

## La rétention, refus de l'intégration ?

Jean-Marie Carrière, sj - JRS France

CVX Europe - Lille - vendredi 28 novembre 2008

Dans son petit livre de 2007 sur l'intégration des étrangers<sup>1</sup>, Dominique Schnapper insiste sur l'ambiguïté du terme intégration, qui tient au fait qu'il appartient à la fois à la sphère du politique et à celle de la sociologie. Phénomène dont les dimensions culturelle, normative, communicative ou fonctionnelle peuvent être analysées (comment se réalise concrètement l'intégration ?) ou mesurées (à quel point est-on arrivé à une intégration effective ?) par les sociologues, l'intégration des étrangers relève aussi du politique : c'est-à-dire d'un ensemble de choix et de décisions qui permettent ou non à des personnes de faire partie d'une société, et à cette société d'être « intégrée », cohérente, unifiée, pacifiée avec ceux et celles qui la composent ou avec ceux et celles qui l'ont rejointe.

Mon intervention ne porte pas sur l'intégration, thème de notre rencontre, mais sur la rétention administrative des étrangers en France, et aussi un peu en Europe. J'en parlerais assez concrètement, à la fois à partir de mon expérience et à partir des événements récents, dans le cadre spécifique de la France. Les quelques questions qui apparaîtront montreront que la rétention n'est pas seulement le contraire de l'intégration - même si elle apparaît évidemment comme un terme brutal mis à celle-ci ! -, mais que cette stratégie vis-à-vis des étrangers met en évidence des conditions politiques et sociales nécessaires à l'intégration.

Situations au LRA<sup>2</sup> et au TGI.

Ce monsieur marocain est déjà âgé, il a une bonne cinquantaine. Il est en France depuis plus de 12 ans, il fait des petits boulots dans le bâtiment, il n'est pas marié, il n'a pas d'enfants, il vit discrètement. Toute sa famille est « régulière », mais lui n'a jamais fait de démarches pour obtenir un titre de séjour. Interpellé, il a fait 24h de GAV, s'est vu notifié un APRF, va passer devant le JLD, puis sera transféré au CRA en attendant d'être reconduit au Maroc, où il n'a plus personne.

---

<sup>1</sup> Dominique SCHNAPPER, *Qu'est-ce que l'intégration ?* (Folio Actuel ; Gallimard 2007).

<sup>2</sup> Les sigles. LRA : local de rétention administrative, au commissariat de police. GAV : garde à vue. APRF : arrêté préfectoral de reconduite à la frontière. JLD : juge des libertés et de la détention. CRA : centre de rétention administrative. TGI : tribunal de grande instance. OQTF : obligation de quitter le territoire français. TA : tribunal administratif. CEDH : Convention européenne des droits de l'homme.

Lui, par contre, est plutôt jeune, 20-22 ans. Il est bengali, il est entré en Europe en Allemagne (par quel moyen ? ). Là, il a été « retenu » et a fait une demande d'asile. Mais sa copine est en France, et il s'échappe du centre en Allemagne, près de Dresde, pour la rejoindre. Il ne parle pas le français, ni l'allemand, nous avons besoin d'un interprète (qui traduit mes indications en impératifs moraux ! ). La préfecture, par le biais du fichier Eurodac, a repéré sa demande d'asile en Allemagne, et va l'y renvoyer, en application des régulations Dublin II. Il est très tendu, très énervé, il ne comprend pas ce qui lui arrive, ni la législation qui s'applique à sa situation, il veut absolument trouver tout de suite un moyen de rester en France.

Ce monsieur pakistanais de 37 ans a été interpellé pour une infraction routière. Considéré comme irrégulier par la Préfecture, il a un APRF. Mais il se trouve qu'il est en possession d'un titre de séjour en Espagne. La Préfecture, appelée au téléphone, demande la preuve qu'il est depuis moins de trois mois en France - mais le billet de train est perdu, jeté... On vérifiera son titre de séjour en Espagne, et il y sera renvoyé.

Au TGI, comparaît devant le JLD ce matin un monsieur malien, en France depuis 8 ans, dont le père est naturalisé français. Irrégulier, il a fait l'objet d'une OQTF, contre laquelle il n'a rien fait, et on est maintenant hors des délais de recours. Il a été interpellé à 2h15 du matin, sur dénonciation par téléphone. Il aidait un copain à déménager quelques meubles. L'avocate soulève la nullité de la procédure sur les conditions d'interpellation. Le juge procède à un véritable interrogatoire de police, montant de plus en plus le ton en s'énervant, pour mettre le monsieur en contradiction dans ses déclarations. Il le maintiendra en rétention.

La JLD se rend compte que le monsieur qui comparaît devant elle a fait un recours contre l'APRF qu'il a reçu, et que le TA n'a pas encore audiencé le recours. Comme le recours est suspensif de la mesure de reconduite, même s'il est audiencé dans les quatre jours qui viennent, cela signifie que la Préfecture n'est pas en mesure de reconduire ce monsieur dans les meilleurs délais. Il n'y a donc pas lieu de le maintenir en rétention. La juge le libère.

Que se passe-t-il ?

Du point de vue où j'ai raconté ces rencontres - celui d'un membre d'une équipe locale de la Cimade intervenant au LRA et au TGI -, la rétention administrative est le moyen de reconduire les étrangers à la frontière.

Nous sommes dans une situation d'urgence. Les délais sont très courts : deux jours pour contester l'APRF, et pour la défense à l'audience du JLD. L'entretien avec l'étranger est nécessairement le plus efficace et le plus direct possible.

Nous sommes dans un rapport de forces très défavorable. L'action de la Préfecture est puissante, le manque de temps la rend difficilement contrainable, l'exécution des décisions, les transferts d'un lieu à un autre relèvent des services de police.

Nous sommes contraints dans nos capacités d'action. Car c'est la législation qui est le seul moyen d'action sur lequel on peut éventuellement s'appuyer pour enrayer la suite des événements. Et cette législation, touffue, surchargée, détaillée ne peut être utilisée qu'à mesure de la connaissance que l'on a de la jurisprudence qu'elle a engendrée, ou du cadre - européen - qui pourrait la relativiser (CEDH 8).

Les étrangers sont pris dans la procédure de la reconduite. Ils sont interpellés (peut-être auparavant repérés par les services préfectoraux), saisis, retenus, reconduits. Ce qui leur arrive est une sorte d'interruption violente dans leur existence. Leur projet est interrompu, leur parcours est interrompu, leur histoire est interrompue. Et cette interruption est traumatisante, non seulement par le fait même de l'interruption, mais aussi par ses modalités : ils sont en prison, on leur met des menottes lors des transferts, ils sont privés de liberté et n'ont que très peu de possibilités de liens avec l'extérieur (d'ailleurs la plupart n'essayent même pas de téléphoner à leur famille, leur amie, leur copain, tellement ils sont « choqués »), tout va très vite, ils sont ballotés d'un lieu à un autre. Certes, ce qui leur arrive est le plus souvent le résultat - brutal - d'une situation antérieure qu'ils n'ont pas maîtrisée, d'une histoire qu'ils n'ont pas su conduire de manière à la faire réussir : ils pensaient que, ils croyaient que, ils espéraient que... Ils n'avaient pas bien mesuré le poids des règles qui contrecarrent leur projet de rester.

Nous, les bénévoles de la Cimade en rétention, nous ne sommes pas les seuls acteurs en relation avec les étrangers reconduits. Les membres de la police exécutent les ordres, déroulent les procédures contrôlées par la loi, non sans trouver pesant et désagréable le travail qu'ils doivent faire, ni sans mesurer avec compétence la situation des étrangers remis entre leurs mains, ni sans introduire plus ou moins volontairement tel grippage dans le mécanisme. Les JLD peuvent, ou non, défendre très efficacement la protection contre la privation de liberté, et se montrer inventifs pour eux aussi gripper les reconduites. Les juges administratifs, comme les JLD, manifestent clairement le détournement de leur fonction par la quantité de recours qu'ils doivent audier, et indiquent haut et fort leur

indépendance à contrôler les décisions des préfectures sans se soucier des consignes du ministère<sup>3</sup>. Les familles, dont les membres sont généralement tous en situation régulière, se mobilisent beaucoup pour tenter d'aider l'étranger en instance de reconduite, et savent parfois se montrer d'une grande dignité : comme ces trois femmes d'origine sénégalaise venues expliquer comment leur belle-sœur retenue avait été victime d'un escroc au mariage, et qui disaient : « si la France ne peut reconnaître cette injustice, nous n'allons pas mendier pour notre sœur ».

Il me semble que nous, les intervenants Cimade, même si nous sommes contraints à être juridiquement le plus efficace possible, nous avons la possibilité d'offrir à travers notre intervention au LRA ou au TGI un entretien, une conversation avec l'étranger. Que l'étranger en instance de reconduite puisse, en l'espace de vingt minutes, parfois même seulement dix, parler avec quelqu'un autrement qu'en satisfaisant aux exigences de la procédure, policière ou judiciaire. Nous pouvons éviter de commencer l'entretien par des questions (pour avoir les infos utiles et indispensables), nous pouvons tenter d'aider l'étranger à renoncer à ce qu'il imagine ou à ses illusions, nous pouvons laisser entendre que nous n'y pouvons pas beaucoup plus que lui dans sa situation, nous pouvons mettre en place un contact avec l'extérieur, même pour rien, juste pour parler - avec la copine, ou le grand-frère.

Avec la Cimade.

La « relecture » que je viens de faire de ce qui se passe dans le petit coin de Cergy-Pontoise mérite d'être resitué dans un cadre plus large, celui de la rétention des étrangers en France, et aussi en Europe.

Pour être précis, la rétention (administrative) en France ne concerne pas que la reconduite à la frontière, elle est aussi mise en œuvre au moment de l'arrivée des étrangers en France, pour 98% des cas à l'aéroport de Roissy<sup>4</sup>. Mais la finalité reste la même : renvoyer l'étranger là d'où il vient. La rétention dure 4 jours, mais peut être prolongée jusqu'à 12 jours. La comparaison avec les autres pays d'Europe est ici instructive, puisque dans la plupart des pays la rétention concerne les étrangers qui arrivent, et peut aller jusqu'à plus de 18 mois, comme

---

<sup>3</sup> Voir la contribution du Syndicat de la Justice Administrative aux travaux de la Commission Mazeaud, mai 2008.

<sup>4</sup> D'où l'intérêt de JRS-France à collaborer avec l'Association Pierre Claver, avocats travaillant pro bono en faveur des demandeurs d'asile, qui cherche à entrer dans la zone d'attente de Roissy.

en Grande-Bretagne<sup>5</sup>. Christophe Renders pourra en dire plus sur le sujet, notamment sur le débat en Belgique sur la rétention des mineurs. Mais cette durée, courte en France, met en évidence que la France laisse (sans doute malgré elle !), une certaine marge pour l'accès au territoire, ce qui peut alors expliquer la crispation du ministère actuel sur la rigueur du contrôle des frontières, qu'il a cherché à imposer au niveau européen à travers le Pacte sur l'immigration (octobre 2008). Il faut aussi signaler les efforts de la Commission Européenne sur cette question de la rétention, puisqu'elle va déposer début décembre des amendements à la Directive Réception, allant dans le sens d'une réduction de la « détention », poussant à ce que cette mesure de forte coercition ne soit mise en œuvre que dans le moins de cas possible<sup>6</sup>.

Ce petit détour très succinct sur la rétention des étrangers en Europe<sup>7</sup> nous fait prendre conscience de la double face de la rétention, à un niveau politique. Elle est d'une part le moyen par lequel la volonté politique de contrôler le parcours des étrangers devient concrète et efficace, et cela parce qu'elle se donne les moyens législatifs de se rendre maître des personnes. Au sens propre et au figuré, on « arrête » les étrangers. Et d'autre part, puisque l'Etat se rend maître des personnes, les met en rétention-détention, il transforme les étrangers en criminels, par assimilation avec les autres cas où une personne est incarcérée. Image puissante, qui entre en connivence ambiguë avec une partie des représentations de l'étranger qui hantent les esprits, ce qui provoque par ailleurs les mots d'ordre associatifs.

Mais revenons en France, et à la rétention en France. Elle est relativement courte, comme on vient de le voir, et ne peut théoriquement excéder 30j, en fait, on constate une moyenne de 12j<sup>8</sup>. Surtout elle est contrôlée rigoureusement par le juge judiciaire, au titre qu'elle est privation de liberté - principe qui s'applique aux personnes, françaises ou étrangères. Même si elle est mise en œuvre par une volonté politique crispée, la rétention des étrangers trouve une limite rigoureuse dans un principe de libertés publiques.

C'est la Cimade qui, avec une soixantaine de salariés en centres de rétention et une trentaine de bénévoles en locaux de rétention, assure le principal de la

---

<sup>5</sup> Il faut se rappeler les débats, et la mobilisation associative, concernant cette durée de la rétention telle qu'elle est envisagée dans la Directive Retour.

<sup>6</sup> C'est là aussi l'objet d'un effort particulier d'advocacy de JRS Europe, et des JRS en Europe.

<sup>7</sup> Les JRS en Europe sont très concernés par la rétention administrative, Malte, UK, Belgique, Allemagne. On peut consulter le site [www.detention-in-europe.org](http://www.detention-in-europe.org).

<sup>8</sup> Les préfetures ne sont en mesure d'exécuter, en fait, que 40% des décisions de reconduite.

présence associative en rétention, une aide principalement juridique<sup>9</sup>. Durant l'été 2008, le ministère de l'immigration, saisissant l'occasion de la fin du contrat avec la Cimade, a publié deux décrets modifiant substantiellement les modalités de la présence associative en rétention. Il s'agit de casser le monopole de la Cimade, en ouvrant le marché à une diversité d'acteurs, selon des « lots » géographiquement répartis ; et il s'agit de réduire le pouvoir critique de cette aide aux étrangers en situation de reconduite par des impératifs de « neutralité ». Le ministère a fait des pieds et des mains pour susciter d'autres acteurs que la Cimade<sup>10</sup>, au détriment bien évidemment de la qualité du service rendu. Une mobilisation associative (et un peu ecclésiale) importante s'est développée, une action juridique a été entreprise, cette dernière aboutissant à l'annulation des décrets du mois d'août. On en est là pour l'instant, sans savoir ce qui va advenir en 2009. Je me permets de citer la position que JRS France a prise<sup>11</sup> :

« La reconduite des étrangers à la frontière est une procédure aux conséquences très lourdes pour les personnes, et est de ce fait strictement encadrée par les conventions internationales et par la loi française. L'accompagnement et la défense des droits de ces hommes et femmes, très nombreux, ne s'improvisent pas.

« L'Etat est naturellement libre, et fondé, à rechercher les modalités les meilleures d'organisation du service public, et sa décision de recourir à la concurrence n'est pas critiquable par principe. Il n'en reste pas moins qu'il faut souhaiter, dans l'intérêt général, que les droits des étrangers soient les mieux défendus possible, et, à cet égard, la Cimade dispose d'une expérience et d'une tradition inégalées, dont il serait dommage que l'Etat se prive. D'autre part, si conscient que l'on soit de la nécessité de respecter la neutralité, comment ne pas voir que le service des plus démunis, des sans voix, exige souvent une parole forte et libre ? La défense des droits des étrangers est très particulière à cet égard. Il faut espérer que les concertations en cours entre les associations permettent de dégager la meilleure solution possible dans l'intérêt des étrangers, et dans le souci aussi que notre pays soit à la hauteur des traditions qui l'ont formé. »

L'étranger pris dans la procédure de reconduite ne dispose que de très peu d'espace pour faire entendre sa voix - et, en plus, bien souvent, il y faut un interprète ! Il a un peu d'espace devant le JLD, ou au TA. La présence associative

---

<sup>9</sup> La Cimade publie chaque année, vers mai-juin, un rapport complet et critique sur la situation de la rétention administrative pour la reconduite. On peut télécharger le rapport pour l'année 2007 : <http://www.cimade.org/publications/16>.

<sup>10</sup> JRS France et Pierre Claver ont été sollicités de prendre en charge un centre de rétention !

<sup>11</sup> Sur son site : [www.jrsfrance.org](http://www.jrsfrance.org).

en rétention est aussi une manière de faire entendre la voix des étrangers, de faire entendre ce qu'ils ont à dire, de leur parcours, de leur projet, de leur histoire. Et en même temps, cette voix - critique - est aussi celle de ceux et celles qui s'insurgent contre le fait même de placer les étrangers en rétention : elle est la voix de la société. Les deux voix ensemble.

### Rétention et intégration.

La rétention administrative est, en France, principalement utilisée pour la reconduite à la frontière des étrangers qui se trouvent déjà sur le territoire. Prenons la mesure du vocabulaire que nous utilisons : reconduite, expulsion, rétention-retenir, irrégulier, clandestin, illégal. Retenir est particulièrement ambigu : habituellement, on retient quelqu'un pour qu'il ne s'en aille pas tout de suite, comme les disciples avec Jésus à l'auberge d'Emmaüs ! Certes ici, retenir signifie empêcher l'étranger de circuler librement, mais en se rendant maître de sa personne : retenir vaut incarcérer. Reconduire un étranger à la frontière est aussi une drôle d'expression... on reconduit quelqu'un en l'accompagnant lors de son départ, jusqu'au seuil de la porte, de la maison. Ici, expulsion est en fait le vrai sens du mot reconduite. Quant aux qualificatifs que l'on emploie pour l'étranger objet d'une reconduite-expulsion, ils parlent d'eux-mêmes : illégal équivaut à hors-la-loi, irrégulier signifie tricheur ou pas clair, clandestin évoque prohibé, subreptice, fraudeur, trompeur... et caché.

La double raison qui justifie aux yeux du pouvoir en place l'usage de la rétention administrative est essentiellement politique : l'étranger est illégal - il doit donc subir les conséquences de ne s'être pas soumis aux lois du pays où il se trouve -, il convient de montrer une attitude ferme en affichant un taux élevé d'expulsions à réaliser (25 000). Nous touchons déjà là à deux points qui concernent en fait l'intégration, au sens politique : pour qui veut faire partie de la société, le devoir de se soumettre aux lois, et pour la société qui se rêve « intégrée », sa capacité de décider qui lui appartiendra ou pas, selon l'imaginaire qu'elle s'est construit de sa « tolérance » à la différence.

De plus, la pratique de la rétention administrative indique aussi, par le biais notamment du vocabulaire qui s'y déploie, un double effet qu'on peut situer par rapport à une problématique d'intégration. En expulsant les (corps) étrangers, la pratique ne fait que rendre définitivement invisibles ceux qui l'étaient déjà particulièrement : les clandestins. En se rendant maître d'eux pour les expulser, la

rétenion « arrête » leur libre circulation sur le territoire. Etre visible<sup>12</sup>, et libre de se déplacer, n'est-ce pas le propre du sujet (intégré) d'une société ?

Si nous revenons du côté du militant associatif, on peut remarquer deux choses. D'une part, que son action auprès des étrangers en rétenion et celle de l'organisation à laquelle il appartient est largement motivée par la perspective des Droits de l'Homme, qui constitue la base de son action juridique<sup>13</sup> et de sa contestation de la législation instrumentalisée par la politique vis-à-vis des étrangers. D'autre part, que cette action relève en fait d'une position défensive, par rapport au pouvoir politique. Il y est de fait contraint.

Il convient de souligner fortement l'efficacité et la force de ce travail militant ainsi motivé et caractérisé, surtout parce qu'il permet de mettre quand même quelque limite à l'ubris d'un pouvoir dont les actes ne respectent ni le sentiment de la majorité de la société, mais seulement une partie, celle qui a peur des étrangers, ni les traditions qui ont formé cette société. Action militante qui met aussi en évidence la fonction majeure de la loi, instrument du rapport à l'étranger : il ne s'agit pas seulement de s'en servir au mieux des intérêts de l'étranger, mais aussi de travailler à ce que la loi procède des convictions et des principes fondamentaux.

Nous pourrions aussi suggérer une possibilité complémentaire, en continuant à réfléchir en direction de l'intégration. Nous ne pouvons pas laisser le politique nous faire croire que notre rapport aux étrangers relève seulement d'une opposition frontale entre le projet de l'étranger et la souveraineté de l'Etat, laquelle devrait, comme on l'entend trop souvent, se comprendre comme un droit de décider si l'étranger peut rester ou doit être « expulsé ». Il faudrait - je rêve un peu - pouvoir *négotier* avec l'étranger son projet, de manière juste et dans un cadre de réciprocité. Car il me semble que c'est une condition pour l'intégration éventuelle d'un étranger que de pouvoir parler avec lui, pas à pas, au fur et à mesure, de ce qu'il convient d'espérer et de faire. Les acteurs en relation avec les étrangers, et la rétenion le montre de manière cruciale, en un moment dramatique, n'ont en fait aucun moyen d'entrer dans cette négociation avec l'étranger sur son projet, son caractère réaliste ou non, sa réalisabilité ou non, sa valeur ou sa pertinence. Car ils sont, de fait, ligotés par la loi, qui apparaît comme si elle avait déjà toutes les réponses à cette négociation, alors que celle-ci devrait

---

<sup>12</sup> Une association, je crois, dont je ne retrouve plus le nom a pris cet objectif comme mot d'ordre.

<sup>13</sup> Comme le montre le recours, fréquent et quasi désespéré souvent, à l'article 8 de la CEDH.

au contraire être vive. C'est la raison pour laquelle j'ai souligné tout à l'heure le fait de la conversation possible avec les étrangers en rétention.

Du point de vue de JRS - permettez-moi de finir par en parler, quand même ! - cela s'appelle « accompagner ». Et c'est un mot d'ordre majeur pour nous. Accompagner, c'est entrer en conversation, c'est entrer en réciprocité, avec l'étranger réfugié, dès le début de la rencontre : je crois que c'est un moyen fondamental pour l'intégration à envisager. Comme cela m'arrive, par exemple, avec Tariq.