

PARTIE IV : LES CAS PARTICULIERS DE CENTRES ET LOCAUX DE RETENTION ADMINISTRATIVE EN OUTRE-MER

Les lieux de rétention dans les régions d'outre-mer les plus exposées à l'immigration irrégulière ont été intégrés dans l'enquête, à Mayotte et en Guyane.

I. LE DISPOSITIF DE RETENTION ADMINISTRATIVE A MAYOTTE

A. LES CARACTERISTIQUES PARTICULIERES DE MAYOTTE

Mayotte est une collectivité d'outre-mer à caractère départemental, dotée d'un conseil général, et d'une administration décentralisée, en place depuis le 1er avril 2004. Le référendum du 29 mars 2009 sur la départementalisation et son résultat positif devrait permettre au nouveau statut d'entrer en vigueur à la date prévue, en 2011. Toutefois, la mise en œuvre progressive de la départementalisation nécessitera des réformes et des investissements de l'Etat¹⁵.

La collectivité est soumise à une croissance démographique très rapide. L'immigration légale vers Mayotte est de faible importance comparée à la place prise par l'immigration clandestine, qui provient principalement de l'Union des Comores et qui serait proche de 60 000, soit environ 40% de la population mahoraise officielle¹⁶. La prédominance d'une immigration originaire des Comores, en particulier de l'île d'Anjouan, découle naturellement de la proximité géographique de cet État et de l'écart de richesse relative.

B. UNE LEGISLATION D'EXCEPTION

Les personnes sont reconduites très rapidement, souvent en moins de 36 heures. L'Etat des Comores vérifie si les personnes expulsées sont réellement des ressortissants comoriens. Il n'y a pas en revanche de laissez-passer consulaire, ce qui supprime le délai d'obtention de ce document.

Les dispositions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers à Mayotte ne dépendent pas du Ceseda mais de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000.

Outre les conditions de circulation (article 8), les principales dispositions concernant l'objet du contrôle portent sur :

- l'exécution d'office de la mesure d'éloignement par l'administration (article 35), sans recours suspensif. Les personnes sous le coup d'une mesure d'éloignement sont généralement conduites au CRA, mais certaines sont aussi directement conduites au point d'embarquement du bateau en partance pour l'île d'Anjouan.

- la durée de la rétention administrative, qui peut aller jusqu'à 16 jours au lieu de 32 jours et se décompose en cinq jours sur décision administrative (au lieu de deux en métropole), sept jours maximum suite à une décision du JLD, et 4 jours suite à une nouvelle saisine du juge, « *en cas d'urgence absolue et de menace d'une particulière gravité pour l'ordre public, ou lorsque l'impossibilité d'exécuter la mesure d'éloignement*

¹⁵) Rapport d'information de la commission des lois du Sénat N° 115 sur « la départementalisation de Mayotte » du 27 novembre 2008

¹⁶) Données INSEE avril 2009

résulte de la perte ou de la destruction des documents de voyage de l'intéressé, de la dissimulation par celui-ci de son identité ou de l'obstruction volontaire faite à son éloignement».

C. LE CENTRE DE RETENTION ADMINISTRATIVE DE PAMANTZI

1. L'organisation du centre

Une note de service de septembre 2007, portant réorganisation de la direction de la PAF, prévoit la création d'une division éloignement qui comprend trois unités : le centre de rétention administrative (35 personnes), le service du Fichier Automatisé des Empreintes Digitales (deux personnes), la cellule éloignement (trois personnes).

Le chef du centre est nommé par arrêté du préfet sur proposition du directeur de la police aux frontières (DPAF). Il est rattaché hiérarchiquement au DPAF et fonctionnellement au préfet.

Sous l'autorité d'un policier du corps d'encadrement et d'application, le CRA est composé de six brigades de roulement (trois de jours à sept personnels et trois de nuits à sept personnels).

2. Une régularisation juridique du LRA puis du CRA très tardive

Alors qu'il existait depuis au moins 1996, le local de rétention administrative temporaire situé route nationale à Pamantzi a été officiellement créé par arrêté préfectoral du 19 novembre 2002.

Alors que l'article 55 du décret du 17 juillet 2001 prévoyait la création d'un CRA à Mayotte par arrêté conjoint des ministres de la justice, de l'intérieur, de la défense et des affaires sociales, il a fallu attendre l'arrêté ministériel du 19 janvier 2004 pour que le LRA devienne officiellement un centre de rétention administrative, qu'un règlement intérieur soit édicté et qu'un registre de rétention soit mis en place.

Toutefois, comme il le sera montré infra, les conditions de vie et l'exercice des droits se rapprochent – dans la réalité – du fonctionnement d'un LRA et non d'un CRA.

Les articles 62 et 63 du décret susmentionné de 2001 prévoient que « lorsque les circonstances de temps ou de lieu font obstacle au placement immédiat d'un étranger qui est l'objet d'une mesure dans l'un des centres, l'intéressé peut être placé en rétention dans d'autres locaux qui peuvent être ouverts de manière temporaire lorsque les besoins n'exigent pas leur ouverture permanente ».

Or, la décision de créer un LRA en 2002 contrevenait à ce texte puisque d'une part un CRA aurait pu être créé mais aurait nécessité un arrêté ministériel, des conditions de vie et la garantie de droits plus importantes et d'autre part, le caractère permanent de son fonctionnement n'était pas à démontrer compte tenu du nombre élevé d'étrangers en situation irrégulière placés.

3. Les actions d'information, de soutien moral et l'exercice des droits des retenus ne sont pas dispensés

Les dispositions de l'article 58 du décret n°2001-635 du 17 juillet 2001 pris pour l'application de l'ordonnance du 26 avril 2000 prévoient que « les étrangers maintenus dans un centre de rétention bénéficient d'actions d'accueil, d'information, de soutien moral et psychologique et, le cas échéant, d'aide pour préparer les conditions matérielles de leur départ. L'association à caractère national avec laquelle une convention a été passée peut concourir aux actions et à l'aide définies à l'alinéa précédent. En outre, le représentant du gouvernement peut passer une même convention avec une association locale ayant pour objet la défense des droits des étrangers ».

Les dispositions du décret spécifique à Mayotte ne prévoient donc qu'une simple possibilité pour l'Anaem et la Cimade d'être représentées à Mayotte, contrairement à la réglementation applicable dans les CRA de métropole et dans les DOM. Cette possibilité n'a pas été retenue puisque ni l'Anaem, ni la Cimade sont présentes en permanence au CRA. Celui-ci ne fait pas d'ailleurs partie du marché d'accompagnement juridique dans les lieux de rétention.

En application du dernier alinéa de l'article 58 du décret n°2001-635 du 17 juillet 2001, le représentant de l'Etat a habilité l'association locale « Tama » depuis le mois de mai 2008 à intervenir au CRA. Or cette association agit seulement en matière de regroupement familial des mineurs abandonnés et non de défense des droits des retenus.

La Cimade est intervenue plusieurs fois dans le CRA sur demande de familles dans le cadre de visites aux retenus et non d'une présence officielle dans le cadre d'une habilitation.

En février 2008, la Cimade a demandé au ministre de l'immigration et au préfet de Mayotte l'habilitation de quatorze bénévoles. La réponse, qui n'est parvenue que mi janvier 2009, autorise cinq bénévoles à intervenir au CRA compte tenu « de sa taille et de son activité ». Or justement, le nombre de retenus transitant par le centre et l'activité en flux tendu impliquerait un nombre plus élevé de représentants de la Cimade qui de plus ne disposent pas de local spécifique pour recevoir les personnes retenues.

4. Le règlement intérieur du CRA n'est pas appliqué pleinement

Le règlement intérieur mentionné à l'article 2 de l'arrêté du 19 janvier 2004 précisant les conditions d'application des articles 55, 59, 61 du décret n°2001-635 n'est pas appliqué pleinement.

Le registre de rétention prévu à l'article 3 comprend bien les mentions suivantes imprimées à l'aide d'un tampon en langue française et shimaore: "je reconnais avoir été informé que je peux bénéficier d'un interprète, d'un médecin, d'un conseil, que je peux communiquer avec mon consulat et une personne de mon choix et que j'ai reçu communication du règlement intérieur" mais :

- certaines notifications ne font pas apparaître la signature des personnes placées en rétention (par exemple 19 retenus le 15 janvier 2009). La présence de simples croix ou doubles traits est logique lorsque le retenu ne sait pas écrire, mais mériterait une annotation particulière de la part de l'autorité chargée de tenir le registre ;

- la mention « refus de signer sur le registre de rétention » prévue n'est pas systématique ;

- il n'est pas mentionné que les retenus sont susceptibles de déposer une demande d'asile dans les cinq jours après l'arrivée au CRA (cette possibilité leur a été précisée au moment de la notification de l'APRF) ;

- enfin, l'heure de notification de l'APRF ne figure pas sur le registre de rétention. Cette omission est une grave anomalie procédurale qui constituerait une nullité de procédure en cas de saisine du JLD. Des directives ont été données par le directeur de la PAF pour y remédier. Ainsi, il est prévu que les services interpellateurs remettent une photocopie du PV de notification de l'APRF au CRA lors de l'arrivée du retenu.

Le dépôt de sommes d'argent, objets de valeur au service d'accueil du CRA prévu à l'article 6 est mentionné sur le registre de fouille qui fait l'objet d'un émargement contradictoire lors du dépôt mais pas systématiquement lors de la réintégration des valeurs.

Les nécessaires de couchage et de toilette (un savon) prévus à l'article 8 sont sommaires et pas toujours distribués (nattes en nombre insuffisant en cas d'affluence).

Les cabines téléphoniques mentionnées à l'article 14 n'ont été mises en place qu'en 2008 et encore, un seul appareil a été installé.

L'action des personnels de l'Anaem en matière de récupération de bagages ou de clôture des comptes prévue à l'article 17 n'est pas assurée.

Le local prévu pour les visites (familles, avocats, consuls) à l'article 18 vient d'être créé. Les visites se déroulent au poste d'arrivée des retenus, sans aucune confidentialité.

Les possibilités offertes aux retenus de bénéficier de conseils ou de soutien prévues à l'article 20 ne sont pas enfin ouvertes pour les raisons développées supra, l'absence au CRA de représentants de l'Anaem et de la Cimade.

5. Des conditions matérielles dégradantes qui n'ont jamais fait l'objet d'un arrêté ministériel pourtant prévu

Selon l'article 69 du décret susvisé n°2001-635, les conditions matérielles de rétention et la liste des équipements nécessaires à l'hébergement des retenus au CRA de Mayotte doivent faire l'objet d'un arrêté conjoint des ministres chargés des affaires sociales, de l'intérieur et de la défense et, selon l'article 70, le CRA doit être mis en conformité avec les dispositions de l'article précité dans un délai de 3 ans suivant la publication de ce décret.

Or, l'absence de cet arrêté et le non respect – ipso facto – de normes à l'échéance du 11 juillet 2004 conduit à une situation matérielle préoccupante :

- le CRA est composé de trois pièces : l'une d'environ 60 m² est réservée aux femmes, une autre est allouée aux hommes et mesure environ 50 m², une troisième pièce vide sert aux "regroupements" avant les départs ;
- il n'y a pas de lits, les personnes retenues dorment soit à même le sol, soit sur des nattes parfois lavées au karcher en même temps que le sol. Ces équipements étaient lors de la visite de la Cour en nombre trop réduit par rapport à l'effectif. Selon la préfecture, des nattes en nombre suffisant ont été récemment commandées ;

- il n'y avait pas, lors de la visite de la Cour, d'espace pour les enfants (pas de table à langer, pas de lit pour bébé, pas de jeux) en dépit du nombre élevé d'enfants retenus, y compris en bas-âge. Selon la préfecture, un espace de jeu a été créé récemment, mais détruit en moins de 15 jours ;
- aucune lumière naturelle ne pénètre dans les pièces ;
- les repas sont pris à même le sol, dans un plat commun, sans couverts. Ils sont constitués de riz et d'un peu de viande, ne comprennent ni entrée, ni dessert, pour un prix élevé pour la région (4,50 €/repas/retenu). Ce même constat a été fait par les services de la direction des affaires sanitaires et sociales. Selon le DGPN, la création depuis la visite de la Cour d'un réfectoire et d'une cuisine permet que les repas soient dorénavant pris à table, avec des assiettes et des couverts ;
- le nettoyage des pièces théoriquement assuré deux fois par jour laisse à désirer ;
- il n'y a pas de système anti-moustique ;
- il n'y a pas de cour de promenade ;
- les toilettes et les douches sont communes aux hommes, femmes et enfants. Les mauvaises odeurs circulent dans le CRA car les sanitaires ne sont pas isolés. Selon le DGPN, et depuis le passage de la Cour, la séparation entre les hommes et les femmes a été effectuée pour les douches ;
- aucun exercice de sécurité incendie n'a été réalisé depuis 2006. En cas d'incendie au milieu du CRA qui condamnerait l'entrée et les sorties, les deux salles « hommes » et « familles » qui ne disposent pas de sorties extérieures, ni de fenêtres constitueraient des zones closes.

Certes, ces derniers mois, des travaux ont été réalisés en vue d'améliorer les conditions de rétention : la création d'une infirmerie en avril 2008 (162 000 € pris en charge par la DASS), des sanitaires et des douches pour les femmes et enfants, un réfectoire, mais la capacité du CRA n'a pas évolué.

Saisie en décembre 2007 par deux parlementaires suite au naufrage d'un kwassa-kwassa provoqué par sa collision avec une vedette de la PAF au large de Mayotte, dans la nuit du 3 au 4 décembre, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) a rendu un rapport le 15 avril 2008.

Dans son rapport, la CNDS, qui avait visité le CRA lors de son enquête estime que « le centre de rétention administrative de Mayotte est indigne de la République, sa capacité théorique doit être respectée comme c'est le cas dans les centres de rétention administrative en métropole. La construction d'un nouveau centre annoncée depuis près de dix ans s'impose dans les plus brefs délais. Les conditions de vie au centre de rétention administrative de Mayotte portent gravement atteinte à la dignité des mineurs retenus." De plus, la commission demande que les mineurs "ne soient plus placés en rétention dans l'actuel centre", conformément à la réglementation française et internationale en vigueur.

6. Un taux d'occupation irrégulier mais souvent en très net dépassement

Les chiffres présentés infra montrent que le CRA est très nettement sous-dimensionné eu égard au nombre parfois très importants de retenus (jusqu'à plus de 200).

Tableau n° 19 : Occupation du CRA de Mayotte en 2008

	Janv	Févr	Mars	avril	mai	juin	Juil.	aout	sept	oct	Nov	déc
Nombre de retenus	2103	2010	2414	394	2864	1873	2007	1506	2126	2697	3000	1786
Taux moyen journalier	68	69	78	13	92	62	67	49	71	87	100	58

Source : Cour des comptes à partir des données transmises par la DPAF

Ce tableau montre que le taux moyen journalier mensuel fluctue beaucoup et dépasse huit mois sur douze la capacité prévue de 60 places. Ce taux moyen comprend de très grandes amplitudes d'occupations journalières: ainsi, au cours de l'année, le CRA a dépassé le nombre de 100 retenus pendant 80 jours dont 26 au-delà de 140 retenus. Ce constat, malheureusement bien connu et depuis plusieurs années, a conduit le préfet et le DPAF à mettre en œuvre deux actions :

- d'une part, réaliser une fluidité maximale des reconduites en gérant le mieux possible les différents vecteurs aérien et maritime afin que les retenus ne restent pas plus de 36 heures au CRA. Ainsi, la société de gestion de transport maritime (SGTM) assure une liaison quotidienne à bord du Marie Galante et la compagnie aérienne Comores Aviation assure trois liaisons hebdomadaires. Ces moyens sont parfois suppléés ponctuellement par un autre bateau et par un avion de la compagnie « Inter Îles » ;

- d'autre part, effectuer des travaux d'amélioration des conditions de vie et d'hygiène en attendant la création d'un centre de 140 places. Ainsi, près de 155 000 € ont été mis en place par la DAPN en 2008.

7. Des projets immobiliers d'extension ou de création plusieurs fois annoncés

La surpopulation du CRA est un phénomène récurrent depuis près de dix ans mais qui s'est nettement accéléré depuis la mise en œuvre d'une politique de lutte contre l'immigration irrégulière plus ferme. Sur la base d'une durée moyenne de rétention de 2,5 jours, le nombre moyen de retenus est de 116 par jour sauf circonstances particulières avec des pointes à plus de 200.

Lors de leurs visites à Mayotte, les différents ministres de l'intérieur et secrétaires d'état à l'outre-mer ont annoncé des mesures afin d'améliorer les conditions de vie des retenus. Force est de constater que les travaux immobiliers nécessaires ont certes fait l'objet d'études techniques, de schéma directeur mais que les financements n'ont pas été prévus.

En 2008, confronté à diverses pressions et à la nécessaire mise aux normes d'un service de l'Etat maintes fois jugé « indigne de la République », un premier financement a été débloqué par la DAPN afin de réaliser des travaux d'urgence à partir de l'emprise actuelle.

Concernant le futur CRA, son implantation est maintenue sur Petite Terre où se trouvent déjà les locaux de la direction de la PAF (dont l'actuel CRA), le port et l'aéroport. Sa capacité in fine serait de 140 places. Il est prévu de construire d'abord 60 places qui constitueraient une première tranche. Les 60 places actuelles seraient alors maintenues avec des aménagements légers en attendant la seconde tranche de 80 places qui serait ensuite réalisée en 2010-2011. Ces constructions seront combinées à celles des locaux de la direction de la PAF et d'une zone d'attente de dix places.

Les arbitrages de la réunion interministérielle du 3 octobre 2008 sur la construction du CRA de Mayotte ont conduit aux conclusions suivantes : en 2008, 2 M€ (acquisition du terrain), en 2009, 3 M€ dont 2 M prévus – la différence sera financée par le MIOMCT ; en 2010 : 6 M€ dont 4 M prévus – la différence sera cofinancée par le MIINDS et le MIOMCT ; en 2011 : 9 M€ dont le cofinancement est à prévoir par les deux ministères.

La construction d'un CRA de 140 places devrait améliorer nettement la situation matérielle des retenus mais ne règlera pas le problème du dépassement de 140 retenus, situation qui s'est produite 26 jours en 2008. Pour répondre à cette situation et puisque la capacité des vecteurs aériens et maritimes de reconduites aux Comores est aujourd'hui optimal, la préfecture devra libérer davantage d'étrangers en situation irrégulière ou émettre à leur encontre plus d'APRF sans maintien en rétention.

D. UN NOMBRE ELEVE DE RECONDUITES EFFECTIVES

La problématique des reconduites à la frontière à Mayotte est atypique. 98% des étrangers reconduits viennent de l'île d'Anjouan (70 kms de Mayotte), 1,5% de Grande Comores, 1,4% en provenance de Madagascar et enfin, 0,1% de l'île de Mohéli.

Tableau n° 20 : Bilan des reconduites

	2006	2007	2008
Sécurité publique	4753	3419	3354
Gendarmerie	4960	4483	5057
PAF	3638	6638	6893
Sortants de prison Majicavo – ITM	141	169	285
TOTAL APRF pris et ITM	13492	14709	15589
Retraits APRF par préfecture (santé, enfant de nationalité française, attaches familiales, fermeture frontière à Anjouan..)	229	649	1598
TOTAL APRF exécutés	13263	14060	13991
Mineurs	2742	1690	2966
TOTAL ESI reconduits	16005	15750	16957

Source : préfecture de Mayotte

Les dispositions réglementaires spécifiques et la disponibilité des vecteurs de reconduite aériens ou maritimes, permettent d'obtenir un taux élevé d'exécution des APRF. Mais les interpellations nombreuses d'étrangers en situation irrégulière se répercutent sur la situation du CRA, sous-dimensionné avec une capacité d'accueil théorique de 60 places, comme de la maison d'arrêt de Majicavo où sont retenus les passeurs.

II. LE DISPOSITIF DE RETENTION ADMINISTRATIVE EN GUYANE

Le CRA de Cayenne et le LRA de Georges de l'Oyapock sont gérés par la PAF. Il n'y a pas de centre ou local de rétention administrative dans l'ouest guyanais.

A. LES CARACTERISTIQUES PARTICULIERES DE LA GUYANE

La Guyane est le plus vaste département d'outre-mer (86 504 km²) et est une des régions du monde où l'accroissement démographique est le plus fort. La population étrangère est estimée aujourd'hui à environ 62 000 personnes, soit de 25 à 30 % du total. Le nombre de personnes en situation irrégulière présentes sur le territoire serait d'environ 20 000.

La pression migratoire est due à la situation géographique du pays, la faible densité et la répartition de la population, et à la différence de richesses entre la Guyane et les pays voisins.

B. LES SPECIFICITES JURIDIQUES

Outre des dispositions sur les contrôles d'identité, la Guyane est soumise à des règles spécifiques pour faciliter l'exécution des mesures de reconduite. Le recours contre un arrêté de reconduite à la frontière n'est pas suspensif.

Le dispositif de rétention est juridiquement non stabilisé et le dispositif de centre et de locaux administratifs a été modifié à plusieurs reprises depuis 2005.

Dans le cadre du décret n° 2001-236 du 19 mars 2001, le CRA de Cayenne Rochambeau figure dans les deux arrêtés des 24 avril 2001 et 20 avril 2005 fixant la liste des CRA.

Le décret n° 2005-617 du 30 mai 2005 fixe de nouvelles normes et son article 24 précise que « *les lieux de rétention administrative doivent satisfaire aux normes prévues aux articles 13, 14 et 15 au plus tard le 31 décembre 2006* ». Dans les différents arrêtés fixant la liste des CRA pris dans la deuxième partie de 2005 et en 2006, le CRA de Cayenne continue donc de figurer, même s'il n'est pas aux normes.

Ce n'est que par l'arrêté interministériel du 15 mars 2007 (publié le 22 mars 2007) que le CRA de Cayenne est sorti de la liste, les travaux de mise aux normes ne faisant que commencer. Le préfet en tire les conséquences par un arrêté préfectoral du 28 mars 2007, qui crée un local de rétention administrative à la place de ce CRA.

Deux anomalies sont donc à signaler :

- entre le 1^{er} janvier et le 22 mars 2007, le centre de Cayenne est resté sous le statut de CRA alors qu'il n'en remplissait plus réglementairement les conditions ;
- entre le 22 et le 28 mars 2007, le centre n'a plus aucune existence juridique, puisqu'il n'est plus un CRA, mais pas encore un LRA.

A la suite de travaux importants de mise aux normes, le centre redevient un CRA en étant explicitement répertorié dans l'arrêté interministériel du 21 mai 2008.

S'agissant des LRA, un arrêté préfectoral n° 1736 en date du 17 août 2005 a érigé trois locaux de rétention administrative, les postes de police aux frontières dans l'aéroport de Cayenne, de Saint-Laurent et de Saint-Georges.

Le local de Saint-Laurent a été supprimé par arrêté n° 772 du 2 avril 2008. Celui de l'aéroport de Cayenne ne semble pas l'avoir été formellement, mais il n'est pas répertorié dans la liste des LRA.

C. LE CRA DE CAYENNE ROCHAMBEAU

Le CRA de Cayenne Rochambeau est situé à quelques kilomètres de l'aéroport de Cayenne. Il est composé d'un bâtiment, avec une partie datant de 1995 et une partie construite en 2008, ainsi que de quatre bungalows pour le service médical, un bureau et deux vestiaires. Sa capacité est de 38 places.

1. Les caractéristique du centre et de son fonctionnement

a. La rénovation immobilière

Le centre a été totalement mis aux normes par des travaux engagés depuis deux ans, et il donne l'impression aujourd'hui d'être quasiment neuf. Ceux-ci ont été effectués à partir de mai 2007, la levée des réserves ayant eu lieu en juin 2008, pour un coût total de 1 660 121 € (94 976 € en 2006, 482 940 € en 2007, 1 146 031 € en 2008).

Le bâtiment connaît beaucoup de malfaçons, avec des pannes régulières. L'entretien des bâtiments a coûté 18 534 € en 2008. Ceci correspond notamment aux petites réparations (serrurerie, électricité,...) et à la remise en état à la suite de dégradations.

Le bâtiment est très compliqué à surveiller, avec beaucoup d'angles morts. Ceci ne justifie pas la redondance que constituent deux locaux de vidéosurveillance, un premier à l'entrée de la première enceinte (à l'intérieur de laquelle figurent les bureaux, la salle d'identification et deux salles de garde à vue) et un deuxième à l'entrée du CRA lui-même. Cette situation absurde entraîne la nécessité d'un doublement du personnel affecté à cette tâche. Selon la préfecture, des travaux ont été effectués depuis la visite de la Cour pour mettre fin à ce système.

b. Le fonctionnement du centre

Le centre dispose d'un règlement intérieur conforme aux règles applicables en la matière.

Il peut accueillir les femmes et une partie du centre peut être isolée dans ce but. La configuration des lieux exige cependant dans ce cas que plusieurs chambres (celles réservées aux femmes) ne soient pas utilisées. C'est pourquoi le chef de centre a décidé, lors de la venue de femmes, de ne pas mettre en place cette séparation mais de leur réserver des chambres fermées la nuit et de permettre de jour une libre circulation des hommes et des femmes dans les parties communes. Cette formule permet d'améliorer la capacité de remplissage mais pose des problèmes de principe (cf. supra la partie sur les CRA) et peut être le cas échéant source d'incidents. Selon le DGPN, des travaux ont été faits depuis le passage de la Cour (pose d'une porte anti-panique permettant d'isoler sans enfermer) afin de régler le problème.

Le centre n'est pas autorisé à accueillir les familles. Pendant la période où il a été reclassé en LRA, il a, à une occasion, le 9 janvier 2008, accueilli plusieurs familles en même temps, ce qui a fait l'objet d'une saisine de la CNDS (saisine 2008-9 bis). Il est vrai que, dans l'état actuel de la réglementation, l'accueil des familles en LRA n'a pas à faire l'objet d'une autorisation explicite et n'est donc pas formellement interdit, ce qui est paradoxal.

En tout état de cause, ce cas particulier, et la situation actuelle d'absence de structure de rétention pour les familles justifient une réglementation complémentaire. Celle-ci pourrait prévoir l'interdiction de placement dans un LRA permanent et l'obligation, dans ce seul cas particulier de la rétention des familles en l'absence de CRA adapté pour les héberger, d'utiliser des chambres d'hôtel à titre de LRA temporaire.

Les retenus ne disposent pas d'armoires ni d'oreillers. Ils peuvent demander le nettoyage de leurs effets personnels, qui est effectué dans la journée.

La restauration est assurée dans une salle spécifique, les plats étant donnés par un passe-plat depuis la cuisine. Une insatisfaction récurrente existe sur le travail du personnel de restauration, salarié de la société Sogri, en particulier en ce qui concerne l'hygiène.

Suite au départ du salarié qui y exerçait la mission, en septembre 2008, la Cimade est représentée par six bénévoles présents ponctuellement. Une salariée a été embauchée en janvier 2009 et a commencé son intervention quotidienne dès réception de son habilitation le 11 février 2009, soit après la visite de la Cour.

Selon le responsable de l'Anaem, la perspective de reconduite n'entraîne pas de tensions particulières compte tenu de la brièveté du séjour et, certainement, de la facilité avec laquelle les personnes concernées pourront le moment venu revenir sur le territoire. La seule vraie demande des retenus est d'ailleurs d'être reconduits à la frontière et non plus loin.

S'agissant des problèmes de santé dans le centre, une convention a été conclue le 11 septembre 2006 entre le directeur du centre hospitalier et le directeur adjoint de la DDASS, afin de définir le dispositif sanitaire applicable. Un praticien hospitalier est mis à disposition du centre cinq jours sur sept, accompagné de trois infirmières dont l'une à temps partiel. Des discussions seraient en cours pour élargir aux week-ends la présence médicale au centre.

c. Les incidents

Deux évasions ont eu lieu en 2006 et 2007. Elles ont nécessité un renforcement des clôtures.

Le registre d'entrée et de sortie est correctement tenu, avec quelques oublis. Un registre des incidents n'a été mis en place que depuis la visite de la CNDS en décembre 2008. Le registre de mise à l'écart n'est en place que depuis le 13 janvier 2009, soit quelques jours avant la visite du rapporteur de la Cour. Selon le responsable du CRA, les incidents sont rares et il n'y a eu pratiquement jamais de mise à l'écart (prévue dans les salles de garde à vue, qui bénéficient à l'intérieur d'équipements sanitaires) mais cela n'a pas pu être vérifié.

En septembre 2008, une affaire de viol impliquant un fonctionnaire de police a éclaté. Elle est en cours d'instruction. Plusieurs autres incidents ont impliqué des fonctionnaires de police ces dernières années, comme en témoigne la liste des sanctions : en 2006, une lettre de mise en garde à un brigadier chef ; en 2007, deux blâmes, un passage

en conseil de discipline, un avertissement à un commandant et trois gardiens ; en 2008, quatre lettres d'avertissements et un blâme à cinq gardiens. L'existence de plusieurs incidents impliquant des fonctionnaires justifie qu'une attention plus grande soit apportée à la composition du personnel et à sa formation (cf. infra).

2. L'organisation administrative et les moyens

a. L'organisation du centre

Elle fait l'objet d'une note régulièrement mise à jour, la dernière actualisation datant du 8 septembre 2008. L'effectif comprend six unités : un secrétariat, un greffe, une unité de garde, une unité de transfert, une brigade d'éloignement et un service général.

Le chef de centre est nommé par arrêté du préfet de Guyane sur la proposition du directeur départemental de la PAF. Il est donc rattaché hiérarchiquement à ce directeur est fonctionnellement au préfet qui le nomme. Il est le supérieur hiérarchique de l'ensemble des personnels de police présent dans le centre.

La cellule éloignement est en charge de ce qui fait une partie des tâches dévolues en métropole au bureau éloignement de la PAF (Burel), c'est-à-dire la gestion des trajets et des éventuelles escortes du CRA vers le pays d'origine.

b. S'agissant du personnel

Le tableau du personnel s'occupant de la garde sur la période 2006-2008 figure ci dessous.

Tableau n° 21 : Personnel de garde du CRA de Cayenne Rochambeau

	01/01/2006	01/01/2007	01/01/2008
Commandement	2	2	2
Encadrement et application	29	27	31
Administratif et technique	1	2	2
Adjoint de sécurité	4	5	10
Total	36	36	45

Source : CRA Cayenne

Si on ajoute le personnel d'escorte (quatorze personnes), de la cellule éloignement et l'unité d'identification, le CRA mobilise, début 2009, 65 fonctionnaires.

Le nombre de vacataires est en forte augmentation. Le chef de centre multiplie les notes de service mais reconnaît l'insuffisante formation du personnel. Celle-ci ne fait pas l'objet d'un plan cohérent et d'un suivi précis. Les formations initiées en 2008 ont été très spécifiques et en nombre limité (formation d'escorteurs par voie aérienne pour 43 fonctionnaires, outils informatique, lutte contre l'incendie).

c. Les véhicules

Le centre est doté de quatre véhicules, trois d'entre eux servent pour les escortes ou les présentations aux différentes juridictions. De plus des véhicules des services extérieurs comme ceux de Saint Laurent et Saint Georges peuvent servir aussi aux escortes des personnes éloignées venant du CRA.

3. **L'organisation budgétaire et l'évolution des crédits**a. Le budget de fonctionnement et son évolution

Les évolutions du budget sont récapitulées dans le tableau ci-dessous. Certaines évolutions de 2007 et 2008 comme par exemple l'augmentation des frais de nettoyage, s'expliquent par le paiement sur 2008 de factures 2007. D'autres, comme la diminution des travaux d'entretien en 2008 par rapport à 2007, s'expliquent par les travaux de mise aux normes effectués au premier semestre 2008.

Tableau n° 22 : Budget de fonctionnement du CRA de Cayenne Rochambeau

	2006	2007	2008
Restauration			118 109
Nettoyage, blanchisserie, hygiène	45 687	78 092	93 679
Hébergement (hôtel)			182
Laissez passer, photographies		162	121
Mobilier, petit équipement, entretien	60 788	61 355	46 775
Téléphonie	6 282	541	9 196
Fluides, EDF	14 293	18 511	19 691
Autres	47 867	16 350	21 001
Total	174 913	174 998	308 759
Transport			1 021 231
Total (avec transport)	174 913	174 998	1 329 990

Source : SATPN Guyane

Le seul marché spécifique concernant le CRA, hors transport, concerne la restauration. Il a été signé en février 2005 avec l'entreprise Sogri pour une durée de 12 mois reconductible deux fois. Aucune décision de reconduction n'a été présentée. Après un nouvel appel d'offre, dont les conditions de mise en concurrence ont été vérifiées, un nouveau marché a été signé le 9 juin 2008.

b. Un marché pour le nettoyage est en cours de préparation.

Il convient enfin de noter qu'en 2008 des frais d'hôtel pour deux nuits à Paris à hauteur de 182 €, figurent sur le budget transport dont l'objet (réunion à la DCPAF) ne relève pas du fonctionnement du centre.

c. La procédure et les imputations budgétaires

Un projet de budget primitif est élaboré par la DDPAF en se basant sur le niveau de consommation des crédits de l'année précédente. Cet exercice est délicat car une partie des dépenses dépend du taux de remplissage du centre et du nombre de reconduites.

En début d'année, la DAPN via le SATPN délègue des crédits. Une demande de délégation complémentaire est effectuée en général au début du deuxième semestre. Pour ce budget, il n'y a donc pas d'étape de dialogue de gestion d'autant plus que le chef de centre n'est pas ordonnateur.

En 2006 et 2007, les services de la préfecture géraient le budget de la restauration et des transports sur le programme 303, le SATPN étant chargé des autres lignes budgétaires imputées en totalité sur le budget de la PAF. Depuis 2008, le SATPN a repris en charge la gestion de l'intégralité du budget, sans modification des imputations budgétaires.

Il est anormal que seules les dépenses de restauration soient imputées sur le programme 303, et non l'ensemble des dépenses de fonctionnement du CRA. Cette situation peut à la rigueur s'expliquer, sans se justifier, par le statut de LRA que le centre a eu entre mars 2007 et mai 2008. A l'inverse, au sein du budget de fonctionnement, figurent des dépenses qui, selon les règles budgétaires en vigueur, devront rester sur le budget de la PAF (par exemple dans les dépenses diverses en 2008 l'entretien de véhicules pour 2 677 €).

4. Les données sur l'activité du CRA

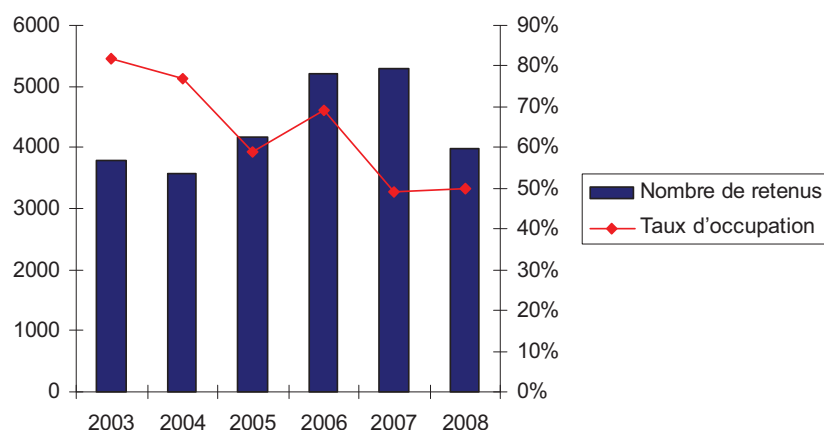
Les graphiques ci-joint récapitulent l'activité, le taux et la durée d'occupation et les résultats du CRA.

a. L'occupation

Le faible nombre de retenus en 2008 s'explique par la limitation du centre dans la première partie de l'année à cause des travaux. Au cours de cette phase, la capacité du LRA/CRA a été de 20 places du 21/01 au 15/03/2008, 16 places du 15/03 au 22/04/2008 et 26 places du 22/04 au 02/09/2008, date du passage à la capacité maximale soit 38 places.

Le faible taux d'occupation en 2007 et 2008 s'explique par la transformation en LRA (mars 2007 – mai 2008), qui interdisait sauf cas particuliers des séjours de plus de 48 heures.

Guyane : occupation du CRA de Cayenne depuis 2003¹⁷

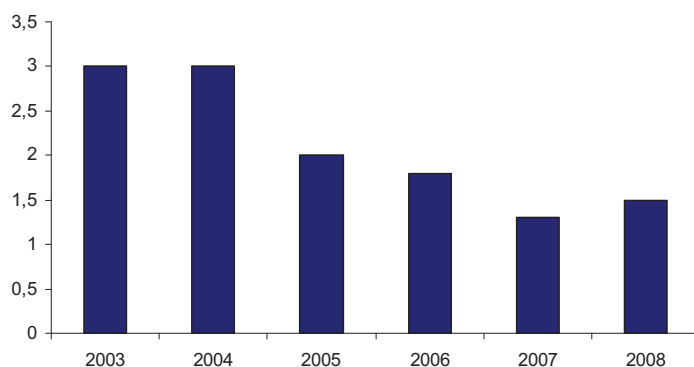


Les services interpellateurs et la préfecture n'ont pas de connexion informatique avec le CRA pour savoir si des places sont libres. Le responsable du CRA se borne à avertir la préfecture lorsque le centre est plein. Cette situation gêne la gestion quotidienne, et favorise les comportements de précaution des responsables du centre qui peuvent souhaiter se garder une marge de manœuvre pour tel ou tel service, par exemple lorsque une opération d'une certaine ampleur est prévue. Le responsable de la gendarmerie en Guyane a ainsi indiqué que le CRA refusait parfois des personnes amenées par les gendarmes alors que le centre n'était pas plein.

b. la durée de séjour

La durée maximum de séjour a été en 2008 de dix-sept jours (un ressortissant chinois), mais ce genre de cas est très rare. Pendant la période où le centre a eu le statut de LRA, la durée moyenne de rétention est restée inférieure à deux jours.

Guyane : nombre de jours passés par retenu au CRA de Cayenne¹⁸



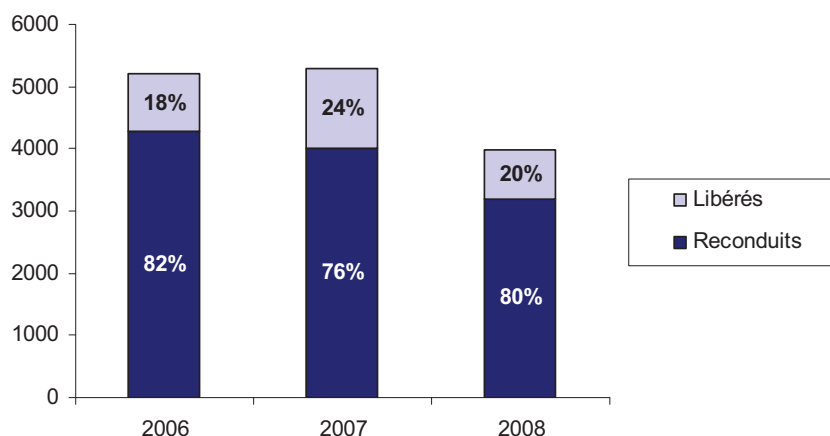
¹⁷) Voir annexe 2

¹⁸) Voir annexe 2

c. Les reconduites effectives en provenance du CRA

Le taux de reconduite est relativement élevé, en moyenne 80 %. Selon les responsables de la PAF, la priorité est donnée pour l'accès au CRA à la population qui a une probabilité élevée de pouvoir être conduite.

Guyane : entrées et sorties au CRA de Cayenne¹⁹



Cette affirmation doit cependant être nuancée par l'importance non négligeable des personnes d'origine Guyanienne (617 en 2006, 568 en 2007, environ 250 en 2008) qui pour la plupart ne possèdent pas de documents d'identité et dont on sait donc à l'avance qu'ils ne pourront pas être reconduits.

Ceux-ci, qui souvent sortent de prison, figurent en outre parmi les plus agressifs. En 2008, 200 personnes sont passées par le CRA à l'issue de leur période d'incarcération (178 en 2007), malgré l'existence d'une convention avec le centre pénitentiaire (du 4 novembre 2002). La préfecture indique qu'une cellule prison vient d'être créée au sein de la cellule éloignement du CRA.

D. LE LRA DE SAINT GEORGES DE L'OYAPOCK

Le fleuve Oyapock constitue la frontière est de la Guyane, avec le Brésil. Jusqu'à la fin 2006, l'essentiel des effectifs de la PAF était basé à Régina, la route vers Saint Georges n'ayant été ouverte qu'un an auparavant. A Saint Georges, la PAF était située dans les petits locaux au bord du fleuve, avec un LRA de petite taille dans ce bâtiment.

1. Les locaux et le budget

La PAF a emménagé depuis cette date dans de nouveaux locaux situés à quelques centaines de mètres du fleuve. Le LRA de Saint Georges est situé à l'intérieur de ces locaux et est donc pratiquement neuf. Il est constitué de trois salles contiguës, séparées par des grilles qui peuvent le cas échéant se fermer, soit au total une contenance de six places.

¹⁹) Voir annexe 2

Un équipement sanitaire et un poste téléphonique sont situés à l'intérieur et une salle est réservée aux éventuelles visites d'avocats et de famille. Le LRA de Saint-Georges est donc conforme aux normes applicables à la matière.

Sur le plan budgétaire, le coût de fonctionnement (fluides, petits travaux,...) est entièrement pris en charge, de manière non individualisée, sur le budget de la PAF, à l'exception de la restauration (qui bénéficie d'un contrat particulier pris en charge sur le programme 303).

2. L'utilisation du LRA et la reconduite

En fait, le LRA n'a pratiquement pas été utilisé depuis sa création. En janvier 2009, la dernière utilisation datait du 17 octobre 2008, avec l'interpellation de 15 personnes en même temps, qui a rendu nécessaire la mise en rétention administrative de certains d'entre eux pendant quelques heures.

En réalité, les étrangers en situation irrégulière qui sont interpellés sont immédiatement mis en garde à vue et font rapidement l'objet d'une procédure administrative de reconduite, qui est elle-même exécutée dans la journée. Dans le cadre d'une telle procédure, qui dure au total environ trois heures, et compte tenu des règles spécifiques applicables en Guyane (absence de recours suspensif possible contre l'arrêté de reconduite), le placement en LRA n'est pas nécessaire. Cette méthode suppose cependant la présence d'officiers de police judiciaire connaissant bien la procédure de garde à vue et pouvant la mettre en œuvre dans des délais rapides.

Elle trouve cependant ses limites lorsqu'il s'agit d'un groupe, mais une telle éventualité est peu fréquente, la pratique d'interpellation de la PAF étant davantage fondée sur l'appréhension de filières et de contrôles ponctuels, en particulier la nuit sur la RN2, que sur des opérations spectaculaires le long du fleuve.

Les Brésiliens représentent 97% des personnes interpellées en 2007 et 2008, les non brésiliens étant chaque année un peu plus d'une vingtaine. Ces derniers sont envoyés au CRA de Cayenne, puis réacheminés dans leur pays d'origine par voie aérienne.

L'existence d'un LRA joue un rôle pratiquement nul dans l'obtention de ces résultats. On pourrait penser que la construction du LRA dans les nouveaux locaux pour la PAF était une précaution utile compte tenu des perspectives d'ouverture du pont sur l'Oyapock. En réalité, la problématique actuelle est plutôt de reconstruire un point de contrôle hébergeant les divers services de police à proximité du pont. Les nouveaux locaux de la PAF risquent donc de ne servir que quelques années et il est peu probable que le LRA soit davantage utilisé demain qu'aujourd'hui.

E. LE DISPOSITIF DANS L'OUEST GUYANAIS

La Guyane a une frontière ouest avec le Surinam, constituée par le fleuve Maroni. L'arrondissement (60 000 habitants dont la moitié d'origine étrangère et quelques 9000 personnes en situation irrégulière) est particulièrement soumis à la pression migratoire. La proximité du Surinam, pays pauvre, instable, avec une région frontalière relativement peuplée, est un facteur évidemment déterminant.

1. Les caractéristiques du dispositif et de la procédure suivie

Le bac international assure la liaison officielle avec le Surinam jusqu'à quatre fois par jour. Un poste de contrôle, qui se résume à un bungalow extrêmement sommaire, est installé à l'embarcadère où un contrôle entrée/sortie est effectué pendant les heures de journée. La PAF patrouille sur le fleuve pour de la reconnaissance, mais uniquement de jour. Les interpellations s'effectuent à terre, le fleuve n'ayant pas de statut juridique et étant donc considéré comme zone internationale où toute interpellation ou coercition est impossible. La PAF ne fait pas de contrôle à terre la nuit en l'absence d'un LRA (cf. infra).

Une fois interpellés, les étrangers en situation irrégulière sont gardés dans les locaux de la PAF pendant une durée d'attente ne pouvant excéder quatre heures, correspondant à la durée légale de vérification de l'identité. Le vice-procureur établi à Saint-Laurent est informé.

Les étrangers non surinamiens, d'un nombre réduit, sont en règle générale mis en garde à vue, puis transférés au CRA de Cayenne pour être reconduits. Les surinamiens ne sont pas placés en garde à vue, mais une fois l'arrêté de reconduite obtenu, sont directement ramenés de l'autre côté du fleuve. Des navettes de bateaux sont organisées quatre ou cinq fois par jour (toutes les trois heures environ) pour y parvenir dans les délais.

2. L'absence d'un LRA

Un local de rétention administrative a existé jusqu'en avril 2008 à Saint-Laurent du Maroni mais il a été supprimé car il était non conforme aux normes d'accueil imposées par la législation (surface minimum insuffisante, literie inexistante, équipements sanitaires dédiés manquants, absence de local de visite et de local réservé aux avocats, absence de cabine téléphonique en libre accès ...). Le local est en réalité l'équivalent d'une pièce de garde à vue, sans équipement particulier, et d'une contenance variable.

Cette situation a plusieurs conséquences négatives :

- elle oblige à suspendre les interpellations de 18h00 à 4h00, fraction de la journée où les autorités policières du Surinam n'acceptent plus de recevoir les personnes reconduites sur leur territoire.

Ce sont pourtant les périodes nocturnes que certains délinquants surinamiens utilisent pour, une fois leur méfait accompli, se replier sur la partie surinamienne du fleuve ;

- les personnes interpellées par la gendarmerie doivent, selon le protocole en vigueur entre les services, être remis à la PAF pour la reconduite, une fois la procédure judiciaire traitée.

Ces personnes ayant déjà fait l'objet d'une mesure de garde à vue, la PAF est obligée de les reconduire immédiatement à la frontière, ce qu'elle n'est pas forcément en mesure de faire ;

- l'interrogation du fichier central d'identification judiciaire, à partir des empreintes digitales relevées, ne permet pas, non plus, dans la plupart des cas d'avoir un délai de réponse dans la limite des 4h00.

Des individus recherchés pour des faits graves sont ainsi reconduits avant l'arrivée de la réponse à la consultation du fichier national ;

- lorsque la personne concernée doit être reconduite vers le Brésil ou toute destination autre que le Surinam, se pose en permanence la question du statut juridique de celle-ci pendant la durée du trajet, que ce soit par la route (trois heures au minimum), voire par voie aérienne (deux heures au minimum considérant la mise en route de l'appareil et son retour sur Cayenne/Rochambeau).

Le préfet décide ponctuellement d'un LRA temporaire (deux fois en 2008, une fois depuis le début de l'année) lors d'opérations spéciales qui impliquent des ressortissants autres que des Surinamiens. Or, cette solution n'est pas satisfaisante, ni pour les services de police, car il ne s'agit que de décisions ponctuelles, ni pour les conditions de rétention et les droits des personnes, retenues dans un local qui n'est pas aux normes.

F. LE BILAN : LA QUESTION DES IMPLANTATIONS IMMOBILIERES

La politique menée en matière de centres et locaux de rétention ces dernières années mérite au total trois observations :

- il y a aujourd'hui un projet d'extension du CRA de Cayenne à 64 places pour un coût estimé de 7 300 000 euros. Le 18 décembre 2008, le maître d'œuvre a été choisi et l'ouverture est prévue le 15 juillet 2010. L'opération consisterait à détruire entièrement le CRA actuel et à en reconstruire un neuf ce qui serait l'option la moins coûteuse.

Le fait que cette extension n'ait pas été prévue dès le départ, au moment de la rénovation, constitue un gaspillage évident. Il n'est pas sûr en outre que l'augmentation du nombre de places soit aujourd'hui prioritaire compte tenu des taux d'occupation du centre ;

- la PAF bénéficie de locaux neufs et d'un LRA à Saint-Georges mais ce bâtiment, qui a déjà l'inconvénient de ne pas être proche du fleuve, va devoir être abandonné dans quelques mois au profit d'un nouveau bâtiment à proximité de cet équipement ;

- le caractère vétuste des locaux de la PAF à Saint-Laurent du Maroni, et l'absence de LRA qui en découle, n'a toujours pas trouvé de solution. La création d'un local de rétention administrative permettrait de maintenir en rétention une personne en situation irrégulière pendant 48h00, ce qui offrirait une plus grande efficacité au service, tout en préservant les droits de la personne au titre de sa défense.