

Rapport issu des vérifications sur place effectuées au centre de rétention administrative de LILLE-LESQUIN les 15 et 16 avril 2019



Trois contrôleurs délégués par la Contrôleure générale en application de l'article 6-1 de la loi du 30 octobre 2017 se sont rendus au centre de rétention administrative (CRA) de Lille-Lesquin, lundi 15 et mardi 16 avril 2019, pour effectuer une enquête sur la prise en charge des personnes retenues condamnées à une peine d'interdiction du territoire pour des actes de terrorisme prévus par le titre II du livre IV du code pénal, ou qui font l'objet d'une mesure d'expulsion pour un comportement lié à des activités à caractère terroriste pénalement constatées. En application des articles L. 552-7 et R. 553-4-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), ces personnes peuvent être maintenues en rétention pour une durée pouvant aller jusqu'à 210 jours « *dans un espace qui leur est*

réservé »¹. Elles seront désignées, dans le présent rapport, par la locution générique « personnes condamnées pour des faits en lien avec le terrorisme ».

Le CRA de Lille-Lesquin est l'unique établissement de France habilité, depuis 2012, à accueillir les personnes condamnées pour des faits en lien avec le terrorisme et en a reçu neuf, dont une femme, depuis 2014. Leurs rétentions ont duré de quelques heures à 180 jours – la durée maximale de 210 jours résultant d'une disposition législative qui n'est entrée en vigueur que le 1^{er} janvier 2019.

Les contrôleurs se sont présentés au CRA de Lille-Lesquin le lundi 15 avril à 11h et en sont repartis le mardi 16 avril à 14h. Ils ont été reçus par le chef du centre, ont pu consulter les documents sollicités et se sont entretenus librement et de façon confidentielle avec l'ensemble des personnes qu'ils estimaient utile d'entendre, qu'il s'agisse de personnes retenues, de membres du personnel du centre, de l'unité médicale, de l'OFII ou de l'association d'aide juridique intervenant dans le centre.

Lors la visite des contrôleurs, une personne était retenue dans la zone « réservée » ; elle s'y trouvait depuis le 28 janvier 2019. Il a été indiqué lors de l'enquête qu'un projet d'habilitation d'un second centre était à l'étude.

Le présent rapport dresse les constats que les contrôleurs ont effectué durant ces deux journées. Dans la mesure où le dispositif de prise en charge des personnes condamnées pour des faits en lien avec le terrorisme placées en rétention administrative est aujourd'hui mis en œuvre de façon exclusive au centre de rétention de Lille-Lesquin, ce rapport présente également le cadre juridique de cette mesure de rétention largement dérogoire au droit commun, ainsi que les recommandations et l'appréciation du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) sur la mise en œuvre des dispositions des articles L.552-7 al.4 et

¹ Article L.552-7 al.4 & 5 CESEDA : « Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, si l'étranger a été condamné à une peine d'interdiction du territoire pour des actes de terrorisme prévus par le titre II du livre IV du code pénal ou si une mesure d'expulsion a été prononcée à son encontre pour un comportement lié à des activités à caractère terroriste pénalement constatées, le juge des libertés et de la détention près le tribunal de grande instance de Paris peut, dès lors qu'il existe une perspective raisonnable d'exécution de la mesure d'éloignement et qu'aucune décision d'assignation à résidence ne permettrait un contrôle suffisant de cet étranger, ordonner la prolongation de la rétention pour une durée de trente jours qui peut être renouvelée. La durée maximale de la rétention ne doit, dans ce cas, pas excéder cent quatre-vingts jours.

Avant l'expiration de la durée maximale de rétention prévue aux troisième ou quatrième alinéas, le juge compétent peut, à titre exceptionnel, être à nouveau saisi lorsque, dans les quinze derniers jours, l'étranger a fait obstruction à l'exécution d'office de la mesure d'éloignement ou présenté, dans le seul but de faire échec à la mesure d'éloignement, une demande de protection contre l'éloignement au titre du 10° de l'article L. 511-4 ou du 5° de l'article L. 521-3 ou une demande d'asile dans les conditions prévues aux articles L. 551-3 et L. 556-1 ou lorsque la mesure d'éloignement n'a pu être exécutée en raison du défaut de délivrance des documents de voyage par le consulat dont relève l'intéressé et qu'il est établi par l'autorité administrative compétente que cette délivrance doit intervenir à bref délai. L'étranger est maintenu en rétention jusqu'à ce que le juge des libertés et de la détention ait statué. Le juge statue par ordonnance dans les conditions prévues au présent article. S'il ordonne la prolongation de la rétention, la prolongation court à compter de l'expiration de la dernière période de rétention pour une nouvelle période d'une durée maximale de quinze jours. Si l'une des circonstances mentionnées à la première phrase du présent alinéa survient au cours d'une période de prolongation ordonnée en application du présent alinéa, le juge peut être à nouveau saisi dans les mêmes conditions. Toutefois, la rétention ne peut être prolongée plus de deux fois en application du présent alinéa et sa durée maximale ne peut excéder quatre-vingt-dix jours ou, par dérogation, deux cent-dix jours dans le cas prévu au quatrième alinéa. »

Article R553-4-1 CESEDA : « Les étrangers auxquels il est fait application des dispositions du quatrième alinéa ainsi que, lorsqu'il a été fait application de ce quatrième alinéa, du cinquième alinéa de l'article L. 552-7 sont maintenus en rétention dans un espace qui leur est réservé. »

5 et R553-4-1 du CESEDA, tant au regard de l'état que de l'organisation et du fonctionnement de cette zone « réservée ».

Il convient par ailleurs de souligner qu'une grande partie des constats réalisés lors de cette enquête rejoint les constats trop souvent faits lors des visites de CRA : conditions matérielles de rétention dégradées, indigence des activités, accès aux soins limité. Le CRA de Lille-Lesquin a déjà été contrôlé à deux reprises par les équipes du CGLPL, une première fois les 2 et 3 juin 2009, puis une seconde fois du 2 au 5 mai 2017. Si la zone réservée a été créée entre ces deux visites, lorsque les contrôleurs ont effectué la seconde visite, aucune personne retenue n'y était affectée au titre des articles L.552-7 al.4 et 5 et R553-4-1 du CESEDA.

L'instauration d'une rétention de longue durée

La loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, dite « loi Besson », a créé un régime de rétention applicable à tout étranger qui « *a été condamné à une peine d'interdiction du territoire pour des actes de terrorisme prévus par le titre II du livre IV du code pénal ou si une mesure d'expulsion a été prononcée à son encontre pour un comportement lié à des activités à caractère terroriste pénalement constatées* ». Lors de leur entrée en vigueur le 18 juillet 2011, ces nouvelles dispositions permettaient de maintenir en rétention les personnes étrangères condamnées pour des faits en lien avec le terrorisme pendant une durée pouvant aller jusqu'à 180 jours, contre 45 jours pour les autres personnes retenues.

Initialement, l'amendement gouvernemental adopté par le Parlement prévoyait en outre que la durée de rétention pour les personnes étrangères condamnées pour des faits en liens avec le terrorisme puisse être prolongée de douze mois au terme du délai initial de six mois (180 jours). Le législateur entendait ainsi permettre le maintien en rétention des personnes concernées pour une durée maximale de dix-huit mois, sans saisine périodique du juge des libertés et de la détention au cours de la dernière année de rétention.

Dans sa décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011 relative à la « loi Besson », le Conseil constitutionnel (CC) a toutefois déclaré cette disposition non conforme à l'article 66 de la Constitution. Le commentaire de cette décision aux *Cahiers du Conseil constitutionnel*, après avoir rappelé que la directive 2008/115 CE, dite « directive retour », prévoit la possibilité de créer un régime spécial applicable aux seules personnes condamnées pour des faits en lien avec le terrorisme, avec une durée initiale de rétention de six mois pouvant être prolongée de douze mois, indiquait que le fait que la personne condamnée ait purgé sa peine était sans doute un élément important allant dans le sens de l'inconstitutionnalité d'une durée de rétention de dix-huit mois.

La loi n°2018-778 du 10 septembre 2018, pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie², entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019, a prévu à l'alinéa 5 de l'article L. 552-7 du Ceseda deux prolongations complémentaires de quinze jours chacune à l'issue des 180 premiers jours de rétention, portant ainsi à 210 jours, soit sept mois, la durée maximale de rétention des personnes condamnées pour des faits en lien avec le terrorisme.

² Loi n° 2018-778 - article 19 - 8° - b)

Par ailleurs, cette durée particulièrement longue de rétention s'accompagne de modalités de rétention spécifiques, notamment sous la forme d'une mesure d'isolement dans une « zone réservée ».

Ainsi un décret en Conseil d'Etat du 25 janvier 2012, pris en application de la loi du 16 juin 2011, a-t-il créé l'article R553-4-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), aux termes duquel les personnes retenues condamnées pour des faits de terrorisme auxquelles il est fait application des dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 552-7 sont maintenues en rétention dans un espace qui leur est réservé. Seul le CRA de Lille-Lesquin est autorisé à ce jour à accueillir des personnes retenues à ce titre, en application de l'arrêté du 30 mars 2011³.

Un régime dérogatoire

L'article L. 552-7 du CESEDA prévoit des dispositions générales applicables à la fois à la rétention de droit commun et aux personnes condamnées pour des faits en lien avec le terrorisme. La spécificité de cette rétention, prévue par les alinéas 4 et 5 de cet article, tient à sa durée et à la compétence exclusive du juge des libertés et de la détention près le TGI de Paris pour ordonner la prolongation de la rétention.

La procédure de placement initial en rétention des personnes condamnées pour des faits en lien avec le terrorisme et la motivation de la décision obéissent aux règles de droit commun. Le JLD compétent pour le CRA où la personne est placée en rétention est compétent pour examiner la demande de maintien en rétention d'une personne condamnée pour des faits en liens avec le terrorisme à l'expiration d'un délai de quarante-huit heures.

Les éléments qui peuvent justifier le maintien en rétention durant les 180 premiers jours sont également les mêmes que ceux prévus par le droit commun pour prolonger le maintien en rétention lorsque l'éloignement n'a pu être effectué : l'urgence, la menace pour l'ordre public, l'absence de documents de voyage de l'intéressé ou son opposition à l'éloignement, ainsi que l'attente de transport disponible ou que l'Etat du pays de destination fournisse les documents nécessaires à l'exécution de la mesure⁴.

Cependant, outre la durée de rétention qui peut être plus de deux fois plus longue que le délai de droit commun, la procédure de maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits en lien avec le terrorisme se distingue également de la procédure de droit commun en ce que le JLD près le tribunal de grande instance (TGI) de Paris est seul compétent pour examiner, mensuellement, les demandes de prolongation de rétention des personnes placées sous ce régime, à compter de la seconde demande qui intervient au 30^e jour de rétention. Le JLD de

³ Arrêté du 30 mars 2011 pris en application de l'article R. 553-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'

⁴ Article L. 552-7 al 1 & 2 : « *Quand un délai de vingt-huit jours s'est écoulé depuis l'expiration du délai de quarante-huit heures mentionné au 1 de l'article L. 551-1 et en cas d'urgence absolue ou de menace d'une particulière gravité pour l'ordre public, ou lorsque l'impossibilité d'exécuter la mesure d'éloignement résulte de la perte ou de la destruction des documents de voyage de l'intéressé, de la dissimulation par celui-ci de son identité ou de l'obstruction volontaire faite à son éloignement, le juge des libertés et de la détention est à nouveau saisi.*

Le juge peut également être saisi lorsque la mesure d'éloignement n'a pu être exécutée en raison du défaut de délivrance des documents de voyage par le consulat dont relève l'intéressé ou de l'absence de moyens de transport. Il peut également être saisi aux mêmes fins lorsque la délivrance des documents de voyage est intervenue trop tardivement pour procéder à l'exécution de la mesure d'éloignement. »

Paris peut alors ordonner jusqu'à cinq prolongations de trente jours chacune, soit 180 jours de rétention. Au terme de ce délai de six mois, il peut prononcer deux prolongations complémentaires de quinze jours chacune, « *à titre exceptionnel* » lorsque la personne a fait obstacle à son éloignement au cours des deux semaines précédentes, ce qui porte alors la durée totale de rétention à 210 jours.

Ainsi, le maintien en rétention des personnes condamnées pour terrorisme est examiné tous les mois du 30^e jour au 180^e jour, puis tous les 15 jours jusqu'au 210^e jour de rétention par le JLD de Paris, auquel il revient de s'assurer, comme pour les personnes retenues de droit commun, que l'éloignement demeure une perspective raisonnable et que le maintien en rétention est nécessaire.

Les conditions dans lesquelles cette rétention est mise en œuvre appellent des observations particulières, lesquelles ont trait au cadre juridique du dispositif et aux conditions de prise en charge des personnes retenues.

1. UNE PROCEDURE ATTENTATOIRE AUX DROITS FONDAMENTAUX

Entrées en vigueur en 2011, les dispositions qui permettent de maintenir en rétention une personne condamnée pour des faits en lien avec le terrorisme ont été appliquées pour la première fois en 2014. Depuis, neuf personnes ont fait l'objet de cette mesure spécifique, dont une femme. Jusqu'en 2018, aucune personne n'avait été maintenue au CRA de Lille-Lesquin jusqu'au terme du délai maximal prévu par la loi, lequel était alors de 180 jours (*cf.* tableau 1.2).

1.1 LA PROCEDURE EST INSUFFISAMMENT MAITRISEE

Cette procédure particulière, rarement mise en œuvre, ne fait pas l'objet de notes de services ou de consignes particulières de l'administration centrale, ni du chef de centre. Dans ces conditions, les agents du CRA de Lille-Lesquin mettent en œuvre cette procédure et accompagnent les préfetures ayant décidé de tels placements en rétention.

Le CRA de Lille-Lesquin est informé de l'arrivée d'une personne soumise au régime spécifique des condamnés pour terrorisme par la DLPJ et/ou par la préfeture de placement, au moyen d'un courrier électronique. Aucune formalisation de la décision de placement en « zone réservée » n'est prévue.

La personne peut être conduite au CRA de Lille-Lesquin directement à sa sortie de l'établissement pénitentiaire, ou bien à la suite d'un transfert depuis un autre CRA. Les équipes du CRA de Lille sont parfois amenées à aller chercher la personne au TGI de Paris, à l'issue de la première prolongation de la mesure de rétention. Quelle que soit la modalité de transfert au centre de rétention, la personne est placée au sein de la « zone réservée » dès son arrivée.

La pratique consistant à affecter une personne dans l'espace réservé prévu par l'article R. 553-4-1 du Cesda dès son placement initial en rétention, soit avant la saisine du juge des libertés et de la détention près le TGI de Paris interpelle, dans la mesure où ledit article prévoit expressément le maintien dans un tel espace des « *étrangers auxquels il est fait application des dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 552-7* » du même code, lequel instaure un

régime de rétention dérogatoire applicables aux personnes condamnées pour des faits en lien avec le terrorisme. Or, cet alinéa ne trouve à s'appliquer qu'au trentième jour de rétention, dès lors qu'il prévoit la compétence du JLD de Paris pour ordonner un nouveau maintien en rétention à l'expiration du délai de vingt-huit jours de rétention ordonné par le premier JLD.

Ainsi, l'article R. 553-4-1 prévoyant l'isolement des personnes condamnées pour des faits en lien avec le terrorisme lorsqu'intervient le JLD de Paris, le placement au sein d'une zone réservée ne devrait pas, en principe, intervenir avant le trentième jour.

Aucune procédure visant à expliquer à la personne concernée, avant son arrivée, qu'elle va être hébergée séparément des autres personnes retenues n'a été mise en place. Le procès-verbal de notification des droits en rétention signé par les personnes placées au CRA de Lille-Lesquin sur le fondement de l'article L. 552-7 du CESEDA est le même modèle que celui présenté aux autres retenus, et il ne comporte aucune mention relative à la zone « réservée ».

Le défaut d'information préalable est de nature à constituer une atteinte aux droits fondamentaux des personnes retenues pour de longues durées.

La préfecture qui a pris la décision de placement en rétention demeure compétente pour l'ensemble de la procédure. A ce titre, elle oriente la personne concernée vers le CRA de Lille-Lesquin, et prend contact avec la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur (DLPAJ) pour l'informer du transfert. Il lui incombe également de préparer les demandes de prolongation de la rétention adressées aux JLD.

Dans ce cadre, l'unité d'identification et d'éloignement (UIE) du CRA de Lille-Lesquin assure un rôle d'accompagnement et de conseil aux préfectures ; elle explique notamment aux services des préfectures concernées comment saisir le JLD de Lille, compétent pour examiner la première demande de prolongation lors d'un placement direct.

Quand la préfecture de placement le demande, l'UIE du centre de Lille-Lesquin prépare le dossier qui est présenté au JLD à l'appui d'une demande de prolongation de la mesure de rétention (procédures judiciaires et administratives, mesures de reconduite, demandes de rooting et de laissez-passer consulaires, etc.), qu'il s'agisse de la première demande de prolongation devant le JLD de Lille si la personne a été placée directement au CRA de Lille-Lesquin, ou de la procédure devant le JLD de Paris pour les prolongations ultérieures.

Lorsque la première demande de prolongation est examinée par le JLD de Lille, le greffe de Lille-Lesquin convoque les personnes retenues et, le cas échéant, l'interprète. Lorsque la décision de prolongation relève de la compétence du JLD de Paris, le greffe du JLD de Paris effectue ces démarches.

La DLPAJ bénéficie d'une compétence conjointe ; elle est responsable du suivi juridique du dossier, notamment en matière de recours devant la Cour européenne des droits de l'Homme. Il lui revient de fixer, le cas échéant, le lieu d'assignation à résidence de la personne qui n'a pas été éloignée à l'issue de son placement en rétention. Avant toute tentative d'éloignement, l'unité d'identification et d'éloignement (UIE) du CRA de Lille-Lesquin prend attache avec la DLPAJ pour s'assurer qu'aucun recours formé par l'étranger concerné n'est pendante.

L'unité d'identification et d'éloignement a également un rôle de suivi des recours, nécessaire pour estimer le caractère raisonnable de la perspective d'éloignement de la personne concernée. Lorsque la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) est saisie d'un recours

contre la mesure d'éloignement par une personne retenue, elle informe le ministère des affaires étrangères, qui transmet cette information au ministère de l'intérieur, lequel avertit la préfecture de placement. La préfecture n'est ainsi pas informée immédiatement. En ce qui concerne les recours introduits devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) contre les décisions de l'OFPRA, l'information relative à l'introduction d'un tel recours, si elle est accessible pour la préfecture concernée⁵, n'est pas spécifiquement adressée au CRA de Lille-Lesquin. Il revient à l'UIE de vérifier la date de convocation afin de préparer l'escorte nécessaire au transfert de la personne du CRA à la Cour.

1.2 LA PROCEDURE PORTE ATTEINTE PAR NATURE AUX DROITS FONDAMENTAUX

L'exposé des motifs qui présentait l'amendement gouvernemental instaurant une procédure de rétention de longue durée précisait que ce régime dérogatoire visait à maintenir en rétention des personnes n'ayant pu être expulsées au terme de leur incarcération, soit parce qu'elles avaient saisi la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) d'un recours contre la mesure d'éloignement prise à leur encontre, soit car leur statut imposait de trouver un pays d'accueil autre que celui dont elles étaient ressortissantes, ou encore car les documents nécessaires à leur éloignement n'avaient pu être réunis.

Depuis 2014, neuf personnes ont été placées et maintenues au CRA de Lille-Lesquin sur le fondement de l'article L. 552-7 du CESEDA alinéas 4 et 5. Leurs situations peuvent être résumées comme suit :

| <i>Nom</i> | <i>Année de placement</i> | <i>Mesures</i> | <i>Nationalité</i> | <i>Fin de la rétention</i> | <i>Durée de la rétention</i> |
|------------|---------------------------|---|--------------------|----------------------------|------------------------------|
| Monsieur A | 2014 | AME (arrêté ministériel d'expulsion) | Marocaine | Assigné à résidence | 3 jours |
| Monsieur B | 2014 | IDTF (interdiction définitive du territoire français) | Algérienne | Expulsé | 7 jours |
| Madame C | 2015 | AME | Espagnole | Expulsée | 3 jours |
| Monsieur D | 2017 | AME | Tunisienne | Expulsé | 8 jours |
| Monsieur E | 2018 | IDTF | Algérienne | Expulsé | 1 jour |
| Monsieur F | 2018 | IDTF | Algérienne | Assigné à résidence | 180 jours |
| Monsieur G | 2018 | IDTF | Indienne | Expulsé | 45 jours |
| Monsieur I | 2018 | APE (arrêté préfectoral d'expulsion) | Russe | Assigné à résidence | 181 jours |
| Monsieur J | 2019 | APE (arrêté préfectoral d'expulsion) | Russe | Rétention en cours | En cours |

L'analyse de ces neuf cas montre qu'aucune des personnes concernées n'a été éloignée du territoire français au-delà du délai de rétention de droit commun. Les cinq personnes qui ont été expulsées à l'issue de la rétention l'ont été dans un délai de quarante-jours, soit le délai

⁵ Via le fichier Agdref (Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France)

de droit commun jusqu'au 31 décembre 2018 ; parmi ces cinq personnes, quatre l'ont été huit jours ou moins après leur placement en rétention.

Depuis la mise en place de ce dispositif, deux personnes ont été maintenues en rétention pour la durée maximale alors prévue (180 jours), et ce pour la première fois en 2018. Ces deux personnes ont été assignées à résidence à l'issue de la rétention car elles n'ont pu être expulsées au terme du délai légal.

Ainsi, personne n'ayant été expulsé entre le 45^{ème} et le 180^{ème} jour de rétention, l'instauration d'une rétention de longue durée n'a pas conduit à l'éloignement de personnes qui n'auraient pu être expulsées si le droit commun leur avait été appliqué.

Les dossiers de trois des quatre dernières personnes placées au CRA de Lille-Lesquin pour une longue durée ont été examinés ; deux d'entre elles ont été maintenues en rétention pendant 180 jours, la troisième était en rétention lors de l'enquête sur place du CGLPL.

Leurs situations peuvent être résumées comme suit :

- Monsieur J. a été condamné à cinq ans d'emprisonnement le 16 avril 2015. A la suite de sa condamnation pénale, il a fait l'objet d'un arrêté préfectoral d'expulsion le 18 novembre 2015. Les autorités consulaires, compétentes pour délivrer un laissez-passer nécessaire à son éloignement, n'ont toutefois été saisies par l'Etat que le 26 octobre 2018, puis relancées le 28 janvier 2019 faute de réponse. Assigné à résidence à sa sortie de prison le 7 juin 2018, M. J a été placé en rétention le 28 janvier 2019 à la suite du non-respect de son assignation à résidence. Placé directement au CRA de Lille-Lesquin, il y était encore retenu lors de l'enquête sur place du CGLPL. L'intéressé a saisi la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) d'un recours tendant à l'annulation de la mesure d'expulsion dont il fait l'objet. La Cour a fait droit à sa demande de suspension provisoire de cette décision, ce qui rend son éloignement impossible tant que la CEDH n'aura pas statué sur sa requête au fond (cf. *infra*)⁶ ;
- Monsieur I. a été condamné le 18 février 2015 à neuf mois d'emprisonnement avec sursis pour apologie publique du terrorisme. Il a ensuite été incarcéré pour des faits multiples, sans lien avec le terrorisme. Il a fait l'objet d'un arrêté préfectoral d'expulsion le 12 juillet 2018, lequel mentionne l'ensemble de ses condamnations, sans distinguer les faits en lien avec le terrorisme. D'abord assigné à résidence tandis que son éloignement était organisé pour le 30 septembre 2018, il a été placé en CRA le 26 septembre 2018 « *afin de permettre d'assurer l'organisation matérielle de son départ du territoire français* », comme l'indique l'arrêté préfectoral de placement en rétention. Lors de son arrivée au CRA, il a saisi l'Office français des réfugiés et apatrides (OFPRA) d'une demande d'admission au statut de réfugié, puis a fait appel de la décision de rejet de l'OFPRA devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Durant

⁶ En application de l'article 39 de son règlement, la Cour peut ordonner la suspension provisoire de la mesure d'éloignement, tant qu'elle n'a pas statué au fond sur la requête. Une telle décision fait obstacle à l'exécution par l'Etat de la mesure d'éloignement⁶, comme l'a réaffirmé la Cour de cassation⁶. Cette dernière a toutefois précisé, dans le même arrêt, que la décision de suspension provisoire de la CEDH « *n'est pas un obstacle à la prolongation de la mesure de rétention administrative dès lors que les délais légaux ne sont pas expirés* »⁶. Ces délais légaux ne sont pas cependant pas compatibles avec les délais effectifs traitement des requêtes par la CEDH.

ses quarante-cinq premiers jours de rétention, alors durée maximale de droit commun, il a été placé en rétention ordinaire, dans un CRA autre que celui de Lille-Lesquin. L'arrêté de placement en rétention ne mentionnait d'ailleurs pas la condamnation de l'intéressé pour apologie du terrorisme. Ce n'est qu'au terme du délai de rétention de droit commun, alors qu'un recours CNDA demeurait pendant, que la préfecture de placement a sollicité l'application par le JLD des dispositions relatives à la rétention de longue durée réservée aux personnes condamnées pour terrorisme, entraînant ainsi son transfert à Lille, et sa mise à l'isolement au sein de la zone « réservée » du CRA de Lille-Lesquin. Au terme des 180 jours de rétention, il a été assigné à résidence ;

- Monsieur F a été condamné le 25 septembre 2015 à six mois d'emprisonnement assortis d'une interdiction du territoire français. Le pays de renvoi a été fixé le 21 février 2018. L'intéressé a déposé une requête auprès de la CEDH le 13 mars 2018, quelques jours avant sa date de remise en liberté. Il est demeuré 180 jours en rétention, au CRA de Lille-Lesquin où il a été placé dès sa sortie de prison, avant d'être assigné à résidence car il n'avait pu être éloigné dans le délai légal en raison du recours pendant devant la Cour.

L'examen de ces dossiers montre que l'administration a recours à la rétention de longue durée dans trois types de situation :

- l'absence de préparation de l'éloignement en amont, c'est-à-dire durant l'incarcération de l'intéressé, par les autorités préfectorales françaises chargées de rassembler les éléments nécessaires à l'expulsion à l'issue de la rétention ;
- l'opposition du pays de destination qui refuse de délivrer les laissez-passer consulaires et d'accueillir l'intéressé sur son territoire ;
- l'existence d'un recours suspensif pendant, mais dont les délais d'examen (qui peuvent se cumuler en cas de recours successifs) excèdent la durée maximale de rétention prévue à l'article L. 552-7 du CESEDA.

Or, dans ces trois hypothèses, dès lors que les personnes concernées ont été condamnées à une peine d'emprisonnement, rien ne faisait obstacle à ce que l'administration engage les démarches nécessaires à l'éloignement au cours de la période d'incarcération. La préparation de l'éloignement au cours de l'incarcération aurait en tout état de cause été de nature à limiter la durée de rétention des intéressés.

En outre, l'examen des dossiers montre que les délais d'instruction des recours suspensifs de l'éloignement introduits auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), ou de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) ⁷, font de fait obstacle à l'éloignement durant la rétention, même si sa durée a été portée à 180 jours, par dérogation au droit commun. En effet, les différentes décisions

⁷ Une personne placée en CRA peut déposer une demande d'asile auprès de l'OFPRA. Si ce dernier rejette la demande, la personne retenue peut interjeter appel devant la CNDA dans un délai d'un mois à compter de la notification du rejet de sa demande d'asile. La CNDA dispose d'un délai de cinq mois pour statuer à compter de la saisine. Le requérant peut également, le cas échéant, saisir la CEDH, qui reçoit les recours dans un délai de six mois à compter de la notification de la dernière décision épuisant les voies de recours internes. Une fois la requête admise par la Cour, elle accorde un délai de dix-huit semaines à l'Etat pour répondre à la requête puis un délai de six semaines au requérant pour répondre à l'Etat.

statuant sur les recours des personnes retenues, aussi bien en droit interne qu'au niveau européen, sont toujours rendues après l'expiration du délai légal de placement en rétention alors que ledit placement « *ne peut être maintenu que pour le temps strictement nécessaire [au] départ* »⁸ ; il doit être immédiatement levé « *lorsqu'il apparaît qu'il n'existe plus de perspective raisonnable d'éloignement pour des considérations d'ordre juridique ou autres* »⁹.

Le CGLPL s'interroge dès lors sur l'existence de « perspectives raisonnables d'éloignement » lorsque des recours ont été admis par les juridictions françaises et européennes, et par suite sur la nécessité du maintien en rétention pour une aussi longue durée.

Par ailleurs, si introduire un recours entraîne *de facto* le maintien en rétention du requérant jusqu'au terme de la durée maximale de rétention prévue par la loi, les personnes risquent d'être dissuadées d'introduire des recours par crainte de demeurer plusieurs mois en rétention.

Dans ces conditions, le dispositif semble inadapté et est susceptible de faire obstacle à l'exercice du droit au recours.

Une telle situation est de nature à porter une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux des personnes retenues, notamment à leur droit au recours et à leur liberté d'aller et venir.

Les personnes placées en rétention selon la procédure de rétention de longue durée, mise en œuvre de façon exclusive au CRA de Lille-Lesquin, font par ailleurs l'objet d'un régime de rétention particulier, entièrement fondé sur un isolement sécuritaire, sans qu'une réflexion ait été initiée au niveau national comme au niveau du chef de centre sur les nécessités de prise en charge spécifiques au vu de la durée et des conditions de la rétention.

2. UNE PRISE EN CHARGE UNIQUEMENT SECURITAIRE

La zone réservée telle qu'elle a été observée lors de l'enquête a été mise en fonctionnement en janvier 2019. Des travaux dans le bâtiment ont eu lieu entre septembre 2018 et janvier 2019 : l'une des zones de vie a été scindée en deux parties, afin de créer la zone C1, exclusivement destinée à recevoir les personnes retenues au titre des dispositions de l'article L.552-7 al.4 du CESEDA, et la zone C2, zone de rétention « classique » pouvant accueillir 17 personnes.

Précédemment, l'intégralité de la zone C était consacrée à l'accueil des personnes placées en rétention au titre des dispositions de l'article L.552-7 al.4 du CESEDA. En l'absence de placement de ce type, elle était utilisée pour des rétentions « ordinaires ».

Entre la fin des travaux et l'enquête, deux personnes ont été retenues dans la zone C1. L'une d'entre elles avait effectué le début de sa rétention parmi les autres personnes retenues pour être placée en zone C1 à l'issue des travaux. L'autre personne, arrivée fin janvier 2019, a directement été placée dans la zone réservée. Elle s'y trouvait encore au moment de l'enquête.

⁸ Article L. 554-1 CESEDA

⁹ Article 15 de la directive du 16 décembre 2008, n° 2008-/115/CE, dite « directive retour »

Le fonctionnement de cette zone repose sur un regroupement des personnes retenues précédemment condamnées pour des faits en lien avec le terrorisme, isolées totalement des autres personnes retenues. Lors de l'enquête seule une personne était dans la zone réservée. Elle avait précédemment passé trois mois avec une autre personne retenue. La majorité des personnes retenues dans cette zone ont cependant été retenues seules, dans un isolement total. Ces personnes font l'objet de contrôles accrus, tandis que leur prise en charge quotidienne ne prend nullement en compte la longue durée de la rétention.

2.1 LA MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF CONDUIT A LA MISE A L'ECART TOTALE DES INTERESSES

Les consignes de sécurité concernant les personnes placées dans la zone C1 sont formalisées dans une note de service rédigée par le directeur de l'établissement, réactualisée à chaque nouvelle affectation, « *au vu du dossier particulièrement sensible* » des intéressés, sans individualisation du régime de rétention.

Ainsi qu'il a été dit plus haut, aucune décision de placement dans la zone réservée n'est notifiée aux personnes concernées. Il n'existe par ailleurs pas de livret d'accueil spécifique. Le règlement intérieur de la zone C1, affiché dans le couloir, diffère très peu du règlement intérieur général du centre. La principale règle de gestion de la zone réservée, qui est que tout contact avec les autres personnes retenues dans le centre est exclu, n'y figure d'ailleurs pas.

Dans les faits, cet isolement est pourtant total. Les personnes concernées sont privées de tout contact avec les autres personnes retenues et ont des échanges extrêmement limités avec les services de police chargés de leur garde.

2.1.1 Les locaux et la surveillance quotidienne

Les locaux sont destinés à fonctionner de façon autonome

La zone C1 est accessible par une porte située au fond du patio central, qui dessert toutes les zones de vie. Elle comporte deux parties, séparées par une porte fermée en permanence et entourant une cour.

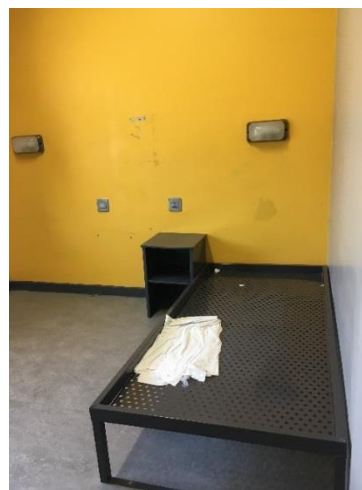
La première partie est composée d'un couloir, d'une bagagerie, d'une salle à manger, de deux bureaux d'entretien et d'un bureau destiné aux fonctionnaires de police, entièrement vide à l'exception d'un téléphone. Dans le couloir est affiché le règlement intérieur de la zone. La salle à manger comporte deux tables avec des bancs, scellés au sol, ainsi qu'un poste de télévision à écran plat protégé par une vitre. L'accès nécessite un badge et la personne retenue y est systématiquement accompagnée dans ses déplacements par au moins deux fonctionnaires.



La salle à manger de la zone réservée

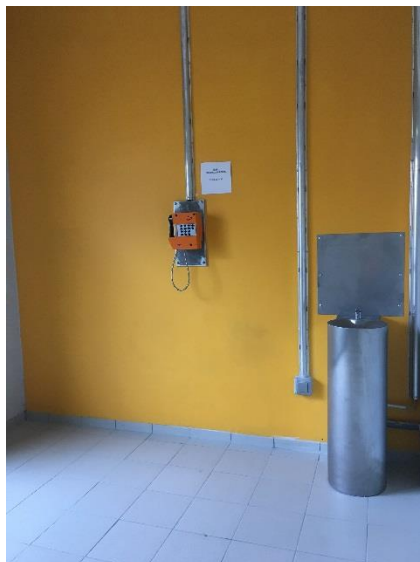
La seconde partie de la zone, dans laquelle les personnes retenues sont enfermées la plus grande partie de la journée et la nuit, comporte 3 chambres individuelles, ainsi qu'une vaste salle dans laquelle est située une cabine téléphonique. Cette salle ouvre sur la cour, nue à l'exception d'un banc en béton et d'un vélo d'appartement. Elle est partiellement couverte par un préau en béton, et entièrement recouverte de filets. Pendant la journée, elle est librement accessible aux personnes retenues.

Les trois chambres de la zone sont similaires. L'intégralité du mobilier de la chambre, composé d'un lit, d'un caisson de chevet et d'un module comportant une table et de deux tabourets en vis-à-vis, est scellé au sol. Un écran plat de télévision est fiché dans le mur. La fenêtre, de grande taille, est occultée par un rideau en matière plastique non coulissant, qui peut être écarté de chaque côté mais occulte néanmoins une partie de la lumière pénétrant dans la chambre. Les vitres sont surmontées d'un fenestron coulissant. Chaque chambre est dotée d'un espace sanitaire comportant une douche, un lavabo et un WC à la turque en inox.





Une des trois chambres de la zone réservée et son espace sanitaire



Le point phone de la zone réservée



La cour de la zone réservée

La conception de la zone limite au maximum les sorties des personnes retenues : l'ensemble des services accessibles au sein du patio central de l'établissement, espace situé à la croisée des différents bâtiments d'hébergement, y ont été reproduits, à l'exception des distributeurs de boissons et de nourriture. Seules les consultations médicales et l'accès aux locaux de visite impliquent une sortie de la zone C1. Dans ce cas, l'ensemble du centre fait l'objet d'un blocage des mouvements afin que l'intéressé soit amené à ne rencontrer personne au cours de son trajet. La personne retenue est systématiquement palpée à la sortie de la zone ; un détecteur de métaux peut également être utilisé « *en cas de doute* ».

Les seuls mouvements que les personnes retenues peuvent réaliser seules consistent à aller de leur chambre à la cour, en passant par la salle où se trouve la cabine téléphonique.

Il a été indiqué aux contrôleurs que la personne retenue dans la zone réservée au moment de l'enquête préférerait prendre ses repas dans sa chambre plutôt que dans la salle à manger. Les repas sont apportés à 8h, 12h30 et 17h30. Les contrôleurs ont pu constater à plusieurs reprises que des plateaux repas étaient entassés dans l'entrée desservant les chambres, manifestement en attente d'être débarrassés, accroissant le sentiment de délaissement régnant dans cette zone.

L'isolement est total

La durée de présence des fonctionnaires au sein de la zone est très faible. Les consignes de sécurité édictées par la direction de l'établissement exigent une présence constante dans le poste de police de la zone réservée. En pratique, cette pièce n'est toutefois pas occupée. Des rondes sont organisées toutes les heures au sein de la zone d'hébergement, par deux agents, dont obligatoirement un homme. Puisqu'au jour de la visite, la zone n'était occupée que par une personne, les rondes constituaient les seules occasions pour elle d'avoir un contact humain.

Au cours du service de nuit, les patrouilles seraient plus régulières car « *les agents sont moins mobilisés dans les autres zones que durant la journée* », selon les fonctionnaires. Il a été indiqué aux contrôleurs que les réveils de la personne retenue au sein de la zone sont nombreux au cours de la nuit, les agents de nuit entrant systématiquement dans la chambre de l'intéressé pour vérifier qu'elle s'y trouve.

Les personnes retenues peuvent se signaler au poste d'accueil à l'aide d'un bouton d'appel fixé au mur des chambres ou de l'interphone situé dans le sas de la cour de promenade. Selon les éléments recueillis, ces appareils sont très rarement utilisés.

A l'exception des chambres et des salles d'entretien, la zone C1 fait l'objet d'une vidéosurveillance constante reliée au poste d'accueil. Les caméras, nombreuses, sont visibles par les personnes retenues, qui se sentent observées en permanence dans un espace réduit, ce qui peut générer chez elles une angoisse supplémentaire.

Tous les intervenants rencontrés parlent d'un isolement « *immense* » ; le principal intéressé considère, lui, que ses conditions de rétention sont semblables à celles qu'il a pu connaître, temporairement, au quartier disciplinaire du centre pénitentiaire où il était incarcéré.

De telles conditions de rétention, combinant une vidéosurveillance permanente à un isolement quasi-total sont attentatoire à la dignité et au droit à l'intimité des personnes retenues.

2.1.2 L'absence de prise en compte spécifique de la durée de la rétention

A l'exception de l'isolement, les règles applicables aux personnes retenues dans la zone réservée sont pour la plupart similaires à celles appliquées aux personnes retenues dans le reste du centre. Aucun aménagement spécifique qui tiendrait compte de la durée de la mesure de rétention n'est prévu.

Les contrôleurs ont ainsi constaté que la personne retenue semblait n'avoir aucune activité, si ce n'est de jouer seule au ping-pong sur le mur de la cour et de regarder la télévision. La cour intérieure est triste et dépourvue de tout agrès, hormis un vélo scellé au sol qui ressemble à un jeu de parc d'enfant et est dépourvu de toute fonction (réglage de la vitesse etc...). Les personnes retenues ont accès aux livres de la bibliothèque, mais aux dires de toutes les personnes entendues par les contrôleurs, cette dernière est peu fournie. Par ailleurs, aucun accès au culte n'étant assuré au sein du centre, les personnes peuvent en être privées pendant plusieurs mois.

A l'isolement s'ajoute ainsi le désœuvrement total.

S'agissant de la prise en charge médicale, il a été indiqué par les soignants de l'UMCRA que les personnes retenues dans la zone réservée bénéficiaient des mêmes soins que les autres. A ce titre, ils n'ont accès qu'à une médecine généraliste et d'urgence. Ils n'ont notamment pas de possibilité de bénéficier un suivi psychologique et/ou psychiatrique. Aucune réflexion particulière n'a été entreprise sur les implications possibles d'une telle rétention, au regard notamment de l'accès aux soins.

2.2 LES MESURES DE SECURITE NE SONT PAS PERSONNALISEES

Les notes internes prises pour la gestion de chaque personne retenue sont identiques et prévoient des mesures de sécurité qui ne sont ni adaptées à la personne qu'elles concernent, ni proportionnées au but de la mesure de rétention.

2.2.1 Les entretiens ne se déroulent pas dans des conditions respectueuses de la confidentialité

Les entretiens avec les intervenants se déroulent dans les bureaux réservés à cette fin dans la zone réservée, porte ouverte sur les fonctionnaires présents dans le couloir à proximité immédiate.

S'il a été affirmé aux contrôleurs qu'aucune distinction n'était faite par rapport aux autres personnes retenues dans la prise en charge, les intervenants rencontrés ont tous admis qu'un sentiment de méfiance accompagne les affectations au sein de cette zone. Les contrôleurs ont ainsi appris qu'aucun intervenant de l'OFII ne s'était déplacé pour un entretien à l'arrivée de la personne présente dans cette unité lors de l'enquête, car il leur aurait été indiqué que cette personne « *aurait un problème avec les femmes* ». De la même façon, figurait sur le dossier consulté à l'UMCRA que la personne : « *ne supporterait pas « l'autorité féminine »* ». A voir avec *Police +++* ». Certains intervenants ont indiqué avoir eu peur et être mal à l'aise en présence

de personnes retenues qu'ils ont qualifiées de « *terroristes* ». De telles indications, au demeurant non vérifiables et sans fondement, alimentent les peurs des intervenants et limitent encore plus les rares opportunités des personnes retenues d'avoir des contacts humains.

A l'heure actuelle, les agents de l'OFII et de l'Ordre de Malte, systématiquement accompagnés de fonctionnaires, interviennent uniquement sur demande de la personne retenue, à l'instar des agents de l'UMCRA sollicités pour des consultations médicales. Selon certains intervenants rencontrés, le fait que la porte du bureau d'entretien reste ouverte en présence des policiers ne poserait pas de difficulté dans la mesure où les propos tenus lors des entretiens « *ne [revêtent] pas de caractère confidentiel* ».

Les modalités de surveillance des entretiens avec les intervenants ne respectent pas l'obligation de confidentialité qui doit présider à ces entretiens.

Les visites des proches font également l'objet d'un dispositif de sécurité particulier, résultant des notes de service individuelles. Si aucune personne retenue dans l'unité réservée n'avait reçu de visites au jour de l'enquête, ces notes prévoient qu'un fonctionnaire demeure dans le local d'accueil des visiteurs, c'est-à-dire dans le local même où a lieu l'entretien. En pratique, les fonctionnaires interrogés considèrent qu'un agent doit être placé de part et d'autre du local d'entretien, dont les deux portes (l'une empruntée par le visiteur, l'autre par la personne retenue) restent entrouvertes.

Le chef d'établissement considère que l'impératif de confidentialité des entretiens ne s'applique pas aux visites des personnes retenues à la zone C1. L'article 5 du règlement intérieur de la zone prévoit par ailleurs une palpation de sécurité par un membre du personnel de garde à l'arrivée au centre ainsi qu'après chaque visite, ce qui n'est pas prévu pour les autres personnes retenues.



Une des salles dédiées aux visites

Le dispositif de sécurité prévu pour les entretiens avec les proches n'est pas justifié par des considérations individuelles ; il est attentatoire au droit au maintien des liens familiaux des personnes retenues et à leur droit au respect de leur vie privée.

2.2.2 Les sorties du CRA sont soumises à un régime de sécurité inégalé

Lorsqu'une personne retenue dans la zone C1 sort du centre, tous les itinéraires qu'elle est susceptible d'emprunter, y compris le chemin menant à la salle d'attente de l'infirmierie, qui dispose d'une grande porte vitrée donnant sur l'extérieur, sont vidés de leurs occupants afin d'éviter tout contact, y compris visuel, avec la personne escortée.

Les escortes mobilisées à l'occasion des déplacements à l'extérieur du CRA bénéficient de renforts. Le chef d'établissement sollicite ainsi systématiquement l'unité de recherche, assistance, intervention, dissuasion (RAID). Cependant, en l'absence de convention, cette unité ne se déplacerait quasiment plus depuis plusieurs mois. La personne retenue au jour de la visite du CGLPL, qui indique avoir été cagoulée durant son transport, était particulièrement marquée par les mesures de sécurité employés par le RAID lors de sa première présentation au juge des libertés et de la détention au tribunal de grande instance de Lille.

Chaque sortie du CRA est renseignée dans le registre des consignes. Il y est par exemple indiqué que l'audition par le JLD d'une personne condamnée pour des faits de terrorisme a mobilisé, au mois de novembre 2018, trois agents du CRA de Lille-Lesquin et trois agents du service de la police aux frontières (SPAF) de Lille.

Le menottage, qui n'interviendrait jamais au sein du CRA, est systématique lors des sorties. Il a été indiqué aux contrôleurs que le démenottage n'est parfois demandé par le magistrat lors de l'audience qu'au moment où l'intéressé est amené à signer un document.

La rigueur des consignes de sécurité mises en œuvre, qui génère un stress important chez les intéressés, dissuaderait les personnes retenues d'honorer certaines convocations au tribunal.



Au terme de ces observations le Contrôleur général ne peut que souligner les atteintes multiples aux droits fondamentaux des personnes retenues au titre des articles L.552-7 al.4 et R553-4-1 du CESEDA : atteinte au droit à l'information, atteinte au droit au recours, atteinte à la liberté d'aller et venir, atteinte à la dignité, atteinte à l'intimité, atteinte aux obligations de respect du secret professionnel, atteinte au droit au maintien des liens familiaux et au respect de la vie privée, atteinte au droit à la sûreté.

Elles résultent de la durée de la rétention, de l'absence de prise en charge adaptée et des conditions d'isolement imposées aux personnes retenues. Pendant une période pouvant désormais aller jusqu'à 210 jours, les personnes retenues sont quasiment privées de tout contact humain et soumises à des mesures d'isolement, de contrôle et de sécurité plus contraignantes que celles qui étaient appliquées dans les établissements pénitentiaires où elles étaient préalablement incarcérées, et ce alors même qu'elles ont purgé la peine qui avait été prononcée à leur encontre.

Ainsi qu'il a été précédemment exposé, dans la mesure où rien ne fait obstacle à ce que les diligences nécessaires à la reconduite des personnes soient réalisées pendant leur incarcération, il convient de s'interroger sur la durée même de cette rétention au regard du principe que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté n'a eu de cesse de rappeler depuis sa création : toute mesure de privation de liberté doit être justifiée au regard du principe de nécessité car elle est par nature attentatoire aux droits fondamentaux des personnes.