

Créées par la loi de juin 2011, les assignations à résidence de 45 jours (renouvelables une fois) sont des **mesures de contrôle restrictives de la liberté d'aller et venir des personnes, en vue de l'expulsion**. Ces dernières sont contraintes de rester dans un périmètre donné et doivent pointer régulièrement, jusqu'à une fois par jour, au commissariat ou en gendarmerie. Ces « assignations-expulsions » constituent un nouvel outil qui vient compléter les outils plus anciens de la rétention et des retours dits « volontaires » en vue de renforcer la politique d'expulsion. Ces mesures connaissent depuis 2011 une augmentation exponentielle : de 373 mesures en 2011, elles sont passées à 2998 en 2014, puis 4687 en 2016 pour atteindre un niveau de **8791 en 2017**.

Les personnes, assignées à leur domicile ou dans les centres d'hébergement souvent isolés des centres villes, ont un accès beaucoup plus réduit aux droits et à la justice. L'opacité et l'invisibilité de ces lieux sont bien souvent le terreau de pratiques illégales, notamment en matière d'interpellation à domicile. Elles incarnent également le glissement d'une partie de l'hébergement d'urgence dédié aux personnes exilées comme outil de contrôle des politiques migratoires. Cela se traduit par une présence policière parfois à l'intérieur même des centres pour contrôler la présence des personnes assignées à résidence, ainsi que l'émergence de centres d'assignation à résidence dédiés comme les centres DPAR.

Afin de pouvoir récolter des informations précises sur ces nouvelles mesures, La Cimade a mené une campagne d'observation d'une durée de six mois dans les centres de rétention administrative (CRA) du Mesnil-Amelot et de Rennes où elle intervient au titre de l'aide à l'exercice effectif des droits. Ce panel des situations constitue sans doute la pointe émergée d'un contexte largement invisibilisé.

Méthodologie de l'observation

Personnes visées : les personnes ayant été assignées à résidence avant leur placement en centre de rétention (136 situations renseignées)

Données qualitatives et quantitatives récoltées sous forme d'un tableau partagé entre les équipes de La Cimade des deux CRA concernés

Durée : 6 mois (de janvier à juin 2018)

Table des matières

1-Les mesures d'éloignement fondant les mesures d'assignation à résidence	2
2-Les préfectures notifiant les mesures d'assignation à résidence suivies de placement en CRA	2
3-Les nationalités des personnes concernées	3
4-Les lieux d'assignations à résidence	3
5- Les modalités de pointage.....	3
6- Les lieux d'interpellation conduisant au centre de rétention.....	4
7- Les destins des personnes concernées	5

1-Les mesures d'éloignement fondant les mesures d'assignation à résidence

Les mesures d'assignations à résidence (AAR) de 45 jours (renouvelables une fois) sont des mesures administratives restrictives de libertés qui visent à l'exécution de mesures d'éloignement. Elles sont définies par l'article L 561-2 du CESEDA et touchent les personnes pour lesquelles « l'éloignement demeure une perspective raisonnable » et qui sont sous le coup d'une mesure d'éloignement exécutoire (décision de transfert Dublin, OQTF de moins d'un an, interdiction de retour, etc.).

Les informations issues de l'étude menée montre que 62 % des mesures fondant l'assignation à résidence sont des décisions de transfert Dublin et 36 % des obligations de quitter le territoire faisant entre autres suite à un refus de séjour au titre de l'asile.

Cette surreprésentation des personnes assignées à résidence avant la rétention sur la base de décisions de transfert Dublin s'inscrit dans la droite ligne des instructions du ministère de l'intérieur qui font des personnes sous le coup de ces procédures une cible privilégiée de la politique d'expulsion (cf. en ce sens [l'instruction du 19 juillet 2016 publiée en catimini](#)).

NB : Cette situation est d'autant plus significative que pendant la moitié de la période couverte pour les observations, le placement en centre de rétention des personnes dublinées était interdit conformément à la décision de la [Cour de cassation du 27 septembre 2017](#). C'est l'entrée en vigueur de la loi du 20 mars 2018 relative « à la bonne application du régime d'asile européen » qui a légalisé l'enfermement des personnes dublinées et porté par ailleurs la durée de leur assignation à résidence à 180 jours. Pourtant l'étude menée montre que le placement en rétention des personnes dublinées a continué en toute illégalité : sur la période du 1^{er} janvier 2018 au 21 mars 2018, et sur un total de 69 personnes assignées puis placées dans l'un des deux CRA concernés, 38 personnes, soit plus de la moitié, étaient dublinées. Au-delà des personnes recensées, plus de 17 % des mesures de placement en rétention étaient illégalement fondées sur un transfert Dublin dans ces deux CRA pendant cette même période

2-Les préfetures notifiant les mesures d'assignation à résidence suivies de placement en CRA

Les deux préfetures en tête de ces pratiques sont l'Ille-et-Vilaine (12 %) et le Loiret (11 %), suivies du Val-de-Marne (8 %), des Côtes-d'Armor (8 %) , du Loir-et-Cher (6 %), de l'Aube (6 %), du Val d'Oise (5 %), de l'Indre-et-Loire (5 %)°, de la Meurthe-et-Moselle (5 %) et du Cher (5 %).

À noter : dans ces deux CRA, très peu de personnes sont enfermées sur le fondement de décisions de la préfeture de Police de Paris, qui utilise habituellement le CRA de Vincennes. Cependant, au regard des pratiques que nous observons dans les lieux d'accueil de La Cimade en Ile-de-France et des observations de l'association intervenant au CRA de Vincennes (ASSFAM-SOS), la préfeture de Police est familière d'une pratique abusive et de détournement de l'usage de la rétention notamment pour les familles dublinées. La préfeture de Police de Paris interpelle les personnes au guichet de la préfeture dans le cadre des convocations Dublin la veille de l'embarquement prévu et les place en rétention pour la nuit. Les familles prises au dépourvu refusent le vol et sont ensuite libérées par la préfeture. Cela permet à la préfeture de fonder un placement en fuite et la suspension des conditions matérielles d'accueil.

NB : Il est intéressant d'articuler de manière globale cette analyse avec celles des motifs de sortie du CRA des personnes sous le coup de procédure Dublin : 35 % des personnes dublinées recensées durant cette période ont effectivement été renvoyées dans un autre pays européen. Le cas des personnes dublinées illustre donc une nouvelle fois que la rétention, au-delà de sa fonction

d'enfermement en vue de l'expulsion des personnes, revêt également une fonction de dissuasion et de découragement. La non-exécution de la mesure de transfert va fonder un placement en fuite de la personne et la suspension des conditions matérielles d'accueil (dont la perte d'une place en hébergement). La personne est condamnée à attendre 18 mois avant de pouvoir faire enregistrer sa demande d'asile en France ; période durant laquelle elle sera placée dans une grande détresse sociale et administrative. La pratique de la préfecture de Police mentionnée précédemment est emblématique du détournement de l'usage de la rétention pratiquée par les préfectures pour placer en fuite les personnes et ne pas avoir à enregistrer leur demande d'asile. On retrouve par ailleurs ce même détournement de procédure avec les dispositifs d'assignation à résidence: la majorité des personnes sous le coup de procédure Dublin assignées qui ne sont pas expulsées sont ensuite placées en fuite et se voient suspendre leur condition matérielles d'accueil à partir du moment où elles n'ont pas toujours respecté les conditions de pointage.

3-Les nationalités des personnes concernées

Deux populations semblent tout spécifiquement ciblées par ces mesures : les personnes soudanaises (20 %) et afghanes (14 %) sous le coup de décisions de transfert Dublin, majoritairement vers l'Italie. Viennent ensuite les personnes de nationalité algérienne (5 %) et celles originaires de la République démocratique du Congo (5 %).

Le ciblage de ces deux populations (afghane et soudanaise) est particulièrement choquant quand on connaît la situation de conflit généralisée dans ces pays et les conditions d'accueil et d'hébergement en Italie pour les personnes exilées. Une enquête menée par une association danoise et suisse en Italie durant l'année 2016 a montré l'insuffisance des hébergements pour les familles, la non-garantie du maintien de l'unité familiale et la manière aléatoire de traiter les personnes vulnérables. MSF a également relevé la présence de nombreux Dublinés dans les rues de Rome. Les autorités françaises ne peuvent donc pas garantir à une personne transférée vers l'Italie le respect de ses droits de demandeur d'asile, ni des droits spécifiques aux familles, mineurs isolés ou personnes vulnérables.

4-Les lieux d'assignations à résidence

41 % des situations recensées portaient sur des domiciles privés des personnes, 39 % en centre d'hébergement et 6 % en hôtel social. Pour les 15 % restants, il s'agit de situations pour lesquelles nous n'avons pas pu renseigner cette donnée.

Il est intéressant de souligner que parmi les centres d'hébergement, les CAO et les HUDA sont les principaux types d'hébergement où étaient assignées les personnes. Par ailleurs, souvent les cas ne sont pas isolés et certains centres reviennent donc plusieurs fois comme lieux d'assignation pré-rétention : c'est le cas notamment avec le centre d'assignation à résidence de La Guerche-de-Bretagne (Ille-et-Vilaine), au statut administratif non identifié, et du CAO de Dinan (Côtes-d'Armor), tous deux situés en Bretagne. C'est le cas également du PRAHDA de Bourges (Cher), et de l'HUDA de Besançon (Doubs). La préfecture du Loiret arrive de son côté en tête pour le nombre d'assignations au domicile privé des personnes (12 des 47 situations d'assignation au domicile privé recensées).

5- Les modalités de pointage

66 % des personnes doivent respecter un rythme de pointage à raison de plusieurs fois par

semaine, 23 % sont contraintes de se rendre au commissariat ou en gendarmerie une fois par jour (c'est notamment la spécialité de la préfecture du Val-de-Marne). 11 % des personnes ont un cadre de pointage restreint à une fois par semaine.

Les modalités de pointage sont des éléments importants dans la restriction de liberté que constituent les mesures d'assignation à résidence. En effet, pendant le pointage, pas de possibilité d'être ailleurs : pas de rendez-vous médicaux possibles sur ces créneaux, ni de possibilité d'emmener ou de venir chercher les enfants à l'école, par exemple. Ces obligations deviennent particulièrement lourdes quand elles sont quotidiennes et sont susceptibles de porter des atteintes importantes aux droits. C'est d'autant plus vrai quand les commissariats ou gendarmeries se situent loin des lieux d'habitation, ce qui est fréquent pour les personnes assignées à résidence dans des lieux d'hébergement isolés des centres villes. Pourtant, la loi laisse une grande marge d'appréciation aux préfetures puisqu'elle prévoit que les personnes peuvent pointer jusqu'à une fois par jour. Cela apparaît disproportionné au regard de la situation de personnes qui ne constituent en rien des menaces pour l'ordre public.

Ce point d'alerte est d'autant plus inquiétant au regard de la prochaine entrée en vigueur de la nouvelle loi, qui prévoit la possibilité de contraindre les personnes à demeurer à leur domicile pendant une plage horaire quotidienne de trois heures.

6- Les lieux d'interpellation conduisant au centre de rétention

58 % des interpellations ayant conduit les personnes en centre de rétention ont eu lieu au commissariat ou à la gendarmerie, alors que les personnes s'y rendaient dans le cadre de l'obligation de pointage. 13 % sont intervenues au guichet de la préfecture lors des convocations dans le cadre de la procédure relative au Règlement Dublin (c'est particulièrement le cas pour les préfetures du Val d'Oise et du Val-de-Marne). 13 % ont eu lieu au domicile des personnes : la moitié d'entre elles dans un domicile privé, l'autre moitié dans des lieux d'hébergement collectifs. La plupart ont lieu en dehors de l'île de France (Meurthe-et-Moselle, Doubs, Indre-et-Loire), seulement deux en région parisienne.

Dans la quasi-totalité des interpellations, les personnes n'ont pas été prévenues et ont donc été prises par surprise sans possibilité de préparer leur départ. Les interpellations en commissariat/gendarmerie montrent que les personnes respectaient les modalités de pointage et de périmètre de l'assignation à résidence. Ce basculement vers l'enfermement administratif correspond à une pratique illégale des préfetures, aucun motif ne fondant ce changement de régime. Seules les personnes susceptibles de représenter un risque de fuite peuvent en principe être soumises à ce régime privatif de liberté au regard de l'article L 551 du CESEDA. Ce sont aussi les principes de la directive européenne « retour » de 2008 qui prévoient un système de gradation dans l'utilisation de la coercition dans les dispositifs d'exécution des mesures d'éloignement par les États membres. Il en est de même pour un certain nombre de personnes sous le coup de procédures Dublin arrêtées aux guichets de préfetures. Lorsque les personnes ont accès à la justice, un certain nombre de placements en rétention est annulé par les juges.

A titre d'exemple, ci-dessous un extrait d'une ordonnance du Juge des Libertés et de la Détention (JLD) de Rennes en date du 6 juin 2018 :

Il ressort de l'examen de la procédure qu'un arrêté portant réadmission vers l'Italie en application du règlement DUBLIN III a été pris par le Préfet du Loir et Cher le 14 mars 2018 à l'encontre de M. [REDACTED] et que celui-ci a fait l'objet le même jour d'un arrêté d'assignation à résidence pour une durée de 45 jours avec obligation de se présenter tous les matins de la semaine au commissariat de Blois, puis d'une seconde décision d'assignation à résidence le 04 mai 2018 avec une obligation de pointage réduite à 3 matinées par semaine.

Il ne ressort d'aucun élément de la procédure que l'intéressé n'aurait pas respecté cette mesure d'assignation à résidence. Il s'avère au contraire que celui-ci s'est bien présenté au commissariat de Blois comme exigé par l'arrêté préfectoral et que c'est à l'occasion d'un pointage le 05 juin 2018 que celui-ci a fait l'objet d'une audition à 11h35 avant d'être placé en rétention administrative à 12h30.

Il apparaît ainsi que M. [REDACTED] respectait parfaitement la mesure d'assignation à résidence prise à son encontre par le Préfet du Loir et Cher, contredisant dès lors le risque non négligeable de fuite mis en avant par l'arrêté préfectoral.

Ces chiffres montrent un détournement de l'utilisation de la rétention par les préfetures comme une mesure de confort, afin de disposer des personnes la veille de l'embarquement.

Le fait que 13 % des interpellations ont lieu au domicile des personnes constitue une grave atteinte au droit à leur vie privée. Il est important de rappeler le principe de l'inviolabilité du domicile et l'interdiction qui est faite à ce titre à quiconque (particulier ou fonctionnaire) de s'y introduire sans l'accord de l'occupant. Les personnes ont donc le droit de ne pas ouvrir leur porte à la police, y compris quand elles sont sous le coup de mesures d'éloignement et assignées à résidence.

Au sens du droit européen, le domicile est le lieu où une personne réside de façon permanente ou avec lequel elle a des liens suffisants et continus. Au sens du droit pénal, le domicile recouvre non seulement le lieu où une personne a son principal établissement, mais encore « *le lieu où, [qu'elle] y habite ou non, elle a le droit de se dire chez elle, quels que soient le titre juridique de son occupation et l'affectation donnée aux locaux* ». À noter également la particularité pour les centres d'hébergement, où il faut distinguer les espaces publics soumis à l'accord de la direction de l'établissement et espaces privés (les chambres) soumis à l'accord de la personne résidante. Seule la décision d'un juge (le JLD, pour les personnes assignées) peut lever cette inviolabilité. Or, dans la très grande majorité des cas, les interpellations se font en dehors de ce cadre légal, sans décision d'un juge. Les équipes de la Cimade n'ont relevé une autorisation du JLD que pour 3 % des cas d'interpellation à domicile.

Ce constat pose la question de l'information des personnes sur leurs droits face à la venue de la police à leur domicile, de la formation des équipes sociales sur ces questions dans les centres d'hébergement, des pressions et des pratiques abusives et conjointes de la police et de la préfecture en la matière.

7- Les destins des personnes concernées

13 % des personnes sous OQTF ont été expulsées. Ce chiffre monte à 35 % pour les personnes sous le coup de décision de transfert Dublin.

31 % des personnes ont été libérées par le JLD. 13 % ont été libérées par la préfecture (soit à la suite de refus d'embarquement, soit avant le passage devant les juridictions pour éviter de risquer des décisions sanctionnant des pratiques préfectorales). 1 % des personnes a été libéré par le tribunal administratif (ce faible taux s'explique par le fait que la majorité des mesures fondant l'assignation à résidence puis la rétention ne sont plus susceptibles de recours).

Cette analyse des données illustre la part très importante de pratiques illégales de l'administration en matière de placement en rétention, notamment puisque plus d'un tiers des personnes sont

libérées par des juges. Ce chiffre est d'autant plus alertant qu'un nombre important de personnes n'a pas accès à un juge du fait de stratégies préfectorales d'évitement des juges, avec des expulsions qui interviennent avant toute saisine du juge possible.

Des pratiques illégales que l'on retrouve de manière plus souterraine également à l'embarquement : l'équipe du CRA du Mesnil-Amelot a recueilli plusieurs témoignages de personnes allant dans le même sens et dénonçant un chantage récurrent des policiers lors des transferts Dublin vers un autre pays européen. Les personnes rapportent que les fonctionnaires de police leur disent que si elles refusent le vol vers le pays européen de renvoi, le prochain vol sera vers leurs pays d'origine.

Le taux effectif de transfert Dublin de 35 % est à mettre en perspective avec le fait qu'un nombre important de personnes « dublinées », notamment vers l'Italie, reviennent en France dès le lendemain. Ce chiffre est également à relier à l'utilisation de la rétention par les préfetures comme moyen de placer les personnes en fuite au sens du Règlement de Dublin et la suspension des conditions matérielles d'accueil (comme expliqué dans le paragraphe 2)

Il faut souligner également un taux d'embarquement particulièrement bas pour les personnes sous OQTF.

Ces statistiques relatives au destin des personnes mettent en exergue plusieurs éléments :

- Des résultats d'expulsions au final assez minces malgré des moyens déployés importants pour la mise en œuvre cumulée des dispositifs d'assignation et de rétention ;
- Des dispositifs cumulés de restriction et de privation de liberté utilisés par l'administration comme des moyens d'usures et de découragement des personnes, au-delà de leur fonction légale visant à l'éloignement ;
- Beaucoup d'atteintes aux droits et de pratiques abusives de l'administration relatives à ces situations d'assignation pré rétention sanctionnées par les juges et conduisant à la libération des personnes quand les personnes accèdent à la justice ;
- Derrière chaque expulsion, encore de graves atteintes aux droits : risques très graves dans le pays d'origine (dans bon nombre de pays le simple fait d'avoir demandé l'asile est considéré comme un crime de haute trahison puni d'emprisonnement et d'actes de tortures), familles séparées, rupture de soins médicaux vitaux, etc.