e-Migrinter

12 | 2014

Les chiffres de l'immigration : un regard critique sur
les statistiques

Des centres de détention aux lieux de refoulement : entre absence d'information nationale et harmonisation européenne

Olivier Clochard

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/e-migrinter/423>

DOI : 10.4000/e-migrinter.423

ISSN : 1961-9685

Éditeur

UMR 7301 - Migrinter

Édition imprimée

Date de publication : 15 octobre 2014

Pagination : 62-85

ISSN : 1961-9685

Référence électronique

Olivier Clochard, « Des centres de détention aux lieux de refoulement : entre absence d'information nationale et harmonisation européenne », *e-Migrinter* [En ligne], 12 | 2014, mis en ligne le , consulté le 20 mai 2021. URL : <http://journals.openedition.org/e-migrinter/423> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/e-migrinter.423>

Tous droits réservés

Des centres de détention aux lieux de refoulement : entre absence d'information nationale et harmonisation européenne

Olivier Clochard

Photographie n°1 & n°2 : Le camp de Palabre (Lituanie).

Source : © Olivier Clochard, juin 2007.

Entrée du camp de Plabre. À droite de la photographie n°1, le premier bâtiment est celui dans lequel les femmes étrangères en situation irrégulière sont enfermées, l'immeuble à gauche est celui des hommes et l'immeuble du fond accueille les demandeurs d'asile.

Aujourd'hui dans l'Union européenne (UE), un grand nombre d'étrangers est arrêté pour des motifs relatifs à la législation de l'immigration. Une partie de ces personnes sont enfermées dans des lieux spécifiques dont la dénomination diffère selon les pays : zone d'attente, centre de rétention administrative (France), centre pour illégaux (Belgique), *centro de internamiento de extranjeros*¹ (Espagne), *centrul de custodie publica*² (Roumanie), *centro di identificazione ed espulsione*³ (Italie), etc.

À l'appui des enquêtes effectuées par des associations de défense des étrangers et des chercheurs⁴, on note que des migrants sont aussi maintenus de façon arbitraire dans des lieux nullement prévus à cet effet. D'autres lieux comme les locaux de garde-à-vue dans les commissariats, voire les prisons, peuvent également être utilisés, et ce parfois uniquement pour des infractions à la législation sur l'entrée et le séjour. À l'échelle européenne, est-il possible de dresser un « compte général » des lieux de détention des étrangers en situation « irrégulière » et des personnes qui y sont maintenues ?

Tout d'abord nous dresserons un état des lieux de la détention⁵ administrative à l'échelle de l'Union européenne, puis deux situations nationales seront détaillées – celle de la France et celle de Chypre (principalement la partie sud de l'île) – afin de saisir plus précisément les logiques inhérentes à la détention des étrangers. En France, il existe deux dispositifs administratifs et judiciaires qui sont destinés à des situations spécifiques : à savoir les zones d'attente qui concernent les personnes qui arrivent sur le territoire et sont maintenues aux frontières, et les centres de rétention administrative (CRA) qui sont destinés aux étrangers en situation « irrégulière » présents sur le territoire. Ces lieux de détention administrative ne doivent pas dépendre de l'administration

⁴Ce texte a été écrit pour la journée d'étude « Les chiffres de l'immigration. Un regard critique sur les statistiques », organisée par l'IDUP le 19 octobre 2011. Depuis, un groupe s'est constitué au sein du réseau Migreurop et travaille dans le cadre d'un projet intitulé « *closethecamp*s » sur le recensement des données des lieux d'enfermement pour étrangers en Europe et au-delà. En conséquence, ce texte a bénéficié du travail collectif réalisé au sein de ce groupe (cf. <http://closethecamp.org/a-propos/>).

⁵Si les autorités emploient régulièrement le terme de « rétention » pour désigner les différents centres où elles maintiennent des étrangers en situation « irrégulière », dans ce texte, nous avons aussi fait le choix d'employer celui de « détention » car les conditions matérielles auxquelles les personnes sont confrontées ressemblent bien souvent à celles qui prévalent dans de nombreuses prisons.

¹Centre d'internement des étrangers.

²Centre de prise en charge publique.

³Centre d'identification et d'expulsion.

pénitentiaire. À Chypre, quelle que soit la situation des personnes, elles sont maintenues dans les mêmes lieux et la législation relative à la détention administrative demeure nettement moins riche⁶. Bien que les cadres législatifs soient différents, ces deux situations peuvent souligner des tendances similaires.

La méthodologie relative à la récolte des données est à chaque fois brièvement exposée, puis sont présentés quelques résultats avec des indicateurs afin de rendre compte de grandes tendances, ainsi que des biais, voire, dans certains cas, de l'instrumentalisation à laquelle les chiffres donnent lieu.

Des lacunes statistiques sur les camps à l'échelle de l'Union

(Annexe n°1)

Lors de la réalisation de la première version de l'Atlas de Migreurop (2009), nous avons essayé de connaître, pour chaque État de l'UE, le nombre d'étrangers détenus – au motif que leur entrée ou leur séjour sur le territoire est irrégulier – au cours d'une année. Mais jusqu'au milieu des années 2000, seuls quelques pays publiaient des informations sur cet indicateur. L'enquête menée pour le compte du Parlement européen (2007) n'avait pas réussi à réunir des chiffres pour l'ensemble des États de l'Union européenne.

(Annexe n°2)

En 2011, une communication de la Commission européenne⁷ a fourni des statistiques – agrégées par Eurostat – sur les

effectifs de personnes détenues dans les lieux de détention des 27 pays de l'UE : 611 840 en 2008 et 570 660 en 2009. Il est à noter que les rapports annuels sur l'immigration et l'asile de la Commission européenne – publiés depuis 2009 – ne mentionnent pas de statistiques sur le nombre d'étrangers détenus dans chaque pays de l'UE. Par ailleurs, suite à l'adoption de la directive « Retour » le 16 décembre 2008⁸, seul texte européen relatif à la détention des étrangers, la Commission est tenue de faire « tous les trois ans un rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la présente directive dans les États membres ». Or, le premier rapport publié en mars 2014 sur l'application de la directive « Retour » dans les 28 États membres ne donne pas de donnée sur les effectifs d'enfants, de femmes, d'hommes détenus selon les États membres, la durée moyenne de détention, etc. Ce qui est pour le moins curieux pour une institution qui s'était engagée à évaluer l'impact financier et administratif de la directive « Retour ». Le texte ci-dessous, extrait du rapport de la Commission européenne, montre les difficultés auxquelles les enquêteurs ont été confrontés.

⁶Les enquêtes ont été réalisées dans le cadre du programme Terrferme "Les dispositifs de l'enfermement. Approche territoriale du contrôle politique et social contemporain" financé par l'ANR et le Conseil Régional d'Aquitaine : <http://terrferme.hypotheses.org/>.

⁷Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, Communication sur la migration, Bruxelles, le 4 mai 2011, COM(2011) 248 final.

⁸Texte qui devait être transposé dans les différentes législations nationales des États membres avant le 24 décembre 2010.

Figure n°1 : Extrait du rapport de la Commission européenne.

Pour obtenir une vision plus globale de la situation sur le terrain, la Commission a également examiné des études et des rapports ciblés, par exemple de l'Agence des droits fondamentaux, des organes du Conseil de l'Europe, du HCR et des ONG (Amnesty International, Human Rights Watch, Pro-Asyl, entre autres), sur la situation concrète dans les États membres. L'une des grandes difficultés rencontrées dans le cadre de cet exercice de collecte d'informations tient au fait que peu de données quantitatives ont été systématiquement collectées au niveau des États membres sur la plupart des questions traitées par l'étude. Par exemple, des données sur des paramètres de base tels que la durée moyenne de rétention, les motifs de la rétention, le nombre de retours manqués et le recours aux interdictions d'entrée n'étaient disponibles que dans un nombre limité d'États membres. En outre, on note souvent une absence de définitions et d'approches communes concernant la collecte des données, ce qui a une incidence sur la comparabilité de ces données dans l'ensemble de l'UE.

Comme souligné plus haut, la **Commission procédera à un suivi systématique de toutes les insuffisances relevées dans le présent rapport de mise en œuvre**. Plusieurs procédures «EU Pilot» ont déjà été lancées en rapport avec des questions soulevées dans le présent rapport, et d'autres seront lancées prochainement.

Source : Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique de l'Union européenne en matière de retour, Bruxelles, le 28 mars 2014, COM (2014) 199 final, p.17 [Disponible sur Internet].

Eurostat publie également des données sur les ressortissants de pays tiers auxquels l'entrée a été refusée aux frontières extérieures : de 2008 à 2013, le nombre annuel de personnes à qui l'accès au territoire de l'UE a été refusé est passé de 634 975 à 317 840 personnes. Parmi les explications à cette diminution, il y a l'externalisation des contrôles migratoires européens qui se renforce dans les pays voisins de l'UE et dans les aéroports où embarquent les ressortissants des pays extérieurs à l'UE. L'arrêt du 23 février 2012 de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) condamnant l'Italie pour avoir refoulé des migrants en Libye sans examen – conduisant ces derniers à un risque de mauvais traitements et constituant une expulsion collective prohibée par le droit européen – a peut-être participé à la réduction du nombre de refus au sein des espaces maritimes. Plus de la moitié des refus s'opèrent aux frontières terrestres espagnoles, à Ceuta et Melilla⁹.

⁹Les Marocains en possession d'une carte d'identité nationale délivrée à Nador, Tétouan, Fnidek et Ksar Sghir ont le droit d'entrer dans l'enclave espagnole limitrophe sans visa Schengen ; en conséquence

(Annexe n°3)

À Chypre, le nombre annuel de refoulements aux frontières maritimes est très faible (20 en 2008, 85 en 2010 et 10 en 2012). Au sein des deux aéroports de Larnaka et Paphos, si les effectifs sont plus élevés, ils sont en très nette diminution (875 en 2008 contre 430 en 2013). Enfin, il n'y a aucune indication pour la ligne de démarcation, car la République de Chypre refuse de la reconnaître comme une frontière ; en conséquence, elle ne publie aucun chiffre à ce propos (Clochard, Martin, 2010). En France, il existe des différences entre les chiffres donnés par Eurostat et ceux du Comité interministériel du contrôle de l'immigration (cf. les deux premières lignes de la figure n°2) mais le nombre de réadmissions simplifiées¹⁰ n'est pas pris en

beaucoup de ressortissants du Maroc sont refoulés pour avoir tenté d'entrer avec leur carte d'identité délivrée par une autre ville. Des ressortissants d'autres pays sont également régulièrement refoulés.

¹⁰Selon le comité interministériel du contrôle de l'immigration, les réadmissions simplifiées sont des « renvois exécutés sans délai par les services de police, par délégation formelle de l'autorité préfectorale sans qu'aucune formalité ne soit mise en œuvre par les autorités frontalières au moment de l'interpellation de

compte par Eurostat. Pour le moment, nous en ignorons la raison.

Figure n°2 : Tableau des personnes refoulées aux frontières françaises.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Personnes refusées aux frontières extérieures (selon Eurostat)	16 695	14 280	9 840	11 100	11 310	11 745
Nombre de refus d'admission (selon le CICI)	17 628	15 819	10 456	11 459	11 508	
Nombre de réadmissions simplifiées (selon le CICI)	11 844	11 178	9 255	11 477	11 548	

Source : Réalisation de l'auteur.

Si la qualité des statistiques communautaires s'est améliorée, les sources, les définitions, la collecte de données et les pratiques restent différentes selon les États membres. Quel que soit le pays, les récoltes de données sont marquées par l'existence de biais. Ainsi, les personnes qui ont été maintenues dans des lieux de détention de façon arbitraire ne sont pas toujours comptabilisées. Et les personnes ayant subi plusieurs mesures d'enfermement au cours d'une même année, sont quant à elles bien enregistrées plusieurs fois.

À l'échelle de l'UE, dans les publications officielles, les informations relatives à la localisation de l'ensemble des lieux de rétention administrative sont incomplètes, de même que les critères tels que la capacité d'accueil, la durée moyenne de détention, etc.

Depuis septembre 2003, au sein du réseau Migreurop, nous avons donc entrepris un travail de récolte de données et d'analyse des lieux d'enfermement des étrangers en Europe et dans les pays

méditerranéens. La démarche se réalise en trois étapes : (1) rassembler des rapports (officiels, universitaires, associatifs) et des articles d'analyse, (2) recueillir des données statistiques relatives à chaque lieu afin

d'établir un ou plusieurs tableaux statistiques, (3) spatialiser la réflexion à différentes échelles (locale, nationale, européenne) pour saisir sur un même plan ces nombreux dispositifs. Le site *Global detention project* a aussi entrepris depuis ce travail d'analyse à l'échelle mondiale.

La carte présentée à l'annexe n°4 montre les centres de détention fonctionnant en 2011 dans les 27 pays membres de l'Union, les États qui sont associés à l'UE (Norvège, Islande et Suisse), les pays candidats à l'UE et quelques pays voisins. Si la plupart de ces établissements sont destinés spécifiquement aux étrangers en instance d'expulsion et/ou en vue de l'examen de leur demande d'admission au séjour, on constate qu'un grand nombre de prisons sont également utilisées à des fins de détention. Dans le texte relatif à la directive retour, il est d'ailleurs écrit que « la rétention devrait s'effectuer en règle générale dans des centres de rétention spécialisés »¹¹.

En 2011, la capacité connue des centres de détention représentés sur la carte est de 31 790 places dont près de 25 000 dans les 27 pays de l'UE, la Norvège et la Suisse. Sur 420 lieux recensés, nous connaissons la capacité de 255 d'entre eux et au sein de ces États, seul le nombre de places de 223 camps sur 351 établissements recensés est établi.

l'étranger qui a franchi illégalement la frontière » (Comité interministériel du contrôle de l'immigration, 2011). Au cours de ces procédures, notamment celles qui ont lieu dans les aéroports ou les ports comme à Marseille, on imagine facilement que les polices aux frontières ont recours à différents types de locaux pour y maintenir les étrangers le temps que l'avion ou le bateau reparte.

¹¹C'est nous qui soulignons.

Dès l'automne 2003, lors de la première publication de la carte « Les camps d'étrangers en Europe », Migreurop évoquait déjà la diversité des dispositifs administratifs visant à regrouper des migrants, en invitant « à dépasser la seule référence à l'enfermement et à considérer comme des camps l'ensemble des lieux de mise à distance des étrangers »¹². Les formes que celle-ci peut prendre sont toujours très hétérogènes, allant du centre de détention administrative entouré de barbelés, à une multitude de petits espaces. Et quelque soit la taille du lieu où les personnes sont maintenues, ces situations peuvent être pérennes, temporaires voire « mobiles ».

Parmi les camps importants, on peut citer les centres italiens d'identification et d'expulsion (CIE). Il y a aussi les « centres d'accueil » mis en place par les autorités italiennes où a été placée une partie des 56 000 migrants dont 28 000 Tunisiens en 2011. De même, les autorités turques ont établi des camps pour « accueillir » les réfugiés syriens. Si ces derniers camps – non représentés sur la carte de l'annexe n°4 – sont généralement présentés comme des structures d'accueil, leurs règlements limitent considérablement (voire interdisent) les déplacements à l'extérieur. Ces populations ne sont pas comptabilisées dans les chiffres des rapports de la Commission européenne.

Enfin, il peut exister des bateaux comme ceux affrétés par l'agence Frontex ou le navire espagnol de l'OTAN, l'*Almirante Juan de Borbón*, qui, le 11 juillet 2011, a porté secours à plus d'une centaine de « *boat people* » d'origine subsaharienne ainsi qu'à des Tunisiens et à des Libyens¹³, mais s'est vu refuser leur débarquement à Malte et en Italie. En conséquence, les exilés se sont retrouvés confinés sur le navire durant six jours jusqu'à ce qu'un bateau militaire tunisien accepte de les prendre pour les

débarquer ensuite dans son pays. Ainsi, après avoir porté assistance aux naufragés, le bateau joue un rôle de rétention au mépris de la convention de Genève de 1951 sur le statut de réfugié et du principe de non-refoulement des demandeurs d'asile (Migreurop, 2011). Là aussi, il n'est pas sûr que les personnes concernées aient été enregistrées parmi les 600 000 étrangers maintenus en rétention.

Pour les espaces plus petits, les autorités des différents pays européens y ont de plus en plus recours : un local de rétention administrative (LRA) dans un commissariat en France, un poste de police à la frontière entre la Turquie et l'Iran, voire une cabine sur un bateau de la marine marchande.

Enfin, si plusieurs rapports associatifs voire certains rapports institutionnels (Comité interministériel du contrôle de l'immigration, 2011, p.67)¹⁴ font état de situations de surpopulation au sein de ces centres, ce phénomène n'est pas, pour le moment, mesurable à l'échelle d'un pays, et encore moins au niveau européen.

¹²www.migreurop.org

¹³114 personnes, 88 hommes, 20 femmes – dont 5 enceintes – et 6 enfants. Source : ministère espagnol de la Défense [Disponible sur Internet].

¹⁴Il est mentionné dans le rapport faisant le bilan de l'année 2010 que « la capacité maximale de la ZAPI 3, de 164 places, n'a jamais été dépassée contrairement à 2008 ».

L'enfermement des étrangers en France : des chiffres en deçà de la réalité

Photographie n°3 : La gare maritime d'Arenc (Marseille), juillet 2014.

Source : © Olivier Clochard.

Note : De 1964 à 1980, une partie des locaux de la gare maritime d'Arenc a été utilisée par l'administration française comme lieu de séquestration arbitraire des étrangers. Par exemple en 1977, 1952 étrangers y avaient séjourné (*Le Monde* du 31 décembre 1977). Ce camp a ensuite été légalisé, il a été fermé en 2006, année au cours de laquelle un nouveau centre a été construit dans le quartier du Canet.

Figure n°3 : Zone d'attente et centres de rétention administrative (graphiques).

Source : Rapports annuels du Comité interministériel du contrôle de l'immigration devenu Direction générale des étrangers en France. © Olivier Clochard, 2014.

En France, il existe deux systèmes relatifs à la détention administrative : les zones d'attente (ZA) et les centres de rétention administrative (CRA). Les statistiques annuelles des personnes maintenues relatives à ces deux dispositifs montrent seulement une partie de la réalité, le nombre d'étrangers détenus étant bien plus important que les chiffres publiés chaque année.

Zones d'attente

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi Quilès en juillet 1992 officialisant l'existence des zones d'attente, les chiffres relatifs aux étrangers maintenus dans les ports et les aéroports n'étaient pas ou peu connus. À partir de 1995, soit trois ans après l'existence légale de ce dispositif, le ministère de l'Intérieur commence à publier des rapports annuels relatifs aux zones d'attente des ports, des aéroports et des gares françaises. Puis, les rapports du Comité interministériel du contrôle de l'immigration (CICI)¹⁵ sont devenus une nouvelle source de références. Par ailleurs, nous savons qu'il existe de nombreuses données relatives aux étrangers maintenus en zone d'attente, un officier de la Police aux frontières (PAF) travaillant au service des statistiques nous l'ayant confirmé lors d'un entretien téléphonique, toutefois le ministère de l'Intérieur limite la publication de ces statistiques.

Concernant les refoulements des étrangers aux frontières, comme cela a été souligné plus haut, il convient de distinguer les « réadmissions simplifiées » des « réadmissions qui obéissent à un formalisme particulier (décision préfectorale) et qui sont exécutées avec un certain délai »

(CICI, 2011, p. 68) (soit l'expulsion de l'étranger après un placement en centre de rétention administrative ou en zone d'attente). Seule une partie des réadmissions exécutées en application d'une décision préfectorale (4 156 en 2009) est comptée parmi les éloignements. Les renvois suite à un placement en zone d'attente et les réadmissions simplifiées ne le sont pas. Concernant les arrestations des personnes qui demandent à entrer sur le territoire et ne disposent pas des documents d'entrée et de séjour, celles-ci se font en partie lors des contrôles « passerelle » à la sortie des avions. Ces mesures peuvent avoir recours à des placements arbitraires dans des postes de police des aéroports pour des durées de plusieurs heures à quelques jours. Ce sont donc autant de lieux de détention qui facilitent le renvoi des étrangers. Pour preuve, dans le rapport du CICI 2011, il est écrit que « fondés sur l'analyse du risque migratoire [...], l'accent a été mis sur les contrôles en porte d'avion qui ont progressé de 26 % par rapport à 2008 pour s'établir à 15 472 [contre 12 279 en 2008] »¹⁶.

¹⁵Depuis 2013, ils sont publiés par la direction générale des étrangers en France.

¹⁶*Ibidem*, p.69.

Figure n°4 : La publication de statistiques soumise à l'évolution législative.

Jusqu'en 2003, les autorités n'ont pas donné de chiffres sur le nombre d'étrangers qui étaient refoulés dans les heures qui suivaient leur arrivée sur le territoire sans avoir été maintenus en zone d'attente. Ceci était lié au fait que les autorités ne respectaient pas l'obligation du jour franc, c'est-à-dire l'interdiction de renvoyer une personne avant un délai dans lequel était comprise une journée de 0 à 24 heures. Cette période devait permettre à l'étranger de pouvoir bénéficier de ses droits, encore fallait-il qu'il en ait connaissance. La loi de novembre 2003 a en quelque sorte légalisé les procédés policiers, car le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) mentionne que désormais « l'étranger est invité à indiquer sur la notification s'il souhaite bénéficier du jour franc ». En conséquence, s'il ne dit rien ou si les policiers mentionnent que l'étranger n'a rien stipulé à ce propos, il peut être renvoyé. Quant à la décision mentionnant le refus d'entrée, elle est communiquée dans une langue qu'il connaît, ou en français s'il « refuse d'indiquer une langue qu'il comprend » (article L.111-7 du CESEDA).

Centres de rétention administrative

L'augmentation du nombre de placements en centre de rétention administrative (+ 40 % en 2007 par rapport à 2002 et + 20 % en 2009 par rapport en 2002) est liée à la politique migratoire des gouvernements successifs de cette période : l'objectif affiché étant d'accroître les nombres d'expulsions et des retours dits « volontaires ». Cette politique en matière de lutte contre l'immigration dite « clandestine » a entraîné un accroissement des capacités d'hébergement des centres, passant de 1 071 places en 2004 à 1 856 en 2012 (soit une augmentation de 73 % en huit ans), principalement en métropole (1 672 places en 2012 contre 944 en 2004). Dans les territoires d'outre-mer, l'augmentation est bien moindre : 184 places en 2012 contre 124 en 2004. Ce qui n'empêche pas pour autant que le nombre annuel d'étrangers détenus en rétention administrative soit presque aussi important qu'en métropole (Figure n°5). Ceci s'explique par le fait que les recours contre les mesures d'expulsion formulés par les étrangers ne sont pas suspensifs, en conséquence les personnes séjournent pour des durées assez courtes dans ces lieux comme à Pamandzi¹⁷ sur l'île de Mayotte.

¹⁷Le centre de Pamandzi est souvent surpeuplé. Cf. l'article d'Alain Salles dans *Le Monde* du 26 juillet 2010 « À Mayotte, les clandestins en rétention ont moins

Figure n°5 : Étrangers détenus dans les CRA en métropole et en outre-mer.¹⁸

	2009	2010	2011	2012
Métropole	30 270	27 401	24 544	23 394
Outre-mer	27 699	32 880	24 009	16 595

Source : Comité interministériel du contrôle de l'immigration (2013) *Les étrangers en France (dixième rapport établi en application de l'article L.111-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)*, p. 70.

Enfin, dans les rapports du CICI, le nombre de maintenus dans les CRA est évoqué sous le terme « nombre d'arrivée », ce qui laisse entrevoir la possibilité qu'une personne puisse être « arrivée » et maintenue à plusieurs reprises. Les rapports annuels publiés par la Cimade entre 2000 et 2009 ont notamment permis d'avoir cette lecture critique de la rétention administrative en métropole (Cimade, 2010, p.89 et p.158).

d'un mètre carré par personne» [[Disponible sur Internet](#)]. Voir également la note intitulée « Le centre de rétention administrative de Mayotte : une zone de non-droit, indigne de la république » et publiée par le Réseau éducation sans frontière (RESF) - île de Mayotte [[Disponible sur Internet](#)].

¹⁸ Concernant les territoires d'outre-mer, les autorités ne mentionnent pas de chiffres pour les années qui précèdent 2009.

Les locaux de garde à vue : lieux oubliés de la rétention administrative

Concernant les chiffres relatifs aux étrangers enfermés, les autorités ont également souvent omis de présenter une

autre forme de rétention administrative : les mesures de garde à vue pour infraction à la police des étrangers, mesures dont le nombre a considérablement augmenté au début des années 2000.

Figure n°6 : Nombre de personnes mises en cause pour infraction à la police des étrangers et nombre de mesures de garde à vue (1974-2010).

Le nombre de mis en cause écroués à l'issue de la procédure policière baisse depuis 2008 et se retrouve en 2010 le niveau des années 2000 (environ 2 900). Les condamnations prononcées pour infractions à l'entrée et au séjour des étrangers à titre principal (4 053 en 2009) sont toujours à un niveau bas après une remontée de courte durée en 2002-2003 et les peines d'interdiction du territoire français prononcées (4 389 dont 724 à titre principal en 2009) sont aussi moins nombreuses.

Les tendances relevées dans le rapport 2009 du contrôle général, indiquant une intervention décroissante de la justice pénale dans la répression de l'immigration clandestine, se maintiennent donc. L'écart avec le nombre de personnes mises en cause est ainsi toujours énorme. L'essentiel du traitement de ces affaires débutant par une procédure policière relève d'un traitement administratif marqué par la persistance de faibles taux d'exécution des décisions prononcées.

Source : Aubusson de Cavarlay Bruno in *Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté (2011) Rapport annuel, Contribution : Lieux de privation de liberté en France : éléments de chiffrage*, p. 318. [\[Disponible sur Internet\]](#)

Si dans les rapports relatifs « aux orientations de la politique de l'immigration » paru depuis 2004, il est mentionné le « nombre d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière », jusqu'en 2013, il n'y était pas mentionné le nombre de gardes-à-voir suite à ces interpellations. Pour cela, il fallait regarder les statistiques de police, résultats pour la métropole diffusés par le ministère de l'Intérieur) où on constate, par exemple, qu'en 2008 « 119 761 personnes ont été mises en cause par des

services de police ou de gendarmerie pour des infractions à la police des étrangers, dont 115 499 de nationalité étrangère. L'interpellation de ces personnes a été suivie de 82 084 mesures de garde-à-voir (toutes nationalités confondues, la part des étrangers est inconnue). [...] Ce type d'infraction représente une part toujours croissante des mesures de garde à voir et il est devenu le poste le plus important (14 % du total des mesures de garde à voir en 2008). » (Aubusson B., 2009, p.262 et p.241). Soit

82 084 en 2008 contre 37 389 en 1994 (...) dont 4 324 pour une durée supérieure ou égale à 24 heures¹⁹. Suite à ces mesures de garde à vue, les autorités continuaient à enfermer les étrangers dans les mêmes lieux, mais dans le cadre d'une procédure de rétention administrative dont la durée maximale pouvait être de 48 h 00 ou 96 h 00²⁰.

Mais en 2011, deux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) – arrêts [El Dridi](#) et [Achughbabian](#) – ont précisé qu'il était désormais interdit d'emprisonner une personne pour la seule raison qu'elle est « sans-papiers », même si celle-ci n'a pas respecté son obligation de quitter le territoire. La CJUE a jugé que c'était contraire à la directive « Retour », en conséquence, les gardes à vue étaient illégales. Cette décision fut suivie par la Cour de cassation en juillet 2012. Le 1^{er} janvier 2013, le gouvernement a donc légiféré, créant **une « retenue » d'une durée maximale de 16 heures** pour les « sans-papiers » avant que ces derniers soient éventuellement transférés dans un lieu de rétention administrative.

En France, ce sont plus de 5 000 postes de garde à vue qui sont potentiellement concernés, certains d'entre eux possédant aussi des locaux de rétention administrative de façon permanente ou

temporaire : un dispositif existant depuis la fin des années 1990 mais seulement encadré par la loi à partir de 2001. Ce dispositif permet notamment de maintenir des étrangers pour des durées de l'ordre de 48 heures avant de les transférer dans des centres de rétention administrative.

(Annexe n°5 ; Annexe n°6)

Une situation qui montre que les dispositifs de la rétention administrative des étrangers et ceux de la détention relative aux affaires de droit commun ne sont pas distincts les uns des autres : il existe des liens, dans le sens où une personne peut avoir connu diverses expériences d'enfermement pour une même situation. À l'image de ce qui se passe à Chypre où le dispositif relatif à l'enfermement des étrangers a recours à l'ensemble des commissariats, à la prison de Nicosie et à un établissement destiné spécifiquement à la détention des étrangers situé à Menogeia.

¹⁹« Parmi les mis en cause, 4 023 sont déclarés "écroués" à l'issue de la phase policière de la procédure » (Aubusson B., 2009, p.262) : il y a des étrangers qui, pour avoir refusé d'être expulsés, sont condamnés à une peine de prison ferme, et des ressortissants de pays de l'UE (Français compris) qui sont incarcérés pour infraction à la police des étrangers.

²⁰Le cas échéant, le préfet décrète par arrêté préfectoral que le local de garde à vue devient un local de rétention administrative.

Photographie n°5 : La prison de Nicosie (Chypre).

Source :© Olivier Clochard, juillet 2011.

La détention sur l'île de Chypre

À Chypre, des migrants sont considérés comme des personnes « interdites »²¹ de territoire pour le seul fait d'être en situation « irrégulière ». Après avoir été arrêtées et placées en garde à vue dans un commissariat, certaines personnes peuvent être condamnées à plusieurs mois de prison ferme²². Puis, elles sont conduites soit à Menogeia, soit dans un des commissariats pour des durées allant de quelques mois à plusieurs années. Tous les étrangers, après avoir été interpellés, ne passent pas forcément par la prison.

Néanmoins, jusqu'à la construction du centre de Menogeia d'une capacité de 250

places et ouvert au début de l'année 2013, les deux seuls centres de détention – déclarés officiellement – se situaient dans la prison centrale de Nicosie (Block 9 et 10)²³. Ce type d'enfermement est apparu à la fin des années 1990, les autorités chypriotes ayant rajouté – dans des espaces identiques – une modalité d'enfermement (la rétention administrative) à celle qui existait déjà pour les étrangers en situation irrégulière (la prison). Une partie de la prison, qui occupe une ancienne salle de cinéma d'une capacité de 60 places est en effet principalement destinée aux personnes ayant commis des infractions au code des étrangers. Ce lieu, instrument de régulation et de prise en charge des immigrés « irréguliers », doit en conséquence être considéré comme un lieu de détention destiné spécifiquement aux étrangers « sans papiers ». Les centres de rétention peuvent

²¹Dans la version anglaise de la loi, le terme utilisé est celui de « *prohibited* ».

²²Les autorités peuvent par exemple reprocher à la personne d'avoir détruit sciemment ses documents de voyage ou d'utiliser des documents falsifiés ou ne lui appartenant pas.

²³Le bâtiment de Block 9 est destiné aux femmes et celui de Block 10 aux hommes. Leur capacité respective est de 20 et 67 places. Ils ont été fermés en septembre 2013.

donc être des espaces pénitentiaires. Pour les années 2008 et 2009, les effectifs des personnes étrangères enfermées à Chypre avoisinent respectivement 7 000 et 8 000.

Bien que les autres commissariats chypriotes ne fassent pas partie des lieux officiels de détention administrative, nos enquêtes et les rapports du CPT et des ONG soulignent que les grands commissariats servent aussi de substitut à la politique d'enfermement des migrants (notamment ceux de Lakatamia, Limassol, Paphos et Larnaka). Enfin, à partir des entretiens réalisés avec des migrants ayant connu une ou plusieurs expériences de détention pour défaut de document de séjour en règle, on note que les autorités utilisent d'autres commissariats de police de taille plus petite (Figure n°7) et conforte l'idée que l'analyse du confinement des étrangers ne saurait

passer sous silence ce type d'enfermement. À partir de la liste que les autorités nous ont remise en 2007 (Figure n°8) – lors de l'enquête pour le Parlement européen – on peut penser que l'ensemble des commissariats sont utilisés régulièrement à des fins de rétention.

Enfin, nous pourrions aussi ajouter l'ensemble des points d'entrée sur le territoire susceptibles de retenir temporairement des personnes en situation « irrégulière », les bateaux de la marine marchande où sont enfermés des « passagers clandestins », sans oublier la prison de la partie septentrionale de l'île où de nombreux migrants sont incarcérés pour le seul motif de ne pas avoir de documents de voyage en règle.

(Annexe n°7)

Figure n°7 : Parcours biographique.

Figure n°8 : Tableau relatif aux lieux de rétention identifiés.

n°	Lieux de rétention et région administrative	Nombre de cellules	Nombre de places	H / F / M
Nicosia Divisional Police Headquarter				
1	"Cinema" - Central Prison	1	60	H
2	Block Ten - Central Prison (men)	36	36	67
3	Block Ten - Central Prison (women)	6	17	F
4	Lykavitos Police Station	4	4	H
5	Ayios Dometios Police Station	1	1	H
6	Omorfita Police Station	1	1	H
7	Palechori Police Station	1	1	H
8	Lakatamia Police Station	3	3	F
total 1		53	123	
Larnaca Divisional Police Headquarter				
9	Central Police Station (men)	5	7	H
10	Central Police Station (women)	3	2	F
11	Oroklini Police Station	1	1	H
12	Kofinou Police Station	2	2	H
13	Athienou Police Station	1	1	H
14	Aradipou Police Station (men)	4	4	16
15	Aradipou Police Station (women)	2	2	F
16	Aradipou Police Station (minors)	2	2	M
17	Previous Famagusta Div. Police HQ	6	24	H
18	Larnaca airport	1	1	H / F
total 2		27	46	
Limassol Divisional Police Headquarter				
19	Central Police Station (men)	25	26	47
20	Central Police Station (minors)	2	2	M
21	Central Police Station (women)	8	8	F
22	Ayios Ioannis Police Station	3	3	H
23	Germasoyia Police Station	2	2	H
total 3		40	41	
Famagusta Divisional Police Headquarter				
24	Paralimni Police Station	4	4	H
25	Ayia Napa Police Station	1	1	H
26	Xilofagou Police Station	1	1	H
27	Xilotimpou Police Station	1	1	H
28	Derynia Police Station	1	2	H
total 4		8	9	
Pafos Divisional Police Headquarter				
29	Central Police Station (men)	12	12	H
30	Central Police Station (woman)	2	2	F
31	Kouklia Police Station	1	1	H
32	Polis Chrysochous Police Station	1	1	H
33	Stroumbi Police Station	1	1	H
34	Peyeia Police Station	1	1	H
35	Kelokedara Police Station	1	1	H
total 5		19	19	
Morfou Divisional Police Headquarter				
36	Eurichou Police Station	1	1	H
37	Astromeritis Police Station	1	1	H
38	Kambos Police Station	1	1	H
total 6		3	3	
TOTAL		150	241	

Chiffres obtenus ou mis à jour à partir des enquêtes de terrains

Lieux visités à 3 reprises

Lieux visités à 2 reprises

Lieux visités une seule fois

Lieux mentionnés dans les entretiens

Source : Cooperation Directorate Cyprus Police Headquarters (Human Right Office), 2007 ; enquêtes de terrains (décembre 2009, juin 2010 et juillet 2011) dans le cadre du programme Terrferme.

Photographie n°6 : Le commissariat de Legavidos à Nicosie (Chypre).

Source : © Olivier Clochard, juillet 2011.

Conclusion

Au sein de l'Union européenne, sur le plan de la détention administrative, nous avons davantage affaire à une juxtaposition de dispositifs nationaux qu'à une réelle harmonisation des dispositifs. Au-delà de la diversité des dispositifs d'enfermement pour les étrangers en situation « irrégulière », on constate que les autorités ont recours à une multitude d'autres lieux qui ne figurent pas dans les listes officielles des centres de détention administrative lorsqu'elles existent. À cela s'ajoute que de nombreux pays comme Chypre mais aussi la Suisse ou l'Allemagne dans certains *Länder*, utilisent aussi des espaces carcéraux, soit un usage des prisons qui concourt à renforcer la criminalisation de l'entrée et du séjour des étrangers sur le territoire de l'Union. En conséquence, il demeure très difficile de connaître l'ensemble des lieux d'enfermement des étrangers, et au regard du rapport de la Commission européenne paru en mars 2014, les autorités ne semblent

pas prêtes à faire la lumière sur ces situations afin, sûrement, de continuer à renvoyer plus facilement des étrangers dans leur pays d'origine.

Photographie n°7 : Le centre de Menogeia (Chypre) rappelle sous bien des aspects les centres carcéraux.

Source : © Olivier Clochard, mars 2013.

Olivier Clochard
Chargé de recherche au CNRS
(Migrinter)
et membre de Migreurop
olivier.clochard@univ-poitiers.fr

Bibliographie

Aubusson de Cavarlay, Bruno (2009) Lieux de privation de liberté en France : éléments de chiffrage, in Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *Rapport d'activité 2009*, pp. 233-273, [[Disponible sur Internet](#)].

Aubusson de Cavarlay, Bruno (2011) Lieux de privation de liberté en France : éléments de chiffrage, in Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *Rapport d'activité 2011*, pp. 303-327, [[Disponible sur Internet](#)].

Commission européenne (2014) *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique de l'Union européenne en matière de retour*, Bruxelles, COM (2014) 199 final, 36 p. [[Disponible sur Internet](#)].

Clochard, Olivier ; Martin, Marie (2010) Enjeux migratoire à Chypre, *Plein Droit*, n°87, pp. 16-19, [[Disponible sur Internet](#)].

Cimade (2010) *Centres et locaux de rétention administrative*, Rapport 2009, 215 p. [[Disponible sur Internet](#)].

Comité interministériel du contrôle de l'immigration (2011) *Les orientations de la politique d'immigration et d'intégration (septième rapport)*, 220 p. [[Disponible sur Internet](#)].

Migreurop (2009) *Atlas des migrants en Europe. Géographie critique des politiques migratoires*, Paris, Armand Colin, 144 p.

Migreurop (2011) *Aux bords de l'Europe : l'externalisation des contrôles migratoires*, Paris, Migreurope, 112 p. [[Disponible sur internet](#)].

Parlement européen (2007) *Rapport pour la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen sous la direction de l'agence Steps Consulting Social et la Cimade. Thème de recherche : Les conditions des ressortissants des pays tiers vivant dans les centres fermés et/ou ouverts ainsi que les zones de transit dans les 25 États Membres (avec une attention particulière sur les personnes vulnérables)* [[Disponible sur Internet](#)].

Annexe

Annexe n°1 : Difficile de savoir combien d'étrangers sont enfermés dans les 27 États de l'Union au cours d'une même année.

Notes :

- (1) En 2006, 8 694 étrangers ont été placés en détention ; et 927 étrangers ont été assigné à résidence, assortie d'une obligation de se présenter tous les deux jours au poste de police, pour une durée deux fois supérieure à celle de la détention. Selon le rapport du Parlement européen (2007), en 2006, sur les 2 700 demandeurs d'asile placés en détention, 1 300 l'ont été sur le fondement de la convention de Dublin II.
- (2) En 2004 et 2005 15 675 et 11 781 étrangers ont été enfermés en Espagne ; mais ces chiffres (estimations basses selon le rapport du Parlement européen) confondent les détentions administratives et celles suite à un délit pénal.
- (3) Les données concernent uniquement le centre de rétention de Metsälä.
- (4) A la fin de l'année 2006, le Detention Service recensait 1111 personnes, et en 4 ans les centres de détention ont reçu 7 178 étrangers.
- (5) Ces chiffres font référence aux nombres annuels d'expulsions forcées, inférieurs aux nombres de personnes maintenues. Selon le rapport d'Amnesty de 2008 qui cite Van Kalmthout (2007), « every year over 20,000 irregular migrants and asylum-seekers are detained in the Netherlands ».
- (6) Le rapport du Parlement européen précise que les autorités britanniques publie uniquement le nombre de personnes détenues à une date précise. Le chiffre pour le Royaume-Uni correspond aux personnes enregistrées comme ayant quitté leur lieu de détention entre janvier et septembre 2006.

Source : ©Migreurop (2009) *Atlas des migrants en Europe*, Paris, Armand Colin, 144 p.

Annexe n°2 : Moins de la moitié des étrangers maintenus en rétention administrative ont été expulsés en 2009.

Annexe n°3 : Ceuta et Melilla et autres portes « fermées » de l'Europe.

Plus de 70 % des refus d'entrée aux frontières de l'Union européenne sont attribués à des Marocains

Sources : European Commission (2010) *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Annual Report on Immigration and Asylum* ; Eurostat, base de données en ligne, 2011 ; Gadem, 2012.

Annexe n°4 ; Carte des camps.

Annexe n°5 : La généralisation des locaux de rétention administrative (LRA).

(1) Ne sont pris en compte que les locaux de rétention administrative (LRA) permanents dont les arrêtés préfectoraux sont valides au 31 décembre 2007. Les LRA qui ont un caractère temporaire, ne sont pas cartographiés.

La réglementation des étrangers maintenus dans les LRA est précisée pour la première fois dans le décret du 19 mars 2001.

● Local de rétention administrative

1. Romilly-sur-Seine
2. Chessy
3. Lons le Saulnier
4. Saint Claude

● Local de rétention administrative

● Local de rétention administrative

Les centres de rétention administratives de Nanterre et Versailles ont été déclassés en local de rétention en mars 2005.

Evolution des locaux de rétention

1. Appoigny
2. Monetau
3. Montargis
4. Orléans (Cercottes)

Source : Cimade, Centres et locaux de rétention administrative rapports annuels 2003, 2004 et 2007

© Olivier Clochard, 2008

Annexe n°6 : L'archipel de la détention.

1. Le centre de rétention administrative de Pamandzi a une capacité officielle de 60 places mais 150 à 200 personnes y sont régulièrement détenues, alors que l'article R.551.2 du Csesda mentionne que « les centres de rétention administrative (...) reçoivent, dans la limite de leur capacité d'accueil ».

2. Selon l'article R.553.5 du Csesda, les copies des arrêtés préfectoraux relatifs à la création de locaux de rétention administrative (LRA) à titre permanent ou pour une durée déterminée doivent être transmis au Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL). Or il n'en est rien. Il est en conséquence très difficile de connaître avec précision l'ensemble des LRA - qu'ils soient permanents ou temporaires - utilisés par les autorités.

3. Selon l'article R.551.3 du Csesda, « en cas d'appel de l'ordonnance du juge des libertés et de la détention (...), s'il n'y a pas de centre de rétention administrative dans le ressort de la cour d'appel où se situe le local, l'étranger peut y être maintenu jusqu'à ce que le président de la cour d'appel ait statué. De même, en cas de recours contre l'arrêté de reconduite à la frontière, s'il n'y a pas de centre de rétention administrative dans le ressort du tribunal administratif où se situe le local, l'étranger peut y être maintenu jusqu'à ce qu'il ait été statué sur le recours ».

4. Ces zones d'attente sont définies par arrêté préfectoral comme toutes les autres, par contre elles ne disposent pas de structure d'hébergement. Dans ces lieux, lorsqu'une personne est arrêtée, elle est généralement placée par les autorités dans une chambre d'hôtel (réquisitionnée par la préfecture) voire maintenue à bord des bateaux de la marine marchande dans les ports.

© Migreurop (2012) *Atlas des migrants en Europe. Géographie critique des politiques migratoires*, Paris, Armand Colin, 144 p. Carte réalisée par Olivier Clochard.

Annexe n°7 : Lieux de détention à Chypre.

De plus en plus d'étrangers incarcérés...

De nombreux étrangers interpellés (parmi lesquels il y a des demandeurs d'asile) sont détenus en prison pour entrée irrégulière, puis conduits en centre de rétention une fois la peine effectuée. À plusieurs reprises, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souligné cette situation particulièrement préoccupante.

L'augmentation du nombre de détenus à partir de 2004 – date d'entrée de Chypre dans l'UE – semble pour partie due à l'incarcération d'un nombre plus important d'étrangers arrivant sur l'île sans document légal. Une partie de ces personnes franchissent les check points établis à partir de l'année 2003 sur la ligne de démarcation.

En 2010, le taux d'occupation (par rapport à la capacité officielle) est de 150 %, soit l'un des plus importants de l'UE après ceux de l'Italie et de la Bulgarie qui sont respectivement de 153 et 157 %. Après le Luxembourg (69,5 %), Chypre possède le plus fort taux de détenus étrangers au sein de la population carcérale (59,6 %).

Source : Eurostat, International Centre for Prison Studies.

... et maintenus en rétention

1. Jusqu'en janvier 2013, les autorités chypriotes utilisaient le centre de Block 9 (pour les femmes) et celui de Block 10 (pour les hommes) - situés dans la prison de Nicosie - comme lieux de rétention administrative. Une ancienne salle de cinéma (d'une capacité de 60 places environ) dans l'espace des détenus de droits communs était également utilisée pour y emprisonner des étrangers en situation « irrégulière ».

2. Prison utilisée comme lieu de détention pour les étrangers en situation « irrégulière » (capacité indéterminée).