

**PRESENTATION DES PERSONNES ETRANGERES RETENUES DEVANT LE
JUGE DES LIBERTES ET DE LA DETENTION DU TGI DE LYON :
REGARD CITOYEN SUR L'IMPACT DE LA REFORME DU 7 MARS 2016
octobre 2016 - juin 2017**



Observations, témoignages et contributions : équipe de 24 personnes issues de la LDH – Fédération du Rhône, du GL de la Cimade à Lyon, des Amoureux au ban public de Lyon (*voir la liste Annexe n°1*)

Coordination des observations : Alice ALVAREZ (ABP), Jean-Jacques HOLLARD (LDH), François-Régis LACROIX (LDH), Claude MASSAULT (LDH), Jean-Paul PARET (La Cimade, groupe local de Lyon).

Rédaction du rapport : Jean-Paul PARET (La Cimade, groupe local de Lyon), François AUDIGIER (LDH) Jean-Jacques HOLLARD (LDH), François-Régis LACROIX (LDH), Claude MASSAULT (LDH), François-Louis COSTE (LDH).

Pour l'analyse des données collectées : Jean SAGLIO (La Cimade, groupe local de Lyon).

Pour le support technique : Mariia POPOVA (La Cimade AURA, chargée de projet régional), Kaoutar DJEMAI-DAWOOD (La Cimade AURA, déléguée nationale en région), avec le soutien du Pôle national Expulsion – Enfermement de La Cimade.

Avec l'appui des avocats de la Commission Droit des Etrangers du barreau de Lyon.

Sommaire :

1. Le projet d'observations.....	3
1.1. Origine du projet	3
1.2. Objectifs du projet.....	3
1.3. Contexte législatif.....	3
1.4. Mise en place du projet	4
1.6. Le présent rapport	5
2. Les audiences et les acteurs	6
2.1. Les intervenants.....	6
2.2. Le déroulement du processus de préparation de l'audience	7
2.3. L'exemple d'une journée d'audience à Lyon	8
2.4. La difficile adaptation des pratiques.....	10
A. La place de la personne retenue et de sa parole	11
B. Exemples de pratiques différentes du juge pendant la période des observations.....	13
3. Les analyses des données.....	15
3.1. Les ambiances	15
3.2. Les personnes retenues présentées : surtout des hommes.....	15
3.3. Les dossiers et les décisions.....	16
A. Requête en illégalité.....	17
B. Moyens soulevés et décisions de libération.....	17
C. Décisions d'assignations à résidence	20
4. Conclusions et perspectives.....	22
Glossaire	24
Annexe n°1 : Liste des 24 personnes qui ont participé à l'observation des audiences.....	25
Annexe n°2 : Les fiches des observations.....	26
Annexe n°3 : Les données statistiques complémentaires issues des observations.....	28

1. Le projet d'observations

1.1. Origine du projet

La mise en œuvre de la réforme relative au droit des étrangers en France (loi n° 2016-274 du 07 mars 2016) a fortement préoccupé les avocats de la commission « étrangers » du barreau de Lyon ainsi que les associations qui se sont données pour mission de veiller au respect des droits des personnes migrantes arrivant sur le sol français.

Cette loi apporte des modifications sur plusieurs aspects différents de l'entrée, du séjour et de l'éloignement des personnes étrangères. Parmi ces aspects, il y a le rôle du juge des libertés et de la détention (JLD) dans le contentieux de la rétention administrative. C'est la mise en œuvre de cette partie de la réforme que nous avons ciblée par nos observations. Dans ce contexte, une collaboration du Collectif Inter-Associatif de Défense des Droits des Étrangers (CIADDE) dans la région de Lyon avec les avocats spécialisés a permis la mise sur pieds de notre action.

A noter que le décret d'application de cette partie de la loi a été publié au Journal Officiel du 28 octobre 2016 (décret n° 2016-1456).

1.2. Objectifs du projet

Sur la base de la présence d'observateurs aux audiences du JLD au Tribunal de Grande Instance de Lyon, il était important de :

- ✓ Dresser un état des lieux du déroulé des audiences du JLD.
- ✓ Témoigner de la mise en œuvre des nouvelles compétences de ce magistrat judiciaire à compter de début novembre 2016.
- ✓ Essayer de d'évaluer l'impact de la priorité que le législateur a voulu donner à l'assignation à résidence, plutôt qu'à l'enfermement en centre de rétention administrative (CRA).

1.3. Contexte législatif

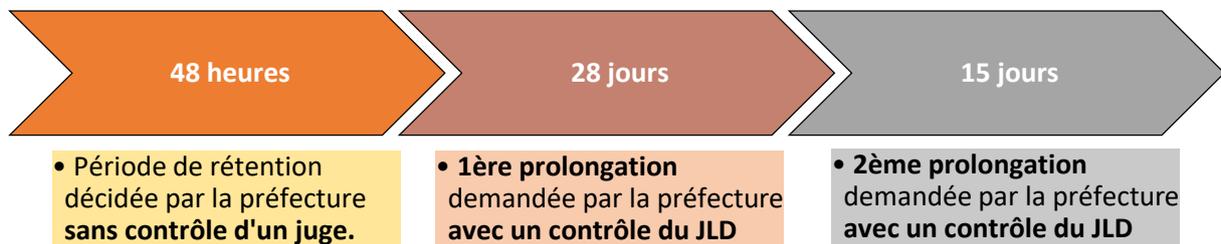
Quand la préfecture veut éloigner une personne étrangère, dans certaines conditions prévues par la loi, elle peut l'assigner à résidence si elle présente des « garanties de représentation suffisantes » (les documents d'identité et l'adresse stable). On parle donc d'une assignation à résidence administrative, dont la durée est de 45 jours renouvelable une fois. A défaut des « garanties de représentation », la préfecture peut placer la personne en CRA pour une durée maximale de 45 jours dans l'attente de son retour forcé. Une fois en CRA, lors de sa présentation devant le JLD, le juge peut libérer la personne retenue (s'il y a des irrégularités), l'assigner à résidence (notamment si celle-ci dispose d'un hébergement et d'un passeport, il s'agit donc d'une assignation judiciaire), ou de prolonger sa rétention. En principe, les mesures d'assignation devraient constituer une alternative à l'enfermement.

Pour rappel : jusqu'au 30 octobre 2016, le JLD ne se prononçait que sur la prolongation de la durée de la rétention des personnes qui sont placées en CRA (à Lyon : proximité aéroport de St Exupéry). Il intervenait le cinquième jour et examinait les conditions de l'interpellation de la personne étrangère

et du déroulement de la rétention administrative (notification des droits, contrôle des diligences de l'administration en vue de l'éloignement).

Le juge du tribunal administratif (TA) quant à lui, saisi dans le délai de 48 heures par la personne retenue, se prononçait sur la légalité des décisions d'éloignement et du placement au CRA. Autrement dit, en ce qui concerne la décision du placement en rétention, il examinait notamment si le préfet appliquait correctement la loi et si l'enfermement était proportionnel au regard de la situation personnelle et familiale et les garanties effectives de représentation de la personne (à savoir si elle disposait des documents d'identité et d'un domicile stable).

Bien que la loi du 7 mars 2016 n'est pas revenue sur la durée légale maximum de 45 jours, elle a réduit la période de rétention décidée par le préfet sans intervention d'un juge de 5 jours à 48 heures. Elle a introduit donc un nouveau découpage dans la durée des prolongations de rétention ordonnées par le JLD, qui sont désormais :



Cette loi du 7 mars 2016 est également venue confier au JLD, en plus de ses compétences antérieures, l'examen de la décision du placement au CRA, sans pour autant lui donner la capacité d'annuler la décision administrative d'éloignement qui impliquait ce placement. Le distinguo est subtil, et parfois délicat à établir : le JLD contrôle les mesures visant à l'exécution forcée des décisions d'éloignement mais non les mesures d'éloignement elles-mêmes puisque celles-ci relèvent de la prérogative de puissance publique du préfet et de la compétence du TA. Il est donc demandé au juge judiciaire d'étendre sa compétence dans un domaine qui relève du Droit Administratif.

1.4. Mise en place du projet

Cette action commune d'observation des audiences du JLD a été réalisée avec des membres de 3 associations du CIADDE : Amoureux au Ban Public, L.D.H. et La Cimade (les autres associations soutenant l'action, mais ne disposant pas de suffisamment de forces vives pour déléguer des observateurs réguliers).

Une équipe de pilotage inter-associative a été mise en place pour assurer la gestion du projet (formation des équipes, gestion des calendriers, suivi de l'avancement, dépouillement...).

Le travail inter-associatif sur ce projet présente plusieurs avantages :

- ✓ Donner une portée plus large, du point de vue de la sensibilisation et du plaidoyer, aux constats et analyses que nous aurons tirés de ces observations.
- ✓ Permettre à chacun de s'engager en fonction de ses disponibilités et dans le même temps, assurer une présence assidue pour garantir une observation significative (l'objectif était d'essayer d'être présents au minimum 20 jours par mois).

En septembre 2016 nous avons procédé au « recrutement » d'une trentaine de bénévoles issus des rangs de nos 3 associations et nous avons élaboré des fiches de prises de notes pour faciliter la cohérence et l'ordonnancement des relevés des observateurs (voir l'Annexe n°2).

Puis, avec le soutien des avocats de la commission « droit des étrangers » du barreau de Lyon, nous avons organisé des formations présentant les objectifs du projet et l'organisation de notre équipe, donnant des repères juridiques ainsi que les clefs d'utilisation des fiches de prises de notes.

Avant de démarrer notre action, nous avons informé par écrit le Président du TGI de notre démarche, et nous lui avons transmis un exemplaire de nos fiches de prise de notes.

Dès que tout a été en place, nous avons commencé nos observations au milieu du mois d'octobre 2016, en actant du principe que nous mènerions cette observation jusqu'à fin juin 2017.



Témoignages des observateurs :

Au-delà du fonctionnement d'une juridiction...

« Après appel à candidature des volontaires se sont proposés en assez grand nombre pour des observations. Venus de plusieurs associations ils différaient aussi car ils avaient ou non une expérience des tribunaux, ils avaient participé ou non à des activités de soutien d'étrangers.

Les consignes de départ impliquaient une rigueur dans le remplissage de fiches même si était offerte la possibilité de commentaires.

Il s'est trouvé que c'est cette activité de commentaires qui a pris de l'importance. Du coup au-delà du fonctionnement d'une juridiction, c'est la situation de base qui apparaissait dans sa nudité : un tribunal réservé à des personnes étrangères, traitées comme des délinquantes. On refusait de considérer ce qui à l'évidence revêtait pour eux la plus haute importance : les liens tissés en ce pays et tout ce qu'ils y avaient vécu.

Qu'apportait la présence de ces observateurs ? Difficile à dire, sauf à considérer important tout élément tentant de faire sortir le fonctionnement de ce tribunal d'une mécanique bien huilée. »

1.6. Le présent rapport

Les données recueillies ont été exploitées d'une part de manière statistique (en se limitant à des traitements sommaires) et d'autre part de manière qualitative : après avoir pris connaissance de l'ensemble des fiches, le groupe de rédacteurs a sélectionné des descriptions et des notations pour documenter les propos et des notes de contexte ont été rédigées. Ces documents complémentaires sont présentés ici en encarts.

Dans un premier temps ce rapport présente le déroulement des audiences et les rôles qu'y prennent les différents acteurs présents. Puis il s'intéresse à l'analyse des données qualitatives et quantitatives, pour en tirer des conclusions et des perspectives.

2. Les audiences et les acteurs

Quelques chiffres clés issus des observations :

- **204 audiences** observées sur les **258 jours** de la période.
- Dans **60%** des cas, la **présence de public** a été constatée.
- **5 fois l'audience n'a pas eu lieu** du fait qu'aucune personne retenue n'était présentée.
- **10 personnes** est le nombre maximal de personnes retenues présentées devant le juge.
- **La moyenne** de présentation par audience est un peu **supérieure à 4 personnes**.

Les audiences ont lieu tous les jours dans une salle du TGI de Lyon (67 rue Servient, 69003) configurée pour des audiences (*voir le Schéma n°1*)

Elles sont publiques. C'est plutôt en fin de semaine que le public est le plus présent.

Les audiences des lundis et mardis sont les moins chargées, celles des jeudis et samedis le sont plus (*voir en Annexe n°3*).

2.1. Les intervenants

Quatre personnages principaux interviennent au cours d'une audience de JLD de ce type :

- le/la président-e ; il/elle dirige les débats ;
- l'avocat-e représentant de la préfecture ; il/elle défend le dossier présenté par la préfecture et donc dans la quasi-totalité des cas la décision d'un maintien ou d'un placement en rétention ;
- l'avocat-e de la personne retenue ; il/elle plaide pour faire invalider cette décision de la préfecture en fonction des éléments présents dans le dossier ;
- la personne retenue, dont la situation est débattue ; elle est, très souvent à la fin, appelée par le président à prendre la parole avec une formule du genre « avez-vous quelque chose à ajouter ? ».

Autour d'eux gravitent des personnages plus discrets :

- les greffiers et les greffières dont le rôle principal est avant l'audience de mettre en forme et de faire circuler les dossiers ;
- les interprètes présent-e-s en cas de besoin ;
- les policiers qui amènent et remmènent les personnes retenues au Centre de Rétention et les surveillent pendant l'audience.

Les audiences sont présidées par un magistrat qui doit avoir rang de vice-président du TGI de Lyon. Quarante-trois magistrats différents ont présidé les audiences que nous avons observées. Parmi eux, on distinguera les « Titulaires » qui sont quatre et ont présidé 65 % des audiences observées et les « permanenciers », intervenant surtout les week-ends et jours fériés.

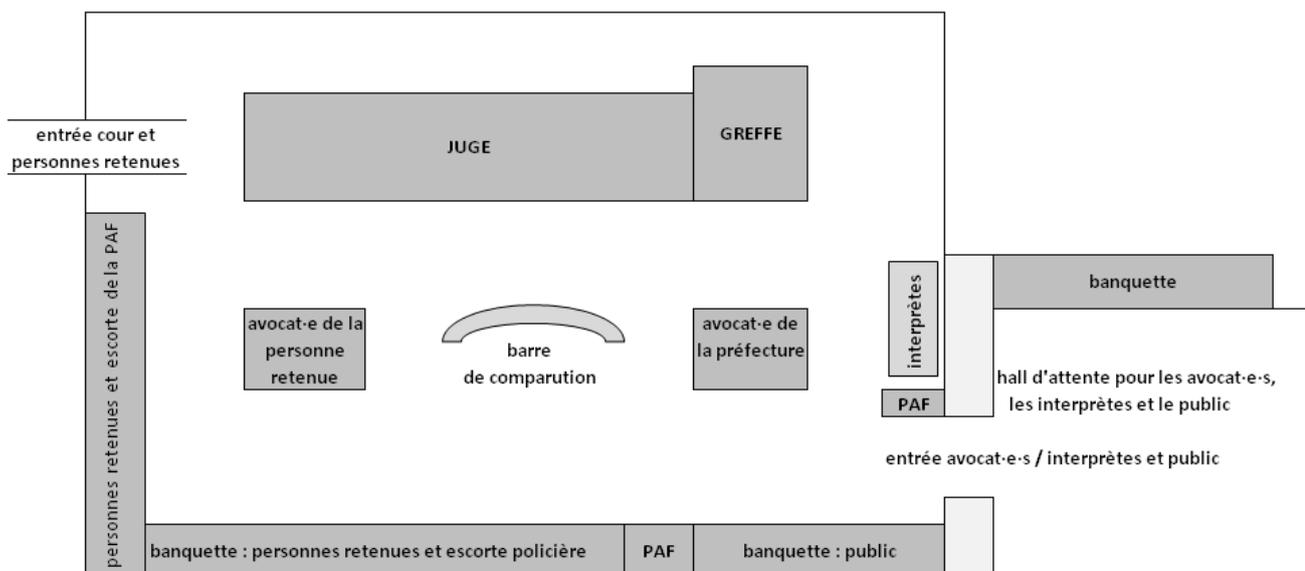
Huit représentant-e-s de la préfecture ont été observés dont deux ont assuré à eux/elles seul-e-s plus de 60 % des audiences.

Les avocat-e-s des personnes retenues constituent le groupe le plus nombreux : nous avons relevé soixante-douze noms et parmi ces avocat-e-s, seul-e-s quinze ont défendu plus de dix dossiers.

Un autre acteur occupe un rôle tout à fait clef dans la procédure sans pour autant apparaître à l'audience : l'équipe de Forum Réfugiés, association de défense des droits présente au CRA de l'aéroport Saint Exupéry. Cette association a souvent le premier contact avec les personnes retenues parmi les défenseurs qui les accompagne dans l'exercice de leurs droits (information, conseil, aide à la constitution du dossier...).

Schéma 1 : Salle U des audiences du JLD au TGI de Lyon

(schéma réalisé par un des observateurs)



2.2. Le déroulement du processus de préparation de l'audience

Les différents acteurs impliqués dans le processus ne le sont pas tous au même moment. Retracer brièvement la chronologie permet de mieux comprendre à quel moment les uns et les autres entrent en scène, de quelles informations ils disposent, lesquelles ils produisent et diffusent.

Dès le contrôle d'identité de la personne étrangère et si elle est considérée comme étant en situation irrégulière, la préfecture est à l'initiative de l'évaluation de sa situation administrative et de la décision. Elle dispose d'informations à travers le fichier AGDREF qui recense toute personne étrangère connue de l'administration en France. Elle a le pouvoir de prendre à son encontre une mesure d'éloignement ou d'appliquer celle qui lui a déjà été notifiée. Elle peut décider soit de la convoquer à la préfecture pour examiner sa situation (en vue d'une éventuelle régularisation, ce qui est très rare), soit de la libérer en lui donnant la possibilité de départ volontaire du territoire, soit de l'assigner à résidence ou de la placer en CRA pour l'exécution forcée de la mesure d'éloignement.

Après le placement en rétention, le JLD saisi dans les 48 heures intervient pour contrôler la procédure et le respect de la loi, il a 24 heures pour rendre sa décision. Il est saisi par la personne retenue qui, dès son arrivée en CRA, peut avec l'aide des juristes de l'association présente (Forum Réfugiés au CRA de Lyon Saint Exupéry) préparer son dossier de contestation de ce placement en rétention, et par la préfecture qui est à l'initiative de la demande de maintien de la personne étrangère en rétention pour

28 jours supplémentaires. Dans certains cas, les préfetures procèdent à l'expulsion de la personne sans contrôle juridictionnel. Durant ce délai de deux jours, après son placement en rétention et si elle n'a pas déjà été éloigné-e, la personne retenue devra passer devant le JLD, en même temps que ceux-celles qui sont présent-e-s au centre depuis 30 jours. La liste des personnes retenues présentées au JLD est constituée par le greffe du CRA qui la communique au greffe du JLD.

Plus spécifiquement à Lyon, l'avocat-e de permanence peut se renseigner par téléphone pour savoir, dans la matinée de la veille de l'audience (autour de 10h00), combien de personnes retenues seront présentées à l'audience. Si ce nombre dépasse 5, il informe l'avocat-e d'astreinte qu'il-elle va devoir se mobiliser pour l'audience du lendemain. Les dossiers, constitués par la préfeture, sont communiqués au greffe du tribunal de grande instance par le greffe du CRA la veille de l'audience dans l'après-midi. Le greffe du JLD les enregistre et les communique à l'avocat-e de permanence souvent autour de 17h-18h00.

Il ne nous a pas été possible de savoir dans quelle mesure les avocat-e-s qui représentent la préfeture parvenaient ou non à disposer d'informations sur les dossiers avant qu'ils/elles leur soient remis-e-s officiellement dans l'après-midi par le greffe du JLD.

C'est donc au cours de l'après-midi, la veille de l'audience, que l'avocat-e de permanence peut avoir un premier contact téléphonique avec la personne retenue ainsi que, le plus souvent, avec le/la juriste de Forum réfugiés qui a préparé les défenses des différentes personnes retenues présentées à l'audience.

Le jour de l'audience, les personnes retenues sont amenées au tribunal par l'escorte policière. L'avocat-e de permanence est arrivé-e au tribunal vers 9h00, il/elle a remis au/à-la greffière les conclusions rédigées depuis la veille au soir pour les différents dossiers et peut s'entretenir brièvement avec les personnes retenues pour l'audience qui démarre à 10h00.

2.3. L'exemple d'une journée d'audience à Lyon

Voici le déroulement d'une journée d'audience-type du JLD à Lyon tel que reconstitué par les observateurs.

- **A 9h :**

L'arrivée au palais de justice du fourgon de la PAF avec les personnes retenues en provenance du CRA. Elles sont menottées. Le fourgon rentre directement dans les sous-sols du palais et les personnes retenues passent par la zone des cellules. Elles sont introduites dans une salle du sous-sol du TGI de Lyon ; ces salles du sous-sol, couramment appelées « les geôles » par les habitué-e-s du tribunal, sont des lieux fermés et surveillés par la police où sont placés les personnes prévenues et accusées en attente de jugement. Dirigées vers l'ascenseur, elles rejoignent le 3ème étage et sont introduites dans une salle d'attente. Avant l'audience, soit entre leur arrivée (autour de 9h00) et 10h00, elles peuvent s'entretenir avec l'avocat-e, si nécessaire en présence d'un-e interprète assermenté-e convoqué-e par le greffe, pour étayer le mieux possible les moyens éventuellement soulevés (en moyenne 12 minutes

par entretien – chaque avocat·e ayant au maximum 5 personnes retenues à défendre).

Pendant ce temps le public voulant assister à l'audience, passe à la fouille à l'entrée du palais, puis se dirige au 2ème étage vers le couloir qui sert de salle d'attente à la salle U (voir le schéma 1), dont la porte est verrouillée.

- **Vers 10h :**

Les avocat·e·s de permanence et celui/celle de la préfecture, rejoignent l'antichambre de la salle U. Ils/elles sont généralement précédé·e·s de peu par les interprètes requis·es pour l'audience.

Peu après 10h (parfois après un certain nombre de minutes d'attente dont on ne connaît jamais la raison), le/la greffier·e vient ouvrir la porte de la salle U – le/la magistrat·e est en place.

Une banquette est adossée au mur du fond de la (petite) salle d'audience : le public doit se serrer sur la partie située près de la porte d'entrée, pour laisser place aux personnes retenues qui sont introduites ensuite par l'escorte depuis une porte située à l'opposé de celle réservée aux avocats et au public (les menottes sont enlevées avant l'entrée des personnes retenues dans la salle). Les policiers tutoient les personnes retenues.

Un ou deux policier·e·s de la PAF sont toujours positionné·e·s entre les personnes retenues et le public. La communication entre les personnes retenues et le public est très surveillée par le magistrat et la PAF qui n'hésitent pas à intervenir. De fait, elle est très difficile voire interdite.

L'audience commence immédiatement par l'annonce du nom d'une personne retenue par le magistrat. C'est lui qui choisit l'ordre des dossiers, sauf si un des avocats fait valoir une raison valable (généralement, autre affaire à plaider dans une salle voisine à un horaire similaire).

À noter que la salle n'est pas équipée d'une sonorisation : il est donc parfois difficile d'entendre tous les propos tenus, compte tenu que les avocat·e·s, les personnes retenues et leurs interprètes tournent le dos au public tout en faisant face au/à la magistrat·e.

L'audience dure généralement entre une et trois heures, en fonction du nombre de dossiers examinés par le/la magistrat·e, du nombre de moyens soulevés ou des requêtes présentées, de la personne du/de la magistrat·e, de la complexité des dossiers, et de quelques autres facteurs divers tels que : interprétariat par téléphone, retard d'un·e avocat·e ou d'un·e interprète, souci de santé d'une personne retenue, panne informatique du/de la greffier·ère, etc.

Une fois que tous les dossiers des personnes retenues ont été examinés, le/la magistrat·e lève l'audience. Certain·e·s d'entre eux/elles annoncent une durée probable du délibéré.

Les personnes retenues ressortent alors par la porte du fond, toujours encadrées par l'escorte, les autres personnes (avocat·e·s des parties, interprètes, public, observateurs et observatrices) rejoignent le couloir d'attente.

Le/la greffier·ère referme soigneusement à clef la porte d'entrée. Il/elle reste avec le/la magistrat·e dans la salle d'audience : c'est le temps du délibéré !

- **Le délibéré :**

Le/la magistrat·e délibère. Certains délibérés ont duré plus de 2 heures.

- **L'annonce de la décision :**

Les avocat-e-s des personnes retenues, l'avocat-e de la préfecture, le public éventuel et les observateurs attendent à nouveau dans l'antichambre de la salle d'audience. Ils entendent le bruit des clefs dans la serrure ... et la porte s'ouvre à nouveau.

Toutes les personnes présentes reprennent leur place ; les personnes retenues font à nouveau leur entrée sous escorte policière ; le/la magistrat-e autorise tout le monde à s'asseoir.

Le/la magistrat/e appelle alors à tour de rôle chaque personne retenue (l'ordre choisi n'est pas nécessairement celui de la première partie de l'audience !) et lui annonce la décision qu'il/elle a prise, la plupart du temps sans en donner à l'oral la motivation (la procédure ne l'oblige pas à le faire). La personne retenue signe un document dans lequel elle reconnaît avoir été informée de la décision. Cela n'implique pas son accord sur la décision. Certaines personnes retenues s'en étonnent.



Témoignages des observateurs :

« Les décisions ont été annoncées, tout le monde se lève. Toutefois, certains retenus expriment leur mécontentement de la décision prise à leur encontre et leur incompréhension des procédures d'appel, de recours, etc. Moment tendu à la suite duquel le président fait un commentaire bien apprécié par le policier encore présent selon lequel avec cette nouvelle loi, les retenus sont énervés, le président est énervé, les policiers sont énervés... »

Cette partie est souvent très brève et l'audience est alors levée. Il n'y a pas de temps laissé à la personne retenue de discuter avec son Conseil des tenants et des aboutissants de la décision, et selon les cas, de l'opportunité d'un appel.

- **Fin d'une audience ordinaire tenue par un JLD :**

Les personnes retenues sont à nouveau menottées et retournent au CRA, toujours accompagnées par l'escorte policière. Ce retour au CRA quelle que soit la décision notifiée est liée au délai de recours qui est de 6 heures. Les recours peuvent être déposés aussi bien par les avocat-e-s des personnes retenues que par la préfecture.

2.4. La difficile adaptation des pratiques.

Nos observations se sont déroulées dans la période où se mettait en place la réforme de l'intervention des JLD en matière de rétention administrative. Nous avons constaté les difficultés éprouvées par les différents acteurs pour adapter leurs pratiques à cette nouvelle donne.

C'est l'articulation avec le rôle dévolu au Tribunal Administratif qui a posé le plus de problèmes : à plusieurs reprises, nous avons observé les différents protagonistes s'interroger sur la procédure à mettre en œuvre, par exemple : tel sujet est-il discutable dans cette instance ? Doit-on appliquer une procédure – notamment en matière d'ordre des prises de paroles – spécifique de la justice judiciaire ou faut-il s'aligner sur les procédures de la justice administrative ?

Deux aspects de ces hésitations collectives sont mis ici en évidence. Le premier concerne la place dévolue à la personne retenue au cours de l'audience (A) ; le second illustre quelques différences dans la manière dont les audiences se déroulent (B).

A. La place de la personne retenue et de sa parole

Même si certains des actes de la personne étrangère sont bien examinés, c'est essentiellement à travers la façon dont ils sont décrits dans la procédure (par exemple : la personne a-t-elle eu une attitude qui laisse penser qu'il y a risque de fuite ?). Alors que le juge devrait entendre pleinement la personne, pour vérifier par exemple si les procès-verbaux (GAV ou retenue administrative) sont fondés, ou si la préfecture n'a pas commis une erreur d'appréciation en la plaçant en rétention, il a été observé que le juge ne prend guère en considération les dires de la personne retenue.

Les situations observées laissent penser que, une fois son identité établie, si l'audience s'était passée sans lui donner la parole le résultat aurait été identique. Pourtant, on est dans l'enceinte d'un tribunal judiciaire ; les personnes retenues sont amenées collectivement, encadrées par les forces de l'ordre et placées dans une salle pour attendre leur présentation devant le juge. Pendant leurs déplacements à l'extérieur de la salle d'audience, il est courant que ces personnes soient menottées. Tout se passe donc comme si elles étaient en position d'accusées alors même que ce n'est pas la commission d'un crime ou d'un délit qui est en cause, mais leur situation administrative en France.

On constate sur ce point une différence notable avec les pratiques qui ont cours au Tribunal Administratif de Lyon ; pour cette audience, la même escorte retire les menottes aux personnes retenues dès qu'elles sont entrées dans le bâtiment du tribunal. Elles attendent dans le hall, en compagnie de leur avocat·e, du public présent et notamment de leur famille que le magistrat ouvre la séance. Pendant l'audience, public, personnes retenues et avocat·e-s sont assis·e-s côte à côte et la présence de l'escorte se limite à contrôler l'entrée de la salle d'audience.

On perçoit aisément la difficulté qu'ont la plupart des personnes étrangères à comprendre cette situation, malgré les explications qu'elles ont eues auparavant au CRA d'une part et par leur avocat·e de l'autre. Il y a un « choc de cultures » qui devient une évidence lorsque des personnes retenues un peu plus à l'aise pour parler devant le juge prennent la parole. Elles sont dans la quasi impossibilité d'intervenir sur les aspects de procédure de leur dossier (qui le serait parmi les citoyen·e-s français·e-s ?!) ; la seule « réalité » qui leur importe, qui fait sens pour elles, et sur laquelle, elles s'appuient, est leur expérience, leur vie.

Ainsi, à propos de la suite à donner à la décision de maintien en CRA, des personnes retenues qui acceptent de quitter le territoire et d'être reconduites dans leur pays ont du mal à comprendre que la durée de rétention qui leur est annoncée est une durée maximale. Il faut obtenir l'accord de l'État où elles sont expulsées et organiser ce retour. Celui-ci peut donc intervenir beaucoup plus rapidement. A défaut de réponse de l'Etat concerné et de l'organisation matérielle de retour, la personne retenue est libérée à l'issue de 45 jours (sans pour autant que sa situation administrative ne soit régularisée !).

Lorsqu'elles ont lieu, souvent en complément de l'intervention de leur avocat·e, la prise de parole des personnes retenues reprennent tels ou tels aspects, ou moments de leur vécu. Si la personne retenue évoque une donnée de sa vie personnelle, par exemple la vie en couple et un domicile stable, l'existence de ce domicile est mise en doute et donc généralement ignorée. Ce dernier élément fait pourtant partie des critères qui vont permettre au juge de prolonger ou pas la rétention, selon les

garanties de représentation que la personne peut apporter. De même, lorsque généralement à la fin de l'audience, le/la président-e demande à la personne retenue si elle a quelque chose à ajouter. Ceci conduit le plus souvent, presque toujours, à un rejet du juge pour qui ce n'est pas de sa compétence de prendre en compte ces éléments, du genre : « *on n'est pas là pour ça* » ; « *ici, c'est le respect de la procédure qui est en jeu* ».

Les informations relatives au parcours des personnes, à leur situation, voire à la façon dont la procédure s'est déroulée ne sont pas toutes en lien avec ce que les magistrat-e-s doivent juger. Cependant, le fort manque d'écoute et de questions de ces dernier-e-s conduit à ne pas prendre en compte des éléments qui pourraient être pertinents. Cela génère par ailleurs un sentiment d'incompréhension et d'injustice.



Témoignages des observateurs :

Quelle parole des personnes retenues aux audiences du JLD ?

Qui dit audience suppose qu'il y a à entendre et donc que la parole jouera un rôle important. Or ce qui apparaît généralement dans les observations c'est la quasi absence de la parole des personnes retenues.

Parfois un observateur note sa stupéfaction « Arrivé en France depuis longtemps, mais on ne sait rien de lui. L'avocat n'a rien, le juge ne demande rien ».

A propos de toute une audience un observateur note : « Mme (Juge) ne pose pas de question sur la nationalité, la date de naissance et le pays d'origine : un cas, pas une personne »

Lorsqu'on évoque des éléments importants de l'existence de la personne dans le cas d'une requête, c'est l'avocat qui parle sans que des précisions soient demandées à l'intéressé-e.

A rebours on trouve cet exemple rare : un retenu algérien demande s'il peut dire quelque chose alors qu'on ne lui demande rien. Il explique que son interprète pendant la procédure parlait un arabe du Liban qui lui était difficilement compréhensible. Par là il complétait le plaidoyer de son avocat.

Cette exception permet de voir quel rôle pourrait jouer la parole de celui qui est au centre et si souvent muet.

Dans plusieurs cas l'observateur remarque tout de même que la personne retenue s'exprime. C'est plutôt le cas de résident-e-s en France depuis de nombreuses années. Ce qui est demandé par l'intéressé-e c'est parfois un délai, celui-ci pour pouvoir vendre ses affaires avant son départ, cet autre pour payer ses employés boulangers ou encore cette femme qui souhaite être libérée pour aider son fils en proie à la violence du père. D'une certaine manière dans cet exercice d'équilibre entre la préservation de la liberté individuelle et la contrainte de l'État il s'agit bien de propos pouvant servir au juge à réaliser ce qui est perdu précisément pour une personne lorsqu'on perpétue la privation de sa liberté. Cependant dans ces trois cas la parole a perdu toute efficacité : il est vite dit que ce n'est pas le sujet.

Ces quelques rares prise de parole permettent de saisir que l'absence de la parole de la personne retenue fait perdre de vue ce qui la constitue comme un individu avec ses attaches, ses soucis, tout ce à quoi il tient et ce qu'il doit quitter, mais aussi ses droits ...

B. Exemples de pratiques différentes du juge pendant la période des observations.

La mise en place de la réforme a créé d'autres difficultés pour les autres acteurs. Même pour les habitués des prétoires, les jeux de rôle spécifiques de cette situation ne sont pas si aisés à incorporer. D'autant que la réforme conduisait à agréger deux éléments relevant de deux logiques hétéronomes : quand on traite de l'illégalité, la préfecture est « en défense » et son/sa représentant·e doit avoir la parole en dernier ; à l'inverse, quand le débat porte sur le maintien en rétention, c'est la personne retenue qui est « en défense » et donc son/sa avocat·e doit avoir le dernier mot. Qui plus est, le/la représentant·e du préfet, en tant qu'il/elle se sent investi·e de la « représentation de l'intérêt de la société » en face de ce qu'il/elle prétend être une menace à l'ordre public, peut avoir tendance à se prendre pour un magistrat parquetier dans une affaire pénale. On s'éloigne alors de la configuration d'une audience civile où le/la juge a à trancher entre deux systèmes d'intérêts opposés alors même que l'audience se tient dans une salle dévolue habituellement aux audiences civiles.

Il y a eu beaucoup d'hésitations de la part des quatre magistrat·e·s titulaires au cours du mois de novembre 2016. Une réunion a eu lieu début décembre 2016 entre les juges et des représentant·e·s de la Commission droit des étrangers du Barreau de Lyon pour échanger sur l'organisation des audiences.

Ci-dessous sont présentées quatre audiences illustrant les variations dans la recherche de leur bon ordonnancement :

❖ **Le 1^{er} jour d'application de la nouvelle loi : Le juge**

- a expliqué aux avocat·e·s et personnes retenu·e·s comment il allait organiser sa première audience dans le cadre de la nouvelle loi. Il a pris beaucoup de précautions pour cela : 2 autres magistrats assistant à l'audience en tant qu'observateurs ; l'avocat de permanence était accompagné du président de la commission droits des étrangers du Barreau de Lyon.
- Il y avait 1 seul dossier avec requête en illégalité sur les 6 à examiner : il a choisi de l'examiner en dernier (l'avocate choisie est spécialisée dans ce domaine de longue date).
- Il a fait plaider la requête par l'avocate,
- puis a donné la parole en réponse à l'avocat de la Préfecture.
- Il n'a pas fait plaider la demande de prolongation de la préfecture dans la mesure où il n'y avait pas de moyen soulevé par la défense de la personne retenue.

❖ **En novembre 2016 : Le juge**

- a demandé aux avocats de plaider les 2 requêtes (prolongation et recours en illégalité de placement) en 1 seule fois. Il a donné tour à tour la parole :
 - à l'avocat de la personne retenue,
 - puis à l'avocat de la Préfecture en réponse,
 - puis à l'avocat du retenu sur la demande de prolongation,
 - puis à l'avocat de la Préfecture en réponse (alors qu'il était demandeur !),
 - puis s'adresse à la personne retenue présentée et passe à la personne retenue suivante.

On sépare droit administratif et droit pénal, mais les 2 requêtes sont traitées en donnant la parole aux parties dans le même ordre, alors que les demandes et défenses sont croisées.

❖ **En décembre 2017 : Le juge**

- Fait d'abord plaider la requête en illégalité de placement par les 2 avocats,
- puis la demande de prolongation de la rétention, en précisant que l'examen de cette 2ème partie sera fait par lui au cas où il rejeterait la requête de la personne retenue.

❖ **En mai 2017 : Le juge**

- Fait plaider l'avocat de la personne retenue sur la requête en illégalité de placement,
- puis sur la réponse à la demande de prolongation de la préfecture,
- passe ensuite la parole à l'avocate de la préfecture pour répondre sur la requête et formuler sa demande de prolongation.



Témoignages des observateurs :

Qui serait compétent pour contrôler la proportionnalité de la décision d'enfermement ?

« Madame X vient d'un pays du Caucase. Elle est présente en France depuis 2012 mais a fait l'objet de deux refus de titre de séjour et de deux OQTF non exécutées. Elle et son mari, malade, sont hébergés par leur fils. Celui-ci et d'autres membres de la famille, tous autorisés à séjourner en France et à y travailler, sont présents à l'audience. Madame X travaille mais sans autorisation. Un contrôle d'identité sur son lieu de travail conduit à la placer en rétention. Pour son avocate, le maintien en CRA correspond à un défaut de proportionnalité. Pour la préfecture, le contrôle de proportionnalité n'est pas de la compétence du JLD. Madame X est maintenue en CRA et doit être expulsée vers le pays de sa nationalité, pays où elle n'a plus de famille proche. »

3. Les analyses des données

Les données recueillies par les observateurs concernent 204 audiences et 879 dossiers. Elles portent sur ce qui est dit durant l'audience et non sur le contenu des dossiers auxquels ils n'avaient pas accès. Elles ont donné lieu à un traitement statistique simple qui s'est limité à des tableaux croisés pour ne pas les solliciter au-delà de leur fiabilité.

3.1. Les ambiances

Observer les audiences amène à être sensible aux « ambiances ». Cinq qualificatifs étaient proposés aux observateurs pour appréhender ce « climat » selon qu'ils voyaient l'audience comme sereine (par sereine, nous entendons l'absence de conflit explicite ou de mouvement ou de parole d'humeur du président), ou au contraire tendue, expéditive, difficile ou étrange. Il s'agit donc d'enregistrer la perception subjective que l'observateur a eu du déroulement de l'audience. Selon cette évaluation, nous avons noté que les deux tiers des audiences avaient une ambiance « sereine » ; 13 % une ambiance « tendue » et 12 % une ambiance « expéditive ». Les deux dernières catégories proposées n'ont pratiquement pas été utilisées.

La présence du public, non plus que le nombre de personnes retenues présentées ne semblent avoir d'influence sur cette ambiance. Les audiences les plus chargées ont connu des ambiances plutôt jugées sereines, alors que l'on a observé des ambiances tendues quand bien même il n'y avait qu'une seule ou deux personnes retenues. Les audiences à l'ambiance expéditives sont un peu plus fréquentes avec les magistrats « titulaires » qu'avec les « permanenciers ».

3.2. Les personnes retenues présentées : surtout des hommes.

Sur les 879 dossiers de personnes retenues discutés au cours des 204 audiences observées, 711 correspondent clairement à des « premières présentations » et 144 à des « secondes présentations ». Il est donc probable qu'il y ait des personnes retenues pour lesquelles nous avons enregistré deux fiches l'une correspondant à la première présentation et l'autre à la seconde correspondant au cas où la mesure d'éloignement n'a pas été mise en œuvre.

Les données démographiques sommaires établies sur cette population sont suffisamment robustes pour en tirer quelques enseignements.

La moyenne d'âge observée dans l'échantillon est de 31 ans. On constate notamment que **94 % des personnes retenues présentées sont des hommes**. Alors même que les femmes représentent la moitié de la population migrante en France¹. Il est peu probable que l'explication de cette différence pour le placement en rétention réside dans le fait que les situations irrégulières seraient uniquement le fait

¹ [Insee Références - Édition 2017](#), Immigrés et descendants d'immigrés.

des hommes. Il faut plutôt chercher l'explication du côté du fonctionnement de la chaîne institutionnelle qui fait passer de la situation irrégulière au placement en rétention. On peut alors remarquer que ce résultat est comparable au phénomène de surincarcération des hommes en France (96,5 % des personnes incarcérées au 1 janvier 2018 sont des hommes). Or dans les deux cas, la chaîne institutionnelle produisant la décision correspond à un travail de police contrôlé par le JLD.



Témoignages des observateurs :

Interpellation illégale ?

« Monsieur M. fait l'objet d'un contrôle d'identité place Carnot à Lyon, contrôle à la suite duquel il est placé en rétention pour présence irrégulière en France. Ce contrôle n'a pas été motivé par un quelconque comportement de Monsieur M. mais du fait de sa présence à proximité de la gare de Lyon-Perrache où les contrôles sont autorisés pour peu qu'ils concerneraient l'ensemble des personnes présentes et non certaines d'entre elles « au faciès ». Si la préfecture demande le maintien en CRA en vue d'une expulsion, l'assimilation de la place Carnot à l'espace de la gare SNCF est contestée par l'avocate de Monsieur M. Le juge décide de sa libération. »

Enfermement inutile ?

« Monsieur A. a un billet de car de Paris à Milan où il a une autorisation de séjour. Il vient sans doute de Calais et a été contraint d'abandonner son projet d'aller au Royaume-Uni pour retourner là où sa présence est autorisée. Le car qui va de Paris à Milan passe par Genève, soit deux frontières à traverser. À sa rentrée en France, il est contrôlé et comme il est « expulsable », il est placé en rétention malgré son billet et son intention de se rendre en Italie. Après quelques jours de placement en CRA il sera donc reconduit à la frontière italienne, là où il avait l'intention d'aller...»

3.3. Les dossiers et les décisions

Les décisions rendues autres que les prolongations de placement en CRA sont 119 libérations et 6 assignations à résidence (sur 859 décisions, dont 734 prolongations). Les 6 assignations et 105 libérations sont intervenues lors de la première audience, 8 lors de la deuxième, et les 6 autres pour lesquelles nous n'avons pas enregistré s'il agissait de la première ou de la seconde demande de prolongation.

En premier lieu, il importe de bien considérer le fait que le/la juge décide une libération ou une assignation à résidence si ces mesures sont demandées par l'avocat-e de la personne retenue, soit parce que des « nullités de procédure » ont été soulevées, soit parce que des moyens de recours ont été présentés selon que le débat porte plutôt sur la procédure de placement ou sur le maintien en rétention. Si aucune de ces demandes n'est présentée, le/a juge ne prononce pas de libération puisque les JLD – au moins à Lyon – considèrent qu'ils/elles ne peuvent que rarement se saisir d'office de cette possibilité et donc de prendre une décision qui ne leur est pas explicitement demandée.

Sur les 879 dossiers, il y en a 405, soit moins de la moitié (46,1%), où le/la juge a eu effectivement une décision de libération ou d'assignation à résidence à prendre car demandée et donc décidable. Dans 242 dossiers, une ou des requêtes en illégalité ont été présentées et dans 284 dossiers des moyens de recours. Dans certains dossiers les deux types de recours sont présentés simultanément.

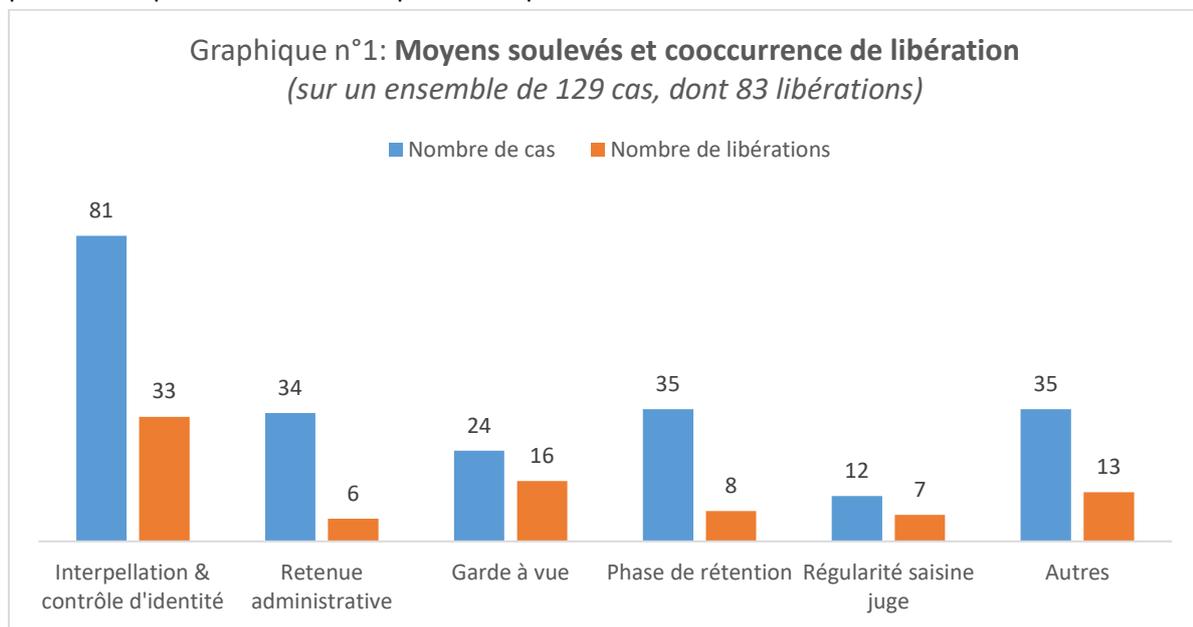
A. Requête en illégalité

242 requêtes en illégalité ont été soulevées. Dans un cas sur quatre (63/242) la décision du/de la juge est une libération. Sur ces 63 situations, dans 28 cas l'avocat-e n'a pas soulevé d'autres moyens. Une libération a été décidée sans qu'il y ait eu de présentation d'une requête en illégalité ou de moyens soulevés : l'observateur/trice note que « les délais de rétention étaient dépassés »

B. Moyens soulevés et décisions de libération

La saisie des données et le traitement statistique ne nous permettent pas de faire l'analyse précise de la motivation des décisions de libération. En effet, nous ne pouvons vérifier quel est le motif invoqué par le juge dans sa décision puisqu'il ne le précise pas lors de l'énoncer de celle-ci.

Cependant, il y a 259 cas pour lesquels nous connaissons les moyens soulevés. Ainsi, nous constatons des cooccurrences. Il s'agit des situations où sont décidées la quasi-totalité des libérations, on ne prendra ici que les situations de premières présentations à l'audience.



C'est donc lorsqu'est soulevé un moyen de nullité correspondant à la période de la garde à vue que la décision de libération est la plus fréquente et, à l'inverse les décisions des juges semblent moins sensibles aux problèmes liés à la phase de la retenue ou celle de la rétention.

Le taux de libération calculé comme le ratio entre le nombre de libérations accordées sur le nombre de libérations demandées est globalement de 31 %. Ce taux varie selon les périodes : par exemple il est de 15% en novembre 2016 et remonte à 40% en février 2017.

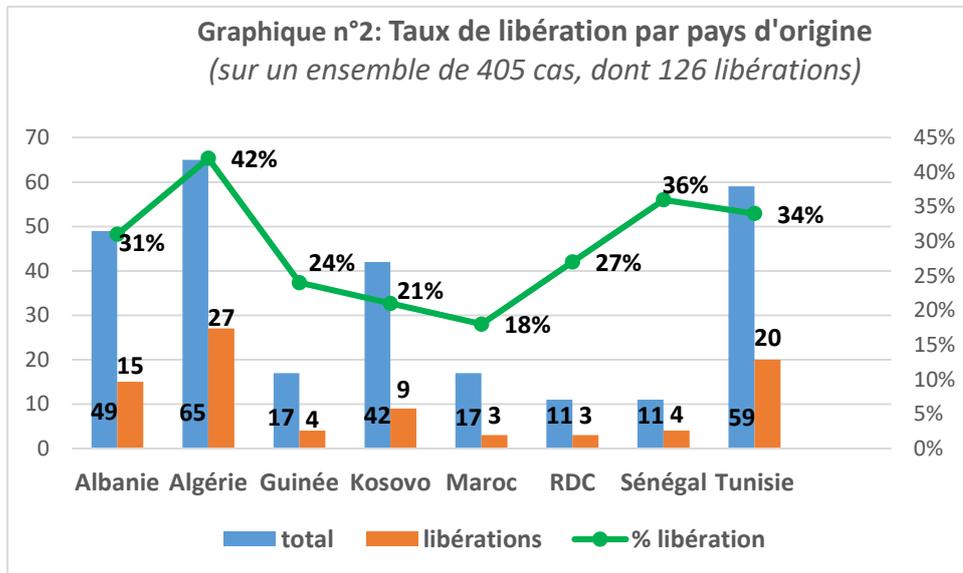
a) Variations selon les nationalités des personnes retenues

Le taux de dossiers donnant lieu à débats et le taux de libération varient selon le pays d'origine. Par rapport au taux de dossier donnant lieu à débats : si l'on ne conserve que les nationalités pour lesquelles il y a plus de 10 dossiers présentés :

- il est inférieur à la moyenne pour les personnes de nationalité Roumaine (17%), Albanaise (33%), Camerounaise, Marocaine et Géorgienne (36%), et Nigériane (45%) ;

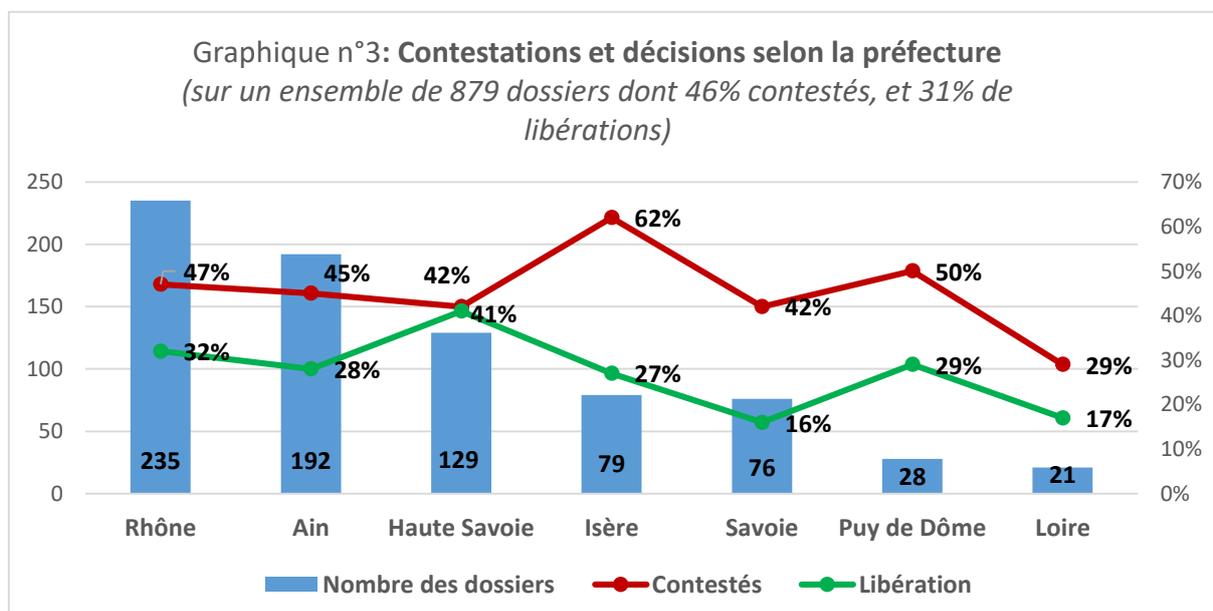
- il est supérieur à la moyenne pour les personnes de nationalité Algérienne (50%), les Sénégalaise (52%), les Turque (53%), les Tunisienne (54%), les Kosovare (55%), les Pakistanaise (55%) les Guinéenne (61%) et les Congolaise (RDC) (79%).

Par rapport au taux de libération : en ne retenant que les huit pays pour lesquels on dispose de plus de dix cas de personnes retenues pour lesquels ont été présentés soit une requête en illégalité soit un moyen de nullité, on obtient le tableau suivant :



b) Variations selon les préfectures

18 préfectures sont concernées : 7 départements de la région Auvergne Rhône Alpes arrivent en tête pour le nombre de personnes retenues présentées. Comment ces chiffres globaux varient-ils selon les préfectures ? On met ici en parallèle deux chiffres par préfecture ayant présenté plus de quinze dossiers : d'une part le taux de cas ayant conduit à une contestation (requête en légalité ou moyen de nullité), d'autre part le taux de libération parmi ces dossiers débouchant sur une décision du/de la juge.



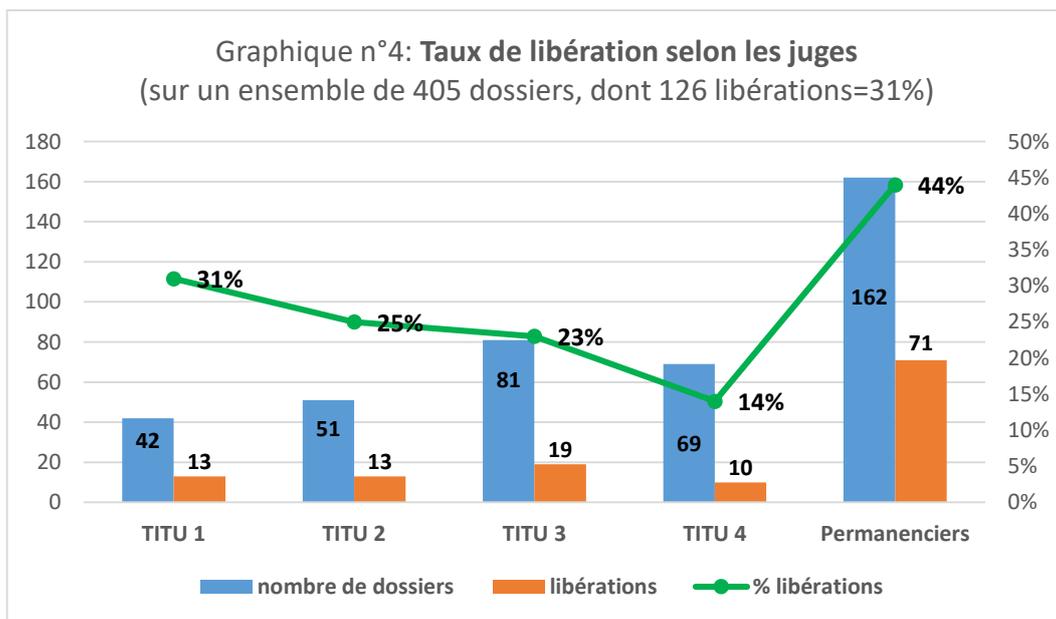
Les taux de contestation varient peu significativement si ce n'est que les cas présentés par la préfecture de l'Isère sont plus souvent contestés et ceux de la préfecture de la Loire moins souvent. Les variations sur les taux de libération distinguent d'un côté la préfecture de la Haute Savoie avec un taux de libération plus de deux fois supérieur à ceux constatés pour les préfectures de la Savoie et de la Loire. Sur les seules requêtes en illégalité, le taux moyen d'acceptation – et donc de libération - est de 26%.

c) Variations selon les intervenants

Peut-on identifier des variations dans les décisions qui seraient nettement liées à la présence de telle ou telle personne pendant l'audience ? Pour ce faire il faut disposer de séries statistiques suffisamment fournies pour espérer neutraliser les variations dans les dossiers étudiés. On pourra donc identifier de telles variations à propos de certains juges ou de certains représentant-e-s de la préfecture, mais, dans le cas des avocat-e-s des personnes retenues, les séries dont nous disposons sont trop restreintes (aucun-e avocat-e n'a plaidé plus de 22 dossiers dans notre série) pour que les variations constatées puissent être considérées comme significatives.

- **En fonction du juge**

Les données contiennent 40 noms de juge. 36 « permanenciers » ont traité moins de onze dossiers chacun mais 162 dossiers au total ; les quatre « titulaires » ont traité plus de cinquante dossiers.



Les différences sont sensibles. Elles sont notamment dues au fait que les « permanenciers » prennent nettement plus souvent des décisions de libération. L'une des explications possibles est que ces juges « remplaçants », moins coutumiers des procédures, hésiteraient moins à décider des libérations sans attacher d'importance personnelle au taux d'appel sur leurs décisions alors que les « titulaires » y seraient plus sensibles.

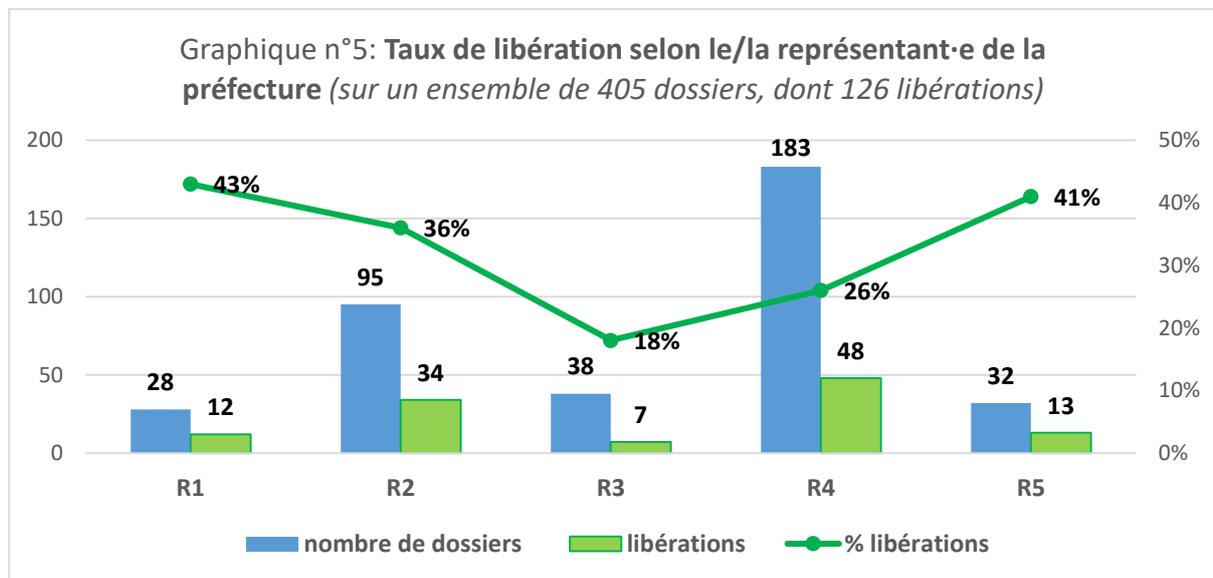
- **En fonction de l'avocat-e de la personne retenue**

Le fichier comprend 72 noms d'avocat-es. Il n'est pas possible de l'exploiter par individu. On peut

néanmoins constater que si l'on agrège les résultats des 15 avocat·es ayant chacun·e défendu plus de dix dossiers, leur taux global de libération s'élève à 38 % soit un taux significativement plus élevé que la moyenne.

- **En fonction des avocat·e·s représentant de la préfecture**

Huit représentant·e·s de la préfecture ont été identifié·e·s. 2 d'entre eux/elles ont eu à traiter plus de 50 dossiers pour lesquels un moyen était présenté ou un moyen soulevé. Globalement, 31,1% de ces dossiers conduisent à une décision de libération. Pour les deux avocat·e·s représentant la préfecture et intervenant le plus, une différence des taux de libération apparaît qui est faiblement significative (de l'ordre de 80%)



C. Décisions d'assignations à résidence

Sur les 879 dossiers, l'assignation à résidence est sollicitée à 110 reprises. Dans 3 cas, c'est dans le cadre de l'ancienne législation (avant novembre 2016) et les 107 autres le sont dans le cadre de la nouvelle.

Il semble que le taux de dépôt de demande d'assignation à résidence soit passé par un maximum de 18 % au cours des mois de janvier à mars 2017 et soit revenu ensuite à sa valeur ancienne soit un peu en dessous de 10%. Elle est obtenue 6 fois, mais dans 22 autres cas la décision du juge est une libération. Dans 4 cas la demande d'assignation à résidence est obtenue alors qu'il n'y avait ni requête en illégalité, ni moyens soulevés.

Si on compare les résultats avec nos précédentes observations : en 2010/2013, nos constats ont été de 119 mesures d'assignation à résidence, soit 3,97% des personnes suivies. En 2016/2017, 6 sur 879 personnes, donne un ratio de 0,68%.

Avec un taux de demandes d'assignations à résidence de 12,5 % sur l'ensemble des dossiers, la

fréquence de dépôt de demande de ce type n'a pas significativement changé avec la nouvelle législation puisque le taux constaté lors de la précédente campagne d'observations en 2012 était de 11,4 %.

Par contre, le taux d'acceptation de l'assignation à résidence par le/la juge a fortement décru : il était de 46 % lors de nos observations en 2012, il est aujourd'hui de 5,4 %.

Toutefois, ce faible nombre d'assignations à résidence judiciaires est à interpréter avec prudence.

En fait, la loi du 7 mars 2016 précise que les préfetures ont l'obligation d'étudier d'abord la possibilité d'assigner à résidence avant d'enfermer en rétention. D'après une discussion avec un représentant de la préfeture, avec la nouvelle législation l'accent aurait été mis sur la préférence à donner à l'assignation à résidence administrative, s'il y a des garanties de représentations, plutôt que sur le placement en rétention, et les préfetures auraient donc suivi ces préconisations.

Cependant, les éventuels bénéficiaires d'une assignation administrative, lorsqu'elle est décidée par la préfeture en amont du JLD, échappent totalement au contrôle de ce dernier. Ces assignations à résidence restent souvent invisibles : en cela la loi de 2016 n'améliore pas les droits des personnes étrangères menacées d'expulsion du territoire.

Ainsi, il ne nous est pas possible, dans le cadre de cette campagne d'observations, de faire des constats précis relatif à la priorité qui est donnée aux mesures d'assignation à résidence par les préfetures avant de décider du placement en rétention, car nous n'avons observé que les cas d'assignations à résidence judiciaires décidées par le JLD lors des audiences.



Témoignages des observateurs :

Les garanties de représentation non prises en compte ?

« Monsieur A. a été interpellé pour conduite d'un scooter en état d'ivresse. Il est en France depuis 2012 avec un passeport mais pas de visa ; les papiers du scooter sont objets de litige ; il est père d'un enfant qui habite en France ; il a un domicile stable et n'a fait l'objet d'aucune condamnation. Suite à son interpellation, il est placé en CRA. Rien ne motive son maintien demandé par la préfeture. Le juge décide de sa libération, à charge pour lui de régulariser sa situation. »

4. Conclusions et perspectives.

Que pouvait-on attendre la loi du 7 mars 2016 du point de vue de la procédure, du point de vue de la tenue des audiences, du point de vue des personnes retenues, du point de vue des principes ?

En premier lieu, la liberté était affirmée comme principe et la privation de liberté comme exception.

En second lieu, l'intervention du JLD dans un délai de 48 heures avec une nouvelle compétence d'examiner la légalité de l'arrêté de placement en rétention, constitue, en principe, un progrès dans la perspective de la préservation des libertés et des droits des personnes étrangères en cours d'éloignement.

Les statistiques nationales montrent que les personnes placées en rétention illégalement ou suite à une procédure irrégulière, sont libérées plus rapidement, et le nombre de celles qui étaient expulsées avant de bénéficier du contrôle du JLD diminue. Entre 2014 et 2016, 20 à 25 % des personnes étaient libérées par un JLD qui n'intervenait qu'après 5 jours de rétention. En 2017, plus d'un tiers ont été libéré par ce même juge après 48H00 de rétention.

Quant aux observations des audiences du JLD au sein du TGI de Lyon, nous constatons qu'il n'y a pas vraiment de modifications dans les pratiques : ni « catastrophe », ni « nouveauté ». Dans les faits, il y a donc peu de variations dans la tenue des audiences et les décisions prises si l'on compare les observations faites sur la loi précédente en 2011 et sur celle en vigueur depuis novembre 2016.

De mars 2010 à avril 2013, 634 audiences observées concernant 2994 personnes retenues, soit une moyenne de 4,72 personnes. D'octobre 2016 à juin 2017, 204 audiences pour 884 personnes, soit une moyenne de 4,30 personnes.

En ce qui concerne les libérations, dans la période 2010/2013, nous en avons constaté 469, soit un ratio de 15,66%, contre 119 (13,54%) sur 2016/2017. Le seul commentaire que nous pouvons poser, c'est qu'il y a une stabilité des chiffres et du pourcentage, qui restent au-dessous de la moyenne nationale en France Métropole où les libérations par le JLD en 2016 représentent 19 % (*source : Rapport rétention, 2016*) et augmentent en 2017.

Les évolutions souhaitables :

Les observations menées montrent que l'autorité judiciaire et le pouvoir politique n'ont pas pleinement pris la mesure des apports de la nouvelle loi. Puisque le JLD appartient à l'ordre judiciaire et non à l'ordre administratif, et qu'il est comme tel institué garant des libertés, **il importe que les audiences soient le lieu d'authentiques débats judiciaires**. Cela implique :

- La prise en compte d'éléments nouveaux apportés au dossier par la personne retenue et par son avocat.e.
- La mise en place d'un réel échange contradictoire où la parole des personnes retenues est effectivement prise en considération pour apprécier leur situation (voire pour questionner la véracité des faits exposés dans les procès-verbaux rédigés par les forces de l'ordre). Or, les personnes retenues, censées être au centre de l'audience, sont loin d'être suffisamment entendues ; elles restent des « objets », le seul sujet de l'audience étant leur « dossier ».
- Au moment de la notification de la décision de maintien en rétention, l'explicitation orale, par le juge, des raisons pour lesquelles la personne reste enfermée.
- Après le délibéré, un temps d'échange permettant à la personne retenue de s'entretenir avec son Conseil des tenants et des aboutissants de la décision, et selon les cas, de l'opportunité d'un appel.

Sur le plan de l'organisation :

- Les salles, en particulier celle utilisée pendant la semaine (*cf. schéma 1 de salle U*), ne sont pas équipées d'une sonorisation. Or, il arrive que certaines audiences, en tout ou partie, sont insuffisamment audibles.
- L'exiguïté de la salle d'audience en semaine ne permet pas un accueil correct des personnes retenues, de leur escorte, des interprètes et du public.

Sur un plan plus général, nous réaffirmons que :

Le placement en rétention est un enfermement pour irrégularité de séjour alors même que cela n'est pas un délit. Notre pays doit mettre fin à cette pratique de privation de liberté disproportionnée.

Puisqu'elle existe, elle doit être effectivement contrôlée a priori. Le JLD, garant des libertés, doit se prononcer sur la légalité des procédures et de la décision de placement en rétention avant tout enfermement.

La nouvelle loi Asile et Immigration adoptée en août 2018, faisant intervenir le JLD plus tard, éloigne d'autant plus la personne retenue du contrôle effectif du juge et d'un procès équitable.

La défense et l'extension des libertés des personnes étrangères sont aussi la défense et l'extension des libertés de toutes et tous.

Depuis quelques lustres, ces libertés sont l'objet d'une dégradation progressive.

Glossaire

AGDREF	Application de G estion des D ossiers des R essortissants E trangers en F rance
CIADDE	Collectif I nter-Associatif de D éfense des D roits des E trangers
CRA	Centre de R étention A ministrative
GAV	G arde à V ue
JLD	J uge des L ibertés et de la D étention
L.D.H.	L igue des D roits de l' H omme
OQTF	O bligation de Q uitter le T erritoire F rançais
PAF	P olice A ux F rontières
Permanencier	magistrat de permanence les jours non-ouvrés ou en cas d'absence des JLD titulaires
TA	T ribunal A ministratif
TGI	T ribunal de G rande I nstance
VPF	V ie P rivée et F amiliale

Annexe n°1 : Liste des 24 personnes qui ont participé à l'observation des audiences.

ALVAREZ Alice	ABP
AUDIGIER François	LDH
AUGERD Emmanuel	la Cimade
BRENEZ Frédéric	la Cimade
CHARRETTON Christine	LDH
COSTE François-Louis	LDH
COSTIL Françoise	la Cimade
CREACH Marielle	la Cimade
DEBIONNE Célia	la Cimade
EFFANTIN Rosine	la Cimade
GARANDEAU Sylvain	la Cimade
GERVAIS Fabien	ABP
HOLLARD Jean-Jacques	LDH
LACROIX François-Régis	LDH
LAMBELET Martine	la Cimade
LASSERRE Marianne	LDH
LECONTE Blanche	ABP
LEJEUNE Claire	LDH
MASSAULT Claude	LDH
MICHAUD Françoise	LDH
PARET Jean-Paul	la Cimade
PASTOR Jeanne	LDH
ROUCOUX Clélia	la Cimade
SELLANES Raphaël	LDH

Annexe n°2 : Les fiches des observations.

Collectif ABP / CIMADE / LDH – Lyon

AUDIENCES du JLD au TGI de LYON,

Palais de Justice - 67 rue Servient 69003

TOUS LES JOURS (MEME WE ET JOURS FERIES), début audience vers 10H

En semaine : au 2^{ème} étage, salle U - WE et jours fériés : au rez de chaussée, salle H

INSTRUCTIONS :

Remplir la 1ere page d'informations générales sur l'audience.

Puis remplir une page d'observation pour chaque retenu présenté.

Si vous n'avez pas toutes les informations demandées, ce n'est pas grave. Essayez tout de même d'obtenir les informations essentielles de la part des avocats lors du délibéré.

N'hésitez pas à compléter si vous avez d'autres observations à faire.

Dans vos commentaires allez à l'essentiel.

Transmettez vos fiches sans délai à ceux qui en font le dépouillement.

utile : Forum Réfugiés
CRA St Exupéry
Tél. 04 72 23 81 64 / 31

<u>Date</u> :	/	/	<u>Jour</u> :
<u>Nom de (des) l'observateur(s) :</u>			
<u>Heures</u> : début d'audience :		début de délibéré :	fin de délibéré :
<u>Nombre de retenus</u> :			
Nombre d'avocats :			
<u>Présence de public</u> : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/> (hors interprètes, observateurs et stagiaires)			
<u>Nom du magistrat</u> :			
<u>Nom du représentant des préfetures</u> :			

Appréciations et commentaires généraux sur l'audience			
• <u>Audibilité</u>	bonne <input type="checkbox"/>	moyenne <input type="checkbox"/>	difficile <input type="checkbox"/>
• <u>Atmosphère</u>	sereine <input type="checkbox"/>	tendue <input type="checkbox"/>	expéditive <input type="checkbox"/>
• <u>Incidents particuliers</u> :	(ne renseigner que s'il y a lieu)		
(1)	<input type="checkbox"/>	magistrat tendu	
(2)	<input type="checkbox"/>	représentant de la préfecture désagréable	
(3)	<input type="checkbox"/>	tension préfecture / défense	
(4)	<input type="checkbox"/>	tension magistrat / défense	
(5)	<input type="checkbox"/>	incident avec 1 retenu	
(6)	<input type="checkbox"/>	incident avec le public	
(7)	<input type="checkbox"/>	audience commencée avant ouverture des portes	
(8)	<input type="checkbox"/>	autre :	
<u>Commentaires</u> :			

<u>Nombre de dossiers avant fait l'objet d'une décision sur la légalité du placement en CRA</u>	<input type="text"/>
<u>Commentaires</u> :	

DATE : _____

N° de fiche

Nom de la personne présentée : _____

F

H

Pays : _____ **âge (ou année de naissance) :** _____

Informations diverses sur la personne retenue :

Présence d'un interprète : (1) OUI (2) NON **Langue Utilisée :** _____

Quelle est la Préfecture représentée : _____

Nom de l'avocat de la personne retenue : _____

La procédure concerne-t-elle une famille ? (1) OUI (2) NON

La personne retenue dispose d'un passeport en cours de validité : 1) OUI 2) NON

➤ **Si la mesure d'éloignement a été prise en même temps que le placement en rétention :**

Quelle décision d'éloignement ? _____

A-t-elle été contestée devant le TA ? (à voir avec avocat) (1) OUI (2) NON (pourquoi ?) _____

Sur la prolongation de la durée de rétention

1ere demande de prolongation (1) pas de moyens soulevés

Les moyens de nullité/irrégularité soulevés par la défense concernent :

- (2) l'interpellation (contrôle identité ou du titre de séjour) _____
- (3) la retenue (quels arguments ?) : _____
- (4) la garde à vue (quels arguments ?) : _____
- (5) la phase de rétention (transfert, exercice des droits, diligences de l'administration,.....)
- (6) la régularité de la saisine du juge : _____
- (7) Autre(s) : _____

L'avocat sollicite l'assignation à résidence (1) OUI (2) NON

2° demande de prolongation (1) pas de moyens soulevés

- (2) selon la défense, la Préfecture n'a pas fait les diligences suffisantes auprès du consulat.
- (3) Le retenu a fait obstruction à son éloignement
- (4) Le retenu a refusé d'embarquer

Décision du juge :

- PROLONGATION DE LA RETENTION :** (1) première (28 jours) (2) seconde (15 jours)
- (3) **LIBERATION** (précisez les motifs retenus : _____)
- (4) **ASSIGNATION A RESIDENCE**

Si refus, motifs : _____

Requête du retenu contre la légalité de la décision de son placement en CRA par le Préfet

Moyens soulevés :

- (1) Incompétence du signataire (pas de délégation)
- (2) Insuffisance ou défaut de motivation
- (3) Vice de procédure
- (4) Erreur de fait
- (5) Erreur de droit
- (9) Autres : _____
- (6) Erreur d'appréciation des garanties de représentation (assignation devait être privilégiée ; absence de risque de fuite, autres.....)
- (7) Atteinte disproportionnée à la VPF
- (8) Défaut de base légale (ex. : OQTF annulée)

Le juge a demandé les observations de la personne retenue pendant l'audience (a-t'il posé des questions ?) :

(1) OUI (si oui, précisez lesquelles au verso) (2) NON

Décision du juge :

- (1) Il accepte la requête (libération) : dans ce cas décrivez les motifs de la décision au verso
- (2) Il rejette la requête (maintien en rétention)

Annexe n°3 : Les données statistiques complémentaires issues des observations.

204 audiences observées. Dont cinq ne se sont pas tenues faute de personnes retenues présentées ce jour-là.

Un public est noté présent à 60% des audiences. Les mercredis, jeudis et vendredis sont les jours de semaine où le public est le moins souvent présent même si ces variations ne sont pas fortement significatives.

Le nombre de personnes retenues présentées à l'audience varie de 0 à 10. La moyenne est de 4,3 ; les audiences des lundis (3,3) et mardis (3,1) sont les moins chargées alors que celles des jeudis (5,4) et samedis (5,1) sont les plus chargées.

43 magistrat·e·s observé·e·s en action : 4 sont des « titulaires » qui opèrent principalement les jours de semaine et président à eux quatre 65% des audiences. Les 39 autres sont des « remplaçants ». Les « titulaires » interviennent principalement au cours des audiences des jours de semaine si ce n'est que l'un d'eux ne siège jamais le lundi..

Huit représentants de la préfecture ont été observés. Deux d'entre eux ont assuré à eux deux plus de 60% des audiences. Celui/celle qui assure le plus d'audiences (44%) est aussi celui avec lequel les ambiances sont le plus souvent « expéditives » (66% des audiences « expéditives »)

L'ambiance n'est pas en lien simple avec le nombre de personnes retenues présentées : c'est pour les audiences de taille moyenne (4 à 6 retenus) que l'on constate le plus d'ambiance expéditive ou tendue. Les audiences où il y a le plus grand nombre de personnes retenues ne sont pas les plus tendues et les audiences où ils sont peu nombreux peuvent l'être.

L'ambiance ne paraît pas liée à la présence de public.

L'ambiance est également dépendante du jour de la semaine. C'est le jeudi que l'on trouve le moins d'ambiances « sereines » (53%). A l'inverse, c'est le samedi que l'on observe le plus d'ambiances « sereines » (78%).

L'ambiance des audiences est assez nettement dépendante du juge qui préside. Généralement les ambiances sont plutôt sereines (68% des audiences). Les audiences notées comme « expéditives » sont plutôt le fait des magistrat·e·s « titulaires » (17%) alors que les ambiances « tendues » sont plutôt rencontrées avec les magistrat·e·s « remplaçant·e·s » (20%) et deux des quatre « titulaires » (respectivement 15 et 17%)