

Paris, le 17 avril 2020

Décision du Défenseur des droits n°2020-096

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention européenne des droits de l'Homme et notamment son article 2 ;

Vu le préambule de la Constitution de 1946 et notamment son alinéa 11 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Saisi de plusieurs réclamations relatives au maintien en activité des centres de rétention administrative (CRA) et à la dégradation des conditions sanitaires et sécuritaires en leur sein ;

Constate que la contamination avérée du CRA de Vincennes par le COVID-19 vient conforter sa position développée dans sa décision n°2020-82 du 25 mars 2020, selon laquelle le maintien en activité des CRA français porte, dans le contexte sanitaire actuel, une atteinte disproportionnée aux droits au respect de la vie et de la protection de la santé ;

Recommande en conséquence, et comme l'y autorise l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, de formuler, au ministre de l'Intérieur et dans l'attente de l'amélioration du contexte sanitaire français :

- La fermeture immédiate de tous les CRA encore en activité ;

A défaut,

- L'arrêt immédiat de tous les placements en rétention administrative, dans quelques CRA que ce soit ;
- Le renforcement des mesures prises pour protéger les étrangers encore retenus en CRA ainsi que l'ensemble des personnels mobilisés pour assurer la surveillance et le suivi médical de ces personnes ainsi que l'entretien des locaux :
 - o distribution à tous et en quantité suffisante, de masques, gels hydro-alcooliques, et tenues de protection adéquates ;
 - o dépistage de toutes les personnes susceptibles d'avoir été exposées au virus ;
 - o isolement systématique de toutes les personnes symptomatiques dans des conditions dignes et de nature à garantir un plein accès aux soins ;
 - o libération et, le cas échéant, prise en charge médicale des personnes testées positives au COVID-19.

Demande d'être tenu informé dans les plus brefs délais des suites données à ses recommandations

Jacques TOUBON

Recommandations sur le fondement de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Dans le contexte d'épidémie du COVID-19 qui sévit en France et dans le monde, le Défenseur des droits a été saisi par des élus, un syndicat d'avocats, des associations de défense des étrangers, dont deux des associations mandatées par l'Etat pour leur prêter assistance, de réclamations relatives au maintien en activité des centres de rétention et à la dégradation des conditions sanitaires et sécuritaires en leur sein.

- **Contexte sanitaire**

Le 12 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a qualifié l'épidémie de COVID-19 de pandémie et a recommandé des mesures pour endiguer le risque de propagation du virus.

Le 14 mars 2020, la France est passée en stade 3 de l'épidémie. Dans ce contexte, le gouvernement français a pris des mesures exceptionnelles, notamment d'hygiène et de distanciation sociale à observer en tout lieu et en toute circonstance.

Le 17 mars 2020, l'Union européenne a pris la décision de fermer ses frontières extérieures pour une durée de 30 jours suivie, le lendemain, par la France. Partout dans le monde, de nombreux pays ont pris des décisions similaires pour endiguer la propagation du virus.

Dans ce contexte, les centres de rétention administrative (CRA) français, dans lesquels les étrangers dépourvus de droit au séjour sont placés en vue de procéder à leur éloignement, demeurent toutefois en activité.

Le 17 mars 2020, le ministre des Solidarités et de la Santé a émis des recommandations pour faire face au stade 3 de la pandémie du COVID-19 dans les zones d'attente, centres et lieux de rétention administrative.

- **Rappel des interventions du Défenseur des droits**

Le 18 mars 2020, le Défenseur des droits faisait part au ministre de l'Intérieur de son inquiétude relative à la situation des personnes étrangères actuellement retenues dans les CRA et l'interrogeait sur la pertinence et la légalité du maintien en activité de ces centres dans le contexte d'épidémie du COVID-19.

Relevant que les perspectives d'éloignement de ces personnes avaient disparu à court terme, il remarquait par ailleurs que les étrangers retenus et les personnels intervenant en centres de rétention se trouvaient, du fait de la promiscuité inhérente aux lieux et de l'impossibilité d'y mettre pleinement en œuvre les gestes barrières préconisés, exposés à un risque sanitaire particulièrement élevé. Il demandait au ministre de l'Intérieur de bien vouloir procéder, dans l'attente de l'amélioration du contexte sanitaire français, à la fermeture immédiate de tous les CRA ainsi qu'à la libération de tous les étrangers s'y trouvant actuellement.

Le 21 mars, conjointement avec la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, Adeline Hazan, et le président de la CNCDH, Jean-Marie Burguburu, le Défenseur des droits avait appelé à la fermeture provisoire des lieux de privation de liberté, dès lors que « *la rétention administrative est aujourd'hui une mesure à haut risque sanitaire dépourvue de fondement faute de possibilité d'éloignement.* »

Le 25 mars 2020, le Défenseur des droits a développé son analyse juridique de la situation et réitéré sa position devant le juge des référés du Conseil d'Etat dans le cadre d'un contentieux introduit par plusieurs associations (Décision n° 2020-82 du 25 mars 2020).

Le juge des référés du Conseil d'Etat a estimé, dans une ordonnance du 27 mars 2020, qu'au vu du faible nombre de personnes encore retenues en CRA, et compte tenu d'une part de l'absence de carence avérée dans l'accès aux soins des étrangers retenus ou dans la mise à disposition de produits d'hygiène de nature à permettre le respect des consignes générales données dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de COVID-19 et, d'autre part, de ce que l'autorité administrative parvenait encore à procéder à des éloignements malgré les restrictions à l'entrée sur leur territoire émises par de nombreux Etats, que la situation sanitaire actuelle ne caractérisait pas une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller telle qu'elle imposerait de procéder à la fermeture temporaire de l'ensemble des CRA par une mesure de portée générale.

La haute juridiction rappelait qu'il appartient à l'autorité administrative et en particulier aux responsables des CRA de s'assurer du respect, à l'intérieur des centres, des consignes données pour lutter contre la propagation du virus.

Or, à compter du lundi 6 avril, le Défenseur des droits a été saisi de plusieurs réclamations témoignant, d'une part, de la persistance des placements en rétention malgré l'absence de perspective d'éloignement à court terme (1) et, d'autre part, d'une très forte dégradation de la situation sanitaire au sein de certains centres, engendrant à son tour des débordements et un risque tant pour la sécurité des personnes retenues que pour le personnel intervenant en CRA (2).

Dans ce contexte, le Défenseur des droits estime que la fermeture générale de l'ensemble des centres de rétention administrative est rendue d'autant plus nécessaire qu'aucune perspective d'éloignement à brefs délais n'est envisageable (4).

Cette fermeture devrait intervenir immédiatement s'agissant du CRA du Mesnil-Amelot, la situation dans ce centre étant tout à fait préoccupante (3).

1. La persistance des placements en rétention malgré la situation d'urgence sanitaire et l'absence de perspective d'éloignement à court terme

Pour conclure à l'absence d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, le juge des référés du Conseil d'Etat relevait :

*« Il résulte de l'instruction que le nombre de personnes retenues dans les CRA a diminué dans des proportions très importantes depuis que l'épidémie de covid-19 a atteint la France. Le nombre des personnes nouvellement placées en rétention s'est, de même, très substantiellement réduit **et devrait être marginal dans la période à venir.** ».*

En l'absence d'indications contraignantes données à l'administration pour limiter ce nombre de placements, ceux-ci se sont poursuivis dans des proportions non marginales.

Les constats dressés par deux des associations mandatées par l'Etat pour intervenir dans les centres de rétention administrative sont à cet égard très clairs : si certains CRA ont été fermés, les placements s'y poursuivent dans d'autres et il semble même y avoir une recrudescence des placements au mois d'avril. Du 17 mars au 15 avril 2020, la Cimade a compté 158 placements dans les CRA dans lesquels elle intervient, dont une centaine au Mesnil-Amelot.

Dans son courrier de réponse en date du 9 avril, le ministre de l'Intérieur confirmait ces informations en indiquant au Défenseur des droits que *« l'activité des CRA se maintient »*, que

des nouveaux placements en CRA avaient eu lieu et que 146 étrangers étaient en CRA au jour de son écrit.

L'ASSFAM indique quant à elle que les placements au CRA de Vincennes n'ont pas cessé malgré la détection d'un cas de COVID.

2. La dégradation préoccupante des conditions sanitaire et sécuritaire au sein des CRA : le cas exemplaire de Vincennes

Le 8 avril dernier, un ressortissant géorgien retenu au sein du CRA 2A a été testé positif au COVID-19. Placé en isolement à la suite du signalement de ses symptômes, il a été libéré et transféré le 10 avril vers un centre relevant de l'agence régionale de santé dédié à l'hébergement de personnes sans-abris atteintes du virus.

Il ne fait guère de doute que cette personne a contracté le virus au cours de sa rétention puisque l'intéressé était maintenu au CRA de Vincennes depuis le 7 mars 2020, soit depuis plus d'un mois, couvrant ainsi largement la période d'incubation du virus selon les scientifiques.

Dans ce contexte, des associations de défense des droits des étrangers, un syndicat d'avocats et plusieurs des étrangers retenus à Vincennes ont saisi le tribunal administratif de Paris d'une requête en référé-liberté tendant, à titre principal, à ce qu'il soit procédé à la fermeture immédiate du centre ainsi qu'à sa décontamination. L'audience s'est tenue le 15 avril dernier.

Dans ses écritures en défense, le préfet de police de Paris a fait valoir qu'à compter du mois de février dernier, toutes les mesures avaient été prises pour assurer la sécurité sanitaire des étrangers retenus et du personnel intervenant au centre de rétention de Vincennes. Il indiquait par ailleurs avoir suivi les préconisations formulées par les instructions ministérielles du 17 mars 2020 pour prévenir la propagation du COVID-19 au sein des CRA.

Il relevait notamment que le nombre de places avait été réduit pour permettre à chaque personne retenue de bénéficier d'une chambre individuelle et que les opérations de nettoyage et de désinfection des locaux avaient été renforcées. Il indiquait que chaque étranger arrivant au CRA était examiné par le service infirmier et que tout le personnel disposait du matériel nécessaire à sa protection (masques, gel hydro-alcoolique, lunettes, sur-blouses).

Ces informations sont conformes à celles données par le ministre de l'Intérieur au Défenseur des droits dans son courrier du 9 avril s'agissant des instructions adressées aux responsables des CRA afin que les gestes barrières soient strictement respectés par les policiers, les intervenants et les prestataires, instructions traduites en 6 langues et affichées dans tous les CRA.

Sur plusieurs points, ces indications diffèrent pourtant des constats formés par les étrangers retenus et relayés par leurs avocats ainsi que par l'association mandatée par l'Etat pour assurer leur accompagnement juridique.

Il ressort ainsi du débat contradictoire mené devant le juge des référés que le placement en chambre individuelle des étrangers retenus au CRA 2A ne serait intervenu qu'à compter du 9 avril et que les retenus du CRA 2B continueraient de partager des chambres collectives dépourvues de fenêtres.

Le CRA de Vincennes comporte en outre de nombreux autres espaces collectifs : les sanitaires, le réfectoire et salle de vie commune, la cour. Les retenus sans téléphone utilisent par ailleurs la même cabine téléphonique sans que celle-ci ne soit systématiquement désinfectée.

Si le préfet de police, comme le ministre de l'Intérieur dans son courrier du 9 avril au Défenseur des droits, a indiqué que des mesures avaient été prises pour assurer le respect des gestes barrière et les règles de distanciation sociale, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a néanmoins confirmé, par une ordonnance du 15 avril 2020, que les personnes retenues au CRA de Vincennes ainsi que les fonctionnaires de police et agents y travaillant étaient exposés depuis plusieurs jours à « un risque indéniable de contamination ».

Après la saisine du juge des référés, la circulation active du virus du COVID-19 au sein du CRA de Vincennes s'est d'ailleurs confirmée, avec la détection de trois nouveaux cas de contamination parmi les étrangers retenus dans ce centre.

Ces nouvelles contaminations auraient conduit, le 13 avril au soir, à une manifestation des étrangers toujours retenus au sein du CRA de Vincennes, exprimant leur inquiétude face à la situation sanitaire particulièrement préoccupante au sein du CRA.

La Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, qui s'est rendue aux CRA de Vincennes, le 15 avril, et du Mesnil-Amelot, le 17 avril, a depuis constaté que « *l'épidémie, dès lors qu'elle entre dans ces lieux fermés se propage rapidement* », indiquant que « le respect des gestes barrières est impossible du fait de l'agencement architectural des centres de rétention et des conditions d'hygiène déplorables, en particulier dans les sanitaires » et précisant qu'au moins 8 personnes retenues au CRA de Vincennes avaient été contaminées.

Au vu de la situation et des carences des autorités, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a enjoint aux autorités compétentes d'exclure, pour une durée de 14 jours, le centre de Vincennes des lieux possibles d'exécution d'une mesure de placement en rétention.

Il a également enjoint aux autorités de procéder à l'isolement et au confinement des personnes symptomatiques actuellement retenues au CRA et, en cas de retours de tests positifs au COVID-19, de lever la rétention des personnes concernées et de les orienter vers un centre de l'ARS pour une prise en charge médicale.

Il a néanmoins précisé que :

« Eu égard au nombre maintenant réduit des personnes placées en rétention à Vincennes, l'arrêt provisoire du fonctionnement de ce centre ne serait pas de nature à compromettre durablement l'exécution [...] des mesures d'éloignement prises à l'encontre des étrangers en situation irrégulière et ne peut être regardé comme conduisant à une méconnaissance de l'objet assigné [...] à la mise en rétention, compte tenu du maintien en fonctionnement d'autres centres de rétention situés en région parisienne (Le Mesnil-Amelot) ou à proximité (Oissel). »

Or, ainsi qu'exposé précédemment, le fait qu'une personne ait pu développer les symptômes du coronavirus alors même qu'elle était enfermée depuis plus d'un mois au CRA de Vincennes révèle une contamination de fait ancienne de ce CRA et témoigne de l'insuffisance des mesures prises jusqu'à présent pour garantir la sécurité sanitaire des personnes en lien avec le CRA.

Dès lors, la solution consistant à procéder à la fermeture du CRA de Vincennes tout en autorisant par ailleurs la poursuite des placements au sein d'autres centres de rétention ne semble pas conforme aux exigences sanitaires de non propagation du virus.

En particulier, les informations transmises au Défenseur des droits révèlent que le CRA du Mesnil-Amelot – vers lequel il est suggéré de reporter temporairement les placements en rétention qui auraient normalement été orientés vers Vincennes – se trouve lui-même dans une situation sanitaire globalement proche de celle décrite au CRA de Vincennes et qu'ainsi,

la poursuite des placements en son sein expose les personnels comme les étrangers retenus à un risque sanitaire élevé.

3. Le report des placements en rétention vers le Mesnil-Amelot : une option dangereuse pour la santé des étrangers et des personnels

L'attention du Défenseur des droits a été appelée à plusieurs reprises sur la situation sanitaire particulièrement préoccupante au sein de ce CRA.

La Cimade – association mandatée par l'Etat pour assurer l'accompagnement juridique des personnes retenues au CRA du Mesnil-Amelot – confirme le constat porté par les réclamations qui ont été adressées au Défenseur de droits. Il ressort des témoignages qu'elle a pu recueillir lors des permanences téléphoniques qu'elle assure auprès des personnes actuellement retenues que dans ce centre comme au CRA de Vincennes, l'exiguïté des lieux ne permet pas le respect des règles de distanciation sociale, ni la mise en œuvre des gestes barrières.

Les retenus indiquent qu'ils ne disposent d'aucun matériel de protection (gel hydro-alcoolique, masques, gants) et rencontrent même des difficultés pour obtenir du savon. Ils seraient plusieurs par chambre et regroupés au sein du seul CRA 2 depuis le 25 mars alors qu'ils étaient auparavant répartis dans les CRA 2 et 3. Les repas seraient pris en commun dans le réfectoire sans qu'aucune règle spécifique pour assurer la distanciation sociale ne soit mise en œuvre et le nettoyage des locaux – notamment des sanitaires – serait insuffisant.

Si pour l'heure aucun cas de COVID ne semble avoir été officiellement détecté au sein du CRA, plusieurs cas suspects ont été rapportés par voie de presse ainsi que par les témoignages recueillis par la Cimade.

Les instructions ministérielles données le 17 mars 2020 s'agissant de la conduite à tenir face à des personnes porteuses de symptômes en CRA ne semblent pas respectées : plusieurs retenus auraient décrit des symptômes évocateurs du COVID-19, tels que de la toux ou de la fièvre, cela sans qu'il n'ait été procédé à aucun placement en isolement. Il semblerait par ailleurs que l'examen médical des nouveaux arrivants ne soit pas systématique.

Sur ce point, la CGLPL indiquait dans son communiqué de presse du 17 avril faisant suite à ses visites sur place que « *des consignes nationales [avaient] été données pour que les gants et masques ne soient portés par les policiers qu'en cas de contact avec des personnes présentant des symptômes* ». Or, il est attesté aujourd'hui que le virus est susceptible de se transmettre même en l'absence de symptômes.

Ces conditions sanitaires sont sources de tensions et la situation semble se dégrader un peu plus chaque jour au sein du centre, conduisant certains retenus à entamer des grèves de la faim. Au soir du samedi 11 avril, plusieurs étrangers se seraient par ailleurs rassemblés dans la cour pour protester contre leurs conditions de rétention. Cette manifestation aurait donné lieu à une intervention des forces de l'ordre (CRS) pour évacuer la cour le dimanche matin.

A bien des égards, les témoignages recueillis sur la situation sanitaire du Mesnil-Amelot font écho à ceux qui ont pu l'être pour le CRA de Vincennes. Ainsi, alors même que l'actuelle contamination du CRA de Vincennes témoigne de l'insuffisance des mesures prises, il est impossible d'exclure que le CRA du Mesnil-Amelot ne soit pas également déjà contaminé par le COVID-19 à l'heure actuelle.

Aussi, le déplacement des placements en rétention vers ce CRA – outre qu'il irait à l'encontre des mesures prises auparavant pour limiter le nombre d'étrangers retenus au sein de ce centre – est de nature à exposer les personnes concernées à un risque sanitaire majeur. Il risquerait

par ailleurs d'altérer substantiellement la capacité à assurer la sécurité des retenus et des personnels au sein du centre, déjà fortement dégradée.

4. Un maintien en activité des CRA de nature à porter une atteinte grave et manifestement disproportionnés aux droits à la vie et à la protection de la santé

Dans sa décision n° 2020-082 du 25 mars 2020, le Défenseur des droits relevait que, du fait de la fermeture des frontières résultant des mesures prises par de nombreux pays pour limiter la propagation du virus, la mesure de rétention administrative perdait son objet – à savoir l'exécution de la mesure d'éloignement. Or, sans perspective d'éloignement envisageable à court-terme, la rétention administrative des étrangers est illégale.

Si le ministre indiquait au Défenseur des droits, dans son courrier précité du 9 avril, que trois éloignements avaient eu lieu le 2 avril 2020, aucune précision n'était donnée sur la nationalité des intéressés et le pays de destination de ces éloignements. Il est probable que, compte tenu de la fermeture généralisée des frontières, ces mesures aient concerné des pays de l'Union européenne. Cela ne répond en revanche pas à la situation des près de 150 retenus dont l'éloignement est rendu impossible, ce qui a d'ailleurs conduit les juges de la détention et des libertés (JLD) à ordonner des levées de la rétention. A cet égard, le ministre précisait dans son courrier que, sur 8 retenus placés en rétention le 2 avril, 4 étaient libérés par le JLD et un par le préfet.

Les visites de la CGLPL des 15 et 17 avril confirment l'analyse du Défenseur des droits selon laquelle les départs non volontaires ont « *un caractère exceptionnel du fait de l'interruption du trafic aérien* », précisions faites qu'au CRA de Vincennes le dernier éloignement date du 25 mars et qu'aucune perspective d'éloignement n'est à ce jour envisageable pour les 47 personnes toujours retenues.

Le Défenseur des droits estimait par ailleurs que les CRA n'étant pas suffisamment équipés pour lutter contre la propagation du virus, leur maintien en activité exposait le personnel comme l'ensemble des étrangers retenus à un risque sanitaire majeur. Il s'appuyait pour cela sur ses constats antérieurs relatifs aux carences de la prise en charge sanitaire des étrangers retenus et plus spécifiquement des publics vulnérables tels que les mineurs ou les étrangers malades, ainsi que sur les données récentes émanant de plusieurs décisions juridictionnelles rendues dans le contexte de pandémie.

Au vu de ce risque et de la perte d'utilité des mesures de rétention administrative dans le contexte d'épidémie du COVID-19, il estimait que l'atteinte ainsi portée au droit à la vie et à la protection de la santé des personnes concernées était manifestement disproportionnée, contraire à l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'Homme et l'alinéa 11 du préambule de la Constitution de 1946.

Sur ce point, la décision rendue le 15 avril 2020 par le tribunal administratif de Paris s'agissant du CRA de Vincennes comme les constats effectués par le CGLPL confortent l'analyse portée par le Défenseur des droits.

Il y est en effet relevé que, dans le contexte d'urgence sanitaire actuel, l'éloignement des personnes placées en rétention, si tant est qu'il puisse être matériellement et juridiquement effectué, revêt en tout état de cause « *un intérêt secondaire* » par rapport à l'impératif qui s'impose aux autorités publiques de parvenir à contenir l'épidémie dans les meilleurs délais et à éviter de nouveaux foyers de contamination. S'agissant plus particulièrement du maintien en activité du CRA de Vincennes, le juge précise que, « *compte tenu du ralentissement de fait des procédures d'éloignement* », celui-ci revêt une « *utilité marginale* ».

Sur la base de ces constats, le tribunal administratif de Paris a considéré que le préfet de police :

« en continuant à se donner la possibilité d'accueillir de nouvelles personnes au CRA de Vincennes, lesquelles seront inévitablement amenées à côtoyer des personnes elles-mêmes atteintes du COVID-19 qui risquent de contaminer les nouveaux arrivants, entretient le foyer de contamination qui a été récemment identifié au sein du centre, et méconnaît les impératifs de santé publique qui s'imposent en vertu de l'état de catastrophe sanitaire ».

Or, les conditions de promiscuité, la prise en charge sanitaire des retenus et les mesures prises à Vincennes depuis le début de l'épidémie n'apparaissant pas sensiblement différentes de celles observées dans d'autres centres, et notamment au Mesnil-Amelot.

Dans ces circonstances, l'analyse développée par le Défenseur des droits dans sa décision précitée du 25 mars 2020 semble plus que jamais vérifiée : la dégradation des conditions sanitaire au sein des CRA français conduit à considérer qu'il existe aujourd'hui, dans l'ensemble de ces lieux, un risque indéniable de contamination, tant pour les retenus que pour les personnels, si bien que l'atteinte portée au droit à la vie et à la protection de la santé par leur maintien en activité ne peut plus être regardée comme proportionnée.

Pour cette raison, le Défenseur des droits recommande, dans l'attente de l'amélioration du contexte sanitaire français :

- **La fermeture immédiate de tous les CRA encore en activité ;**

A défaut,

- **L'arrêt immédiat de tous les placements en rétention administrative, dans quelques CRA que ce soit ;**
- **Le renforcement des mesures prises pour protéger les étrangers encore retenus en CRA ainsi que des personnels mobilisés pour assurer la surveillance et le suivi médical de ces personnes ainsi que l'entretien des locaux :**
 - **Distribution à tous et en quantité suffisante, de masques, gels (hydro-alcooliques, et tenues de protection adéquates ;**
 - **Tests de toutes les personnes susceptibles d'avoir été exposées au virus ;**
 - **Isolement systématique de toutes les personnes symptomatiques dans des conditions dignes et de nature à garantir un plein accès aux soins ;**
 - **Libération et, le cas échéant, prise en charge médicale des personnes testées positives au COVID-19.**

Jacques TOUBON