

CHAPITRE 3

ÉTUDE SUR LES MESURES D'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS TRAITÉES PAR LA CNDS

► INTRODUCTION

Ces dernières années ont été marquées par une refonte importante du droit des étrangers (on peut citer principalement la loi du 26 novembre 2003 – relative à l'entrée et au séjour des étrangers – et celle du 10 décembre 2003 – relative au droit d'asile –). La question de l'immigration est devenue l'un des sujets phares de notre société, l'objectif du Gouvernement étant de parvenir à une immigration « choisie » et non plus « subie ».

La lutte contre l'immigration irrégulière constitue l'un des axes majeurs de la politique française en matière d'immigration. De nouveaux objectifs ont été fixés et de nouvelles solutions ont été mises en œuvre afin de donner les moyens opérationnels nécessaires au respect de la législation en vigueur. Une des premières décisions a été l'augmentation significative d'exécution des mesures d'éloignement des étrangers « non admis » ou en situation irrégulière.

Les mesures d'éloignement du territoire sont des décisions administratives ou judiciaires, lorsqu'il s'agit d'une interdiction du territoire français (ITF), prises à l'encontre d'un étranger qui, soit n'a pas été admis sur le territoire français, soit à la suite d'un séjour se trouve désormais en situation irrégulière, soit à la suite d'une condamnation judiciaire a fait l'objet d'une ITF. L'objectif d'une telle mesure est de renvoyer l'étranger dans son pays d'origine ou de provenance.

Pour éloigner un étranger, deux situations peuvent être envisagées. Soit la personne est « expulsable » immédiatement, c'est alors directement la mesure d'éloignement qui s'applique par une opération de réacheminement dans le cas d'une personne ayant fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire français, ou d'éloignement dans le cas d'une personne en situation irrégulière. Soit la personne n'est pas « expulsable » immédiatement ¹, dans ce cas peut être prise une décision de placement en centre de rétention ou de maintien en zone d'attente préalablement à l'exécution de l'opération d'éloignement. Dans le

¹ Il existe de multiples raisons à l'impossibilité de renvoyer un étranger immédiatement ; on peut citer le droit à un jour franc (article L. 213-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile – CESEDA) ou l'absence de vol à destination du pays de l'étranger, la difficulté à déterminer le pays de provenance ou encore les obstacles liés à l'obtention des laissez-passer consulaires.

cadre d'une ITF, l'étranger éloigné a fait l'objet au préalable d'une condamnation judiciaire.

La politique d'éloignement des étrangers en situation irrégulière, « non admis » ou ayant fait l'objet d'une ITF, s'est donc traduite d'une part par une augmentation des opérations effectives d'éloignement (ou de réacheminement) du territoire² et d'autre part, par une augmentation des décisions de placement en centre de rétention ou de maintien en zone d'attente.

Parallèlement à la hausse du nombre d'exécution des mesures d'éloignement, la Commission nationale de déontologie de la sécurité a observé une augmentation du nombre de saisines mettant en cause des manquements à la déontologie lors de l'exécution de ces mesures. Ce constat l'a conduite à consacrer une étude spécifique relative à ces dossiers. L'analyse de l'ensemble des saisines fait apparaître des dysfonctionnements renouvelés dont les conséquences humaines peuvent être parfois dramatiques.

Considérant que les étrangers doivent être traités avec d'autant plus de précaution que leur situation et les mesures dont ils font l'objet les rendent vulnérables, la Commission avait déjà tenu à rappeler, en 2003, que si le service de la Police aux frontières est investi d'une mission délicate, il n'est pas dispensé de l'application des règles et principes qui s'imposent à tous les personnels de police³.

Au moment où le nombre des opérations d'éloignement d'étrangers est en forte croissance, la CNDS souhaite – à travers l'analyse des dossiers qui lui ont été soumis – rappeler la nécessité du respect des lois en vigueur ainsi que de la dignité des personnes.

² Depuis 2002, les chiffres de l'éloignement sont en constante augmentation : 10 000 éloignements en 2002, près de 12 000 en 2003, plus de 15 000 en 2004 et 20 000 en 2005 (soit un doublement par rapport à 2002 et une progression de près de 27 % depuis 2004). L'objectif fixé étant de 25 000 éloignements en 2006, cf. Première conférence préfectorale et consulaire sur l'immigration du 11 juillet 2005 et Discours aux préfets du 23 janvier 2006, www.interieur.gouv.fr.

³ Cf. CNDS, Rapport 2003, p. 15.

► LE CORPUS D'ANALYSE

La CNDS depuis sa création ne cesse de voir le nombre de ses dossiers augmenter : 19 en 2001, 40 en 2002, 70 en 2003, 97 en 2004 et 108 en 2005. Ce qui fait passer le nombre d'affaires enregistrées depuis 2001 à 334.

Sur l'ensemble des affaires portées à la connaissance de la Commission depuis sa création⁴, quatorze mettent en cause des manquements à la déontologie lors de la mise en œuvre de mesures d'éloignement d'étrangers du territoire français. Ce qui représente environ 4,2 % des saisines dont a pu avoir connaissance la Commission depuis 2001. Ce chiffre peut paraître infime mais il doit être évalué au regard des difficultés pour un étranger en situation irrégulière de connaître les recours possibles et de faire connaître sa réclamation à un parlementaire afin de saisir la Commission⁵. Les manquements relevés ont été estimés significatifs de situations générales qui ont conduit à des réformes de fond (*cf. infra*).

Mieux connue, la Commission a été saisie à partir de 2003 des conditions d'exécution des mesures d'éloignement. On compte sept saisines enregistrées et traitées en 2003 (dont une concernait des faits de décembre 2002), deux saisines enregistrées en 2004 et traitées en 2005, une enregistrée et traitée en 2005 et quatre enregistrées en 2005, en cours de traitement. L'étude portera sur les dix dossiers déjà traités par la Commission.

Dans tous les cas traités, la Commission a conclu à l'existence de manquements à la déontologie.

Les dossiers retenus concernent d'une part essentiellement la Police aux Frontières (PAF) et d'autre part, des personnes de nationalité étrangère, non ressortissantes de l'Union européenne.

⁴ La CNDS a été créée par la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 et a entamé ses travaux au début de l'année 2001.

⁵ Dans de nombreux cas, la Commission n'a d'ailleurs pas été saisie à la demande de l'étranger mais d'associations présentes en zone d'attente ou en centre de rétention, ayant eu à connaître d'événements relevant de la compétence de la Commission (l'ANAFE ou la CIMADE).

Il s'agit majoritairement d'Africains (Somalie, Éthiopie, Libéria, Côte-d'Ivoire, Sénégal, République démocratique du Congo, Mali, Algérie)⁶. On recense un dossier concernant une personne de nationalité chinoise (2003-25), un autre concernait un Argentin (2003-4) et encore un autre concernait un ressortissant turc d'origine Kurde (2004-25).

S'agissant du type de mesures prises à l'encontre des étrangers et à l'origine de leur éloignement, il ressort des saisines dont a eu connaissance la Commission que pour la majorité, les étrangers avaient fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire français (six dossiers sur dix – 2003-3 ; 2003-17 ; 2003-19 ; 2003-25 ; 2003-30 ; 2003-42 –). Dans trois dossiers, il s'agit d'étrangers en situation irrégulière ayant fait l'objet soit d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF) – deux dossiers 2004-25 et 2004-87 –, soit d'un arrêté préfectoral de réadmission en application du règlement Dublin II⁷ (2005-75). Dans un dossier (2003-4), l'étranger était en situation régulière mais avait fait l'objet d'une ITF.

La plupart des dossiers concernent des hommes majeurs. Quatre dossiers concernent des femmes et quatre autres font état de mineurs⁸, ou se prétendant tels (dans un des cas, l'examen osseux de la personne indiquait qu'il n'était pas mineur – dossier 2003-30).

Il s'agit pour au moins huit d'entre eux de demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée (2003-3 ; 2003-17 ; 2003-19 ; 2003-30 ; 2003-42 ; 2004-25 ; 2004-87 ; 2005-75).

La CNDS a été confrontée à la nécessité d'intervention rapide en raison des difficultés à pouvoir entendre les étrangers : ainsi dans un dossier (2003-30), saisie le 7 mai 2003, la Commission a procédé à l'audition du « non admis » dès le 9 mai 2003 ; de même dans un dossier (2005-75), elle a procédé, cinq jours après avoir été saisie, à l'audition de l'intéressée.

⁶ Le nombre de nationalités recensées dépasse le nombre de dossiers traités en raison de deux saisines qui ont concerné des vols groupés (cf. saisines 2003-17 et 2003-19).

⁷ Le règlement Dublin II (CE) n° 343/2003 a été adopté par le Conseil de l'Union Européenne le 18 février 2003. Il établit les critères et mécanismes de détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers. Voir aussi le règlement (CE) n° 1560/2003, portant modalités d'application du règlement (CE) n° 343/2003, article 7-1 c) relatif à la mise en œuvre du transfert vers l'État responsable.

⁸ Un des dossiers concernait un nourrisson d'un mois (2005-75).

Dans cinq autres dossiers, les personnes concernées avaient déjà été éloignées et n'ont donc pu être entendues (2003-17 ; 2003-19 ; 2003-42 ; 2004-25 ; 2004-87).

► ANALYSE DES SAISINES

L'analyse de l'ensemble des dossiers montre qu'il existe deux phases dans les saisines. La première concerne essentiellement l'année 2003 et montre une augmentation des saisines mettant en cause des manquements à la déontologie lors de l'exécution des opérations de réacheminement, d'éloignement ou de réadmission par avion et sous escorte des étrangers.

La deuxième phase concerne plutôt les années 2004 et 2005⁹ ; l'étude des saisines met cette fois-ci en avant des problèmes liés aux conditions de maintien en zone d'attente ou de rétention en centre de rétention administrative (CRA).

Les cas de manquements à la déontologie lors du déroulement des opérations d'éloignement forcé par avion avec escorte suite soit à séjour irrégulier, soit à un refus d'entrer sur le territoire français soit à une ITF

Les opérations d'éloignement ou de réacheminement sont particulièrement délicates à mener dès lors qu'il s'agit de contraindre physiquement une personne à embarquer. Les fonctionnaires de police en charge de ces opérations peuvent être confrontés à des situations particulièrement difficiles à gérer, certains « escortés » s'opposant parfois très violemment à la mesure dont ils font l'objet. La Commission lors des auditions a ainsi pu noter, dans le dossier 2003-25, qu'à la suite du refus d'embarquer d'un « non admis » mineur de 15 ans en provenance de Chine, il a fallu faire appel à trois fonctionnaires supplémentaires en renfort. Au cours de la rébellion, un des fonctionnaires a été blessé, profondément mordu à l'épaule (cinq semaines d'ITT), un autre a été griffé (deux semaines

⁹ Quatre dossiers traités en 2003 ont aussi mis en avant des manquements quant aux conditions de maintien en zone d'attente.

d'ITT) ; dans un autre dossier (2003-3), il a été fait état de « comportements violents et hystériques » ou encore « d'une résistance forcenée » à l'embarquement.

Sur l'ensemble des dix affaires dont a été saisie la Commission, sept mettent en cause des manquements à la déontologie pendant des opérations d'éloignement (soit plus de la moitié des saisines concernant les mesures d'éloignement).

Parmi ces sept dossiers, trois font état de manquements suite à des pratiques ou des gestes techniques professionnels d'intervention (GTPI) inadaptés ou excessifs (2003-3 ; 2003-4 ; 2003-25) et deux autres suite à des violences policières (2003-30 ; 2003-42).

Des manquements au respect dû à la dignité des personnes éloignées ont aussi pu être relevés dans trois des saisines (2003-17 ; 2003-19 ; 2003-42) ; durée excessive des fouilles à corps, attentes dans les fourgons excessivement longues sans collation et avec entraves, personne portée à l'horizontale et sanglée, entraves importantes même pendant le décollage, menottages excessifs.

Pratiques et gestes techniques professionnels d'intervention inadaptés ou excessifs

Dans plusieurs saisines, la Commission a constaté des manquements à la déontologie en raison de l'usage fait par les fonctionnaires de la Police aux frontières de GTPI ou de pratiques qu'ils décrivent comme étant des GTPI. Sans que soient remis en cause l'utilisation de gestes de contrainte et l'emploi de la force, c'est le problème de leur adaptation à la situation d'un embarquement par voie d'aéronef qui est soulevé ici.

Ainsi, les deux décès dont a pu connaître la Commission lors d'opérations d'éloignement font suite à une pratique particulière de « pliage » des « escortés ». Cette pratique consistant à pencher la personne en avant était une pratique habituelle des escortes selon le témoignage d'un des fonctionnaires de police (audition du gardien de la paix M.K. – 2003-3 –). D'après le directeur de la Police aux frontières, il ne s'agit pourtant pas d'une technique officielle (audition de M.T. – 2003-3 –). Elle permet essentiellement d'empêcher l'« escorté » de crier et de bouger et ainsi d'interpeller les autres passagers dans l'hypothèse où l'opération d'éloignement a lieu sur un vol commercial. En effet, une telle opération peut

toujours être annulée si le commandant de bord estime qu'il existe un risque de danger pour la sécurité de l'« escorté », des escorteurs ou des tiers. Dans les cas précités, la pratique du « pliage » a conduit à la mort des deux étrangers en raison de la prolongation excessive de la pression ¹⁰.

Bien que les escorteurs aient souligné dans leurs déclarations qu'ils avaient utilisé des gestes techniques professionnels, la Commission a constaté que ceux-ci n'étaient pas adaptés à la situation et notamment au regard de la durée de la contrainte.

Lors de l'audition du commandant de police responsable des unités d'escorte des « non admis » (UNESI), celui-ci a indiqué qu'il interdisait désormais le recours à la technique du « pliage ».

Dans une autre affaire (2003-25), l'usage de la technique de la « mobylette » qui consiste en une torsion volontaire des menottes a aussi été mis en cause, considérant que le but recherché était de provoquer une douleur importante et qu'il existait un risque de blessure grave. Pour la Commission, l'usage de la torsion des menottes ne peut être qualifié de GTPI.

Les mêmes conclusions ont été faites s'agissant de coups de poing portés au visage et dans les côtes. Le fonctionnaire interrogé avait affirmé lors de son audition à la Commission qu'à son sens il s'agissait de GTPI, puisque des cours de boxe étaient donnés lors de la formation à l'école de police ¹¹ !

Les violences policières

Outre les problèmes dus aux GTPI, la Commission a notamment eu à connaître de violences policières ne faisant pas suite à des GTPI.

Dans ces hypothèses, la difficulté tient souvent à l'existence de témoignages contradictoires entre d'une part l'« escorté » qui affirme avoir subi des violences et les fonctionnaires de police qui s'en défendent. Ainsi, dans le dossier (2003-25), cité ci-dessus, les fonctionnaires ont reconnu

¹⁰ L'hôtesse de l'air responsable de l'arrière de l'avion parle de pression alternée pendant au moins vingt minutes, un gardien de la paix a confirmé que la personne avait eu le visage touchant ses cuisses pendant plusieurs minutes. Cf. CNDS, Rapport 2003, p. 126 et 127.

¹¹ Extrait d'audition du gardien de la paix M. R. Cf. CNDS, Rapport 2003, p. 174.

avoir lutté avec le « non admis » et ainsi lui avoir porté des coups qu'ils considèrent comme des GTPI, par contre ils réfutent les claques et gifles dont l'étranger se dit aussi victime.

Dans certains cas toutefois, la Commission a pu établir, au regard des différents éléments qu'elle a réunis (témoignages d'autres passagers, certificat médical attestant les faits), l'existence de violences policières à l'encontre des « escortés ». Ce constat a été fait concernant des coups donnés à des « non admis » menottés et entravés dans l'avion (2003-42). Pour la Commission, frapper des personnes menottées et entravées quels que soient le degré de violence et la gravité du préjudice physique, constitue toujours une atteinte à la dignité de ces personnes et un manquement à la déontologie de la part des fonctionnaires de police.

Les manquements dus au non-respect de la dignité des personnes éloignées

Le Code de déontologie de la Police nationale impose un devoir général de respect absolu des personnes ¹². Or à plusieurs reprises la Commission a considéré que le traitement que les forces de police avaient fait subir aux personnes éloignées était contraire à ce devoir.

Elle a ainsi relevé dans au moins trois saisines la mise en œuvre de techniques de contention et de protocoles d'embarquement présentant une dimension *de facto* humiliante : liens de contention sur les chevilles, les jambes et le torse, étrangers portés dans l'avion de façon horizontale ¹³, fouille à corps systématique et excessive.

La Commission nationale de déontologie de la sécurité a recommandé, dans un dossier (2003-17), le caractère exceptionnel du déshabillage des personnes et l'application aux opérations d'éloignement, des mêmes règles relatives aux fouilles de sécurité qui s'appliquent lors des gardes à

¹² Article 7 du Code de déontologie de la Police nationale : « Le fonctionnaire de la Police nationale est loyal envers les institutions républicaines. Il est intègre et impartial ; il ne se départit de sa dignité en aucune circonstance. Placé au service du public, le fonctionnaire de police se comporte envers celui-ci d'une manière exemplaire. Il a le respect absolu des personnes, quelles que soient leur nationalité ou leur origine, leur condition sociale ou leurs convictions politiques, religieuses ou philosophiques. »

¹³ La Commission a ainsi constaté lors du visionnage d'un vol filmé qu'au moins une personne non admise avait été portée à l'horizontale jusqu'au car et que plusieurs personnes éloignées ont été portées entravées dans l'avion. Cf. CNDS, Rapport 2003, p. 159.

vue ¹⁴. Grâce à l'enregistrement vidéo réalisé lors de l'embarquement, la Commission a pu constater qu'en l'espèce le déshabillage avait été systématique et que la dignité des personnes n'avait pas toujours été respectée ¹⁵.

L'usage de menottes et d'entraves en plastique ou bandes velcro a aussi soulevé un problème de sécurité des étrangers éloignés notamment lors du décollage et de l'atterrissage des avions. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Alvaro Gil-Robles, avait recommandé que soit interdite cette pratique du menottage durant le décollage et l'atterrissage ¹⁶. Pourtant, dans plusieurs affaires, des témoignages font état d'utilisation d'entraves même pendant le décollage. Ainsi, dans les dossiers (2003-17 et 2003-19), les témoignages des médecins accompagnant le vol établissent la présence de personnes menottées ou entravées pendant le décollage et même après ¹⁷.

Malgré les recommandations de la Commission demandant que soient appliqués les principes relatifs aux menottages lors des gardes à vue ¹⁸, une instruction relative à l'éloignement par voie aérienne des étrangers en situation irrégulière du 17 juin 2003 prévoit que dans l'hypothèse de vols spécialement affrétés, les personnes éloignées ou réacheminées seront systématiquement maintenues entravées pendant toute la phase d'embarquement et ce jusqu'à ce que l'avion soit stabilisé, soit 15 à 30 minutes

¹⁴ La circulaire du ministre de l'Intérieur en date du 11 mars 2003 relative aux gardes à vue précise que « pratiquée de manière systématique, a fortiori avec le déshabillage de la personne gardée à vue, [la fouille de sécurité] est attentatoire à la dignité et contrevient totalement aux exigences de nécessité et de proportionnalité voulues par l'évolution du droit interne et européen ».

¹⁵ Un « non admis », à qui il était demandé de retirer son pantalon, a dû pointer le doigt vers la caméra pour qu'elle cesse de filmer, *cf.* CNDS, Rapport 2003, p. 157 et 158.

¹⁶ Recommandations du Commissaire aux droits de l'homme relatives aux droits des étrangers souhaitant entrer sur le territoire des États membres du Conseil de l'Europe et à l'exécution des décisions d'expulsion du 19 septembre 2001, §18.

¹⁷ « Le médecin qui accompagnait le vol du 3 mars a vu que les personnes menottées ou entravées ont été désentravées dans l'heure qui a suivi le décollage. Son confrère qui accompagnait le vol du 25 mars a précisé que les liens en corde ont été enlevés très vite après le décollage de l'avion, sauf pour quelques personnes. » (*Cf.* CNDS, Rapport 2003, p. 159.)

¹⁸ *Cf.* Circulaire précitée du 11 mars 2003 relative aux gardes à vue : « Le menottage ne doit être utilisé que lorsque la personne est considérée comme dangereuse pour autrui et pour elle-même ou susceptible de prendre la fuite. »

après le décollage. Les entraves pourront être maintenues pendant toute la durée du vol pour ceux dont le comportement agité justifierait le maintien ¹⁹.

Dans un dossier (2003-42), la Commission a estimé préjudiciable pour la dignité des personnes le fait d'avoir été maintenu enfermé et entravé sans boisson ni nourriture, dans des fourgons de 10 h à 16 h 30, en raison du retard du vol. Elle a constaté que les fonctionnaires de police sont restés enfermés avec les personnes escortées dans les fourgons pendant tout ce temps. Ils se relayaient seulement de temps à autre pour prendre l'air.

Le respect dû à la dignité des personnes suppose notamment une préparation et une organisation des opérations d'embarquement particulièrement efficace.

La Commission a ainsi pu constater qu'une préparation psychologique insuffisante des personnes éloignées par avion et avec escorte pouvait être à l'origine de protestations de la part des « escortés », perturbant les conditions d'embarquement et de vol. Ce constat résulte notamment du témoignage des responsables de la PAF ayant eu à connaître des expériences difficiles. Il suppose de ne pas ajouter au dernier moment des personnes à reconduire et qui n'ont pas été préparées (2003-42). Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe avait d'ailleurs recommandé le 19 septembre 2001, « lorsqu'une décision d'expulsion doit être exécutée [...] d'informer la personne concernée tout au long de la procédure de ce qui l'attend pour qu'elle puisse se préparer psychologiquement à l'idée du retour » ²⁰. Pour la Commission, le fait de simplement parler aux personnes éloignées pendant l'opération ou quelques heures avant ne constitue pas une préparation psychologique à l'idée du retour suffisante.

Dans un dossier (2003-42) qui concernait une opération d'éloignement avec escorte sur un vol commercial, la Commission a constaté qu'un état de désordre général avait régné à bord de l'avion du fait de l'agitation de plusieurs passagers en désaccord avec les conditions de l'opération d'éloignement et que trois personnes avaient été interpellées et placées en garde à vue pour opposition à une mesure d'éloignement et entrave à

¹⁹ Cf. Instruction du 17 juin 2003, « Phase 4 : L'embarquement dans l'avion et le vol », in Fiche technique n° 6 « La procédure d'embarquement par vol affrété ».

²⁰ Recommandation précitée du 19 septembre 2001, §14.

la circulation aérienne. Observant que rien n'avait été fait pour calmer les esprits et prendre les mesures opportunes rapidement et que le choix des trois passagers interpellés avait été opéré parmi d'autres manifestant leur réprobation, elle a considéré que le menottage d'un des passagers au sein même de l'avion ne semblait ni justifié, ni judicieux au regard de l'état de crise à bord de l'avion.

Dans deux dossiers (2003-3 et 2003-4), la Commission a relevé l'absence d'officier ou de gradé pour superviser l'opération. Dans le dossier 2003-3, l'escorte était composée de trois jeunes gardiens de la paix ²¹, et l'un des fonctionnaires n'avait que trois expériences à son actif. Le responsable syndical qui accompagnait l'un des gardiens lors de son audition à la Commission avait déclaré que « dans les consignes, la présence d'un officier de police au moment de l'embarquement d'un reconduit escorté est obligatoire. On doit constater qu'en l'espèce, il n'y avait pas d'officier de police sur les lieux qui aurait pu alerter la salle d'information et de commandement et solliciter des instructions au vu du déroulement de l'opération d'embarquement [...] ». Le directeur de la PAF des aéroports de Roissy-Charles de Gaulle et Le Bourget avait pour sa part fait valoir dans le dossier 2003-4 qu'il ne disposait pas d'un nombre de brigadiers suffisants pour encadrer les agents ²².

Mais considérant que les fonctionnaires chargés des escortes sont soumis à une forte pression pour mener à bien leur mission, et notamment veiller à ce que l'attention du personnel naviguant et des passagers ne soit pas attirée par un incident pouvant entraîner une décision de débarquement de la part du commandant de bord, il est important qu'en cas de difficultés, ils puissent demander des instructions à un supérieur. La Commission a donc recommandé qu'un gradé, officier ou agent de police judiciaire, soit désigné pour coordonner et suivre l'ensemble des opérations de réacheminement ou d'éloignement.

²¹ L'un des fonctionnaires, M. A.D., déclarait avoir 23 ans au moment des faits, M. D.T. et M. M.K. avaient 25 ans. Cf. CNDS, Rapport 2003, p. 129.

²² Cf. CNDS, Rapport 2003, p. 142.

Le problème des conditions de placement en centre de rétention et zone d'attente

Préalablement à l'opération d'éloignement, l'étranger peut faire l'objet d'une décision de maintien en zone d'attente ou de rétention administrative pendant le temps nécessaire à l'organisation de son départ.

La possibilité de placer un étranger en centre de rétention administrative (CRA) date de la loi du 29 octobre 1981 et s'est traduite par l'introduction d'un nouvel article 35bis au sein de l'ordonnance du 2 novembre 1945²³. S'agissant du placement en zone d'attente, il faudra attendre la loi du 26 février 1992, pour donner un cadre légal à la décision de maintien²⁴.

Il s'agit d'une procédure administrative, mais comme elle implique une restriction de libertés, les étrangers maintenus ou retenus ont droit au respect d'un certain nombre de garanties spécifiques d'ordre juridique et matériel.

La Commission a été saisie à plusieurs reprises de cas mettant en cause des manquements au respect des droits accordés aux étrangers retenus ou maintenus.

Des recommandations ont aussi été faites quant aux problèmes du traitement de la minorité en zone d'attente et du placement en centre de rétention de ce que l'on appelle les « mineurs accompagnants ».

Les conditions matérielles de certains locaux de rétention et de zones d'attente ont aussi conduit la Commission à faire des recommandations à ce sujet.

Les manquements au respect des droits des personnes placées en zone d'attente ou centre de rétention administrative

Les étrangers maintenus ou retenus bénéficient de garanties juridiques, définies aux articles L. 221-4, L. 223-1 et L. 551-2 du CESEDA. Il s'agit essentiellement du droit à l'assistance d'un interprète, d'un conseil et d'un

²³ Désormais et depuis le 1^{er} mars 2005, ce sont les articles L. 551-2 et suivants du CESEDA qui traitent de la rétention administrative des étrangers.

²⁴ Article 35 *quater*, devenu depuis le 1^{er} mars 2005 l'article L. 221-1 du CESEDA.

médecin. Concrètement, ces droits se traduisent par la garantie d'un libre accès à un téléphone et par la présence sur place d'interprètes et d'un service médical dont l'accès est libre.

Depuis le décret n° 2005-617 du 30 mai 2005, les étrangers bénéficient notamment d'une assistance juridique et psychologique et d'une aide à la préparation de leur départ ²⁵.

La Commission a pourtant dû constater que ces garanties n'étaient pas toujours respectées.

■ Le problème de la « mise en isolement » en centre de rétention administrative

Dans un des dossiers dont a eu à connaître la Commission (2004-25), il est apparu que des étrangers placés en centre de rétention avaient fait l'objet d'une mesure d'isolement pendant plusieurs heures avant leur départ. La décision a été justifiée par le ministère de l'Intérieur en raison de manifestations et de « désordres » qui avaient eu lieu lors de la tentative d'embarquement d'un autre ressortissant kurde la veille ²⁶.

Une telle mesure avait pour conséquence une limitation des droits accordés aux retenus, notamment quant à leur liberté d'accès au téléphone ou à un avocat, puisqu'il ne s'agissait plus d'un accès libre mais sur demande. L'ordonnance du 2 novembre 1945, alors applicable ²⁷, ne prévoyait pas la possibilité de prendre une telle mesure. La Commission a considéré que cette mesure avait été prise en dehors de tout cadre légal,

²⁵ L'article 11 du décret n° 2005-617 du 30 mai 2005 dispose : « Les étrangers placés ou maintenus dans un centre de rétention administrative bénéficient [...] d'aide pour préparer les conditions matérielles de leur départ, qui portent notamment sur la récupération des bagages des personnes retenues [...]. »

²⁶ Terme employé par le ministère de l'Intérieur dans un courrier qu'il a adressé à la Commission le 26 juillet 2004. Les désordres font référence d'une part à une manifestation de soutien visant à empêcher l'éloignement forcé d'un certain nombre de Kurdes à destination de la Turquie, qui avait réuni une quarantaine de personnes devant la direction départementale de la Police aux frontières ; et d'autre part, à une grève de la faim entamée par trois Kurdes, dont M. I.K., retenus en centre de rétention administrative. Le fait qu'un autre étranger kurde, qui s'était opposé physiquement à son éloignement la veille, ait été relaxé par le tribunal correctionnel de Bayonne (qui a conclu par l'illégalité de l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière), a dû certainement aussi compter, mais n'apparaît pas dans le courrier adressé à la Commission.

²⁷ Le CESEDA (Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) n'est applicable que depuis le 1^{er} mars 2005 ; au moment des faits, l'ordonnance de 1945 modifiée par la loi du 26 novembre 2003 s'appliquait.

transformant la rétention en détention pure et simple et a recommandé que soit rappelée l'impossibilité d'ordonner une telle mesure.

À la suite de cette recommandation, le ministère de l'Intérieur a tenu à préciser, dans une lettre adressée à la Commission en date du 13 juin 2005, que la mesure dont avaient fait l'objet les deux retenus kurdes ne constituait pas une mise en isolement mais une simple séparation d'avec les autres retenus, prise sur le fondement de l'article 16 de l'annexe 2 de l'arrêté ministériel en date du 24 avril 2001²⁸. Et qu'« en tout état de cause, lorsque cette disposition sera rendue nécessaire par l'existence de troubles à l'ordre public ou de menaces à la sécurité des personnes et des biens, elle ne devra pas aboutir à priver de ses droits la personne retenue [...] cette mesure qui limitera nécessairement ses déplacements au sein du centre ne devra l'empêcher de téléphoner ou de recevoir des visites ».

Il semble pourtant qu'en pratique le fait de séparer et d'isoler une personne constitue nécessairement une atteinte à ses droits puisque celui-ci ne peut plus accéder de façon totalement libre au téléphone. L'obligation faite à l'étranger de demander à téléphoner suppose une intervention du personnel chargé d'encadrer les retenus et laisse donc l'étranger soumis aux aléas d'organisation du centre.

■ L'insuffisance du droit à accéder à un avocat

Dans le même dossier (2004-25), la Commission a relevé des atteintes au droit d'accès à un avocat. En effet, les textes relatifs au maintien en centre de rétention prévoient le droit d'accéder à un avocat pendant toute la durée du maintien²⁹. Or en l'espèce, l'avocate d'un reconduit qui s'était présentée au local de la PAF peu avant l'embarquement de son client s'était vue refuser la possibilité de communiquer avec lui. Le ministère de l'Intérieur avait répondu³⁰ que la phase d'embarquement ne se limitait pas à la montée dans l'avion, et que donc le refus d'accès opposé à

²⁸ L'article 16 de l'annexe 2 de l'arrêté ministériel en date du 24 avril 2001 prévoit qu'« en cas de troubles à l'ordre public ou de menaces à la sécurité des autres personnes retenues, le chef de centre pourra prendre toute mesure nécessaire pour garantir la sécurité de l'ordre public, y compris celle visant à séparer l'étranger causant les troubles des autres retenus ».

²⁹ L'article L. 551-2 alinéa 2 précise que « pendant toute la période de la rétention, il [l'étranger] peut demander l'assistance d'un interprète, d'un conseil et d'un médecin... ».

³⁰ Courrier précité du directeur général de la Police nationale en date du 13 juin 2005.

l'avocate était justifié par le fait que lors de sa demande, le reconduit se trouvait dans la Zone Réserve Sûreté (ZRS) de l'aéroport, dont l'accès est strictement réglementé et interdit à tout public.

■ **L'insuffisance du droit à accéder à un médecin**

La Commission a été saisie, depuis 2001, à au moins trois reprises de cas faisant état de manquements à la déontologie en raison soit du non-respect des avis médicaux émis par les services médicaux compétents, soit de l'insuffisance du droit à demander l'assistance d'un médecin.

Dans un dossier (2003-25) concernant un mineur « non admis » qui s'était violemment opposé à son embarquement et avait reçu en conséquence des coups notamment au visage, la Commission avait fermement condamné le non-respect de l'avis médical d'incompatibilité du maintien en garde à vue, avec la circonstance aggravante qu'il s'agissait d'un mineur³¹. La décision d'incompatibilité aurait dû entraîner le transfert immédiat dans un service médical approprié. Or il semble que le mineur a été emmené dans un hôpital plusieurs heures après l'avis du médecin et n'a fait l'objet d'aucun soin, ni examen complémentaire. Il a simplement été procédé à une prise de sang, en relation avec la morsure au bras qu'il avait faite à l'un des policiers chargés de l'escorter. Il a été replacé par la suite directement en zone d'attente, dans un local de police de la PAF, en raison de la surpopulation à cette période des lieux d'hébergement de la zone d'attente de Roissy.

La Commission a relevé, dans un dossier (2003-30), qu'un « non admis » se disant mineur et victime de violences policières et présentant des traces de coups certains³², n'a pu voir de médecin qu'au bout de son troisième jour de maintien en zone d'attente. Il semble que le jeune homme se serait rendu au cabinet médical de la zone d'attente le lendemain de son arrivée, mais aurait trouvé porte close. La Commission a donc recommandé que les personnes victimes de violences soient présentées dans les plus brefs délais à un service médical, et ce sans considération de l'origine des violences alléguées.

³¹ Un certificat médical fait le 16 mars 2003 à 19 h 50 concluait à l'incompatibilité de l'état de santé de la personne avec le maintien en garde à vue et à la nécessité de transférer l'intéressé en milieu hospitalier pour examen complémentaire.

³² Cf. CNDS, Rapport 2003, p. 182 et suivantes.

Dans le dossier (2005-75), la CNDS a constaté qu'une mère et son bébé d'un mois avaient été admis dans un centre de rétention administrative sans qu'aucun examen médical n'ait été proposé lors de leur admission, alors même qu'une Convention prévoyait qu'« un examen médical est proposé systématiquement à l'admission »³³.

Dans son rapport 2003, la Commission avait aussi tenu à préciser, dans deux dossiers (2003-17 et 2003-19) concernant des vols groupés spécialement affrétés où avait été mis en place un accompagnement médical, la nécessité de mettre à la disposition des personnes accompagnantes toutes les informations connues relatives aux antécédents médicaux des personnes éloignées. Le ministère de l'Intérieur, par une lettre du 12 juillet 2004, avait alors proposé, pour assurer la communication des informations, que le médecin accompagnant le vol prenne au préalable contact avec le service médical présent en zone d'attente, et que l'observateur de l'association humanitaire soit informé par les services de la Police aux frontières.

■ L'insuffisance de l'aide à la préparation au départ

La CNDS a constaté dans un dossier (2005-75), qu'une mère accompagnée de son bébé d'un mois avaient été placés en centre de rétention sans avoir pu personnellement préparer ses bagages, ni même accéder à ses affaires puisqu'elle avait été interpellée par les services de la PAF alors qu'elle se trouvait à la préfecture pour faire renouveler son autorisation provisoire de séjour. Lors de son transport vers l'aéroport, elle n'avait pas pu emporter avec elle la poussette et le siège auto qu'elle avait, en raison du manque de place dans la voiture de la PAF. La Commission regrette que des fonctionnaires de police soient allés chercher ses affaires dans sa chambre d'hôtel sans qu'elle ait pu les accompagner et sans qu'il en ait été référé à une quelconque autorité judiciaire.

³³ L'article 3 de la convention conclue le 19 août 2004 entre le préfet de la Seine-Maritime et le centre hospitalier de Rouen dispose qu'« un examen médical est proposé systématiquement à l'admission ».

La question du placement de familles et de mineurs « accompagnants » en centre de rétention et le traitement de la minorité en zone d'attente

Depuis déjà quelques années, on a pu assister aux frontières françaises à l'arrivée de mineurs isolés de plus en plus nombreux et à une généralisation de leur placement en zone d'attente. Depuis une loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 ³⁴, des dispositions légales ont été prises afin de garantir leurs droits ainsi que l'application des dispositions relatives à la protection de l'enfance.

Plus récemment et en conséquence du renforcement de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière, de plus en plus de mineurs étrangers sont placés avec leurs parents en centre de rétention administrative, en tant que mineurs « accompagnants ».

■ Le traitement de la minorité en zone d'attente

Dans deux saisines, la Commission a eu à connaître de manquements à l'encontre de « non admis » se déclarant mineurs isolés. Dans un des cas, la minorité alléguée était prouvée (dossier 2003-25), dans l'autre existait un doute (dossier 2003-30), le mineur n'étant détenteur que d'une carte d'identité « fantaisiste » ³⁵.

Les recommandations de la CNDS s'agissant du traitement des mineurs isolés, placés en zone d'attente, ont porté principalement sur deux points :

Le premier concerne l'application effective des dispositions protectrices des mineurs isolés. Dans le dossier 2003-25, la Commission avait constaté que le jeune homme de 15 ans, dont l'apparence physique soutenait la présomption de minorité, n'avait jamais été traité comme un mineur tout au long de sa prise en charge par les services de la PAF, et qu'il n'avait pas bénéficié des mesures de protection et d'assistance juridique découlant de sa situation de mineur isolé. Celui-ci avait en effet été placé en

³⁴ Un décret relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs *ad hoc* a été adopté le 2 septembre 2003.

³⁵ Il s'agissait, selon le commandant de police entendu par la Commission, d'une contrefaçon d'un modèle n'existant plus, cf. CNDS, Rapport 2003, p. 184. Par la suite, un examen osseux a conclu à la majorité de l'intéressé.

zone d'attente, mais semble-t-il maintenu pendant plusieurs jours dans les locaux de la PAF avec d'autres adultes en raison de la forte affluence dans les zones d'attente ³⁶, et n'aurait pas bénéficié des dispositions légales de la loi du 4 mars 2002 ³⁷. Par la suite, lors de sa remise en liberté par le juge judiciaire, le mineur isolé n'a fait l'objet d'aucune mesure de protection et n'a pas été confié à l'Aide sociale à l'enfance ³⁸. Il semble qu'il ait été simplement accompagné à la porte du palais de justice par un fonctionnaire de police. Le jeune homme aurait alors erré dans les rues pendant deux jours et aurait été recueilli par une association qui l'aurait pris en charge ³⁹.

S'agissant de la non-application de la loi du 4 mars 2002, le ministère de l'Intérieur a précisé, dans un courrier adressé à la Commission en date du 19 janvier 2004, que dans le cadre de cette affaire aucun administrateur *ad hoc* n'avait pu intervenir, dans la mesure où les faits s'étaient produits avant la publication du décret du 2 septembre 2003 relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs *ad hoc*. Par la suite, il a été indiqué à la Commission qu'à compter du 9 septembre 2003, le parquet des mineurs, avisé par télécopie des placements de mineurs isolés en zone d'attente, désignait désormais systématiquement un administrateur *ad hoc* dans chaque cas.

Le deuxième point a concerné l'hypothèse où un doute existait sur la minorité de l'étranger « non admis ». Il ressort du dossier 2003-30 que le jeune homme, qui se prétendait mineur, n'avait jamais été traité comme tel. Il avait été placé dans une geôle fermée à clé avec d'autres adultes, alors qu'il aurait dû être installé sur l'un des bancs à proximité et à la vue du chef de poste ou de son adjoint, et n'avait jamais bénéficié des dispositions issues de la loi du 4 mars 2002, aucun administrateur *ad hoc* n'ayant

³⁶ Cf. Recommandation de la Défenseure des enfants selon laquelle les mineurs isolés arrivant par voie aéroportuaire, s'ils doivent être retenus, soient placés dans une zone de rétention spécifique à l'écart des adultes, pendant 48 heures, *in* Rapport d'activité 2001 de la Défenseur des enfants, p. 134-135 et p. 140.

³⁷ Le procureur n'avait pas été avisé du placement du jeune homme en zone d'attente et aucun administrateur *ad hoc* n'avait été nommé.

³⁸ Cf. Médecins du Monde, Rapport mars 2003 sur la question des mineurs isolés à Roissy, p. 15 : « Nous avons constaté au moins à deux reprises que des mineurs isolés pouvaient être libérés à partir de la zone d'attente sans qu'aucun signalement ne soit effectué au Parquet des mineurs. »

³⁹ Ce n'est que le 18 avril 2003, soit 21 jours après sa remise en liberté (en date du 27 mars 2003), que le jeune homme a fait l'objet d'une mesure de protection et a été confié à l'Aide sociale à l'enfance par le juge des enfants de Paris.

été désigné. La Commission a recommandé qu'en cas de minorité alléguée et en l'absence d'élément permettant d'exclure la minorité, les garanties offertes par la loi aux mineurs devaient s'appliquer. En cas de doute, c'est donc la prudence qui s'impose, d'autant plus que les examens osseux ou dentaires utilisés pour déterminer l'âge des étrangers sont de plus en plus contestés pour leur imprécision et leur incertitude ⁴⁰.

■ **Le placement de famille et de mineurs accompagnants en centre de rétention**

En application de l'article L. 511-4 du CESEDA, une mesure de placement en centre de rétention tout comme une décision d'éloignement forcé ne peuvent être, en principe, prises à l'encontre de mineurs. À deux reprises, la Commission a pourtant été saisie des conditions de rétention de mineurs placés en centre de rétention administrative (saisine 2004-87 et saisine 2005-75).

La présence de ces mineurs résulte d'une situation de fait que leur confère la place non juridique « d'accompagnants ». Ce terme « d'accompagnants » signifie que ce ne sont pas les enfants eux-mêmes qui font l'objet de la mesure d'éloignement et du maintien en centre de rétention, mais leurs parents.

La Commission considère qu'une telle mesure, bien qu'elle ne concerne pas directement les mineurs, aboutit de fait à les soumettre eux aussi au régime de la rétention sans garantie, ni base légale. Constatant dans le dossier 2004-87 que les mineurs avaient été maintenus dans un centre qui ne bénéficiait pas d'espace famille (celui-ci avait été supprimé en décembre 2003) et que la décision de placement avait été maintenue alors qu'était annoncée l'arrivée de prostituées dans le centre, elle a recommandé que le législateur et le pouvoir réglementaire prennent toutes les mesures nécessaires pour rendre effective l'application de l'article 2 de la Convention internationale sur les droits de l'enfant du 20 novembre 1989,

⁴⁰ Cf. Avis n° 88, rendu par le Comité consultatif national d'éthique du 23 juin 2005 sur la question des examens radiographiques (osseux ou dentaires). Texte intégral consultable sur www.ccne.fr.

entrée en vigueur le 9 septembre 1990⁴¹. Par un courrier du 26 septembre 2005, le ministère de l'Intérieur a tenu à rappeler que le placement en centre de rétention ne pouvait en aucun cas être assimilé à une mesure de discrimination ou à une sanction ; et il a précisé que la Convention sur les droits de l'enfant, si elle prescrivait de privilégier l'intérêt de l'enfant en son article 3-1, imposait aussi que soit assuré le principe de l'unicité familiale⁴². Il a été ajouté que la jurisprudence du Conseil d'État avait confirmé à plusieurs reprises la possibilité d'éloigner des mineurs, dès lors que ceux-ci accompagnaient leurs parents⁴³.

La Commission maintient qu'en l'espèce, l'intérêt des enfants et l'aspect humain n'ont jamais été pris en compte au regard des conditions notamment matérielles de rétention⁴⁴. De plus, rien ne permettait de s'assurer que l'accompagnement des parents par leurs enfants correspondait à leur volonté et n'avait pas été fait contre leur gré⁴⁵.

Depuis un décret du 30 mai 2005, seuls les centres de rétention habilités à cet effet peuvent recevoir des familles, l'article 14 dispose que « les centres de rétention administrative susceptibles d'accueillir des familles disposent en outre de chambres spécialement équipées et notamment de matériels de puéricultures adaptés ». Constatant dans un dossier (2005-75), qu'une mère et son bébé d'un mois avaient été admis dans un centre de rétention qui, bien qu'autorisé depuis 10 jours (arrêté du 29 août 2005) à accueillir des familles, n'était pas suffisamment équipé (pas de berceau, pas de table à langer, pas de baignoire, pas de chauffe-biberon), la CNDS a considéré que le chef de centre aurait du refuser d'admettre M^{me} M.U. et son bébé. La rétention de ce bébé dans un lieu non équipé et totalement inadapté, ajoutée au fait qu'aucun soin de puériculture ou médical ne lui ait été apporté, constituent pour la Commission une violation de la Convention des droits de l'enfant.

⁴¹ L'article 2 alinéa 2 de la Convention stipule que : « Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toute forme de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents [...] »

⁴² Article 9, 10 et 11 de la Convention internationale sur les droits de l'enfant de 1989.

⁴³ Il a été fait référence aux arrêts CE n° 188569 du 4 février 1998 et CE n° 259734 du 22 juin 2005.

⁴⁴ Cf. Description du centre de rétention de Toulouse, in CNDS, Rapport 2005, saisine n° 2004-87.

⁴⁵ Aucun fonctionnaire entendu par la Commission n'a confirmé la volonté des parents de se voir accompagner de leurs enfants. La famille B. ayant été éloignée vers l'Algérie, elle n'a pu être entendue par la Commission.

Dans son rapport 2005, la Défenseure des Enfants a, elle aussi, condamné le placement de mineurs accompagnants en centre de rétention, considérant qu'un tel placement était contraire au respect de la Convention internationale sur les droits de l'enfant et aboutissait à maintenir dans un lieu privatif des mineurs qui n'ont commis aucun délit, du simple fait de leurs liens familiaux. Elle préconise d'utiliser plutôt l'assignation à résidence, qu'elle considère comme la disposition juridique la mieux adaptée ⁴⁶.

Les conditions matérielles de rétention et de maintien en zone d'attente

À l'occasion des saisines dont a fait l'objet la CNDS, plusieurs visites ont été effectuées par ses membres au sein même des zones d'attente et des lieux de rétention, afin d'entendre les étrangers ou les fonctionnaires de police ⁴⁷. De ces visites, il ressort des conditions matérielles de rétention pour les étrangers et de travail pour les fonctionnaires de police parfois très difficiles.

Dans plusieurs dossiers, la Commission a constaté d'importantes défaillances et insuffisances quant aux conditions matérielles de détention dans les cellules des postes de police de la PAF, dans les terminaux et dans les locaux du Groupe d'investigations, de recherche et d'enquêtes (GIRE). Ainsi, dans un dossier 2003-42, la CNDS a considéré que les conditions matérielles de la garde à vue des trois passagers interpellés avaient été contraires à l'impératif de dignité de la personne gardée à vue rappelée par la circulaire du 11 mars 2003.

Dans le dossier 2005-75, la CNDS a constaté qu'une mère et son bébé d'un mois avaient été retenus pendant sept heures d'affilée dans des locaux de la PAF qui n'étaient pas équipés pour les accueillir, sans jamais avoir été placée en garde à vue, ni n'avoir pu consulter de médecin. La mère avait dû changer son bébé à même le sol et était restée assise sur une chaise pendant tout ce temps.

⁴⁶ Voir Rapport annuel 2005 de la Défenseure des enfants, disponible sur www.defenseurdesenfants.fr/pdf/rapport2005.pdf.

⁴⁷ Ont été visités : les locaux de la PAF à Roissy, le centre de rétention de Vincennes, celui de Rouen-Oissel et celui de Toulouse.

Les conditions de travail difficiles des fonctionnaires de police ont aussi conduit la Commission à demander l'ouverture d'une enquête sur les conditions de rétention et de maintien en zone d'attente. Elle a ainsi recommandé que soient améliorées de façon significative les conditions de travail des fonctionnaires de police, en particulier sur le plan sanitaire, considérant que l'insuffisance d'équipement des locaux créait des conditions de vie très difficiles pour ces fonctionnaires, souvent à l'origine de vives tensions.

S'agissant des conditions de rétention, la Commission a pu constater, lors d'une visite au centre de rétention de Toulouse (dossier 2004-87), des conditions matérielles difficiles, inconfortables et oppressantes pour les personnes retenues.

► **MESURES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT DEPUIS 2003**

Parallèlement aux recommandations faites par la Commission, des mesures ont été adoptées. On peut principalement relever :

S'agissant des conditions de déroulement des opérations d'éloignement avec escorte :

- L'instruction du directeur général de la Police nationale, en date du 17 juin 2003, qui complète une note circulaire du 31 janvier 2003 du directeur central de la Police aux frontières relative aux conditions matérielles de mise en œuvre des missions d'escorte des étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement. Cette instruction détermine les conditions de recrutement et de formation des fonctionnaires chargés des escortes, définit les conditions d'organisation des éloignements et les techniques de coercition autorisées pendant les escortes.

La Commission a accueilli favorablement la diffusion de cette instruction relative à l'éloignement par voie aérienne des étrangers en situation irrégulière. Elle a recommandé sa plus large diffusion aux personnels chargés de son application.

Il est rappelé que seuls les fonctionnaires ayant bénéficié de la formation adéquate pourront prétendre à effectuer des missions d'éloignement. La

formation initiale de cinq jours a été complétée par un stage supplémentaire de deux jours dont l'objectif est d'enseigner les gestes techniques d'intervention dûment autorisés pour les opérations d'éloignement.

Toute opération d'escorte devra être encadrée par un superviseur (officier ou gradé), chargé de veiller au bon déroulement de l'opération.

Il a été rappelé, comme l'avait recommandé la Commission, que « d'une façon générale, en cas de graves difficultés (cris, hurlements, violences...), le superviseur, en accord avec le chef d'escorte, décidera d'interrompre la mesure d'éloignement. Les escorteurs doivent toujours garder à l'esprit que la mesure d'éloignement ne doit pas être exécutée à n'importe quel prix ».

Ont été mises en place en collaboration avec des médecins des fiches techniques sur les GTPI autorisés pendant les escortes, notamment sur les moyens de contrainte et de régulation phonique. Seuls les instruments de contention et les techniques d'intervention dûment autorisés peuvent être mis en œuvre. Sont interdits toute forme de bâillonnements, la compression du thorax, le pliage du tronc et le garrottage des membres. Les conséquences médicales des gestes de contrainte sont désormais précisées.

L'instruction a également pris en compte les recommandations de la Commission sur la nécessité d'un entretien préalable avec les reconduits et d'une préparation psychologique au retour. Toutefois, le fait de procéder à un rajout ou un remplacement de personne au dernier moment n'a pas été remis en cause ; il a simplement été précisé que même dans cette hypothèse, les instructions relatives à une préparation psychologique devaient être respectées.

Concernant la recommandation de la Commission sur le caractère nécessairement exceptionnel du déshabillage lors de la fouille de sûreté (dossier 2003-19), l'instruction du 17 juin 2003 prévoit qu'en principe est pratiquée une simple fouille à l'aide de détecteurs de métaux. La fouille approfondie, impliquant un déshabillage (à l'exception des sous-vêtements), ne peut être pratiquée que sur les personnes présentant un comportement à risques et pouvant chercher à dissimuler des objets dangereux dans les revers de leurs vêtements. Une telle fouille ne peut en aucun cas être réalisée de manière systématique. Dans tous les cas, la fouille de sûreté doit être

pratiquée dans le respect de la dignité et de l'intégrité physique de la personne.

Concernant les recommandations de la Commission et du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe relatives à l'interdiction du menottage pendant les phases de décollage et d'atterrissage, l'instruction prévoit qu'en principe l'individu sera désentravé dès son positionnement sur le siège, mais qu'en cas d'agitation il sera immédiatement entravé. Dans l'hypothèse d'un vol affrété, il est prévu que les personnes soient désentravées dès que l'avion est stabilisé (soit 15 à 30 minutes après le décollage). Par une lettre du 12 juillet 2004, le ministère de l'Intérieur avait ajouté qu'une interdiction de menottage pendant les phases de décollage et d'atterrissage était « fortement fragilisée par l'expérience accumulée », en raison du danger important que représente une personne agitée ou récalcitrante à son éloignement qui échappe au contrôle de l'escorte.

A aussi été prévue la possibilité de réaliser un enregistrement vidéo des différentes phases de l'embarquement : de la prise en compte de l'éloigné en zone d'attente ou en centre de rétention, à la fin de la procédure d'embarquement, en passant par l'acheminement jusqu'à l'avion ou encore l'installation sur le siège.

Seuls les enregistrements vidéo des embarquements à bord des avions de la compagnie Air France sont réalisables en entier. Pour les autres compagnies, l'enregistrement est limité aux phases antérieures à l'embarquement à bord de l'avion.

Dans le cadre d'un vol spécialement affrété, l'enregistrement vidéo est systématique.

- Suite à la recommandation de la CNDS relative au maintien de personnes reconduites dans un fourgon durant un laps de temps très long, dans l'attente de leur embarquement (dossier 2003-42), il a été demandé dans une note adressée par la direction générale de la Police nationale au directeur de la PAF de Roissy en date du 13 mai 2004, de mener les démarches nécessaires auprès des compagnies aériennes pour être avisé en temps utile de toutes modifications importantes d'horaires. Désormais, en cas de retard conséquent, les personnes éloignées seront reconduites à l'ULE ou à la ZAPI, dans l'attente du nouvel horaire.

S'agissant des conditions de maintien en zone d'attente ou de rétention en CRA :

- Depuis le 9 septembre 2003, le parquet des mineurs, avisé par télécopie des placements des mineurs isolés en zone d'attente, désigne systématiquement un administrateur *ad hoc* dans chaque cas.
- Une circulaire du 31 octobre 2005, relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière, a rappelé la possibilité de reconduire à la frontière les familles pour lesquelles une régularisation n'était pas prévue⁴⁸. Elle a toutefois précisé que « s'il est souhaitable que les mineurs accompagnant leurs parents faisant l'objet d'une reconduite à la frontière les rejoignent effectivement, il convient, pour des raisons évidentes, d'éviter que cela conduise à des démarches dans l'enceinte scolaire ou dans ses abords ». Il a donc été demandé de conduire ce type d'opération particulièrement délicate avec humanité et discernement. L'éloignement de familles dont un enfant est scolarisé depuis plusieurs mois a aussi été suspendu pendant l'année scolaire.
- Par une lettre du 7 juin 2004 adressée à la Commission, le ministère de l'Intérieur a précisé, que suite aux recommandations concernant les conditions matérielles de détention dans les cellules de postes de police, dans les terminaux et les GIRE de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle, ces dernières avaient été améliorées et étaient désormais conformes aux instructions du 11 mars 2003 relatives à la dignité des personnes gardées à vue. Dorénavant, deux repas chauds et un petit-déjeuner sont servis quotidiennement aux personnes détenues. Toutefois, et en raison des possibilités limitées que l'aéroport de Roissy peut consentir à la Police aux frontières, il a été précisé que les locaux du GIRE restaient insatisfaisants quant à leur nombre et leur capacité d'accueil en cas de situation exceptionnelle.

S'agissant de l'amélioration des conditions de travail des fonctionnaires, il semble que si des démarches ont été entreprises, leur réalisation

⁴⁸ Extrait de la circulaire n° NOR/INT/D/05/00097/C du 31 octobre 2005 : « J'insiste sur le caractère particulièrement exceptionnel des mesures de régularisation de cette nature [pour considérations humanitaires] et vous rappelle qu'il vous appartient de reconduire à la frontière les familles pour lesquelles un traitement humanitaire n'est pas envisagé. »

technique n'est pas terminée, celles-ci supposant des études importantes et de lourds travaux.

- Des améliorations significatives ont été apportées par le décret n° 2005-617 du 30 mai 2005, concernant les conditions matérielles de la rétention, et notamment l'existence d'unité spécialement adaptée pour recevoir les familles. Désormais, seuls les centres dûment autorisés pourront recevoir des familles et ceux-ci devront bénéficier d'adaptations spécifiques, comme par exemple du matériel de puériculture adapté. De nouvelles normes très précises ont aussi été fixées pour les centres et pour les locaux⁴⁹ (notamment l'exigence d'une surface utile de 10 m² minimum par retenu, de chambres non mixtes contenant au maximum 6 personnes, de sanitaires équipés). Tous les lieux de rétention devront satisfaire à ces normes au plus tard le 31 mars 2006.
- Afin de renforcer la transparence au sein des centres et locaux de rétention administrative et des zones d'attente, la loi du 26 novembre 2003 a créé une commission nationale de contrôle chargée de veiller au respect des droits des étrangers qui y sont placés ou maintenus, ainsi qu'au respect des normes relatives à l'hygiène, la salubrité, la sécurité, l'équipement et l'aménagement de ces lieux. La Commission fait des recomman-

⁴⁹ Les normes imposées diffèrent selon qu'il s'agit de centres de rétention ou de locaux. Cf. articles 13, 14 et 15 du décret n° 2005-617 du 30 mai 2005.