

Inspection générale
des services
judiciaires

n°04-06

Inspection générale
de l'administration

n°PAM-05-004-01

Inspection générale
de la police nationale

n°06-3754

Inspection de la
gendarmerie
nationale

n°72/2DEF/GEND/
IGN/IASG

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

la garde des centres de rétention administrative.

Etabli par

Bernard JULLIEN

Administrateur civil
hors classe
Chargé de mission à
l'inspection générale de
l'administration

Françoise TOME

Inspectrice des services
judiciaires

Michel PIQUEMAL

Inspecteur général
de la police nationale

Colonel Hervé PODEVIN

Chargé de mission
à l'inspection de la
gendarmerie nationale

RESUME

La mise en rétention a fait son apparition au début des années 80 comme moyen de garantir la reconduite effective hors de nos frontières des étrangers en situation irrégulière, frappés d'une mesure d'éloignement.

Son développement s'est fait de façon empirique, au coup par coup, sans plan d'ensemble, dans des locaux qui n'étaient pas toujours adaptés à cet usage, et sans qu'aient été définies de façon rigoureuse les conditions à remplir ni les normes à respecter.

Depuis quelques années, les choses évoluent et l'on assiste à la mise en place d'un véritable régime juridique de la rétention administrative. Le décret du 19 mars 2001 a fixé les normes minimales sur le plan des conditions de vie et d'hébergement, exigences renforcées par le décret du 30 mai 2005. S'agissant des locaux, la réflexion a progressé pour donner naissance, l'expérience aidant, à un véritable référentiel immobilier. Deux décrets de 2004 ont modifié les règles d'attribution de compétences des juridictions administratives et judiciaires de manière à réduire les besoins de déplacement des retenus pour la présentation aux audiences. Sur un plan organisationnel interne, les chefs de centre ont vu leur rôle précisé et renforcé, des pôles de compétences sont apparus dans certains départements pour mieux coordonner l'action des préfetures, de la police et des parquets, tandis qu'au niveau central, un centre national de ressources était créé pour venir en aide aux différents acteurs de la chaîne de l'éloignement.

Ces réformes, pour importantes qu'elles aient été, n'ont pas fait disparaître les défauts du système, maintes fois décrits et analysés, qui pour l'essentiel demeurent :

- l'éparpillement des compétences entre plusieurs ministères (intérieur, défense, justice, santé, affaires sociales) et, pour ce qui concerne la garde et les escortes, entre une multitude d'intervenants (PAF, Sécurité publique, CRS, préfecture de police, gendarmeries territoriale et mobile, administration pénitentiaire)
- la complexité du droit applicable, avec ses deux ordres de juridiction et pour chacun d'eux, un double degré de juridiction, d'où la multiplication des instances juridictionnelles avec, à chaque fois, la nécessité de transférer les personnes retenues, parfois sur de longues distances
- la difficulté d'obtenir les laissez-passer des autorités consulaires, au terme de démarches lourdes et souvent vaines
- le rôle inégal joué par les préfetures dans la conduite des procédures d'éloignement, certaines n'ayant pas les moyens de suivre attentivement les dossiers, d'autres renonçant à assurer la représentation de l'Etat devant les tribunaux
- l'importance des effectifs de police et de gendarmerie affectés à la garde et aux escortes (en 2004, 1127 fonctionnaires et militaires pour un total de 917 places, soit 1,23 ETP par place, chiffres DEPAFI), doublé d'un manque d'expérience et parfois de motivation (personnels débutant affectés d'office en sortie d'école)
- la multiplicité des financements, conséquence de ce qui précède, et qui constitue un frein à l'introduction de techniques modernes de gestion.

Face à cet état de choses, la mission propose un certain nombre de mesures d'amélioration et de rationalisation, qui se situent pour la plupart dans le prolongement de réformes déjà entreprises, en distinguant les fonctions de garde et d'escorte.

La garde

Le nombre d'agents des forces de l'ordre affectés à la garde des retenus (y compris les tâches de direction) varie de 0,48 à 1,12 ETP par retenu selon les centres. La mission estime que ce taux pourrait être ramené en deçà d'un taux limite de 0,6 à 0,7, soit une économie de 114 ETP. La réalisation de cet objectif passe par :

- la poursuite et l'achèvement de l'informatisation des greffes avec la généralisation du suivi en temps réel de la situation des retenus et la production automatisée des statistiques ;
- l'amélioration du cadre immobilier, qui apparaît comme un élément essentiel, compte tenu du lien existant entre la plus ou moins bonne qualité de la conception architecturale d'un centre et ses besoins en personnels de garde. Pour les centres existants, des diagnostics sont à établir au cas par cas pour faire apparaître les économies réalisables en contrepartie d'un effort de mise à niveau. Les constructions neuves, mais aussi les opérations lourdes de rénovation, devraient être réalisées sur la base d'un cahier des charges national, voire d'un modèle unique et standardisé ;
- l'amélioration du confort et du niveau de prestations offerts aux retenus. De bonnes conditions d'hébergement répondent non seulement à un impératif moral mais aussi à des considérations pratiques ; en contribuant au calme et à l'apaisement des esprits, elles permettent de réduire les effectifs de garde. La mission recommande d'uniformiser les modes de gestion à travers notamment la centralisation des procédures de passation des marchés, le désengagement rapide de l'administration pénitentiaire, la normalisation du concours prêté par l'ANAEM, la mise en place d'activités de loisir pour lutter contre le désœuvrement, la refonte des conventions hospitalières... Grâce à la rationalisation des procédures d'achat, ces améliorations devraient pouvoir se faire à budget constant.

Les escortes

Pendant sa rétention, un étranger est amené à effectuer de nombreux déplacements pour des raisons administratives, judiciaires, sanitaires, chacun de ces déplacements nécessitant l'organisation d'escortes qui mobilisent au total près de 40% des effectifs de police et de gendarmerie affectés dans les centres.

Le principal obstacle à la rationalisation tient au fait que les principaux paramètres qui entrent en jeu échappent au contrôle de ceux qui organisent concrètement les escortes, à savoir, dans la majorité des cas, les chefs de centres. C'est pourquoi la mission propose :

- la délégation des compétences, pour la conduite des procédures juridictionnelles et consulaires, du préfet signataire de l'APRF vers le préfet du lieu de rétention et de celui-ci vers le chef de centre ; cette proposition, qui émane de la DLPAJ devrait permettre, entre autres avantages, d'optimiser l'organisation des déplacements des retenus ;
- une responsabilisation accrue des chefs de centre, doublée d'une incitation à réduire le format des escortes par une meilleure appréciation des risques au cas par cas ;
- la rationalisation du rôle des différentes unités de police lors de l'accompagnement à l'aéroport pour embarquement ;
- la renonciation au placement en local de rétention (et plus encore à la présentation de demandes de prolongation alors que l'étranger est placé en LRA)
- la poursuite de la concertation avec les autorités judiciaires pour la tenue des audiences.

Le centre de Calais-Coquelles ayant été doté d'une salle spécialement aménagée pour la tenue des audiences du JLD, conformément à la loi du 26 novembre 2003, il convenait d'en tirer les premiers enseignements, après 5 mois de fonctionnement. Si le bilan est très favorable pour le ministère de

l'intérieur, il doit être nuancé en raison des contraintes nouvelles mises à la charge du ministère de la justice. Au total, l'avantage budgétaire pour l'Etat semble assez limité. Cette formule n'est pas à écarter pour l'avenir mais il semble qu'elle doive s'envisager dans un cadre élargi et mutualisé: élargi aux juridictions administratives, et mutualisé par le regroupement de plusieurs centres sur le même site.

Ces différentes réformes, qui s'effectueraient à droit constant, pourraient être menées à bien dans des délais rapides, à condition d'être coordonnées par un chef de projet, placé sous l'autorité directe du secrétaire général du ministère de l'intérieur.

Au-delà de ce premier train de réformes, il existe d'autres mesures susceptibles de transformer en profondeur le fonctionnement des centres de rétention et d'en augmenter la productivité :

- le transfert complet des compétences pour le suivi des mesures d'éloignement du préfet du lieu d'interpellation au préfet du lieu de rétention
- la révision du schéma d'implantation des nouveaux centres en faveur d'unités de préférence localisées à proximité des ports et aéroports, principalement de Paris, Lyon et Marseille
- le remplacement d'une partie des policiers et gendarmes affectés à la garde des centres par des agents spécialisés, dont la formation serait plus proche de celle de travailleurs sociaux que de membres des forces de sécurité
- la transformation des CRA en centres de gestion autonomes dans le cadre d'un dialogue de gestion animé et contrôlé par l'administration centrale.

Ces différents sujets ne constituent pour l'instant que de simples pistes de réflexion. Ils devraient être étudiés de manière approfondie avant que l'on puisse conclure de manière certaine à leur utilité et à leur faisabilité.

SOMMAIRE

CHAPITRE LIMINAIRE : LES VICISSITUDES DE LA POLITIQUE DE RETENTION.....	7
1. Un système qui s'est développé de façon empirique.....	7
1.1 On a longtemps travaillé dans l'improvisation	7
1.2 On travaille aujourd'hui dans l'urgence.....	7
2. Un système qui s'est construit par défaut	8
2.1 Aucun ministère n'exerce de responsabilité pleine et entière	8
2.2 Au sein du ministère de l'intérieur, la compétence est partagée entre plusieurs directions	8
2.3 Parmi les services de police, aucun ne souhaite porter seul le fardeau	9
2.4 Au niveau du personnel, l'affectation en CRA est rarement volontaire	9
3. Un système d'une extrême complexité.....	9
3.1 Certaines formes de complexité sont inévitables.....	9
3.1.1 Les unes tiennent aux limites de la souveraineté française	9
3.1.2 Les autres relèvent du système juridique	10
3.2 D'autres complexités résultent d'un défaut de conception.....	11
3.2.1 Il n'existe aucun « modèle » de CRA.	11
3.2.2 Cette diversité est encore accrue par l'hétérogénéité du parc immobilier et du niveau de prestations offert	11
3.2.3 Les compétences sont enchevêtrées	12
3.2.4 Le « brouillage » budgétaire est réel.....	13
4. Un système qui fait parfois jusqu'à l'absurde la preuve de ses insuffisances.....	13
CHAPITRE I - LA RATIONALISATION DES TACHES DE GREFFE ET DE SURVEILLANCE	15
1. Le constat : des effectifs élevés, qui varient d'un centre à l'autre	15
2. Les propositions.....	16
2.1 Poursuivre l'informatisation des greffes.....	16
2.2 Reconduire directement les sortants de prison, sans passage par la rétention.....	17
2.3 Améliorer les conditions de vie et préciser le rôle des intervenants hors police.....	18
2.3.1 Optimiser le niveau des prestations par une meilleure gestion de la sous-traitance	18
2.3.2 Garantir la liberté de circulation dans le centre et favoriser le déroulement des visites.....	18
2.3.3 Lutter contre le désœuvrement.....	19
2.3.4 Préciser le rôle et les conditions d'intervention de l'ANAEM.....	19
2.4 Poursuivre l'adaptation du cadre immobilier dans un souci de facilité de garde et de maintenance.....	20
2.4.1 Les constructions neuves.....	20
2.4.2 Les extensions.....	22
2.4.3 Les centres existants	23
2.5 Prévoir le recours à des renforts extérieurs.....	23
3. L'impact en termes d'emplois des mesures proposées	23
CHAPITRE II – LA REORGANISATION DES FONCTIONS D'ESCORTE.....	24
1. Le constat	24
1.1 La problématique générale	24

1.2 Les principales causes administratives et judiciaires qui nécessitent un déplacement de l'étranger retenu	24
1.2.1 La nécessité d'obtenir un laissez-passer du consulat.....	24
1.2.2 La présence du retenu aux audiences des JLD ou de la cour d'appel	25
1.2.3 La présence aux audiences du tribunal administratif.....	25
1.2.4 L'OFPPRA	25
2. Les propositions.....	26
2.1 Les solutions techniques	26
2.1.1 Une fausse solution : l'externalisation de la conduite.....	26
2.1.2 Laisser la composition des escortes à l'appréciation des chefs de centre mais les inciter à en réduire le volume	27
2.1.3 Rationaliser l'intervention des différents services dans le cadre de la phase ultime de la reconduite.....	27
2.2 Les solutions qui touchent à une meilleure gestion de la mesure de placement	28
2.2.1 Réduire les contraintes de déplacement résultant d'une décision de placement provisoire.....	28
2.2.2 Réformer les greffes pour leur donner le moyen de suivre la procédure d'éloignement.....	28
2.2.3 Approfondir la concertation avec les autorités consulaires.....	29
2.3 Les solutions qui permettraient de réduire les besoins d'escorte pour assurer la présence de l'étranger aux audiences.....	29
2.3.1 La concertation pour l'organisation de l'audience.....	29
2.3.2. L'aménagement d'une salle d'audience à proximité du CRA: le principe, son application unique à Coquelles et ses limites	29
2.3.2.1. Le principe de la salle aménagée	29
2.3.2.2. L'exemple de Coquelles : son fonctionnement et le coût comparatif pour le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice.....	31
2.3.2.3. La salle d'audience dédiée au seul JLD: une solution imparfaite	35
2.3.3. La délocalisation d'une salle mutualisée : une solution d'avenir ?	36
2.3.4. Le recours à la visioconférence.....	37
3. Le bénéfice à attendre de ces réformes en termes d'effectifs	37
CHAPITRE III- LES PISTES DE REFLEXION A APPROFONDIR DANS L'OPTIQUE D'UNE REFORME PLUS RADICALE DE LA RETENTION ADMINISTRATIVE	38
1. Le transfert des compétences pour le suivi des mesures d'éloignement du préfet du lieu d'interpellation au préfet du lieu de rétention.....	38
2. La refonte du schéma directeur immobilier	39
3. Le recours à du personnel spécialisé dans les tâches d'encadrement et de surveillance des retenus	40
4. La constitution des CRA en centres de gestion dotés de l'autonomie budgétaire	41
CONCLUSION	43
OBSERVATIONS DES SERVICES	44
REPONSE DE LA MISSION AUX OBSERVATIONS DES SERVICES	51

CHAPITRE LIMINAIRE : LES VICISSITUDES DE LA POLITIQUE DE RETENTION

Il est d'usage de dire que la rétention est un maillon dans la chaîne de l'éloignement.

Malgré des efforts de rationalisation récents, le système demeure globalement très imparfait et les raisons de ces insuffisances sont à rechercher majoritairement dans la façon dont la politique de rétention s'est développée au cours des vingt dernières années.

1. Un système qui s'est développé de façon empirique

1.1 On a longtemps travaillé dans l'improvisation

La politique de rétention s'est développée ex nihilo, au cours des 20-25 dernières années, sans qu'ait été défini au préalable ce qu'était la rétention administrative, ni, a fortiori, un local de rétention (la seule définition connue jusqu'à ces dernières années étant qu'il s'agissait d'un local non pénitentiaire). Le système s'est donc construit au coup par coup, sans doctrine ni plan d'ensemble, au gré des opportunités foncières ou immobilières.

Depuis environ 5 ans, on assiste, il est vrai, à un effort tout à fait méritoire pour donner des bases plus solides et plus rationnelles à la politique de rétention : sur le plan juridique, en précisant les principes et les conditions d'exercice de la rétention (décrets du 19 mars 2001 et du 30 mai 2005), sur le plan immobilier, en définissant progressivement un référentiel-type, dont le meilleur exemple de concrétisation reste à ce jour le centre de Calais-Coquelles et dont devraient s'inspirer toutes les réalisations futures.

1.2 On travaille aujourd'hui dans l'urgence

La construction de nouveaux CRA se trouve désormais placée sous le sceau de l'urgence. L'objectif assigné aux forces de l'ordre et aux préfetures d'un doublement du nombre de reconduites effectives bute sur l'insuffisance du nombre de places en rétention. Cette dernière est déjà la cause principale d'échec des reconduites. Doubler le nombre d'étrangers éloignés ne signifie pas seulement doubler le nombre de mis en rétention, mais aussi allonger les durées de rétention (pour traiter les cas plus « difficiles », ce que reflète l'évolution de la législation). Ce ne sont donc pas 2 fois plus mais 4 fois plus de places dont il faudrait disposer à court terme pour remplir les objectifs ministériels (1).

(1) Ce calcul sommaire ne tient pas compte des possibilités, peut-être encore insuffisamment exploitées, de reconduite des étrangers sans rétention préalable, ni des efforts à poursuivre pour réduire les durées de séjour en rétention.

Pour résoudre cette équation difficile et faute de ressources budgétaires appropriées, les services du ministère de l'intérieur et du ministère de la défense sont contraints de se livrer à des exercices de programmation acrobatiques et changeants. Ils sont obligés d'accepter les opportunités qui se présentent sans pouvoir forcément se montrer très exigeants sur le choix de l'emplacement ni sur les souhaits de localisation géographique.

Tel centre, initialement voué à disparaître, se trouve maintenu en service, au prix de travaux coûteux d'amélioration et de mise aux normes, dont on ne sait pas toujours s'ils seront rentabilisés et sans que le résultat soit à la hauteur des espérances... L'entreprise de rationalisation des centres de rétention risque de ne pouvoir aller au bout de ses ambitions.

2. Un système qui s'est construit par défaut

2.1 Aucun ministère n'exerce de responsabilité pleine et entière

Le ministère de l'intérieur, normalement compétent pour l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, s'est volontiers accommodé d'un partage de responsabilités avec d'autres ministères : Défense (pour les escortes et la garde), Justice (pour la gestion hôtelière), Affaires sociales (pour l'accompagnement social), Santé (pour les soins). Défense mise à part – dont le concours est normal compte tenu de l'organisation de la sécurité dans notre pays -, ces démembrements de compétence sont source de complexité, sans justification ni profit. On en citera deux exemples :

- l'administration pénitentiaire a été chargée de la gestion hôtelière dans les CRA, alors que ces locaux sont expressément définis comme des locaux « non pénitentiaires » et que c'est un « métier » qu'elle a abandonné pour elle-même depuis longtemps dans ses propres établissements
- les agents de l'ANAEM (agence nationale pour l'accueil des étrangers et des migrations) relèvent du ministère des affaires sociales (DPM - sous-direction de l'accueil et de l'intégration) et figurent parmi les effectifs du programme LOLF « *accueil des étrangers et intégration* », alors que leur mission dans les CRA est de contribuer à l'éloignement.

2.2 Au sein du ministère de l'intérieur, la compétence est partagée entre plusieurs directions

Deux directions interviennent à titre principal dans la gestion et le pilotage de la politique d'éloignement : la DLPAJ et la DCPAF (s'y ajoutent la DMAT pour les préfetures et la DEPAFI pour l'immobilier). Chacune de ces directions dispose d'un bureau de l'éloignement. Cette dualité structurelle est discutable, même si elle est compensée depuis deux ans par la création d'une structure commune, le Centre national d'animation et de ressources (CNAR). Dans les départements, des pôles de compétence ont été créés par les préfets sur le même principe, dont celui de Lyon qui fonctionne à l'échelle de la région Rhône-Alpes, pour mieux coordonner les différents intervenants, services de police et bureaux des étrangers des préfetures, en particulier.

DLPAJ et DCPAF travaillent en bonne intelligence et collaborent avec la DEPAFI sur les nouveaux programmes immobiliers mais cela ne compense pas l'absence de « pilote » unique au niveau du ministère de l'intérieur, régulièrement soulignée par les différents rapports et missions d'inspection. La nouvelle mission donnée au CNAR devrait toutefois pallier ces difficultés.

2.3 Parmi les services de police, aucun ne souhaite porter seul le fardeau

La garde des centres a été répartie entre 5 services (PAF, SP, CRS, PP, Gendarmerie nationale), à la suite d'arbitrages parfois difficiles, n'excluant pas d'ailleurs des partages de tâches et des concours réciproques selon des règles plus ou moins compliquées.

Régulièrement, ressurgit l'idée d'une réunification du système sous la houlette de la PAF, qui est indiscutablement le service le plus spécialisé et le mieux qualifié. Mais cette idée se heurte à l'opposition résolue de la PAF elle-même, qui estime que cette fonction déséquilibrerait complètement son organisation et la transformerait en « administration pénitentiaire bis ». L'équilibre qui s'est instauré au fil du temps est donc plus un compromis par défaut qu'un partage des responsabilités entre administrations également motivées.

Il est vrai que la répartition des compétences dans notre système de sécurité publique justifie assez ce partage concernant une matière spécifique.

2.4 Au niveau du personnel, l'affectation en CRA est rarement volontaire

Au niveau des personnels de police, les vocations pour servir dans les centres de rétention sont rares : la majorité des affectations en CRA sont prononcées d'office en sortie d'écoles. C'est ce qui explique que la majorité des effectifs de gardiens de la paix dans certains centres (spécialement en région parisienne) soit composée de fonctionnaires débutants et d'adjoints de sécurité. A l'inexpérience s'ajoute pour certains le manque de motivation. Pourtant, les demandes de mutation ne paraissent paradoxalement pas plus élevées qu'ailleurs : un certain nombre d'agents sont sensibles à la régularité des horaires, à l'absence d'imprévus, organisent leur vie personnelle en conséquence et finissent par s'accommoder de leur situation...

Si l'on ajoute à ce tableau la réticence des maires à accepter un CRA sur le territoire de leur commune, on ne peut se défendre de l'impression selon laquelle la rétention est jugée à tous les échelons comme une tâche ingrate et peu valorisante, qu'on accepte faute de mieux. Cette impression est certainement injuste car les équipes de direction des centres se distinguent au contraire par leur haut degré de motivation et leur professionnalisme. Il n'en demeure pas moins que la revalorisation morale et symbolique de la fonction reste un objectif à poursuivre.

3. Un système d'une extrême complexité

3.1 Certaines formes de complexité sont inévitables

3.1.1 Les unes tiennent aux limites de la souveraineté française

La France ne maîtrise pas toutes les étapes du processus d'éloignement. Pour qu'un étranger soit reconduit, il ne suffit pas qu'il réunisse toutes les conditions ; encore faut-il qu'on puisse déterminer sa nationalité, que son pays dispose de structures étatiques et d'une représentation consulaire, qu'il accepte de le reconnaître comme son ressortissant... C'est toute la question de l'obtention des laissez-passer, qui non seulement est une des principales causes d'échec de l'éloignement (laissez-passer refusés ou délivrés dans des délais incompatibles avec le maintien en rétention), mais génère aussi de lourdes contraintes : obligation de présentation devant le consulat, rendez-vous difficiles à programmer, temps d'attente, horaires pas toujours

respectés, multiplication des tentatives auprès d'autres consulats, lorsque le premier consulat refuse de reconnaître son ressortissant... Certains consulats acceptent de se déplacer au centre mais c'est une mesure qui fait encore figure d'exception.

Compte tenu de la difficulté d'obtenir des laissez-passer pour certains pays, il s'opère de facto une sorte de sélection à l'envers. Certains centres opèrent un tri : bien qu'en principe ils n'y soient pas autorisés, ils admettent de préférence les étrangers ayant les meilleures « chances » de reconduite (détention de documents de voyage, appartenance à des nationalités dont les ressortissants sont volontiers reconnus par les autorités consulaires). Cela leur permet d'améliorer leurs indicateurs de performance (réduction de la durée moyenne de rétention, amélioration du taux de réussite). Les services de police ont tendance à faire de même au niveau des interpellations et les préfets y sont eux-mêmes incités lorsque les disponibilités sont insuffisantes en centres de rétention.

Cette succession de choix plus ou moins tacites tout au long de la chaîne de l'éloignement fait qu'au bout du compte les ressortissants de certaines nationalités ne sont plus éloignés.

3.1.2 Les autres relèvent du système juridique

Le droit de l'éloignement est un droit paradoxal, complexe, évolutif.

- paradoxal : l'étranger placé en rétention reste une personne libre, sur laquelle ne pèse aucune charge ; il n'est que momentanément « retenu », le temps nécessaire à l'organisation de son retour. Tout le paradoxe de la rétention tient dans ce principe. Devant le juge des libertés et de la détention (JLD), la procédure est civile même si elle emprunte des aspects au pénal, notamment parce que le JLD peut contester les conditions de l'interpellation et la régularité de la garde à vue.
- complexe : le droit français de la rétention l'est d'abord par la présence d'un double ordre de juridiction (administratif puisque l'éloignement est une mesure de police administrative, judiciaire en vertu de l'article 66 de la Constitution qui fait de l'autorité judiciaire le gardien des libertés). Il l'est aussi par la multiplicité des actes en cause : par exemple, l'arrêté de reconduite à la frontière (APRF) est distinct de la décision préfectorale de placement en rétention, chacun d'eux pouvant être contesté devant le tribunal administratif. Il l'est encore par la multiplicité des voies de recours (par exemple le juge se prononce à des moments précis sur les demandes de prolongation de la rétention, mais cela n'interdit pas à l'étranger de demander hors des audiences prévues et sur simple requête qu'il soit mis fin à sa rétention). Il l'est enfin par le luxe de règles qui entoure chaque acte de procédure et qui sont autant de causes possibles de nullité. Pour ne citer qu'un exemple : le délai de recours devant le juge administratif est de 48 heures (délai de jugement de 72 h), tout comme le délai de prolongation de la rétention: il peut en résulter un imbroglio juridictionnel sans qu'on sache, des deux contentieux, administratif et judiciaire, lequel doit précéder l'autre.
Comparé à nos principaux partenaires européens, le droit français de l'éloignement est certainement l'un des plus compliqués, sinon le plus compliqué qui soit.
- Evolutif et récent, ce droit est encore mal stabilisé. La jurisprudence de la Cour de cassation est encore peu développée, s'agissant de l'interprétation des nouvelles

dispositions modifiant l'ordonnance de 1945, et il arrive que des divergences d'analyse apparaissent entre cours d'appel.

3.2 D'autres complexités résultent d'un défaut de conception.

3.2.1 Il n'existe aucun « modèle » de CRA.

Chaque cas est un cas particulier. Les CRA sont tous différents les uns des autres :

- différents par la taille (Nantes : 8 pl. ; Hendaye : 15 ; Sète, Bordeaux, Rivesaltes, Strasbourg : 22-24 ; Rouen, Palaiseau, Toulouse, Lille, Nice : 38-40 ; Calais : 76 ; Lyon : 95 ; Roissy-Le Mesnil-Amelot, Vincennes : 140-145 (et bientôt peut-être 300-380)
- différents par la population accueillie : proportion variable de personnes retenues pour la première fois, de personnes ayant déjà connu la rétention, de sortants de prison... Fréquentation tantôt surtout locale, tantôt surtout nationale ;
- différents par les services responsables : pour la garde et les escortes : Sécurité publique (9 centres), Police aux frontières (5 centres), Préfecture de police (2 centres), Gendarmerie (3 centres), avec parfois des combinaisons diverses : Rouen (SP, PAF, CRS), Marseille (SP, PAF). Pour la gestion hôtelière, 13 centres sont administrés en totalité ou en partie par l'administration pénitentiaire, les autres directement par la police nationale.

3.2.2 Cette diversité est encore accrue par l'hétérogénéité du parc immobilier et du niveau de prestations offert

Pour les raisons rappelées plus haut, le parc est d'une extrême diversité. On y trouve d'anciens bâtiments militaires, des locaux portuaires, un hôtel reconverti. Les immeubles de création récente se répartissent en deux grandes catégories : les uns sont autonomes, spécialisés, les autres adossés, voire intégrés à une unité de police (commissariat, école).

Cette diversité est aussi d'ordre qualitatif. A mesure que les normes se précisaient, l'état du parc est apparu en décalage. Les conditions de rétention sont encore loin d'être partout satisfaisantes. Les échéances fixées pour la mise aux normes du bâti existant ont déjà dû être reportées par deux fois (20 mars 2004, puis 20 mars 2005, puis 31 décembre 2006). Les constatations faites par le rapport IGA/IGAS de juillet 2004 demeurent dans leurs grandes lignes valables (malgré des améliorations notables sur le plan de l'hygiène et du blanchissage des effets personnels) : alimentation présentant parfois des insuffisances, en quantité et en qualité, limitations très fortes à la liberté de circuler dans le centre, en particulier pour les femmes, absence ou très faible développement des activités de loisir ou de détente permettant de combattre le désœuvrement, rendu plus critique encore par l'allongement de la durée de rétention.

Le seul point de comparaison dont on dispose avec l'étranger concerne le Royaume-Uni, suite à une visite effectuée sur place par deux agents de la DLPAJ en mars 2003. Nos voisins anglais ont un système juridique beaucoup plus simple et moins protecteur que le nôtre. En contrepartie, ils mettent tout en œuvre pour que les retenus soient bien traités et bénéficient de prestations de qualité hôtelière (salles de sport, jeux, bibliothèque, magazines...).

Dans la plupart des centres, les équipements sportifs se limitent à un panneau de basket et dans certains d'entre eux, la détention de livres, journaux ou de matériel d'écriture est étroitement encadrée (risques d'incendie ou de dégradation par inscription sur les murs).

On pourrait dire, en schématisant, qu'il existe deux « modèles » ou deux conceptions de la rétention : un modèle britannique, simplificateur en matière de procédure mais très attentif au confort des étrangers, et un modèle français, très respectueux des droits mais qui laisse parfois à désirer au niveau des conditions de vie. On ne se hasarderait pas à choisir mais on se bornerait à constater, avec les auteurs du rapport IGA/IGAS, que tout est lié : la qualité de l'hébergement influe sur le niveau de tensions, qui lui-même se répercute sur les comportements et l'ordre public.

3.2.3 Les compétences sont enchevêtrées

Cet enchevêtrement s'explique par le fait que le ministère de l'intérieur a cherché à enrôler de plus ou moins bon gré d'autres acteurs, mais il a aussi d'autres causes plus subtiles :

- les ministères « collatéraux » ont tendance à minimiser leur contribution à une politique qu'ils n'estiment pas de leur ressort. Les crédits et les effectifs sont bloqués ou du moins ne suivent ni l'augmentation du nombre de CRA, ni l'extension des CRA existants, encore moins l'allongement des délais de rétention. Résultat: ce sont les services de police et de gendarmerie qui pallient les insuffisances constatées et réinvestissent leur domaine « naturel » : en somme, par exception à l'exception, on en revient subrepticement à l'organisation ministérielle normale.
- La compétence des préfets n'est pas non plus exempte de paradoxes.

Alors qu'ils exercent en dernière analyse la responsabilité du bon fonctionnement des centres, les préfets des départements d'implantation ne bénéficient en principe d'aucune priorité pour le placement des personnes interpellées dans leur département. En effet tous les CRA sont considérés comme formant un système national unique avec un mode de réservation commun, sans considération du lieu d'interpellation des étrangers.

Mais il y a plus problématique encore. La règle veut que le préfet signataire de l'APRF reste compétent jusqu'au terme de la procédure, règle encore rappelée par le décret du 30 mai 2005. Mais cette règle est de plus en plus battue en brèche. Comment un préfet peut-il valablement gérer toutes les phases d'un dossier d'éloignement, quand l'intéressé est hébergé à des centaines de Km? Les « petites » préfectures et celles qui ont peu d'étrangers reconductibles n'ont pas les moyens humains de se tenir informées de l'évolution des textes et de suivre le dossier des personnes placées en rétention. Elles ont parfois tendance à perdre de vue, sur le plan administratif, les étrangers placés dans un centre éloigné. Aussi ne faut-il pas exclure de déplacer la compétence du lieu d'interpellation vers le lieu de rétention ou plus exactement, du préfet interpellateur vers le préfet autorité de contrôle du CRA.

C'est une réforme qui est d'ailleurs déjà en marche avec les deux décrets de 2004 qui ont modifié les règles de compétence et donné, sous certaines conditions, compétence aux juridictions (TA et TGI) dans le ressort duquel se trouve le CRA. Certains CRA se

sont équipés pour suivre ces procédures. Mais ces réformes, excellentes dans leur principe, n'ont pas réponse à tout. D'une certaine façon, elles déplacent le problème puisqu'au lieu de transporter les étrangers, c'est maintenant au tour des agents des préfectures de se déplacer pour assurer la défense de l'Etat aux audiences, ce qu'ils ne font d'ailleurs pratiquement jamais.

Cette absence de représentation de l'autorité administrative aux audiences est d'ailleurs une des difficultés que les magistrats rencontrés par la mission n'ont pas manqué de souligner. Tous ont insisté sur la « perte de substance » du procès civil dans les procédures judiciaires lié au défaut de présence des services des préfectures alors, qu'à l'inverse, ils constatent une qualité bien meilleure des dossiers, lorsque la représentation de l'Etat est assurée (à Lyon par exemple, où le préfet a reçu délégation de plusieurs préfets de départements voisins.)

Une autre réforme récente est à citer, qui va également dans la bonne direction : c'est l'affirmation progressive du rôle du chef de centre, qui n'est plus seulement responsable d'une structure d'hébergement mais qui devient un élément moteur dans la procédure d'éloignement. Cette réforme est à poursuivre.

3.2.4 Le « brouillage » budgétaire est réel

Rien ne traduit mieux cet enchevêtrement de compétences que l'imbrication des canaux de financement au sein de la police nationale : les crédits destinés aux centres figurent au chapitre 34-41 art 27 du budget de l'intérieur. Mais ces crédits sont insuffisants ; ils sont donc complétés sur l'enveloppe des SGAP et sur celle des services territoriaux, rendant la lecture des chiffres inexploitable. C'est ce qu'exprime la Cour des comptes dans son relevé de constatations provisoires de juillet 2004 : « au total, il apparaît que la DGPN ne connaît pas le montant réel des dépenses engagées pour le fonctionnement des CRA dont ses services assurent pourtant la gestion à partir de crédits centralisés ».

Cette opacité, dans le contexte LOLF, n'est plus de mise. On en veut pour preuve le fait que la DEPAFI a été chargée de réaliser une étude pour déterminer le coût complet du processus d'éloignement. Cette étude, qui a demandé des mois de travail, est très instructive et il y sera fait allusion dans la suite de ce rapport.

L'éventualité d'une déconcentration de la gestion budgétaire sur les chefs de centre fait aussi partie des questions qui sont désormais posées.

4. Un système qui fait parfois jusqu'à l'absurde la preuve de ses insuffisances

Quelques exemples, relevés au cours du mois de novembre 2005, illustrent quelques uns des dysfonctionnements les plus marquants :

- 8 Chinois sont placés par le préfet du Lot-et-Garonne au CRA de Roissy-Mesnil Amelot. Au préalable, ils avaient été placés dans un hôtel réquisitionné pour servir de LRA et présentés devant le JLD pour la première prolongation de 15 jours. Ayant fait appel de l'ordonnance de prolongation, ils sont ramenés à Agen pour être présentés devant la CA d'Agen (escorte de 9 gendarmes). Rendez-vous est ensuite pris au consulat de Chine à Paris (escorte de 9 gendarmes). Arrivée au consulat, l'escorte apprend que le rendez-vous est annulé (la préfecture du Lot-et-Garonne avait oublié de prévenir le CRA) et reprogrammé pour le surlendemain.

- 2 ressortissants algériens et un Marocain sont placés au CRA de Roissy par le préfet du Var. Après présentation devant le JLD de Meaux pour prolongation, les 2 Algériens doivent être ramenés à Nice pour être présentés devant le consul d'Algérie et le Marocain devant le consul du Maroc à Marseille. Organisation de deux transferts par voie ferrée, escorte de 4 gendarmes chaque fois.
- Sur 5 Egyptiens placés au CRA de Roissy par la préfecture des Yvelines, un seul est reconnu par le consulat d'Egypte. Il refuse d'embarquer. Les 4 autres sont maintenus en rétention jusqu'à l'expiration de la durée légale sans qu'aucune autre procédure ne soit entreprise.
- Un étranger est placé par le préfet de Moselle au CRA de Rouen, celui de Roissy étant complet, alors qu'au même moment plusieurs places y étaient occupées par des retenus en provenance de Normandie. Raison de ce chassé-croisé : à la différence de celui de Roissy, le CRA de Rouen n'assure pas les escortes extérieures au département ; celles-ci restent à la charge du service interpellateur. Ces derniers ont donc intérêt à placer d'emblée à Roissy, même si le trajet initial est plus long, pour ne pas avoir à reprendre ensuite « leurs » retenus.
L'étranger en question étant passé en LRA et ayant fait appel de l'APRF devant le TA de Strasbourg, il a fallu que la sécurité publique de Moselle aille le rechercher à Rouen (escorte de 3 policiers), le conduise à Strasbourg, le ramène à Rouen, puis aille de nouveau le chercher à Rouen pour le ramener à Roissy avant de regagner Metz.

Ces exemples ne sont pas rares et pourraient être multipliés.

La politique d'éloignement apparaît donc d'une grande complexité, ce qui fait peser sur la rétention de lourdes contraintes juridiques et organisationnelles. Il n'appartient pas à la mission de se prononcer sur les simplifications qui pourraient être apportées au droit de l'éloignement (telles que l'institution d'un ordre unique de juridiction). Elle n'a pas été mandatée à cet effet. Elle se limitera donc, dans la suite du rapport, aux questions d'organisation proprement dites. Une première série de propositions, relativement faciles à mettre en œuvre (chapitres I et II), visent à réduire le coût de fonctionnement des centres. D'autres réformes, plus fondamentales, et pouvant aller jusqu'à la remise en cause de certains principes « fondateurs », sont ensuite évoquées dans le chapitre III.

CHAPITRE I - LA RATIONALISATION DES TACHES DE GREFFE ET DE SURVEILLANCE

En raison du nombre de personnes concernées et de la durée moyenne de séjour (10 à 11 jours), la surveillance des centres de rétention présente une complexité supérieure à celle de toutes les autres missions de garde assurées par les personnels de police et de gendarmerie. Elle est plus complexe aussi que la surveillance des détenus car l'étranger en rétention reste un homme libre, auquel on ne peut appliquer les mêmes mesures de coercition que celles en usage en milieu carcéral.

1. Le constat : des effectifs élevés, qui varient d'un centre à l'autre

Selon la nature des services ayant en charge la gestion des centres (PAF, SP, PP, Gendarmerie), on observe une forte disparité dans le volume des effectifs affectés à la surveillance.

Ainsi, pour les 7 centres visités par la mission :

CRA	Effectifs (en ETP)			Total	Capacité	Ratio
	Direction	Greffe	Surveillance			
- Bobigny	3	2	20	25	52 places	0,48
- Calais	2	4	48	54	75 places	0,72
- Mesnil-Amelot	3+5	9	91	108	156 places	0,69
- Lyon	4	8	66	78	120 places	0,65
- Palaiseau.	2	4	34	40	40 places	1
- Vincennes	4+8	5	147	164	146 places	1,12
- Rouen	2	4	35	41	38 places	1,08

- La direction

Les effectifs de direction sont à peu près comparables d'un centre à l'autre : un chef de centre assisté d'un ou de deux adjoints. Dans quelques centres, le secrétariat est assuré par un personnel particulier, c'est le cas au Mesnil-Amelot (5) et à Vincennes (8) où les effectifs sont les plus importants. Dans la majorité des cas le chef de centre est un fonctionnaire du corps de commandement (commandant ou capitaine pour la police nationale) ou un officier (capitaine pour la gendarmerie nationale). La sécurité publique a fait désigner sur deux sites un commissaire de police en qualité de chef de centre, l'adjoint exerçant effectivement les fonctions. Cette pratique ne paraît pas de bonne administration.

- Le greffe

La gestion des dossiers administratifs, généralement appelée « greffe », est supervisée par l'adjoint au chef de centre, et assurée en grande majorité par des personnels actifs dont les

effectifs varient assez sensiblement en nombre selon la taille des centres : 2 à Bobigny, 9 au Mesnil-Amelot ; on peut assez logiquement en trouver l'explication non seulement dans la taille du centre mais aussi dans la nature des interventions, puisque certains greffes travaillent à l'échelle nationale, avec un grand nombre de préfectures concernées et que d'autres reconstituent entièrement le dossier du retenu avant de le présenter au juge des libertés et de la détention.

On peut regretter que le travail des greffes : prise en charge des nouveaux arrivants par la tenue de registres, mise en œuvre de procédures administratives (recours, présentations aux magistrats), mise en action des escortes, établissement des statistiques... ne soit quasiment assuré que par du personnel actif. Certains actes ne requièrent aucune compétence ressortissant de la qualité de policier ou de gendarme et pourraient être exécutés par du personnel « civil ». En toute hypothèse, une mixité actifs/administratifs à hauteur de 50% ne nuirait en rien à la qualité du travail effectué. Si l'idée d'un pôle administratif devait voir le jour, cette lacune pourrait être comblée aussi par l'arrivée de personnels en provenance des préfectures.

- La surveillance

On peut lister un certain nombre de tâches qui incombent au personnel de garde : les patrouilles extérieures et intérieures, la surveillance des écrans vidéo, les palpations de sécurité sur les entrants et sur les visiteurs, la fouille des bagages et la surveillance du local où ils sont entreposés, l'aide aux extractions et la mise en chambre des retenus, l'ouverture des accès et l'accueil des visiteurs (famille, avocats, consuls...), la consultation des fichiers, la surveillance des réfectoires et des locaux médicaux, la surveillance du rasage....

Toutes ces tâches demandent des effectifs d'autant plus nombreux que certaines d'entre-elles ne peuvent être groupées et font l'objet d'un traitement individualisé. Or, c'est la simultanéité des charges qui crée les problèmes d'effectifs auxquels ont à faire face les chefs de centre.

Les effectifs consacrés à la mission de surveillance ne diminuent pas proportionnellement quand la taille du centre augmente. Un fonctionnaire garde un retenu à Vincennes alors qu'il en garde presque trois à Bobigny. Si l'on n'observe pas d'économies d'échelle, on n'observe pas de « déséconomies » d'échelle non plus. Les trois ratios les plus faibles : 0,65 à Lyon, 0,69 au Mesnil-Amelot, 0,72 à Calais concernent des centres de plutôt forte capacité. La raison des différences constatées est à rechercher ailleurs : dans les particularités propres à chaque centre (situation géographique ou immobilière...), sans doute aussi dans les pratiques et les règles d'emploi propres à chaque service.

Si l'on excepte Bobigny, positionné au sein du commissariat de police, dont la configuration des locaux et les améliorations apportées à la sécurité passive à la suite de fuites qui étaient intervenues peu après l'ouverture du Centre ont favorisé le parti pris de mettre en place un dispositif de garde allégé tout en assurant une sécurité de très bon niveau, on observe que les coefficients d'encadrement varient de 0,65 à 1,12.

2. Les propositions

2.1 Poursuivre l'informatisation des greffes

La complexité de la procédure d'éloignement et son traitement par différentes parties prenantes a révélé la nécessité de se doter d'une application informatique performante capable d'apporter à la fois une cohérence dans le suivi des procédures des préfectures et dans la gestion des différents centres par les services de police et de gendarmerie.

La mise en place du logiciel SUICRA (Suivi des Centres de Rétention Administrative- géré par la DLPAJ), avait entamé le processus d'informatisation des procédures d'éloignement qui s'est poursuivi par le développement de diverses applications : SIRSEI (Système Informatisé en Réseau de Suivi des Etrangers Incarcérés), SUEDEE (Suivi des Etrangers Devant Etre Eloignés), et GESTEL (Gestion de l'Eloignement par la DCPAF).

Le regroupement de ces programmes en un seul projet dénommé ELOI est en cours d'expérimentation. Il a pour but de donner une meilleure lisibilité à la procédure d'éloignement, d'homogénéiser les pratiques et la gestion des places en centres de rétention. Il permettra, in fine, de réduire les coûts induits en limitant au strict nécessaire les différents échanges entre tous les intervenants puisqu'une consultation de l'application donnera les renseignements nécessaires à la poursuite de la procédure sans qu'il soit besoin de ressaisir des données comme c'est le cas actuellement.

Il devra permettre aussi de répondre à tous les besoins exprimés par les centres et notamment de déclencher automatiquement les alertes pour que les différents délais et procédures soient respectés et établir automatiquement les états statistiques demandés. En contrepartie, les logiciels anciens devront être abandonnés.

Outre le confort apporté dans la gestion du suivi des dossiers, la généralisation de ELOI devrait favoriser une évolution à la baisse de l'effectif des greffes les plus importants ; l'effectif des greffes qui représente environ 8% de l'effectif total, devrait suivre la même évolution que les effectifs de surveillance.

2.2 Reconduire directement les sortants de prison, sans passage par la rétention

Les détenus faisant l'objet d'une mesure d'éloignement doivent systématiquement pouvoir être reconduits dès leur élargissement sans avoir à passer par un centre de rétention. Ce n'est malheureusement pas assez souvent le cas. Cette situation génère un travail inutile qui aurait pu sans difficulté majeure être traité en amont puisque ces personnes font l'objet d'un suivi particulier notamment au moyen de l'application informatique SIRSEI. Sans faire de généralité, on peut en outre dire que cette population habituée au milieu carcéral pose des problèmes d'intégration dans un centre de rétention où les règles de vie sont tout autres.

Cette situation doit trouver une solution rapide pour peu que les autorités préfectorale, judiciaire et pénitentiaire établissent les liens nécessaires. C'est le cas à Lyon où un protocole a été signé entre le préfet, le procureur de la république et le directeur des maisons d'arrêt pour traiter les dossiers de détenus faisant l'objet d'une mesure d'expulsion. Le régime actuel de la détention permet en effet de savoir, compte tenu des remises de peine, à quelle date exacte le détenu sera élargi. Il est donc facile de procéder durant la détention à toutes les démarches permettant l'éloignement sans qu'il soit nécessaire de passer par la « case » rétention.

Les avantages sont multiples : gain de place dans les centres, coûts d'éloignements diminués, davantage de temps pour les demandes de laissez-passer, réduction des risques de troubles dus à la mixité de la population des centres.

2.3 Améliorer les conditions de vie et préciser le rôle des intervenants hors police

2.3.1 Optimiser le niveau des prestations par une meilleure gestion de la sous-traitance

Un bon niveau de confort et des conditions d'hébergement correctes contribuent au calme et à l'apaisement des tensions. Depuis le rapport IGA/IGAS de juillet 2004, des améliorations ont pu être constatées au niveau de l'hygiène (les draps sont renouvelés toutes les semaines, les couvertures à chaque changement d'utilisateur, un peu partout se mettent en place des systèmes de blanchissage des effets personnels, ce qui paraît cohérent avec l'allongement de la durée de rétention).

L'alimentation, en revanche, semble ne pas toujours répondre aux attentes des retenus, sans que cela paraisse lié au coût des prestations fournies. Les prix facturés varient fortement d'un centre à l'autre, même quand il s'agit du même fournisseur (Cas de APETITO qui dessert simultanément les CRA de Bobigny, Paris, Roissy et la ZAPI de Roissy). Ils sont parfois élevés, sans que cela soit l'assurance d'un meilleur niveau de prestations. Il arrive que des chefs de centre se plaignent de la qualité du service (en particulier le week-end), lors même que les tarifs pratiqués sont élevés (près de 20 € par jour et par personne). Le problème vient, semble-t-il, de ce que ces marchés sont négociés localement par des services de préfecture ou par des SGAP qui ne sont pas nécessairement spécialistes de la restauration collective et ne traitent pas toujours des quantités suffisantes pour pouvoir négocier.

Il faut donc recentraliser la conclusion de ces marchés, sur la base de cahiers des charges nationaux (ce qui n'interdit pas d'ailleurs d'associer les chefs de centres concernés, ni de faire appel à des fournisseurs locaux). Il devrait en résulter une amélioration sensible de la qualité des repas, à prix constants.

2.3.2 Garantir la liberté de circulation dans le centre et favoriser le déroulement des visites

Les locaux doivent être aménagés pour que les retenus puissent aller et venir dans le centre avec le minimum de contraintes. Le principe, c'est la liberté de circulation. La zone de rétention doit permettre l'accès libre aux différentes parties communes selon les modalités et pendant les horaires définis dans le règlement intérieur du centre porté à la connaissance des étrangers. Ce principe ne fait pas obstacle à la possibilité de sectoriser la rétention pour permettre d'exercer une surveillance efficace et d'éviter, en cas d'incident, d'avoir à faire face à des groupes trop importants. Une sectorisation bien conçue devrait pouvoir isoler des populations d'une quarantaine d'étrangers, mettre dans des secteurs de vie séparés les femmes bien sûr, mais aussi les familles. Or, la configuration actuelle des centres ne permet pas toujours de répondre aux critères ainsi définis et notamment il n'existe bien souvent qu'un lieu unique où se prennent les repas. Les zones de promenade ne doivent pas être trop exiguës et donner, lorsque la fréquentation est forte, une impression de surpopulation.

Il faut ouvrir à l'intérieur, mais aussi vers l'extérieur en favorisant les visites des familles notamment. Pour cela, il faut d'abord implanter les centres dans des lieux desservis ou reliés facilement à des réseaux de transports en commun. Cela permet aux familles de pouvoir se déplacer facilement mais également à l'étranger de quitter le centre dans de bonnes conditions s'il est mis fin à sa mesure de rétention.

Certains centres, à cause de leur situation géographique, sont soumis à une forte pression due aux nombreuses demandes de visites qu'ils reçoivent. L'exiguïté des locaux ne permet pas d'accueillir les visiteurs dans de bonnes conditions ni de réserver des temps suffisants à

chacun d'eux. Il n'est pas rare que le temps soit compté et que les entrevues soient réduites à quinze minutes. Outre la frustration que le visiteur (qui peut venir de loin) et le visité peuvent en éprouver, des tensions peuvent en résulter et des risques pour la discipline interne.

Il faut aussi noter qu'au-delà de l'aspect humanitaire, une bonne organisation des visites peut être une source de renseignements utiles au travail d'enquête, notamment dans la lutte contre les filières (passeurs, proxénètes...).

2.3.3 Lutter contre le désœuvrement

Le décret du 30 mai 2005, en son article 13, détermine les normes auxquelles doivent répondre les centres de rétention. Il prévoit qu'au-delà de 40 personnes une salle de détente est mise à la disposition des personnes retenues. Tous les chefs de centre s'accordent à penser que cette norme constitue un minimum et qu'il convient d'aller au-delà pour obtenir une atmosphère calme et détendue. Il n'échappe à personne que la population qui fait l'objet d'une mesure de contrainte la subira d'autant mieux qu'elle évolue dans un environnement jugé peu hostile.

Une ambiance de vie apaisée et sereine facilite le travail de surveillance et allège les charges qui pèsent sur les personnels de garde.

Beaucoup d'améliorations ont été apportées sur certains sites : jeux collectifs, télévision dans les chambres... mais il reste que ces avancées sont soumises à l'appréciation de la direction des centres. Des divergences de vues se font jour ; certains estiment que la télévision dans les chambres favorise la fixation des personnes et donc le calme ; d'autres préfèrent la télévision dans un lieu collectif de façon à surveiller les allées et venues et mieux contrôler l'ambiance. Il y a malheureusement encore des centres où rien n'est proposé et où pour éviter d'hypothétiques dégradations (graffitis – risque d'incendie...), on limite l'accès à des pratiques aussi simples que la lecture ou l'écriture.

Enfin, des circulations dégagées, des revêtements de sols et de murs dont les matériaux et les couleurs auront fait l'objet d'un choix judicieux participent à créer un environnement qui se démarque de l'univers carcéral auquel on ne manque pas de penser dans certains sites (Vincennes notamment).

2.3.4 Préciser le rôle et les conditions d'intervention de l'ANAEM

L'Agence nationale pour l'accueil des étrangers et des migrations est officiellement chargée d'informer, de soutenir moralement les étrangers placés en centre de rétention, et de les aider à préparer matériellement leur départ.

Mais la convention prévue par le décret du 19 mars 2001 puis par celui du 30 mai 2005 n'a pas été signée (une convention est en préparation à Direction de la population et des migrations du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement). Les fonctions confiées à ces personnels n'ont jamais été définies et leur doctrine d'emploi jamais clarifiée. A l'évidence, il se mêle des tâches de conseil impliquant un certain niveau de qualification et des tâches matérielles, qui pourraient être confiées à d'autres agents.

Les moyens de l'agence n'ont pas suivi, comme il est dit plus haut, et ne sont plus aujourd'hui en rapport avec les tâches à effectuer. Ils représentaient en 2004 19,3 ETP pour un budget de 740 000 € (coût moyen : 38 000 €, données DEPAFI). Certains centres ne bénéficient d'aucune présence de l'ANAEM (Rouen, Palaiseau), d'autres de seulement quelques heures

par semaine. Ce sont évidemment les services de police et de gendarmerie qui comblent, dans la mesure de leurs moyens, les lacunes du système.

Il conviendrait de clarifier cette situation :

- soit l'ANAEM voit son rôle précisé et renforcé par le biais d'une convention cosignée par le ministère de l'intérieur et celui des affaires sociales,
- soit le ministère des affaires sociales se désengage totalement et la mission est reprise par l'intérieur et la défense avec du personnel adapté (agents administratifs, ADS, Réservistes de la gendarmerie, gendarmes auxiliaires...)

Des autres intervenants extérieurs, il y a moins à dire :

- la CIMADE (Comité intermouvements auprès des évacués) intervient au titre de l'information des retenus sur leurs droits. Son budget annuel est de 1 869 000 € pour 33,6 ETP, ce qui représente un coût unitaire par agent de 55 600 € (coût moyen d'un policier ou d'un gendarme en CRA : 43 000 €, données DEPAFI). La convention doit être renouvelée par appel d'offres à partir de janvier prochain. Les rapports entre les chefs de centre et les représentants de la CIMADE sont courtois mais distants. L'intervention de la CIMADE se situe essentiellement sur le terrain de l'assistance juridique ; elle peut conduire à la formulation d'observations sur les conditions matérielles de rétention mais n'influe pas directement sur le fonctionnement des centres. Aussi la mission considère qu'elle n'entre pas dans son champ d'investigation ;
- la présence médicale est assurée dans le cadre de conventions passées avec des établissements hospitaliers. Le niveau de soin est jugé généralement bon, réserve faite de la présence infirmière, limitée dans les petits centres à quelques heures par jour, ce qui oblige les policiers et gendarmes de permanence à procéder à la distribution des médicaments. Par ailleurs les coûts de santé par retenu varient d'un centre à l'autre du simple au triple. Il y aurait donc intérêt à ce que le ministère de la santé procède, en liaison avec celui de l'intérieur, à une remise à plat du dispositif. Un groupe de travail a été créé au ministère des affaires sociales pour réfléchir à une adaptation des normes aux évolutions récentes.

2.4 Poursuivre l'adaptation du cadre immobilier dans un souci de facilité de garde et de maintenance

Il existe un lien très fort entre la qualité de la conception architecturale des centres et le volume des effectifs nécessaires à leur garde. Toute erreur de conception immobilière se traduit immanquablement par des frais de garde supplémentaires.

2.4.1 Les constructions neuves

Pour les constructions neuves, l'administration de la police nationale dispose maintenant d'un référentiel complet. Il s'agit du cahier des charges élaboré à partir de l'expérience de Calais, corrigé pour tenir compte de certaines erreurs constatées, et qui a servi lors des dernières consultations (Toulouse, Marseille, Lille, Orly...).

Ce cahier des charges pourrait peut-être encore s'enrichir par une réflexion collective entre toutes les parties prenantes et s'imposer comme la référence unique à tous les maîtres

d'ouvrage, Gendarmerie comprise, et ce, quel que soit le mode juridique d'exécution (régie directe, CRAEM...);

A cet égard, il semble nécessaire à la mission d'audit d'insister sur un certain nombre de points. En particulier :

- *la sécurité passive* : c'est une évidence qui a eu du mal à s'imposer : un centre de rétention doit être conçu de façon qu'on ne puisse s'en échapper, sans qu'on ait besoin pour cela de recourir à des gardes statiques. Soit c'est le bâtiment lui-même qui fait office de barrière (selon le principe du cloître), soit on place une clôture périphérique (grillage, barrière infrarouge...), cette clôture devant être alors masquée de l'extérieur (rideau de verdure...)

- *la modularité* : c'est un principe essentiel : le bâtiment doit être modulaire, voire modulable, en unités de vie séparées (dotées chacune de tous les équipements nécessaires : hébergement, restauration, loisirs...), pour éviter d'avoir à gérer des rassemblements de plus de 40 ou 50 personnes à la fois.

Aujourd'hui, le concept de modularité ne paraît pas suffisamment exploité. Les zones d'hébergement dites « autonomes » qui figurent au référentiel immobilier ne sont pas véritablement indépendantes les unes des autres. Dans tous les lieux visités par la mission, les personnes retenues se déplacent librement pendant la journée dans l'ensemble du centre, notamment au moment des repas puisqu'il n'existe qu'un seul réfectoire. La possibilité d'isoler chaque « quartier » en cas de trouble est prévue mais elle risque d'intervenir trop tard. De ce fait, l'effectif minimum à maintenir pour la garde doit être calculé en fonction, non pas de la taille de chaque zone, mais de la taille globale du centre.

- *l'organisation optimale des circulations* : à l'intérieur de chaque unité de vie, la circulation doit rester libre, de jour comme de nuit. Mais la sortie, toujours individuelle, du retenu de l'unité de vie où il est affecté pour se rendre dans les locaux communs (visites, infirmerie, avocat, CIMADE...) doit pouvoir se commander à distance, soit par vidéo associée à un interphone (Calais), soit par badge magnétique individuel (Lyon)

- *la surveillance centrale associée à la vidéosurveillance* : tout centre devrait comporter un poste central vitré ; mais contrairement à ce qu'on observe parfois (Palaiseau), ce poste ne doit pas être fait pour surveiller les locaux d'hébergement, mais les locaux communs et les déplacements des retenus dans ces locaux (sinon, on en vient à faire escorter individuellement les étrangers lorsqu'ils se rendent à l'infirmerie, lorsqu'ils reçoivent des visites...)

- *l'application de la réglementation ERP* : il semble que la réglementation ne soit pas parfaitement définie. La DDSC assimile les CRA à des ERP de 5^{ème} catégorie. La mission considère qu'à tout le moins les bâtiments doivent être conçus pour permettre l'évacuation à l'air libre immédiate de tous les retenus depuis le poste central.

- *le choix des matériaux* : il doit s'agir de matériaux inaltérables (type parpaings bruts), incassables (sanitaire inox), indémontables (robinetterie encastrée), robustes (grilles, interrupteurs, gâches électriques...), faciles d'entretien. Le mobilier est à boulonner au sol (pas de chauffage par le sol).

Une fois le modèle de CRA arrêté, il s'agirait de passer à la phase « industrielle ». Tous les nouveaux CRA devraient être réalisés sur la base du même cahier des charges. Les études architecturales ne devraient plus intervenir que pour l'adaptation au site. Il serait même recommandable qu'un seul marché soit passé pour la réalisation simultanée de plusieurs CRA, chaque fois que cela est possible.

2.4.2 Les extensions

Pour les opérations lourdes d'extension-rénovation, il convient évidemment d'appliquer les mêmes normes que pour les constructions neuves, puisqu'il s'agit de bâtiments promis à une longue durée de vie ; ces projets doivent donc être examinés avec une particulière rigueur. S'il apparaît, en définitive que le projet final n'offre pas le même standard de confort ni le même niveau d'efficacité qu'une construction neuve, sans doute convient-il de surseoir à son exécution et de chercher des solutions alternatives. Il faut à tout prix éviter que des solutions hâtives ne grèvent pour des années l'emploi des personnels de police et de gendarmerie.

Dans le délai imparti, la mission a visité 4 chantiers et n'a pu se défendre d'éprouver un certain nombre de craintes. Vouloir à tout prix faire évoluer un bâtiment existant mal conçu et mal adapté risque d'aboutir à des solutions bâtarde et peu fonctionnelles, coûteuses en terme d'exploitation.

Par exemple :

- à Roissy-Mesnil-Amelot : la nouvelle clôture extérieure, d'un coût de 0,5 M€, va certes permettre la suppression des gardes statiques (même si la disposition des lieux ne permet pas la pose d'une barrière infra-rouge), mais ne fera pas disparaître les grillages. Le transfert des services administratifs dans des « Algeco » n'améliorera en rien la circulation des retenus...
- à Rouen : le nouveau bâtiment et l'ancien sont disposés côte à côte ; les zones de vie n'ont pas été réorganisées autour des fonctions centrales ; le poste de garde est aveugle et ne permet aucune surveillance directe...
- à Lyon : le réfectoire est excentré ; l'accès aux locaux communs suppose la traversée de l'espace de promenade ;
- mais c'est Vincennes qui cumule le plus de handicaps : structures massives, en enfilade, non modulables ; cour de promenade peu engageante ; surveillance malaisée...

Pour Roissy et pour Lyon, on peut supposer que les structures existantes seront déclassées un jour, avec l'ouverture de nouveaux centres. Mais pour Vincennes, la question qui se pose est de savoir s'il ne vaudrait pas mieux stopper immédiatement la réalisation en cours : poursuivre a minima la rénovation du second bâtiment, recourir à des éléments préfabriqués..., en attendant le lancement d'un nouveau projet, à Vincennes si les contraintes d'urbanisme ne sont pas insurmontables, ou ailleurs en région parisienne.

2.4.3 Les centres existants

S'agissant enfin des centres existants appelés à demeurer en l'état, des travaux d'amélioration devront être entrepris, au cas par cas, afin de rendre les installations plus sûres et réduire les coûts de surveillance. La mission ne peut faire à ce stade qu'une proposition de méthode. Il conviendrait d'établir pour chaque centre un diagnostic bâtimentaire et de mettre en regard du coût d'investissement l'économie réalisable ou escomptée en terme de personnel. Par exemple, à Calais, il devrait être possible de chiffrer, en gain de temps-fonctionnaire et en gain de maintenance, l'économie attendue d'un renouvellement complet de toutes les serrures automatiques, qui se sont révélées défectueuses à l'usage.

2.5 Prévoir le recours à des renforts extérieurs

Autant l'emploi de forces mobiles, de manière permanente, pour la garde des centres est discutable, autant il paraît judicieux de prévoir et d'organiser à l'avance la possibilité de faire appel à des renforts extérieurs en cas d'incident.

L'emploi permanent de forces mobiles n'est pas satisfaisant. Ce sont des forces qu'il est difficile (Rouen) ou impossible (Roissy) de fidéliser et qui n'acquièrent une certaine aisance que lorsque arrive le moment de la relève, qui coûtent plus cher (IJAT), dont l'emploi manque de souplesse (elles se déplacent par unités constituées) et peut même soulever des problèmes de principe (port de l'arme individuelle). Quant à l'idée que ces forces puissent être, en cas de besoin, réaffectées à d'autres missions, elle relève de la fiction : lors des événements récents en Seine-Saint-Denis, pas un gendarme mobile n'a été retiré du CRA de Roissy pour être affecté à des missions de maintien de l'ordre.

En revanche, il est indispensable que les chefs de centre puissent disposer rapidement de renforts en cas de besoin et que des procédures soient organisées à cet effet. C'est une condition essentielle pour réduire les effectifs sans baisser la garde.

3. L'impact en termes d'emplois des mesures proposées

La mission estime que si toutes les mesures précédemment décrites étaient mises en œuvre, on pourrait parvenir à d'importantes réductions d'effectifs. Des objectifs précis devraient être fixés à chaque centre, en tenant compte de sa situation de départ :

- les centres dont le « taux d'encadrement » est inférieur à 0,6 conserveraient ce taux
- ceux qui sont proches de 0,7 devraient évoluer vers un taux de 0,6
- tous ceux qui sont au-dessus de 0,7 devraient réduire leurs effectifs pour atteindre le taux de 0,7
soit un taux moyen d'environ 0,65.

Si l'on appliquait cette norme aux données de 2004, le besoin en effectif de garde serait de : $917 \times 0,65 = 596$ ETP, au lieu de 710 (chiffre DEPAFI).

L'économie serait en terme de masse salariale de : $43\ 000 \times 114 = 4,9$ M€.

CHAPITRE II – LA REORGANISATION DES FONCTIONS D’ESCORTE

1. Le constat

1.1 La problématique générale

Un retenu est amené, en moyenne, à effectuer au moins 3 déplacements, voire plus (6 à 7 d’après le CRA de Vincennes qui reçoit des nationalités très diverses), selon sa situation administrative, judiciaire ou sanitaire. Les escortes organisées à partir des centres ont mobilisé en 2004 417 ETP. Leur coût moyen s’établit à 747 € par retenu.

Le coût élevé des escortes résulte en partie du fait que ceux qui les organisent ne maîtrisent à peu près aucun des paramètres entrant dans la composition des escortes. Le moment et la destination des déplacements relèvent principalement de décisions prises par les préfetures, qui peuvent être différentes d’un retenu à l’autre, et par conséquent sans possibilité d’optimisation de l’ensemble. Les propositions qui suivent visent à remédier à cet état de fait principalement en renforçant les responsabilités du chef de centre.

Un arrêté du ministère de l’intérieur, en date du 22 avril 1997, fixe des principes qui distinguent entre escortes départementales et nationales, les premières incombant au centre et les secondes au service qui a procédé à l’interpellation. Ce même texte énumère les cas dans lesquels ce même service dit « capteur » doit assurer les escortes (conduites au CRA, devant les juridictions, auprès des autorités consulaires et vers le lieu d’embarquement ou la frontière), le centre pouvant cependant effectuer ces démarches, si elles se limitent au département, dès lors qu’elles n’ont pas été achevées avant l’arrivée du retenu au CRA.

En réalité, chaque centre développe une organisation qui lui est propre, selon une politique qui s’efforce de suivre la demande, en fonction aussi de la nature des forces de police ou de gendarmerie dont il dispose pour effectuer ces déplacements, afin de tenir compte des méthodes d’organisation de chacune d’elles.

La capacité d’utilisation d’éléments extérieurs est une source de souplesse et de sécurité, parfois d’économie pour le centre, comme le démontre le fonctionnement du CRA de LYON qui utilise les fonctionnaires de la PAF de l’aéroport pour certaines missions (escortes à caractère national et JLD), selon une stratégie définie entre le chef de centre et le chef de la PAF de Lyon St-Exupéry, tous deux appartenant à la même force de police. En revanche, à Palaiseau, le CRA, localisé dans l’immeuble voisin de celui du commissariat et sous la responsabilité de la Sécurité Publique, n’a aucun lien avec les fonctionnaires dudit commissariat.

1.2 Les principales causes administratives et judiciaires qui nécessitent un déplacement de l’étranger retenu

1.2.1 La nécessité d’obtenir un laissez-passer du consulat.

Comme il a été dit plus haut, chaque représentation consulaire en France a son organisation propre et fixe ses règles d’ouverture au public (prise de rendez-vous limitée à certains jours; pratiques de plusieurs audiences). Certains étrangers n’obtiennent pas de laissez-passer dans les délais légaux, faute de consulat compétent ou par suite d’une attitude dilatoire de celui-ci.

De plus, dans la mesure où c'est le bureau « éloignement » de la préfecture interpellatrice qui, en principe, organise les rendez-vous, ce service saisit le consulat situé dans le même ressort géographique et non nécessairement celui le plus proche du lieu actuel de rétention, ce qui peut occasionner un déplacement parfois important, en temps et en distance, pour le centre.

1.2.2 La présence du retenu aux audiences des JLD ou de la cour d'appel

Le texte de l'article L 552-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers en France, tel qu'il résulte de la modification de l'ordonnance du 2 novembre 1945, en date du 26 novembre 2003, prévoit que le Juge des libertés et de la détention (du lieu de rétention en application de l'article 1^{er} du décret d'application en date du 17 novembre 2004) est saisi, à la demande de la préfecture interpellatrice, à l'issue d'un délai de 48h à compter de la décision de placement dans un lieu de rétention, pour statuer sur le maintien de cette mesure privative de la liberté.

Il peut l'être, à nouveau, si l'étranger n'a pas pu être reconduit, après un nouveau délai de 15 jours, la décision de maintien pouvant alors être renouvelée pour une période, soit de 5 jours, soit de 15 jours suivant des critères très précis posés par ce texte législatif.

L'étranger placé en rétention est « entendu en ses observations » devant le JLD (article 5 du décret du 17 novembre 2004) et « peut demander à être entendu » à l'audience de la cour d'appel (article 10 du même décret).

Ces dispositions, qui prévoient la possibilité d'une présence effective du retenu, impliquent automatiquement son accompagnement depuis le CRA dans une salle d'audience judiciaire, sauf dans la seule hypothèse où l'étranger ne le souhaite pas.

1.2.3 La présence aux audiences du tribunal administratif

L'étranger qui a fait l'objet d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière et d'une mesure consécutive de placement, peut en demander l'annulation devant le tribunal administratif, compétent dans le ressort du lieu de rétention (depuis le 1^{er} janvier 2005), dans un délai de principe de 48h (prolongé de 7 jours dans l'hypothèse d'une notification par voie postale). Le juge administratif doit statuer dans un délai de 72 heures à compter de sa saisine.

« L'audience est publique » (article L512-2 du code des étrangers) et se déroule, alors, dans l'un des 28 tribunaux administratifs qui siègent en métropole, « en présence de l'intéressé », selon les termes du texte législatif qui a modifié l'article 22 bis de l'ordonnance de 1945, inséré au code susvisé.

Un appel est désormais possible, depuis le 1^{er} janvier 2005, non plus devant le Conseil d'Etat, mais devant l'une des 8 cours administratives d'appel, mais la présence de l'étranger n'y est pas obligatoire, dans la mesure où le délai d'appel est d'un mois, sans condition suspensive prévue par la disposition législative précitée.

1.2.4 L'OFPPRA

Si l'étranger a fait une demande d'asile dans le délai légal de 5 jours, il peut également solliciter son transport pour être présent lors de l'examen de sa requête par l'OFPPRA (situé à Val-de-Fontenay en région parisienne).

2. Les propositions

2.1 Les solutions techniques

2.1.1 Une fausse solution : l'externalisation de la conduite

La possibilité d'externaliser la prestation de conduite (fourniture du véhicule et du chauffeur) a été ouverte à titre expérimental par l'art. 53 de la loi du 26 novembre 2003 :

« A titre expérimental, l'Etat peut passer avec des personnes de droit public ou privé... des marchés relatifs aux transports des personnes retenues en centres de rétention ou maintenues en zones d'attente... Ces marchés ne peuvent porter que sur la conduite... à l'exclusion de ce qui concerne la surveillance des personnes... qui demeure assurée par l'Etat. Ces marchés peuvent être passés à compter de la promulgation de la loi du 26 novembre 2003, dans un délai de deux ans et pour une durée n'excédant pas deux ans... A l'expiration de ce délai, le Gouvernement présente au Parlement un rapport dressant le bilan de l'expérimentation ».

Il s'agit donc d'une formule étroitement encadrée. Le délai de deux ans ayant expiré, elle ne peut concerner que les centres qui se sont déjà engagés dans l'expérience, à savoir la ZAPI de Roissy et le CRA de Palaiseau.

Le marché de Roissy est antérieur à la loi du 26 novembre 2003. Son coût annuel s'élève à 1 316 000 € (pour 2005). Il couvre deux types de prestations : des navettes aéroportuaires et des transferts vers le TGI de Bobigny (1284 transferts annuels).

A Palaiseau, un contrat de sous-traitance vient d'être signé avec la société INTRABUS, pour un coût annuel de 815 000€. Il couvre les transferts au TGI (338 000 €), les présentations aux consulats (304 000€), les transferts aux aéroports d'Orly et de Roissy (172 000€).

Même si on manque encore de recul (le centre a ouvert ses portes à la mi-octobre), on constate sur la deuxième semaine de novembre que le nombre d'escortes assurées est respectivement de :

- 5 pour le TGI et la CA
- 8 pour les consulats
- 6 pour les aéroports

Si l'on extrapolait à l'ensemble de l'année, on obtiendrait un coût unitaire par escorte de :

- TGI-CA : $338\ 000 / (5 \times 52) = 1300 \text{ €}$
- Consulats : $304\ 000 / (8 \times 52) = 730 \text{ €}$
- Aéroports : $172\ 000 / (6 \times 52) = 550 \text{ €}$

Ces évaluations, encore provisoires, montrent que la prestation a été surévaluée par le donneur d'ordre, tant en quantité (le prévisionnel fait état de 115 déplacements TGI-CA par mois, 90 déplacements consulats...), qu'au niveau des contraintes horaires (obligation de répondre à toute commande sur la plage horaire 4H – 23 H). Si ces constatations devaient se confirmer au cours des prochaines semaines, il conviendrait d'étudier la possibilité de dénoncer le marché sans délai. En tout état de cause, les deux expériences de Roissy et de Palaiseau n'inclinent pas à poursuivre en ce sens. Ne sont externalisables dans de bonnes conditions que les prestations qu'il est possible de définir avec précision, ce qui n'est manifestement pas le cas pour l'externalisation de la conduite des escortes.

2.1.2 Laisser la composition des escortes à l'appréciation des chefs de centre mais les inciter à en réduire le volume

Il ne semble pas que la composition des escortes fasse l'objet de textes réglementaires. Interrogés, les chefs de centre énoncent une règle non écrite (apparemment inspirée, pour ce qui concerne la police, du régime des transfèvements de détenus et, pour ce qui concerne la gendarmerie, établie par analogie avec les règles en vigueur pour les escortes d'étrangers expulsés) qui serait de 2 policiers ou gendarmes + 1 par retenu (pour 1 retenu, 3 escorteurs ; pour 2 retenus, 4 escorteurs et ainsi de suite). Fort heureusement, cette règle n'est pas respectée. Les chefs de centre n'appliquent pas la règle proportionnelle quand ils estiment qu'ils ont affaire à des individus peu dangereux.

Nous pensons qu'il faut absolument maintenir cette liberté d'appréciation et inciter les chefs de centre à réduire le volume des escortes chaque fois que c'est possible. Le risque zéro n'existant pas, il s'agit pour eux de prendre un risque calculé, y compris en acceptant un risque d'évasion qui soit non nul. Des dispositifs matériels pourraient les y aider, comme une séparation à l'intérieur du véhicule qui mettrait l'escorte à l'abri en cas de rébellion. En revanche, il est clair que l'usage du fourgon cellulaire est à proscrire, car réservé à des personnes privées de liberté.

Cette mesure ne prendrait sa véritable dimension que si chaque centre avait la charge de l'escorte de ses retenus quelle que soit la destination. Ce n'est pas la règle aujourd'hui. La règle fixée par l'arrêté de 1997 est même la règle inverse : les escortes à l'extérieur du département sont en principe de la compétence du service capteur. Le chef de centre n'a d'intérêt à réduire les escortes que si c'est son service qui en fournit les moyens. Il est aussi le seul à pouvoir apprécier le risque en fonction des individus.

Sous ces conditions, cette mesure est de nature à produire des économies importantes, que l'on peut estimer à 20% de l'effectif actuel.

2.1.3 Rationaliser l'intervention des différents services dans le cadre de la phase ultime de la reconduite

L'organisation des escortes jusqu'aux aéroports pour embarquement fait apparaître une anomalie. L'escorte qui accompagne le retenu livre celui-ci à l'unité locale d'éloignement de la PAF (ULE) qui le prend en charge pour les formalités d'embarquement puis le remet à son tour, s'il y a lieu, à l'UNESI qui est l'unité chargée de l'accompagnement à bord des avions. Mais contrairement à ce qu'on pourrait croire, l'escorte en provenance du centre n'est libérée qu'un certain temps après le décollage de l'appareil (point de non-retour). Pendant tout ce temps, on immobilise donc une double escorte, au motif que si l'avion ne décolle pas, il faut pouvoir ramener les étrangers au centre.

Cette situation apparaît déjà peu rationnelle quand les personnels appartiennent à des services différents (gendarmerie, PAF), mais elle est encore plus discutable quand ils appartiennent tous à la PAF (cas de Lyon). Sans avoir pu étudier en détail la question, qui relève davantage de la mission d'audit concomitante sur la PAF de Roissy, la mission recommande qu'une solution soit trouvée pour éviter le double emploi du personnel des heures durant (appel au CRA pour qu'il vienne rechercher l'étranger non embarqué ?)

2.2 Les solutions qui touchent à une meilleure gestion administrative de la mesure de placement

2.2.1 Réduire les contraintes de déplacement résultant d'une décision de placement provisoire

Il paraît indispensable d'éviter un placement en local de rétention administrative, dont le caractère provisoire, voire éphémère (« locaux créés à titre permanent ou pour une durée déterminée par arrêté préfectoral » selon les termes de l'article 5 du décret du 31 mai 2005), qui a toutes les chances de ne pas correspondre aux normes d'un accueil correct et digne, va surtout conditionner les déplacements qui vont résulter d'une telle mesure.

En effet, le lieu de rétention fonde désormais la compétence juridictionnelle du juge administratif et du juge judiciaire susceptibles d'intervenir pour statuer sur le sort de l'étranger. Une mesure provisoire aura donc une incidence automatique sur les déplacements qu'aura à effectuer l'étranger (le juge administratif statue dans les 72h de sa saisine) et la mission a pu constater, au moins au stade de l'appel judiciaire, qu'il n'est pas rare que l'étranger qui est ensuite affecté dans un CRA doive se déplacer dans le ressort éloigné de la cour compétente dans le ressort du JLD initialement saisi.

2.2.2 Réformer les greffes pour leur donner le moyen de suivre la procédure d'éloignement

L'une des principales difficultés rencontrées par les centres, pour organiser les escortes, provient de leur absence de capacité à maîtriser les paramètres qui motivent les déplacements administratifs ou judiciaires des personnes retenues, ce qui constitue un risque permanent de désorganisation de leurs effectifs de garde et d'escorte.

D'ores et déjà, dans les centres importants, les greffes se sont organisés pour suivre le déroulement des procédures d'éloignement, mais les décisions ne leur appartiennent pas. Leur rôle consiste à alerter, à rappeler les échéances, mais la préfecture du lieu d'interpellation est seule compétente pour prendre les actes de procédure : demander les prolongations, fixer les rendez-vous consulaires, fixer, en liaison avec le bureau de l'éloignement la date d'embarquement...

La DLPAJ préconise d'aller plus loin et de confier, pour les centres les plus importants, par délégation, la conduite des procédures juridictionnelles et consulaires, à partir du moment où l'intéressé se trouve en centre de rétention administrative, au préfet territorialement compétent sans, pour l'instant, revenir sur le texte qui a maintenu la compétence du préfet, auteur de l'arrêté de reconduite à la frontière.

Il y a lieu d'approuver une telle modification qui suppose en outre la création, au sein des CRA, d'un pôle administratif qui comprendrait des personnels véritablement formés à ces tâches juridiques et administratives et dont une part pourrait provenir du cadre national des préfectures.

La formation des agents de ce pôle, quel que soit leur statut, est déterminante pour professionnaliser ceux qui assureront le traitement des procédures administratives et judiciaires dans les centres. C'est cette compétence professionnelle qui constitue le gage d'une meilleure gestion par le CRA lui-même.

Au-delà de la souplesse apportée à l'organisation des escortes, cette formule aurait un double avantage. Elle permettrait d'améliorer le suivi des dossiers, aujourd'hui de qualité très inégale, selon que la préfecture dont il s'agit a, ou non, une expérience et des moyens qui lui

permettent de faire face à ses obligations, ce qui pourrait contribuer à réduire la durée moyenne de séjour dans les centres. Elle permettrait aussi d'améliorer la représentation devant les tribunaux, laquelle n'est guère assurée.

Les modalités concrètes de l'opération, de même que ses implications juridiques restent à étudier dans le détail, mais il est clair qu'elle pourrait conduire à d'importantes économies en matière d'escortes.

2.2.3 Approfondir la concertation avec les autorités consulaires

Il est certain que des pressions doivent continuer à être exercées, au niveau diplomatique, sur les représentations consulaires de certains pays pour qu'elles acceptent de délivrer les laissez-passer dans les délais impartis. La concertation doit également s'approfondir en ce qui concerne les conditions d'accueil dans les consulats afin d'éviter les reports de rendez-vous ou les attentes injustifiées, mais ces questions n'entrent pas dans le champ de la mission d'audit.

2.3 Les solutions qui permettraient de réduire les besoins d'escorte pour assurer la présence de l'étranger aux audiences

2.3.1 La concertation pour l'organisation de l'audience

Il paraît indispensable que des contacts réguliers soient assurés, par les chefs de centre, avec les chefs de juridiction et les greffiers des TGI, afin de rationaliser l'organisation des audiences, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, mais aussi des personnes retenues.

Une telle concertation, dans les tribunaux où la mission s'est rendue, a été mise en oeuvre. Des audiences spécialisées sont organisées, en lien avec le CRA, à Lyon et à Rouen, malgré les grandes difficultés rencontrées par les juridictions de ce dernier ressort, qui doivent faire face à une charge de travail nouvelle, liée au développement très rapide et non concerté (notamment, avec les chefs de cour) d'un centre de rétention passé de 6 à 38, puis à 72 et bientôt, 132 places.

2.3.2. L'aménagement d'une salle d'audience à proximité du CRA: le principe, son application unique à Coquelles et ses limites

2.3.2.1. Le principe de la salle aménagée

- le principe est posé à l'article L 552-1 du code relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France

Le juge des libertés et de la détention, saisi aux fins de prolongation de la rétention, « statue par ordonnance au siège du TGI dans le ressort duquel se situe lieu de placement en rétention de l'étranger, sauf exception prévue par voie réglementaire, après audition du représentant de l'administration, si celui-ci, dûment convoqué, est présent, et de l'intéressé en présence de son conseil s'il en a un. Toutefois, si une salle d'audience attribuée au ministère de la justice lui permettant de statuer publiquement a été spécialement aménagée à proximité immédiate de ce lieu de rétention, il statue dans cette salle ».

Le juge des libertés et de la détention est un juge qui a rang au moins de vice président, désigné dans ses fonctions par le président du tribunal de grande instance. Il est compétent pour l'ensemble du contentieux de la détention provisoire, certaines prolongations de garde de vue, perquisitions et visites domiciliaires et la loi du 9 mars 2004 a encore développé son

champ de compétence pour les infractions relevant de la criminalité organisée, particulièrement pour autoriser certains moyens d'investigations (perquisitions, sonorisation, écoutes téléphoniques...).

C'est donc un juge auquel sont confiées des attributions, majoritairement de nature pénale, qui doivent être exercées au siège du tribunal de grande instance, dans un contexte où la célérité est nécessaire afin de garantir l'efficacité de l'action publique et les droits des personnes. C'est aussi ce qui explique que les statistiques du ministère de la justice disposent de chiffres globaux d'activité pénale du JLD, mais que, celles portant spécifiquement sur le contentieux des étrangers, de nature civile, restent très incomplètes et parcellaires, dans la mesure où les TGI omettent souvent de renseigner le répertoire général civil qui permettrait d'évaluer cette compétence civile particulière du JLD.

L'article L552-1 déroge, de manière expresse et obligatoire, au principe selon lequel le JLD statue au siège du TGI et par conséquent au principe de la sédentarité des juges qui caractérise le système judiciaire¹ français. Il le fait aussi, selon des modalités qui ne sont pas celles habituellement prévues par un texte d'organisation judiciaire, en n'offrant aucune alternative au JLD pour statuer au siège du TGI. Ainsi, la tenue des audiences foraines qui permettent aux juridictions de statuer, en dehors de leur siège habituel, repose sur une faculté et non sur une obligation. De la même manière, les dispositions dérogatoires qui délocalisent une juridiction procèdent en posant une règle alternative, comme par exemple l'article 712-3 du code de procédure pénale, issu de la loi du 9 mars 2004, sur le tribunal de l'application des peines, nouvellement créé par ce même texte, qui prévoit que les débats contradictoires ont lieu « au siège des TGI du ressort de la cour d'appel ou dans les établissements pénitentiaires de ce ressort »

C'est donc une disposition qui implique que l'entier contentieux de la rétention qui intéresse le seul juge judiciaire de première instance doit se dérouler dans la salle d'audience spécialement aménagée à proximité du centre et non plus dans l'enceinte du tribunal du tribunal de grande instance, dès lors que la salle existe et fonctionne.

- la notion de salle aménagée

Le texte précité ne précise pas les conditions dans lesquelles les audiences doivent être tenues. Ce sont donc les principes classiques du Nouveau Code de procédure civile qui s'appliquent, notamment celles relatives à la publicité des débats. Par ailleurs, comme il en va de la crédibilité de l'institution judiciaire, à laquelle le Conseil Constitutionnel, à travers ses décisions, a toujours souhaité faire jouer un rôle majeur et effectif dans le domaine spécifique de la liberté individuelle et du statut des étrangers maintenus en zone d'attente ou retenus, on peut considérer que les principes d'indépendance, d'impartialité objective et apparente de la juridiction, voire même d'égalité des armes entre les parties au procès, doivent s'appliquer.

Le principe de publicité des audiences a pour but de protéger les personnes contre le caractère secret de la justice afin de garantir un procès juste, principe même d'une société démocratique.

Au-delà de cette exigence de fond, il a comme conséquences concrètes que les portes de la salle ne sont pas closes, que celle-ci doit être de dimension suffisante pour accueillir du public, et d'accès libre pendant toute la durée des débats.

¹ On citera pour mémoire...historique un traité de procédure de 1912 dans lequel les auteurs Garsonnet et Cézard indiquent que ce principe a sa raison non pas dans des discussions parlementaires où il a été dénoncé que les magistrats ne deviennent « vagabonds, chevaucheurs, coureurs de poste toujours le pied à l'étrier, mais dans le fait que « les juges doivent toujours être au service du justiciable et qu'avec l'ambulance, il est impossible quelque précaution que l'on prenne que le cours de la justice ne soit pas un moment interrompu »

Il implique aussi la capacité du public à obtenir des informations sur la date et le lieu de l'audience et, plus simplement, à accéder à la salle, ce qui suppose, des moyens d'accès facilités, notamment par la présence de transports en commun, et une zone libre d'accès, sous réserve des mesures de sécurité de même nature que celles que connaissent les palais de justice.

S'agissant des règles d'indépendance et d'impartialité, il est indispensable que la salle d'audience soit identifiée comme un lieu judiciaire à part entière, signalisée, bénéficiant d'une architecture appropriée à l'exercice de fonctions juridictionnelles, dans un bâtiment distinct qui n'apparaisse pas comme une extension du CRA.

Il faut également que l'absence d'une infrastructure traditionnelle où s'appliquent naturellement les règles propres à une enceinte judiciaire, ne soit pas préjudiciable au justiciable dont le sort se décide dans un lieu qui présente la double particularité d'être situé à proximité immédiate d'une aire de confinement et dans un périmètre administré par l'une des parties au procès (le ministère de l'intérieur).

La lisibilité de la mission du juge doit également être évidente, sans confusion possible avec les représentants d'autres administrations, ce qui n'est pas toujours le cas si les seules parties en présence sont l'étranger retenu et les effectifs de police affectés à sa garde, puisque dans beaucoup de juridictions les préfectures sont absentes physiquement des débats.

2.3.2.2. L'exemple de Coquelles : son fonctionnement et le coût comparatif pour le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice

- le fonctionnement de la salle d'audience de Coquelles

C'est actuellement le seul exemple d'une salle d'audience qui fonctionne, en application des dispositions précitées, avec des audiences quotidiennes en semaine, tenues par un JLD spécialisé avec son greffier qui officient tous deux en costume d'audience.

Les présentations de personnes retenues varient selon une amplitude de 3 à 38 par jour, ce dernier chiffre étant considéré par les magistrats comme tout à fait excessif pour permettre la tenue d'une audience dans des conditions normales d'efficacité et de sérénité. Le public peut être présent mais la salle d'attente, contiguë à la salle d'audience, oblige à traverser celle-ci. Des aménagements sont souhaités à cet égard ainsi qu'une meilleure identification des lieux judiciaires, même si la mention « TGI » est inscrite sur la porte d'accès au bâtiment.

Les week-ends et pendant les périodes de vacances, les audiences se tiennent au TGI de Boulogne, faute de moyens suffisants pour le tribunal de Boulogne pour tenir en deux lieux distincts, d'une part, la permanence pénale du JLD et, d'autre part, celle relative au contentieux des étrangers, la salle de Coquelles ne pouvant accueillir que les dossiers de rétention administrative.

Cette pratique n'est cependant pas conforme au texte ci-dessus énoncé qui ne permet pas de choisir le lieu de l'audience, lequel s'impose, dès lors que la salle d'audience aménagée existe, comme on l'a rappelé ci-dessus (le texte énonce « il statue » dans la salle spécialement aménagée et non il peut statuer).

L'ensemble des magistrats rencontrés considère que cette chambre détachée de Coquelles offre aux étrangers des conditions d'accueil et de confort supérieures à celles de la juridiction, compte tenu des temps de transport et d'attente dans des locaux judiciaires inadaptés, sous la garde prolongée d'escortes de CRS, alors qu'ils n'ont le statut ni de détenu ni de personne mise en cause dans une affaire pénale.

Ils estiment tous, aussi, que le fonctionnement de la salle de Coquelles suppose une grande « vigilance », de la part des magistrats, afin que l'image d'impartialité, telle que la définit la CEDH, soit respectée. A cet égard, ils citent des aspects comportementaux de la part de la PAF qui nécessitent parfois un rappel, pour que la salle d'audience ne soit pas investie comme le serait un lieu de passage, non judiciaire, ce qui ne se produit pas dans une salle d'audience traditionnelle. Ils estiment même qu'« une doctrine de fonctionnement » est à créer, pour que la salle d'audience soit identifiée comme une zone judiciaire, dans laquelle on se plie aux règles ayant cours dans un palais de justice.

Le procureur de la République et les JLD souhaiteraient que l'autorité préfectorale qui est demanderesse soit représentée dans le cadre de l'audience, ce qui n'est pas le cas. Ils soulignent que cette absence introduit une perte de substance du procès, dans la mesure où la relation triangulaire, propre au procès lui-même, fait ici défaut : la prolongation de la rétention est jugée dans une salle d'audience délocalisée, sur une demande émanant d'une préfecture, en la seule présence des policiers affectés à sa garde, ce qui ajoute à la confusion des rôles de chacun. Cette situation, si on devait la comparer avec la tenue d'audiences en matière pénale, serait celle où le personnel pénitentiaire viendrait lui-même déférer les personnes jugées, s'installant pendant les débats dans la salle de l'audience correctionnelle.

Le procureur ajoute que le barreau se sent particulièrement investi dans la défense des libertés individuelles et que sa mission reste parfois mal comprise des services de la PAF, affectés à la garde.

Il existe également une difficulté avec les interprètes qui jouent un rôle essentiel et cherchent à devenir des régulateurs du temps d'audience. Ils interviennent auprès des étrangers, avec l'immense avantage d'être seuls à les comprendre, et, de ce fait, exercent une pression plus forte dans ce lieu dédié à ce seul contentieux spécialisé que dans une enceinte judiciaire où leurs missions, plus diversifiées, sont, de ce fait, plus banalisées.

Pour le parquet et le greffe, l'éloignement à Coquelles est aussi une source de difficultés. Le parquet ne peut se déplacer et concentre son intervention sur les appels, alors qu'auparavant, il existait un dialogue avec les JLD en raison de la proximité immédiate du parquet et du siège.

La délocalisation accentue la solitude du greffier pour assurer toutes les tâches de greffe dans un lieu qui ne constitue pas un greffe détaché mais une simple salle d'audience, toute la logistique restant au tribunal de Boulogne. Le poste de greffier à Coquelles exige donc une expérience et une capacité à faire seul ce qui relevait d'une organisation collective, dans une enceinte judiciaire.

L'exemple de Coquelles et les réserves exprimées par les magistrats, démontrent, non pas l'impossibilité, mais la difficulté, pour les magistrats et les greffiers, d'exercer leur rôle dans un lieu qui n'est qu'une délocalisation partielle du TGI.

- Coquelles : quel coût pour le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice ?

Les calculs ci-dessous sont limités aux dépenses occasionnées par l'activité de la salle d'audience. Le coût de la construction et de l'aménagement de la salle d'audience n'est pas pris en compte. Il sera utile, cependant, de clarifier cette question pour apprécier, à terme, les conséquences budgétaires globales d'une décision visant à développer sur d'autres sites le principe d'une salle d'audience dédiée.

Le tableau ci-dessous, établi par le chef du centre de Calais-Coquelles retrace l'évolution des missions TGI entre 2004 et 2005, sur la période 13 juin – 11 novembre :

	2004	2005	différence	Extrapolation Sur 12 mois
² Mission TGI	122	119	3	7
Heures fonctionnaires	3956	2319	1637	3928
Km	20 000	3780	16220	38928

L'économie réalisée par le ministère de l'intérieur sur les escortes vers le TGI de Boulogne s'évalue donc sur l'année à :

$$3928 \times 32,18 \text{ (coût horaire d'un CRS)} + 38928 \times 0,61 \text{ (coût kilométrique)} = 150\,149 \text{ €}$$

Pour la juridiction, le coût s'évalue, d'abord, en temps de déplacement pour aller à Coquelles. Il concerne : le JLD, le greffier et les interprètes qui émargent sur le budget des frais de justice de la cour d'appel de Douai.

A cette dépense supplémentaire, qui représente une moyenne d'environ 75mn par jour pour un aller retour Coquelles-Boulogne (37 Km par voyage), le TGI de Boulogne constituant la résidence administrative du magistrat et du greffier, s'ajoutent :

- un temps d'attente, inhérent aux particularités de toute audience (notamment, défaut de coordination de l'arrivée des personnes retenus, des avocats et des interprètes) qui, à Coquelles, ne permettent pas au magistrat de regagner son bureau pour effectuer des travaux relatifs à ses autres missions juridictionnelles ;

- un temps d'attente pour les interprètes qui assurent un service pour des nationalités multiples et qui, dans un tribunal, peuvent effectuer d'autres missions devant d'autres juges, pour rentabiliser leur présence dans une enceinte judiciaire de plein exercice. A cet égard, il convient de signaler (et ce coût n'est pas chiffrable, en l'état) que le tribunal peut pâtir de l'absence d'interprètes, au siège de la juridiction, et avoir à engager des frais de justice supplémentaires pour que d'autres interprètes soient présents aux audiences pénales, par exemple ;

- la charge supplémentaire représentée par les Km effectués par une voiture de service pour le magistrat et le greffier qui est ainsi transférée du ministère de l'intérieur au ministère de la justice, soit 74 Km par jour ;

- les frais de même nature exposés par les interprètes et pris en charge en frais de justice ;

- les temps représentés par des tâches inhérentes à l'éloignement de la logistique d'un tribunal pour le magistrat et le greffier (consultation de recueils de jurisprudence, accès à la bibliothèque, par exemple) qui sont très difficiles à chiffrer précisément, mais qui seront cependant nécessairement accomplis au siège de la juridiction.

De plus, dans la mesure où les audiences devraient se tenir également le samedi et le dimanche à Coquelles en application du texte lui-même, comme il en a été fait l'analyse, il

² Ce tableau reproduit les rubriques proposées par le CRA, « les missions TGI » représentent l'ensemble des présentations JLD, quel que soit le lieu de l'audience

convient d'ajouter le coût que représenterait un dédoublement de la permanence du JLD et de son greffier sur 52 week-ends puisque le JLD à Coquelles ne peut traiter que le contentieux rétention (ce qui supposerait d'abonder en postes le tribunal de Boulogne qui ne peut actuellement assurer une telle charge, y compris pendant les périodes de vacances, faute d'effectifs suffisants).

[NB : les représentants de l'IGA et de l'IGPN relèvent qu'à leur connaissance aucune audience ne s'est tenue le dimanche depuis l'ouverture de la salle d'audience, la pratique consistant à demander la prolongation de la rétention par anticipation, sans attendre la fin du délai de 48 h]

Le calcul ci-dessous reproduit l'évaluation du temps-agents, sans évaluation de la dépense liée aux km effectués, nécessairement transférée au ministère de la justice puisque la distance et les points d'arrivée et de départ sont identiques.

Il prend en compte également les périodes de vacances et les week-ends, c'est-à-dire l'application normale du texte, alors que les audiences se déroulent actuellement au palais de justice de Boulogne, pendant ces périodes.

EVALUATION DU TEMPS AGENTS POUR LA JURIDICTION SUR UN AN

	Temps déplacement dans l'hypothèse d'audiences tenues 365 j par an	Temps d'attente non«mutualisable» en raison de l'éloignement	Autres	Coût du dédoublement de la permanence le week-end
magistrats	75mnsx7J=525mns par semaine ; soit sur un an : 525x52 :60=455h (horsW End=325h)	30 mns par audience, soit 182 h sur 365J	30h par an (approximatif)	Coût de 2 permanences samedi + dimanche (JLD et geffe)
greffiers	455h		30h par an	idem
interprètes	455h <u>par interprète</u> en fonction de leur lieu de résidence.	50h (approximatif) par an ;		

[NB : les représentants de l'IGA et de l'IGPN font observer que les interprètes peuvent être aussi bien recrutés à Calais qu'à Boulogne, ou ailleurs dans le ressort de la cour d'appel de Douai, et qu'en conséquence la délocalisation de la salle d'audience est à leur avis sans incidence sur les temps de déplacement]

Ce tableau permet de faire apparaître un coût supplémentaire en heures, lié aux déplacements, soit 455h (325h hors week-end) pour le magistrat et le greffier et, au total, 910h (650 hors week-ends), étant précisé que le coût horaire pour un magistrat est celui d'un fonctionnaire de catégorie A ayant entre 7 et 15 ans de fonction (le JLD a rang de vice président) ; le greffier est un fonctionnaire de catégorie B.

Si l'on prend en compte la présence d'au moins 3 interprètes (fourchette moyenne) par audience toute l'année, dans l'hypothèse où leur résidence est à Boulogne, le temps calculé dans le tableau doit être multiplié par 3 (hors leurs frais d'essence et ceux liés à leur absence sur le site palais de justice qui peut nécessiter de payer en frais de justice d'autres interprètes).

S'ajouteraient à ces coûts, celui des astreintes du samedi et dimanche pour les magistrats et greffiers et celui, éventuel, d'un poste supplémentaire (au moins pour le greffe), pour permettre le dédoublement de l'audience pendant le week-end et pendant toutes les périodes de vacation.

Il résulte de ces états comparatifs des seuls temps-agents qui ne prend en compte aucune des autres dépenses ci-dessus énumérées (455 x 5, au minimum, soit 2275 heures pour la justice contre 3500h escorteurs environs sur un an) que l'utilisation de la salle d'audience délocalisée n'établit pas, de façon manifeste, qu'elle constitue un facteur de réduction de la charge budgétaire.

Par ailleurs, et surtout, dans la mesure où le contentieux portant sur la rétention administrative concerne plusieurs autres juridictions (Tribunal Administratif, Cour d'appel), la salle d'audience dédiée semble une solution imparfaite pour permettre une réelle économie budgétaire, alors que celle-ci doit être appréciée, au regard de l'ensemble des déplacements occasionnés, par la pluralité et la concomitance dans le temps, des recours juridictionnels formés par les étrangers retenus (en augmentation très significative pour les TA). C'est l'objet du paragraphe suivant.

2.3.2.3. La salle d'audience dédiée au seul JLD : une solution imparfaite

- Elle ne concerne pas les audiences à la cour d'appel

La cour d'appel judiciaire statue dans l'enceinte du palais de justice et l'article L552-6 prévoit que, lorsque le JLD décide de mettre fin à la rétention, le procureur de la République dispose alors d'un délai de 4 heures pour maintenir l'étranger à la disposition la justice, afin de permettre au juge d'appel de statuer sur l'effet suspensif de cet appel par une ordonnance insusceptible de recours.

Quand l'effet suspensif est décidé, l'étranger est maintenu à la disposition de la justice jusqu'à ce qu'il soit statué sur le fond, « sans délai », le décret d'application prévoyant que deux heures sont cependant laissées après notification de la déclaration d'appel suspensif pour qu'il fasse valoir ses observations (article 7 dernier alinéa du décret du 17 novembre 2004).

Ce texte, qui prévoit des délais très resserrés dans le temps et un maintien de l'étranger dans une situation de rétention, oblige donc, en l'état, à transporter l'étranger, qui aura été jugé en première instance dans une salle d'audience délocalisée, pour rejoindre l'enceinte de la cour d'appel qui peut se trouver éloignée de ladite salle (et alors qu'un certain nombre de TGI sont à proximité des cours d'appel dont ils dépendent).

Les appels du parquet sont assez systématiques, lorsque la mesure de placement est levée, et les juridictions rencontrées par la mission constatent une augmentation des appels, dès lors que les barreaux se spécialisent.

- Elle ne concerne pas un contentieux administratif croissant

Le juge administratif doit statuer, dans un délai maximum de 72h, sur le recours en annulation d'un arrêté de reconduite qui peut être formé dans les 48h, tandis que le recours judiciaire devant le JLD est enfermé dans ce même délai de 48h, à compter de la décision de placement. Il peut exister, ainsi, une quasi concomitance des audiences qui peut nécessiter, en tout état de cause, un double transport de la personne qui aura formé un recours administratif, immédiatement après son placement en CRA.

Il faut souligner, à cet égard, l'incohérence du système mis en place puisque le juge administratif de première instance, selon l'article L.512-2 du code des étrangers « peut se

transporter au siège de la juridiction judiciaire la plus proche du lieu où se trouve l'étranger, si celui-ci est retenu en application de l'article 35 bis de l'ordonnance », c'est-à-dire au siège d'un TGI, d'un Tribunal d'instance ou d'une cour d'appel, et non dans la salle spécialement aménagée pour le JLD, qui n'est pas siège d'une juridiction judiciaire, le législateur n'ayant pas prévu dans cet article de déroger à la notion de siège comme il l'a fait expressément à l'article L 552-1 pour le siège du TGI où statue, en principe, le JLD..

Le paradoxe de cette disposition est, d'ailleurs, que le juge administratif a, ainsi, la possibilité de statuer au siège du TGI alors que le JLD, lui, ne le peut plus, en raison des termes mêmes de l'article 552-1, si la salle dédiée existe!

Il faut aussi préciser que le contentieux administratif connaît, en 2004, une progression de 50% par rapport à 2003, selon les statistiques du STACA, service du Conseil d'Etat, (190% pour le seul tribunal de Cergy), ce qui démontre que la concomitance des recours, devant l'un des juges de l'un des deux ordres, judiciaire ou administratif, est loin de constituer une hypothèse d'école.

Toujours selon cette même source, le contentieux de la reconduite à la frontière représente en 2004 un pourcentage de 11,58% de l'ensemble du contentieux des tribunaux administratifs (soit : 16592 dossiers enregistrés pour le contentieux reconduite sur 143339 dossiers enregistrés, en données corrigées pour 2004).

En appel, le volume de ce contentieux est également important et en hausse (2571 appels enregistrés en 2004, contre 2365 en 2003 et 637 en 1997- source Code Litec des étrangers, version 2006-)

2.3.3. La délocalisation d'une salle mutualisée : une solution d'avenir ?

Comme on vient de le constater, dans un temps qui peut être très bref, l'étranger retenu va devoir être transporté dans des lieux différents pour l'examen de sa situation administrative et judiciaire, ce qui démontre bien les limites actuelles, voire les incohérences, de l'ensemble des textes qui régissent cette matière.

C'est la raison pour laquelle, la conception d'une salle d'audience dédiée pour les seules audiences du JLD, indépendamment même des coûts qu'elle occasionne pour la juridiction « d'accueil », constitue une solution imparfaite face au développement du contentieux administratif et judiciaire qui fait intervenir plusieurs juridictions dans des délais très rapprochés.

Si l'on veut véritablement rationaliser le système et réduire la charge budgétaire, il convient de se demander s'il ne serait pas utile de créer, en concertation avec les juridictions concernées (dans l'hypothèse notamment de nouveaux CRA regroupés sur des points stratégiques du territoire) des salles d'audience mutualisées, pour tout le contentieux administratif et judiciaire de la rétention. Elles seraient, en nombre limité et sur des sites proches de juridictions de taille importante.

Si une telle solution était envisagée, elle pourrait prévoir tout à la fois un recours à la visioconférence et la faculté pour le juge (conformément aux principes d'organisation judiciaire), quel qu'il soit, administratif ou judiciaire, de tenir audience, au besoin, dans le site juridictionnel naturel, afin de préserver une souplesse à ce système.

En effet, le recours à la visioconférence, installée dans la salle d'audience dédiée, pourrait permettre aux juges d'appel, de ne pas nécessairement statuer dans le même lieu que le juge de première instance.

Cette solution impliquerait une modification législative, que la mission d'audit ne peut pas expertiser dans les délais qui lui sont impartis, mais qui pourrait faire l'objet d'une analyse et d'une étude approfondie des ministères concernés. La question mérite en tous cas d'être posée avant que ne soient engagées les dépenses afférentes à la construction de nouvelles salles d'audiences, sur le seul fondement des textes actuels.

2.3.4. Le recours à la visioconférence

Le texte de l'article L.552-12 prévoit que « par décision du juge, sur proposition de l'autorité administrative, et avec le consentement de l'étranger », les audiences peuvent se dérouler avec l'utilisation d'une visioconférence, « il est alors dressé, dans chacune des salles d'audience ouvertes au public, un procès verbal des opérations effectuées »

Cette question n'a pas pu être réellement examinée par la mission d'audit, faute d'expérimentation en cours.

D'une manière générale, les magistrats entendus sur le recours à la visioconférence se sont montrés plutôt réservés, notamment l'un d'eux, faisant valoir qu'un tel aménagement technique de l'audience crée une dématérialisation des débats, lesquels supposent normalement la présence, simultanée et active, de plusieurs acteurs et qui pourraient ne pas être conduits de la même manière que lors d'une audience classique. Se pose également la question de la présence effective de l'avocat et de l'interprète dans la salle où se tiendrait la personne retenue, ainsi que de la confidentialité des rapports entre l'avocat et son client.

Cependant, le recours à la visioconférence, qui a l'avantage d'être posé dans un texte législatif existant, constitue une modalité encore peu concrétisée pour la tenue d'audiences³, à laquelle le ministère de la justice réfléchit sur un plan plus général et dont les possibilités technologiques n'ont pas encore toutes été exploitées, notamment pour restituer la réalité du débat judiciaire qui caractérise l'audience.

Il paraît donc utile, à ce stade de la réflexion, et alors que le principe de la visioconférence suppose parallèlement l'ouverture de deux salles d'audience et le consentement de l'intéressé, de préconiser qu'il soit procédé à l'expérimentation d'une telle technique, pour ce type de contentieux, afin de pouvoir en mesurer précisément les avantages et les limites.

Une fois faites ces évaluations par les directions concernées des ministères de la justice et de l'intérieur, des améliorations techniques pourraient être proposées afin d'en faire un outil utile pour tous.

3. Le bénéfice à attendre de ces réformes en termes d'effectifs

Les deux mesures phares, à savoir le renforcement des greffes et le bon usage par les chefs de centre de la liberté d'appréciation qui leur est laissée pour l'organisation des escortes, devraient pouvoir générer des économies en terme de personnel d'au moins 20% de l'effectif actuel.

Pour l'année 2004, l'économie en terme de masse salariale se serait élevée à 17 506 158 € (chiffre DEPAFI) x 0,2 = **3,5 M€**.

³ ce procédé est mis en œuvre, par le ministère de la justice, dans un cadre plus général, avec la juridiction de St Pierre et Miquelon

CHAPITRE III- LES PISTES DE REFLEXION A APPROFONDIR DANS L'OPTIQUE D'UNE REFORME PLUS RADICALE DE LA RETENTION ADMINISTRATIVE

1. Le transfert des compétences pour le suivi des mesures d'éloignement du préfet du lieu d'interpellation au préfet du lieu de rétention

L'idée explorée, au chapitre II ci-dessus, consiste à créer au sein des CRA les plus importants, des pôles administratifs, éventuellement dotés en partie de personnels de préfecture, pour suivre au jour le jour le dossier de chaque retenu, mieux coordonner les actions et réduire les temps morts. Cette organisation ferait appel à un système de délégations de compétence du préfet du lieu d'interpellation vers le préfet du lieu de rétention, avec redélégation de celui-ci au profit du chef de centre. On ne reviendra pas sur l'intérêt, évident, d'une telle réforme, mais il faut être conscient aussi de ses limites. Toute délégation suppose un acte de volonté, donc un accord des deux parties. Chaque centre étant susceptible de recevoir des étrangers de toute la France, le risque est d'aboutir rapidement à un système complexe, à géométrie variable, avec des délégations de portée différente selon la personne du délégant et celle du délégataire.

Pour contourner cette difficulté, la solution la plus radicale serait d'inverser le principe en posant la règle selon laquelle la compétence du préfet du lieu d'interpellation s'arrête à la signature de l'APRF, et le cas échéant de l'injonction à quitter le territoire. En revanche, ce serait au préfet du département où se trouve le centre de décider du placement en rétention et de gérer ensuite toutes les étapes de la procédure, avec évidemment délégation au chef de centre, jusqu'à la reconduite définitive. Il en résulterait une clarification majeure des responsabilités.

Comme dans le cas précédant, il faudrait s'assurer que ce schéma soit compatible avec les règles de fonctionnement des représentations consulaires puisque la compétence passerait ipso facto au consulat le plus proche du centre.

On pourrait imaginer aussi, dans une version un peu différente, que la compétence soit donnée non plus au préfet de département, mais au préfet de zone, donc en pratique au préfet délégué à la sécurité. Ce schéma aurait le mérite de la cohérence et serait peut-être plus facile à mettre en œuvre au niveau des principes, puisqu'il ne porterait pas atteinte au principe de l'égalité entre préfets de département. Un même préfet délégué pourrait avoir sous son autorité plusieurs CRA, ce qui pourrait favoriser une certaine forme de mise en commun des compétences, notamment en matière juridique. Naturellement, ce serait le préfet délégué (ou le chef de centre par délégation de ce dernier) qui assurerait la représentation de l'Etat devant les juridictions pour tous les retenus de la zone, à partir du dossier qui lui aura été transmis par le préfet du lieu d'interpellation (procès-verbal d'interpellation, de garde à vue...) Le risque que l'on ne peut complètement écarter est celui d'une déresponsabilisation relative du préfet « interpellateur », mais ce risque est tempéré par l'existence de rapports de coopération étroits, en matière de police, entre le préfet délégué et les préfets de département. Il est plus net dans l'hypothèse d'un transfert de compétence entre préfets de département, car on ne pourra pas forcément compter sur l'existence de relations de travail entre services des étrangers des deux préfectures.

La réflexion est à poursuivre, tout en sachant que cette réforme passe par la modification du décret en Conseil d'Etat du 30 mai 2005.

2. La refonte du schéma directeur immobilier

L'actuel plan de développement des centres de rétention repose sur le principe de centres d'une capacité moyenne de 96 ou 126 places, leur implantation sur le territoire résultant désormais moins d'un souci d'équilibre géographique que de la nécessité de saisir des opportunités foncières immédiates.

Le choix d'une taille de 96 places ne repose sur aucun critère scientifique, non plus que la limitation à 140 places posée par le décret du 30 mai 2005. Il aurait peut-être été plus judicieux d'insister davantage sur la modularité et le compartimentage à l'intérieur des centres. C'est moins la taille globale du centre qui importe que la possibilité de le diviser en lieux de vie autonomes, à « taille humaine » (une quarantaine de places) pourvus de toutes les commodités nécessaires (y compris un réfectoire), afin d'éviter tout déplacement massif de population à l'intérieur du centre.

Fixer la taille maximale des centres à 100 ou 120 places c'est à la fois trop et trop peu : trop peu pour permettre des économies d'échelle et rentabiliser certaines structures, comme par exemple une salle d'audience dédiée, et trop au regard des préoccupations de sécurité et d'ordre public. Une telle concentration de personnes impose le maintien d'un effectif de garde important pour faire face aux risques de débordement ou, à défaut, conduit à la prise de mesures de restriction de liberté qui peuvent paraître excessives (comme l'enfermement dans les chambres la nuit, pratiqué dans la plupart des centres). Le CRA de l'avenir devrait donc plutôt se présenter comme une « grappe » d'unités de vie autonomes d'une quarantaine de places regroupées autour d'un certain nombre de services communs pour lesquels la recherche d'économies d'échelle pourrait jouer à plein (gestion des escortes, possibilité de faire appel à des renforts, consultations médicales...). La taille de l'ensemble s'affranchirait de toute contrainte réglementaire et serait uniquement fonction des besoins localement constatés.

On pourrait à la rigueur conserver la notion théorique de centres de 100 à 120 places, à condition de la relativiser. A titre d'exemple, le futur « complexe » de Roissy pourrait se définir comme une structure à trois étages :

- des unités de vie de 30 à 50 places (hommes, femmes, familles), complètement autonomes pour les besoins de la vie quotidienne (hébergement, restauration, distractions...)
- regroupées en entités de 120 ou 130 places, situées au voisinage immédiat l'une de l'autre, chacune d'elles étant dotée de ses propres services pour le greffe, l'accueil des visiteurs, les soins infirmiers...
- à l'échelon supérieur, une structure « fédérale » regroupant des services communs tels que : consultations médicales spécialisées, prise de rendez-vous consulaires, organisation des escortes, représentation de l'Etat devant les juridictions..., voire, comme il est dit ci-dessus, tenue de toutes les audiences juridictionnelles dans une salle spécialisée.

Une unité des forces mobiles (demi-escadron de gendarmerie ou demie-CRS) ainsi qu'un piquet incendie viendraient compléter le dispositif pour une sécurité optimale.

La question est aussi de savoir où localiser les nouveaux centres. La recherche d'un meilleur maillage territorial se justifiait tant que la compétence des juridictions judiciaires et administratives dépendait du lieu d'interpellation. C'est elle qui a présidé au lancement des projets de Rennes et de Metz, le Nord-ouest et le Nord-est étant quasiment dépourvus de places de rétention. Elle est beaucoup moins évidente aujourd'hui, le tribunal compétent étant désormais celui dans le ressort duquel s'est effectuée la première demande de prolongation de la rétention. La fonction juridictionnelle est désormais neutre au regard des choix d'implantation (a fortiori si le recours à des salles d'audience dédiées devait se généraliser). Il reste les deux autres contraintes territoriales qui sont au contraire très discriminantes, à savoir la présence des consulats et la proximité des lieux d'embarquement. Les nouvelles orientations de la sous-direction des affaires immobilières tiennent compte de cette réalité. Mais il est peut-être possible d'aller plus loin et d'imaginer un schéma dans lequel les nouveaux centres seraient concentrés sur l'axe « PLM », Paris-Lyon-Marseille, avec le cas échéant maintien de structures « périphériques » à Calais, Lille, Strasbourg, Toulouse...

Il faudrait pouvoir étayer par des analyses précises (prenant notamment en compte la position des consulats et leur capacité d'accueil) ce qui n'est pour l'heure qu'une intuition générale, intuition partagée au demeurant par la DEPFI dans sa récente étude de contrôle de gestion. Il est néanmoins une chose qu'on peut affirmer avec certitude, c'est qu'on ne fait pas d'erreur en développant les implantations à proximité de Roissy-Charles de Gaulle ou de Lyon-St-Exupéry. A l'inverse, les projets de Nîmes, Rennes, Metz, Hendaye mériteraient d'être réexaminés avec une certaine circonspection, tout comme l'ont été ceux de Chartres, de Martincourt (54) ou de Garchy, dans la Nièvre.

3. Le recours à du personnel spécialisé dans les tâches d'encadrement et de surveillance des retenus

Quelle que soit la façon dont on prenne le problème, confier de manière exclusive la garde des centres à des policiers et des gendarmes ne sera jamais une solution pleinement satisfaisante :

- les membres des forces de sécurité sont formés à d'autres tâches (tir, gestes techniques d'intervention...)
- ils possèdent une qualification qui ne trouve pas à s'employer dans les centres, ce qui génère des frustrations ; ils obéissent par ailleurs à des règles d'emploi inadaptées pour un travail sédentaire et régulier ; un policier est mieux utilisé à faire de la lutte contre les filières d'immigration clandestine qu'à faire de la garde dans les CRA ;
- en sens inverse, certaines compétences leur font défaut et il leur est difficile de les acquérir « sur le tas » par suite d'une rotation rapide des effectifs.

De toute évidence, la garde des centres est un métier spécifique, aussi différent du métier de policier que du métier de gardien de prison. Il exige des qualités humaines et relationnelles particulières, des connaissances spécifiques (psychologie, connaissance des civilisations, langues), une véritable vocation, plus proche de la médiation sociale que du maintien de l'ordre ou de la lutte contre la délinquance.

La politique de rétention n'est plus une politique provisoire, c'est une politique qui s'inscrit dans la durée. De même qu'il convient de penser l'immobilier dans une perspective de long terme, de même convient-il de rationaliser l'emploi des ressources humaines.

Le moment est venu d'envisager le recours à du personnel spécialisé, titulaire ou contractuel, au sein du ministère de l'intérieur ou l'accueil en détachement d'agents ayant le profil requis

appartenant à d'autres ministères. Ces agents participeraient à la vie du centre avec deux types d'attributions :

- des tâches d'encadrement et de soutien psychologique (information, écoute, mises en garde, rappels au règlement...), mais aussi de surveillance (surveillance des repas, du rasage, des visites de familles...)
- des tâches d'assistance matérielle (clôture des comptes bancaires, récupération des bagages, achats divers...) en principe confiées à l'ANAEM mais incomplètement assurées par celle-ci et qui retombent souvent en pratique sur les personnels de police.

A ces deux types d'attributions correspondraient deux niveaux de recrutement, B et C.

Cette réforme se ferait à effectif constant, ces nouveaux agents remplaçant ceux de l'ANAEM et surtout une partie de l'effectif policier, dans une proportion de 50/50 ou de 1/3-2/3 (1/3 policiers), ce qui pour un parc de 2000 places pourrait représenter environ un millier d'emplois. La direction des centres continuerait d'incomber à un officier de police ou de gendarmerie.

Cette organisation moins « sécuritaire » n'en serait pas moins sûre.

Elle s'inscrirait dans la suite logique des réformes évoquées plus haut :

- meilleure conception architecturale, modularité, vidéosurveillance
- meilleure qualité de vie et climat plus apaisé
- possibilité de faire appel à des renforts extérieurs...

On s'assurerait néanmoins de maintenir en toute circonstance une présence effective minimum de 2 ou 3 policiers ou gendarmes.

Dernier élément, et non des moindres, cette réforme permettrait de simplifier la répartition des tâches entre services de police. La sécurité publique serait presque intégralement déchargée de ses activités de garde. La gendarmerie ne conserverait que le « complexe » de Roissy, extension comprise, et la préfecture de police, celui de Vincennes. Les CRS pourraient fournir dans les lieux de forte concentration un petit échelon de sécurisation en renfort. Partout ailleurs, la PAF serait seule compétente, sans que cela représente pour elle une augmentation des effectifs employés à la garde des centres.

Meilleure qualification, meilleure implication, réduction des coûts (l'emploi d'agent d'encadrement reviendrait moins cher que celui de policier ou de gendarme) : la réforme serait gagnante sur tous les tableaux ; la mission recommande vivement sa mise à l'étude.

4. La constitution des CRA en centres de gestion dotés de l'autonomie budgétaire

Un centre comme celui décrit plus haut (100, 150 places, voire davantage) est une véritable entreprise, ne serait-ce que par l'effectif employé. Le chef de centre doit avoir des compétences de gestion (ou être assisté d'un gestionnaire) et disposer d'une réelle liberté de décision. Il doit pouvoir :

- participer aux négociations conduisant à la désignation des prestataires extérieurs, sur la base d'un cahier des charges national
- prendre toutes les décisions de gestion quotidienne qui s'impose sans en référer à l'échelon supérieur
- innover et expérimenter des solutions nouvelles.

Cela suppose qu'il ait à sa disposition un budget globalisé (personnel et fonctionnement), dans le cadre d'engagements de performance souscrits annuellement lors d'entretiens de gestion avec l'administration centrale.

Il ne sera pas possible d'appliquer cette règle aux petites structures associées à un commissariat ou un hôtel de police. Pour ces dernières, il faudrait au contraire jouer la carte de leur intégration à la « maison-mère ». Les crédits de ces centres seraient intégrés au budget de l'unité-support, ce qui aurait la vertu de pousser à la mutualisation des charges et des services entre le CRA et l'hôtel de police.

Au-delà de la responsabilisation pleine et entière des chefs de centre, la réforme aurait l'avantage de garantir la transparence des coûts. Il serait possible de suivre et de comparer le coût de fonctionnement des centres avec une parfaite exactitude. On saurait enfin avec précision ce que coûte une journée de rétention, chose que la multiplicité des sources de financement rend aujourd'hui si problématique.

CONCLUSION

La mission d'audit formule quatre recommandations principales

1 - Des améliorations rapides peuvent être apportées au système actuel de rétention, même si beaucoup a déjà été fait ces deux dernières années. Ces améliorations devraient se traduire par des économies substantielles en personnel, de plusieurs millions d'euros par an, en contrepartie de coûts d'investissement initiaux. Un plan précis serait à élaborer et un chef de projet à désigner pour coordonner sa mise en œuvre.

2 – En matière immobilière, les orientations actuelles ne paraissent pas répondre encore pleinement aux exigences d'une politique de rétention conçue pour se développer sur le long terme. Il est suggéré de faire examiner sans délai les propositions faites dans le présent rapport par un groupe d'experts composé de juristes et de praticiens mais aussi de spécialistes en organisation.

3 – Il conviendrait de mettre à l'étude la possibilité de faire appel à du personnel spécialisé, destiné à l'encadrement des étrangers en rétention (ou mis en attente).

4 – S'agissant de l'exercice de la fonction judiciaire, le recours à une salle d'audience dédiée est une formule qui peut s'avérer utile dans certaines circonstances de temps et de lieu ; elle tend toutefois à créer des sujétions nouvelles à la charge de la Justice et doit s'entourer d'un certain nombre de précautions.

OBSERVATIONS DES SERVICES

DLPAJ (Direction des libertés publiques et des affaires juridiques – ministère de l'intérieur)

Chapitre liminaire

P 12 – Si, les « petites » préfetures peuvent se donner les moyens de suivre les dossiers, tant sur le plan juridique que sur le plan logistique. Le CNAR leur sert de soutien justement pour mener à bien ces procédures. Il ne s'agit de transférer les compétences du préfet à l'origine de la mesure d'éloignement vers le préfet, autorité de contrôle du CRA car il y aurait un risque trop fort de démobilisation de l'échelon local et le préfet doit rester maître de sa procédure car la politique d'éloignement n'est qu'un élément de la politique d'immigration et un lien tenu doit être conservé avec les attributions des préfets, notamment en terme de séjour. Notre idée est plutôt de créer au sein des CRA des services administratifs de soutien qui permettrait notamment d'assurer une meilleure défense en justice et d'avoir un lien permanent avec la préfecture à l'origine de la mesure sans que celle-ci se désengage complètement.

P 13 – Déconcentration des budgets, oui, mais pas de délégation de signature au chef de centre. Cela me paraît lui conférer un rôle différent de ce qu'il est censé avoir. En revanche, on peut imaginer une globalisation des crédits soit au niveau de la préfecture, soit au niveau du service de police ou de gendarmerie gestionnaire, où il existe déjà des services budgétaires compétents.

P 14 – D'un côté le rapport écrit que les chefs de centre opèrent des sélections selon les nationalités (p. 12) et donc que certaines nationalités ne seraient pas éloignées et par ailleurs reproche de maintenir des étrangers en rétention alors que les chances d'obtenir un LPC sont minces (cf. cas des égyptiens cité). Or, il est important justement de ne pas s'autocensurer car les évolutions des relations diplomatiques peuvent être rapides et permettre des délivrances de documents de voyage alors que la situation semblait bloquée.

Chapitre I : La rationalisation des tâches de greffe et de surveillance.

P 18 – L'établissement d'un cahier des charges au niveau national semble être effectivement une étape indispensable pour une meilleure gestion des CRA. Il ne suffit pas de s'inspirer de ce qui déjà été fait (cf. cahier des charges de Palaiseau) car les cahiers des charges ont souvent été élaborés dans l'urgence et avec une évaluation parfois surestimée des besoins (cf. lot sur les escortes).

Le référentiel architectural 96/126 établi par la DEPAFI répond parfaitement aux préconisations du rapport.

P 19 – L'ANAEM, de par la nature de ses missions, semble quand même être la structure la mieux adaptée pour répondre aux prestations demandées. Alors évidemment, en faisant en sorte de ne pas faire, on finit pas réussir à se désengager totalement. Confier les missions dévolues à l'ANAEM à des fonctionnaires du ministère de l'intérieur (ADS, réservistes, etc...) comme le préconise le rapport semble être en totale contradiction avec la volonté affichée du même rapport de « décharger » les services de sécurité de tâches indues. Nous

serions en plus en contradiction avec les règles élémentaires de déontologie des services de police et de gendarmerie, les fonctionnaires ne devant pas, par exemple, manier de l'argent. Or un des rôles fondamentaux de l'ANAEM est de gérer les mouvements bancaires des comptes des retenus et de leur permettre d'acheter un certain nombre de biens de consommation.

Chapitre II : La réorganisation des fonctions d'escorte

P 31 – Sur les salles d'audience délocalisées, pas de commentaires particuliers

Chapitre III : Les pistes de réflexion à approfondir dans l'optique d'une réforme plus radicale de la rétention administrative.

P 38 – Non pas de délégation de compétences! Mais un service administratif dans les CRA en soutien des préfetures. Il s'agirait juste d'une délégation de la représentation de l'Etat devant les juridictions.

Il n'est pas non plus envisageable de distinguer la mesure d'éloignement du reste de la procédure (notamment la décision de placement en rétention!).

P 38 – Sur la compétence du préfet de zone : il n'y a aucun lien entre la compétence territoriale du préfet de zone et les compétences territoriales des juridictions administratives et judiciaires. Les juridictions compétentes sont celles du lieu de rétention, ce lieu n'étant pas forcément le lieu d'implantation des services du préfet de zone.

P 40 - Une limite a été portée à 140 places dans le décret du 30 mai 2005. Compte tenu de la pression des associations sur ce sujet il semble difficile d'aller au-delà.

DEPAFI (Direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières – ministère de l'intérieur)

Le pré-rapport établi dans le cadre des audits de modernisation préconise au plan immobilier :

- une amélioration du cadre immobilier ainsi que du confort et du niveau des prestations offertes aux retenus ;
- la création d'un modèle type de centre de rétention sur la base du modèle du CRA de Coquelles, applicable aux constructions neuves, mais également aux opérations de réhabilitation et d'extension ;
- la refonte du schéma directeur immobilier en supprimant la limite du nombre de places et en créant des centres de grande capacité à Paris, Lyon et Marseille et en maintenant des structures « périphériques » à Coquelles, Lille, Strasbourg, Toulouse, etc.

S'agissant de l'amélioration du cadre immobilier, la DEPAFI a mis en œuvre un référentiel national, servant de base à tous les projets de construction neuve, mais aussi de réhabilitation et d'extension. Les principes retenus dans ce référentiel sont le fruit de l'expérience engagée pour le centre de Coquelles, ainsi que des remarques apportées par les chefs de centre et l'intégration des préconisations contenues dans le rapport IGA-IGAS de juillet 2004 relatif aux conditions de la rétention administrative.

C'est pourquoi le référentiel prévoit l'aménagement de zones de rétention autonomes d'un maximum de 30 retenus, disposant chacune d'une salle de détente, d'une salle de télévision et d'une cour extérieure de promenade. Le dimensionnement des zones femmes à 20 places et des zones familles à 16 places est le résultat de l'expression de besoin des services en matière de répartition des personnes placées en rétention. Par ailleurs, le rapport IGA-IGAS proposait de limiter les centres à 120 places, ce qui a été pris en compte au niveau du référentiel en prévoyant un modèle à 96 places (2 x 30 places hommes, 20 places femmes, 16 places familles) et à 126 places (une zone hommes de 30 places supplémentaires).

Ce référentiel va au-delà des normes imposées par le décret du 30 mai 2005 (qui a pris en compte la situation existante) en prévoyant une surface libre accessible d'au minimum 16 m² (pour 10 m² prévus au décret), des chambres doubles avec bloc sanitaire pour une capacité maximale de 6 lits autorisée et des espaces de détente intérieurs largement dimensionnés.

Il semble difficile d'aller au-delà de ces prescriptions notamment en matière de surface quant on compare avec les ratios habituellement constatés dans les commissariats de police (aux alentours de 10m² de surface utile par fonctionnaire).

Ce référentiel a également été transmis au ministère de la défense afin d'harmoniser les normes en matière de rétention.

S'agissant de la création d'un « modèle type » de centre, il n'est pas possible d'aller au-delà des prescriptions fixées par le référentiel. En effet, les constructions doivent répondre à des impératifs fonctionnels, mais doit aussi à des contraintes liées à leur implantation : règles d'urbanisme, contraintes sonores, de sol, climatiques, etc. Aussi, chaque centre est unique dans son traitement architectural, l'importance étant donnée au fonctionnement et à l'organisation interne du centre, afin de faciliter le travail des fonctionnaires de police en charge de la surveillance et de favoriser les conditions de rétentions des personnes. Notamment, le programme est très descriptif en ce qui concerne la qualité des équipements dans les zones de rétention, ainsi que sur les principes de surveillance et de sûreté dans le centre.

L'hypothèse de passer un marché unique pour l'ensemble des centres de rétention a été envisagée, mais compte tenu de la nécessité de maîtrise du foncier préalable au lancement de la procédure, il a été décidé de lancer des procédures pour chaque centre, en fonction de l'avancement des études, ce qui permet de livrer le nouveau CRA de Marseille dès le mois d'avril 2006, alors que le CRA d'Orly ne sera livré qu'à l'été 2007 du fait du retard pris dans la définition du terrain. De plus, la passation d'un marché unique était de nature à limiter la concurrence compte tenu de l'importance du programme et des objectifs de délais. La passation de plusieurs marchés a vraisemblablement permis d'ouvrir la concurrence et donc favorisé la réduction des coûts.

Si le référentiel s'applique à toutes les constructions neuves, il est aussi valable pour l'ensemble des opérations de réhabilitation et d'extension. Cependant, les contraintes techniques ne permettent pas toujours d'appliquer à la lettre les préconisations, notamment en matière de surfaces. Dans ce cas, le décret reste un minimum à respecter pour ce qui est des conditions de rétention, le référentiel restant la référence pour ce qui est du matériel à installer et des prescriptions de sécurité.

Enfin, s'agissant de la refonte du schéma directeur immobilier, la création de centre de grande capacité va au-delà des normes préconisées par le décret qui fixe à 140 maximum le

nombre de places en CRA. Cette limite fait suite aux préconisations contenues dans le rapport IGA-IGAS qui souhaitait voir le nombre de places limité à 120, aux demandes des associations qui souhaitent que le nombre soit limité à 100 places et à la prise en compte de la réalité, notamment pour le centre du Mesnil Amelot, afin de ne pas engendrer de diminution de la capacité.

C'est pourquoi les centres de Vincennes et du Mesnil Amelot ne sont pas des centres de 240 ou 280 places, mais une colocalisation sur un même site de deux centres de 140 places respectant les normes du décret du 30 mai 2005.

De plus, comme relevé dans le rapport, il est déjà difficile de trouver du foncier disponible pour l'implantation d'un CRA de 96 ou 126 places (10.000-12.000 m²), il semble donc encore plus difficile de trouver un terrain pouvant accueillir un CRA de 400 places, sans compter sur les difficultés d'acceptation locale qui amènent parfois à abandonner des projets déjà avancés.

Par ailleurs, le programme actuellement en cours permet d'organiser un maillage du territoire et de doter les préfectures ayant les plus forts objectifs de reconduction de centres, tout en gardant comme objectifs la proximité d'aéroports, de ports ou de voies de communication importantes et la présence des différentes juridictions et de représentations consulaires. Sur les 25 préfectures réalisant 80% de l'objectif national, seules trois ne sont pas dotées d'un centre de rétention : le Bas-Rhin, la Savoie et la Haute-Savoie.

DCPAF (Direction centrale de la police aux frontières – Direction générale de la police nationale – ministère de l'intérieur)

A titre de principe, la direction centrale de la police aux frontières est favorable à la prise en compte de la totalité des CRA existant ou à créer, exception faite des centres gérés par la gendarmerie et par la préfecture de police.

Toutefois, cette centralisation ne pourrait intervenir qu'à certaines conditions incompatibles avec certaines préconisations contenues dans le rapport de la mission.

LES EFFECTIFS.

Le ratio de 0,6 fonctionnaires pour un rétentionnaire, s'il est satisfaisant intellectuellement, ne permet pas d'accomplir les missions générées par la gestion des rétentionnaires et ce, alors même que le logiciel ELOI sera implanté (Vt semestre 2006), la gestion de la procédure et des places uniformisée, le rôle des partenaires, (sous-traitants, ANAEM notamment) parfaitement précisé et rempli.

Ce ratio n'existe à l'heure actuelle que dans les centres installés au sein d'un service de police, (ex: hôtel de police de Bordeaux, de Bobigny, SPAF de Lyon St Exupéry) dont l'ensemble des effectifs présents participent aux tâches de greffe, de garde et d'escorte.

Cette configuration ne donne pas de bons résultats. Elle ne permet pas de disposer de fonctionnaires dédiés et formés. Les missions sont accomplies au détriment les unes des autres. C'est ainsi que le SPAF de l'aéroport de Lyon s'est trouvé en sous effectifs pour traiter le contrôle aux frontières dans ses propres filtres, en raison d'escortes multiples à assurer vers les tribunaux dans des temps contraints.

Par ailleurs, les conditions de vie dans ce type de centre correspondent rarement aux normes consacrées par les textes.

Il paraît également irréaliste de retenir un ratio uniforme pour l'ensemble des centres existants ou à venir, compte tenu des différences de fonctionnement lesquelles subsisteront à minima ne serait-ce qu'en raison du plus ou moins grand éloignement des tribunaux judiciaires ou administratifs (malgré les réformes de compétence déjà intervenues, il n'est pas neutre d'avoir un tribunal administratif dans la ville la plus proche ou à 40 kms, idem pour la cour d'appel) et des consulats (dont la refonte de la carte consulaire demandera, à n'en pas douter, une grande énergie).

En troisième lieu, l'adoption dorénavant et déjà actée, d'un référentiel architectural prévoyant des unités minimales de 96 à 126 personnes voir plus, accentuant l'autonomie de ces entités, justifiera la mise en place systématique d'une réserve d'intervention capable de traiter sans délai tout incident entraînant un trouble à l'ordre public.

Enfin, les difficultés rencontrées en matière d'escorte par les responsables de centres les ont conduit depuis longtemps à adapter au mieux l'emploi des moyens disponibles aux missions à remplir.

Il paraît peu judicieux voir dangereux en termes de sécurité notamment, d'inciter les chefs de centre à "réduire le volume des escortes, y compris en acceptant un risque d'évasion non nul".

LES SALLES D'AUDIENCE FORAINE.

Désormais clairement prévue par les textes, elle devrait faire l'objet d'une concertation globale avec la chancellerie, en termes d'opportunité de création (certains centres limités en nombre de places ne le justifient pas, mais il en va différemment pour les nouveaux centres supérieurs à 96 places et certains anciens), d'aménagement, de fonctionnement et de budget.

Les rapports avec les fonctionnaires de police chargés de la gestion des retenus pourraient faire l'objet d'un protocole définissant une doctrine de fonctionnement ainsi qu'il est dit dans le texte.

Si une telle création représente une charge indéniable pour la justice, elle n'est pas neutre pour le ministère de l'intérieur. Les deux structures existantes en portent témoignage.

Par ailleurs, la multiplication des présentations et des escortes induites, tant du fait de l'augmentation des possibilités de recours, qu'en raison de l'accroissement significatif du nombre de places, militent en faveur d'une étude sérieuse des implantations à prévoir.

Il est toujours préférable d'assurer une voir deux liaisons quotidiennes avec le TOI compétent et de déplacer le JLD et son greffier, plutôt que de réaliser plusieurs accompagnements de retenus et les escortes y afférentes.

Du point de vue de la police aux frontières, gestionnaire du CRA de Coquelles, le fonctionnement des audiences foraines constitue une amélioration significative non seulement en termes de ressources mais également du point de vue du traitement des retenus

De même, les discussions souhaitables avec la chancellerie devraient porter sur les conditions d'utilisation de la vidéo-conférence.

Cette solution pourrait figurer une alternative efficace aux problèmes évoqués dans le rapport: dédoublement des permanences des magistrats, contacts plus distendus avec le parquet, difficultés relatives à la présence des interprètes sur place, entretien des avocats avec leurs clients, comportement prétendument envahissant des policiers.

La mutualisation de salles d'audience pour l'ensemble du contentieux de la rétention, en des lieux limités sur le territoire n'est pas envisageable, sauf à s'inscrire dans la perspective à laquelle le rapport invite, celle d'une révision complète du schéma directeur d'implantation des CRA telle qu'il résulte de l'arbitrage ministériel rendu le 24 novembre dernier, et d'un regroupement de quelques grosses unités sur un axe Paris-Lyon-Marseille.

LES RECOMMANDATIONS

- Indépendamment du recours à des personnels spécialisés évoqué dans le rapport, une étude est actuellement menée en liaison avec la DAPN dans le but de renforcer l'encadrement des centres de rétention par l'affectation d'une proportion conséquente d'adjoints de sécurité (à hauteur de 33%), compatible avec les exigences de sécurité et avec la nécessité de formation de ces personnels.

- L'autonomie budgétaire

L'érection des centres en unités financières autonomes, constituerait une étape tout à fait significative dans la perspective d'une gestion rationnelle de la rétention administrative.

DPM (Direction de la population et des migrations - ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement)

Page 9 - En ce qui concerne la prise en charge sociale des personnes retenues en CRA, le budget du programme "Accueil des étrangers et intégration" de la mission "solidarité et intégration" finance deux actions : le financement des conventions avec des hôpitaux pour la prise en charge sanitaire et l'assistance juridique par un marché public. A l'inverse, si les effectifs de l'ANAEM sont bien inscrits dans la rubrique "opérateurs" de ce programme, il n'y a pas de crédits inscrits à ce titre, les salaires et frais des agents mis à disposition par l'ANAEM étant autofinancés par l'agence sur ses ressources externes. Il faut dès lors noter que les difficultés rencontrées par l'agence avec le ministère du budget pour autoriser la montée en charge des moyens afin de suivre l'augmentation du nombre de places de CRA sont pour le moment plus liées à la maîtrise du nombre des emplois publics qu'à la régulation budgétaire. Il faut préciser sur ce point que l'ANAEM a par ailleurs, au fil du temps, mis à disposition des préfectures une cinquantaine de personnes pour effectuer des missions relevant soit de son ressort, soit en aide à d'autres missions et que le ministère du budget souhaite que ces emplois servent de contre-partie aux emplois qu'il serait nécessaire de créer en 2006 pour les CRA. Enfin, il n'est pas à exclure que, pour continuer à accompagner la vive progression du nombre de places de CRA, l'ANAEM soit amenée à solliciter des subventions de l'Etat.

Page 20 - Sur l'ANAEM, si son action peut être précisée par la convention, voire réorientée, elle ne pourra être accentuée pour les raisons financières évoquées ci dessus. Par ailleurs, sur la proposition alternative que fait le rapport, d'un désengagement du ministère et de l'ANAEM, cette possibilité avait été évoquée lors des discussions préparatoires au décret n° 2005-617 du 30 mai 2005, mais n'a pas été retenue. Une telle solution se heurterait donc à la lettre même du décret puisque son article 11 prévoit explicitement la présence de l'ANAEM.

En ce qui concerne l'intervention de la CIMADE, il est à noter que l'association dans le cadre du marché actuel transmet trimestriellement au ministère des affaires sociales un rapport sur les constats qu'elle fait à partir de son action dans les centres de rétention. Outre ses remarques sur l'exercice des droits et les événements marquants de l'année, où elle a quelque peu le rôle d'une ONG, elle décrit également les conditions matérielles de rétention dans chaque centre. Jusqu'à présent ce document n'était pas transmis à la DLPAJ mais cette possibilité est envisagée à partir de 2006 si la production de ce rapport est maintenue dans le cadre du nouveau marché.

REPONSE DE LA MISSION AUX OBSERVATIONS DES SERVICES

DLPAJ

Le souci de ne pas « démobiliser » ou déresponsabiliser le préfet aujourd'hui territorialement compétent conduit la DLPAJ à rejeter toute idée de délégation, a fortiori de transfert de compétences, entre le préfet du lieu d'interpellation et celui du lieu de rétention. Cette question constitue le principal point de divergence entre la DLPAJ et la mission d'audit.

La mission est bien consciente de la difficulté d'une telle réforme, qui remettrait en cause l'un des principes fondamentaux de l'organisation territoriale de l'Etat. Elle souhaite néanmoins présenter quatre observations :

- la compétence du préfet à l'origine de la procédure de reconduite est d'ores et déjà battue en brèche, avec notamment la modification des règles de compétence opérée en 2004 au profit des tribunaux du lieu de rétention. Cette compétence tend même à devenir virtuelle, dès lors que le préfet du département d'interpellation ne peut plus matériellement assurer la représentation de l'Etat devant les juridictions. L'obstination mise à la rappeler (dans le décret de 2001, dans celui de 2005) montre bien que désormais, la chose ne va plus de soi...
- on peut se demander si l'organisation d'un système multilatéral d'entraide par conventions de gestion, tel que proposé par la DMAT, ne serait pas trop complexe (autant de conventions que de départements multipliés par le nombre de CRA ?), confuse et fragile juridiquement et tout aussi démobilisatrice qu'une délégation ou un transfert pur et simple ;
- on ne voit pas bien en quoi réside le risque de « démobilisation » ; le préfet du lieu d'interpellation continuerait d'assurer la réalisation des objectifs ministériels en terme de nombre d'interpellations (éventuellement détaillés par nationalités) ; il veillerait à la régularité des procédures de l'interpellation jusqu'à la mise en rétention (garde à vue, APRF) ; cette responsabilité serait clairement identifiée et contrôlable par des indicateurs. En revanche, à partir de la mise en rétention, la compétence passerait à son collègue du département où se trouve le CRA parce qu'on entre alors dans une phase d'exécution juridique et matérielle qui ne laisse plus guère de place au pouvoir d'appréciation mais requiert une parfaite maîtrise de procédures complexes ; il n'y a pas de confusion de responsabilités, mais au contraire partage entre deux domaines qui sont bien distincts ;
- enfin, l'idée, latente, selon laquelle le préfet « interpellateur » pourrait obtenir davantage de la part des consuls locaux, avec lesquels il entretient des relations privilégiées, ne résiste pas à l'examen puisque les demandes de laissez-passer relèveront de plus en plus, comme il est souhaitable, des ambassades et des consulats proches des lieux de rétention.

Consciente de la difficulté du sujet, la mission ne propose pas de solution toute faite ; elle suggère simplement qu'une réflexion approfondie soit engagée, avec la participation de praticiens (policiers, juristes, membres du corps préfectoral, du cadre national des préfetures...) car on ne peut plus se contenter de le traiter par prétérition. L'observation vaut aussi à propos du rôle du préfet de zone (p38).

Autres remarques

- P 13 déconcentration budgétaire : la déconcentration est évidemment une mesure lourde mais elle peut se justifier, surtout si les centres deviennent des structures de grande taille, par l'importance des budgets gérés et plus encore par la spécificité de cette gestion : il n'y a en effet rien de comparable à un CRA – qui est en définitive une structure hôtelière – ni dans l'administration territoriale, ni dans la police.

- P 14 sélection selon les nationalités : il n'y a pas contradiction entre cette « sélection » et ce qui est dit p 14 : le reproche qui pourrait être fait dans l'exemple cité ne tient pas à ce que les étrangers aient été gardés jusqu'au terme du délai légal, mais à ce qu'on n'ait rien tenté d'autre pendant ce délai pour obtenir un laissez-passer.
- P 18 nécessité d'un cahier des charges national : il y a malentendu sur ce point ; le cahier des charges dont il est question vise les prestations de fonctionnement, non la réalisation immobilière ;
- P 19 rôle de l'ANAEM : la mission n'est pas hostile au maintien de l'ANAEM, à condition que son rôle soit précisé (convention) et ses moyens soient correctement évalués ; la présence de l'ANAEM est actuellement trop faible et trop aléatoire pour représenter un véritable appui pour la direction des Centres. Mais il n'y a pas contradiction. La mission n'a jamais considéré l'encadrement social comme une tâche induite pour les services de police ; elle estime simplement que si c'est à la police ou à la gendarmerie d'assumer cette tâche, encore faut-il qu'elles puissent le faire avec des moyens adaptés, c'est-à-dire du personnel spécialement recruté et formé. L'emploi exclusif de membres des forces de sécurité pour la garde des centres lui paraît une hérésie, tant en terme de coût que d'efficacité (cf p 40-41).
- P 38 limitation des centres à 140 places, ce qui refléterait la position des associations: le concept proposé par la mission d'unités de vie autonomes de 30 à 50 places est beaucoup plus satisfaisant, en terme de respect de la personne humaine, que des concentrations de 140 retenus, qui n'évitent pas la promiscuité et conduisent souvent à des restrictions excessives à la liberté de circulation dans le centre.

DEPAFI

La mission donne acte à la DEPAFI de ce que le référentiel immobilier national représente l'aboutissement d'années de réflexion, qu'il tient compte de l'expérience acquise, en particulier sur Coquelles, et qu'il est proche de l'optimum en ce qui concerne la conception architecturale sur la base du concept actuel de centres de 96 à 126 places. Elle convient aussi parfaitement de ce que les normes appliquées en termes de surface vont au-delà des normes définies par voie réglementaire.

Il subsiste néanmoins, si l'on s'intéresse au futur, de réelles divergences de vue, qui sont au moins de trois ordres :

- la mission tend à remettre en cause le concept actuel de centres d'une centaine de places (à la fois trop et trop peu, selon elle) ; elle lui substitue un concept de type fédéral, de centres de grande taille, divisés en unités plus petites et cloisonnées en unités de vie autonomes de 30 à 50 places. La différence, essentielle, entre ces unités de vie et la modularité telle qu'elle est aujourd'hui pratiquée, réside dans le fait que les unités que prône la mission seraient complètement autonomes (donc en particulier dotées de réfectoires), que les personnes retenues y jouiraient d'une entière liberté de circulation, mais qu'en revanche elles ne pourraient en sortir, sauf sur autorisation individuelle et contrôlée (infirmerie, visites, Cimade etc...). D'où un avantage en terme de liberté, mais aussi de sécurité, lequel constitue le principal argument en faveur d'une réduction des effectifs de garde ;
- la question de la conception des centres n'est évidemment pas sans lien avec le problème de l'implantation géographique que la DEPAFI aborde dans sa note *in fine* : c'est bien parce que les centres de l'avenir seraient regroupés à proximité des plates-formes portuaires et aéroportuaires qu'ils pourraient atteindre les volumes suggérés ;
- quant à la difficulté alléguée par la DEPAFI de trouver des terrains de taille suffisante pour accueillir ces constructions, à la nécessité de conduire des études architecturales d'adaptation

au site, à l'impossibilité d'industrialiser le procédé ou de passer des marchés uniques, à l'impossibilité d'atteindre à la rationalité voulue lors des opérations de réhabilitation..., la mission ne conteste pas la réalité de ces contraintes mais il lui semble qu'elles sont précisément l'expression d'un « modèle » de développement immobilier, fait de recherches d'opportunités foncières et d'actions menées au coup par coup, qui n'est plus à l'échelle du problème posé et qu'il faut aujourd'hui dépasser.

DCPAF

A propos des effectifs, la DCPAF conteste l'application d'un ratio uniforme à l'ensemble des centres au motif que ceux-ci sont plus ou moins distants des juridictions, des aéroports et des consulats, et présentent par conséquent des besoins en personnels d'escorte différents.

La justesse de cette observation n'a pas échappé à la mission et c'est bien pourquoi le ratio préconisé de 0,6-0,7 s'applique uniquement à la garde, hors escortes (chapitre I). En effet si les conditions de garde sont assez comparables d'un centre à l'autre, les escortes relèvent en revanche d'une problématique totalement différente. C'est pourquoi la mission a pris soin de ne proposer pour les escortes qu'une réduction forfaitaire, tous centres confondus (chapitre II). Pour le reste, elle souscrit à l'idée que les centres doivent être autonomes par rapport aux unités de police, ce qui n'interdit pas de prévoir des procédures d'intervention en renfort en cas d'incident grave.

Sur la salle d'audience foraine, la DCPAF rejoint très largement les observations formulées dans le rapport, qu'il s'agisse de la nécessaire concertation avec la Chancellerie, du déroulement des audiences, de la visio-conférence, tout en soulignant l'avantage pour la police de bénéficier de la présence d'une salle d'audience dédiée.

Enfin s'agissant du recours à des personnels spécialement formés pour l'assistance psychologique et l'encadrement de la vie quotidienne, la DCPAF se montre sceptique, estimant que l'entrée en fonction de ces personnels ne permettrait pas de dégager un effectif équivalent de fonctionnaires de police active. Tout dépendra, bien sûr, de la qualité de ces personnels et de leur formation mais on ne voit pas pourquoi des agents dont ce serait la vocation et qui auraient été recrutés à cette fin se montreraient moins efficaces que des fonctionnaires de police active qui d'une certaine façon sont utilisés à contre emploi, raison précisément pour laquelle la DCPAF ne souhaite pas assumer seule la garde des CRA. Au demeurant, rien ne s'oppose a priori à ce que ces agents continuent d'appartenir à la police nationale, mais dans un corps technique ou administratif, ce qui ne réglerait toutefois pas la question du droit de grève.

Sur ce sujet délicat, les observations du rapport sont à prendre, moins comme des propositions, que comme une invitation à la réflexion pour faire évoluer un état de chose qui, à l'évidence, ne satisfait personne.

DPM

Les observations de la DPM portent, pour l'essentiel, sur des points de fait que la mission a pris en compte, et n'appellent pas d'autres réactions de sa part.