines assorties d'une mesure d'éloignement), et l'effectivité de cet accès dans la pratique, tant en métropole qu'outre-mer.

Pour recenser les « entraves à l'accès au juge », **l'OEE s'est attaché à identifier d'une part les obstacles législatifs** (existence ou non d'un recours et de quelle nature), qui aboutissent à une absence ou à une insuffisance de garanties pour un accès effectif au juge administratif ou au juge des libertés (incluant l'accès à la procédure d'appel) et, **d'autre part, les obstacles pratiques** (insuffisance des moyens à disposition des personnes pour exercer leurs droits, voire entraves directes liées au comportement des différents acteurs rencontrés au cours de la période d'enfermement).

L'accès à un recours effectif est entendu au sens d'une présentation devant un juge, dans le cadre d'une procédure équitable suspensive de la mesure d'éloignement ou du refus d'entrée sur le territoire, comprenant notamment une notification intelligible des droits et leur plein exercice par les étrangers dans le contexte de leur privation de liberté.

▪ Les lieux d'enfermement

Afin de rendre compte de la diversité des lieux d'enfermement, des centres de rétention administrative (CRA), des locaux de rétention administrative (LRA) et des zones d'attente (ZA) ont été identifiés pour constituer un échantillon le plus représentatif possible. Le rapport aborde également la situation particulière des détenus étrangers sous le coup d'une mesure d'éloignement, en général décidée comme peine complémentaire à leur peine principale d'incarcération. Enfin, la situation en outre-mer fait l'objet d'un chapitre spécifique. Cette partie du rapport s'appuie sur l'expertise de La Cimade, présente en Guyane, en Guadeloupe et à Mayotte, et du collectif MOM.

▪ Entretiens

Au total, 74 entretiens ont été conduits et 94 personnes ont été rencontrées (certains entretiens étaient collectifs), dont :

- 30 représentants d'association
- 10 juges (juges administratifs et juges judiciaires, dont des juges d'application des peines et des juges siégeant en cour d'appel)
- 37 avocats
- 9 officiers de police
- 6 représentants syndicaux (magistrature, greffe, administration pénitentiaire, police)
- 1 médecin en zone d'attente
- 4 personnes enfermées (2 en zone d'attente, 2 en centre de rétention)

En plus de ces entretiens, le ministère de l'Intérieur ainsi que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ont répondu favorablement à notre sollicitation. En revanche, malgré des demandes répétées, il n'a pas été possible pour l'OEE de s'entretenir avec les chefs de juridiction des tribunaux administratifs en outre-mer.

Enfin, l'enquête a été complétée par des observations d'audiences dans des tribunaux administratifs et des tribunaux de grande instance.

SYNTHESE DES CONCLUSIONS DU RAPPORT

Il serait excessif d'affirmer qu'aucun recours effectif n'est accessible aux étrangers privés de liberté en France. Néanmoins, les témoignages et observations recueillis par l'OEE illustrent le **caractère aléatoire de l'accès au juge et à un recours effectif pour cette catégorie d'étrangers**. Lorsque des procédures existent, elles sont loin d'être systématiquement engagées car nombre d'étrangers ne sont pas, *de facto*, mis en mesure d'exercer un tel recours contre leur éloignement. En outre, pour celles et ceux qui parviennent à présenter une requête ou à faire appel d'une décision, le recours n'est pas forcément effectif faute de présenter un caractère suspensif. Il existe manifestement une **inégalité des armes qui tient à l'urgence** dans laquelle est placé l'étranger, **à la privation de liberté, et au manque de moyens mis à disposition d'une population souvent isolée, sans grands moyens financiers et a priori non francophone**.

En pratique, l'isolement, la privation de liberté, les moyens limités de la défense, les procédures expéditives, l'absence de recours suspensif rendent le droit au recours irréalisable pour beaucoup d'étrangers. De même que, sur le papier, le séjour irrégulier n'est plus un délit et que les centres de rétention ne sont pas censés « relever de l'administration pénitentiaire », l'accès au juge n'existe que formellement, les moyens de l'exercer étant limités.

Parmi les constats les plus préoccupants de l'enquête, l'OEE a identifié :

- l'augmentation significative du nombre d'éloignements d'étrangers au cours des cinq premiers jours de leur rétention, soit avant toute audience devant le juge des libertés et de la détention, garant des libertés individuelles et de la régularité de la procédure ayant abouti à la décision d'éloignement ;

- la possibilité d'éloigner un étranger avant même que la cour d'appel ou la cour administrative d'appel saisie d'une demande d'effet suspensif ne se prononce ; le double degré de juridiction est pourtant une garantie déterminante dans l'appréciation du droit au recours effectif, d'autant plus dans le cadre d'une procédure d'urgence menée par un juge unique ;

- l'absence, dans de nombreux cas, de recours effectif devant la juridiction administrative : recours contre la seule décision de placement en rétention (sur la base d'une décision de retour exécutoire) ou encore contre les mesure de réadmission. De même pour les étrangers incarcérés faisant très fréquemment l'objet d'une mesure d'éloignement notifiée le vendredi après midi, dans un contexte ne permettant pas l'exercice d'un recours effectif ;

- la persistance de l'éloignement de demandeurs d'asile, y compris des primo demandeurs, avant toute audience devant la Cour Nationale du Droit d'Asile ;

L'absence de recours effectif a de multiples conséquences, notamment :

- sur les personnes qui en sont victimes : l'utilisation par les différents gouvernements de données statistiques dressant, chaque année, le bilan du nombre de personnes éloignées du territoire omet étrangement de préciser combien de personnes ont été libérées parce qu'un juge a invalidé la décision de l'administration, ou combien de personnes ont été éloignées sans que la légalité de la rétention ait été intégralement contrôlée. En outre-mer, l'absence de recours effectif conduit à des expulsions massives et sans discernement.

- sur les moyens mis en œuvre : des ressources financières et humaines très importantes, voire démesurées, sont mobilisées pour enfermer et expulser des personnes sans que soit garantie la légalité de ces mesures.

Mais l'un des **effets les plus préoccupants de ce dispositif inéquitable est certainement son impact sur l'image/la perception des étrangers en France**. La liberté individuelle des étrangers semble reléguée à l'arrière-plan, occultée par leur statut administratif de migrants sans titre de séjour.

L'Observatoire de l'Enfermement des Étrangers (OEE)

L'Observatoire de l'Enfermement des Étrangers s'est constitué en 2010. Ce collectif regroupe des associations et des syndicats aux expertises variées dans les domaines de l'accès à la santé, la défense des droits fondamentaux, la lutte contre le racisme, les droits des étrangers et des réfugiés, la privation de liberté, et propose une réflexion critique sur les conséquences de l'enfermement sur les personnes étrangères en France.

L'OEE est composé de 16 organisations :

- Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Étrangers (Anafé)
- Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture (ACAT)
- Avocats pour la Défense des Droits des Étrangers (ADDE)
- Comité pour la santé des exilés (Comede)
- Emmaüs France
- Fédération des associations de solidarité avec les travailleur-euse-s immigré-e-s (FASTI)
- Groupe d'Information et de Soutien des Immigré.e.s (GISTI)
- Groupement Étudiant National d'Enseignement aux Personnes Incarcérées (Genepi)
- La Cimade
- Ligue des droits de l'Homme
- Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples (MRAP)
- Observatoire du centre de rétention administrative de Palaiseau
- Revue *Pratiques*
- Syndicat de la Magistrature (SM)
- Syndicat de la Médecine Générale (SMG)
- Syndicat des Avocats de France (SAF)

Le Secours Catholique y a le statut d'observateur

Les membres de l'Observatoire :

- ♣ dénoncent la banalisation de l'enfermement administratif, et la pénalisation du séjour irrégulier comme mode de gestion des étrangers
- ♣ partagent les informations relatives aux entraves à l'exercice des droits par les étrangers enfermés ;
- ♣ établissent et/ou diffusent les témoignages sur les conséquences de l'enfermement et sur des situations conduisant aux violations des droits fondamentaux ;
- ♣ informent l'Observatoire de toute forme de partenariat institutionnel ou subvention publique en lien avec l'enfermement des étrangers et la défense des droits des étrangers privés de liberté ;

L'OEE organise des réunions publiques tous les deux mois afin d'informer et de proposer une réflexion critique sur les conséquences de l'enfermement sur les personnes étrangères en France.

Pour plus d'informations : <http://observatoireenfermement.blogspot.fr/>

Pour la réalisation de ce rapport, l'Observatoire de l'enfermement des étrangers a reçu le soutien de Open Society Foundations <http://www.opensocietyfoundations.org>

