

Traitement administratif de la situation de M. Ahmed HANACHI par la préfecture du Rhône

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 17095-R



- Octobre 2017 -



INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 17095-R

Traitement administratif de la situation de M. Ahmed HANACHI par la préfecture du Rhône

Etabli par

Jean-Pierre BATTESTI,
inspecteur général de
l'administration

Baudouin d'HARCOURT,
inspecteur
de l'administration

- Octobre 2017 -

SOMMAIRE

Introduction.....	7
1 LES FAITS	9
1.1 L'organisation mise en place à Lyon pour assurer le placement en rétention des étrangers en situation irrégulière fait intervenir quatre services	9
1.2 Avant l'intervention de la préfecture dans le traitement du dossier	10
1.2.1 <i>Ahmed HANACHI a été placé en garde à vue le 29 septembre 2017 à la suite d'un vol à l'étalage</i>	<i>10</i>
1.2.2 <i>Comme prévu, la Police aux frontières a été saisie pour engager le volet administratif de la procédure.....</i>	<i>10</i>
1.3 L'examen du dossier transmis à la préfecture montre qu'A. HANACHI pouvait faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français et être placé en rétention	11
1.4 Toutefois, aucune mesure administrative en vue de son éloignement n'a été prise par la préfecture	12
1.4.1 <i>L'organisation de la préfecture le samedi pour traiter les dossiers d'éloignement.....</i>	<i>12</i>
1.4.2 <i>Les dossiers traités par l'agent de permanence.....</i>	<i>12</i>
1.4.3 <i>Le dossier HANACHI, reçu à 11h59, a été traité à partir de 14h00 par l'agent de permanence</i>	<i>13</i>
1.4.4 <i>Aucune mesure n'a été prise, ni placement en rétention ni même OQTF</i>	<i>13</i>
1.4.5 <i>La garde à vue de M. HANACHI a été levée à 15h40 le samedi 30 septembre, l'agent de permanence de la préfecture ayant considéré que la procédure ne pouvait aller à son terme</i>	<i>15</i>
1.4.6 <i>Des places se sont libérées au CRA de Lyon Saint-Exupéry dans le courant de la journée du 30 septembre, qui auraient pu permettre le placement en rétention</i>	<i>15</i>
2 LES ÉLÉMENTS D'APPRÉCIATION DES FAITS.....	17
2.1 Sur l'organisation et le pilotage de l'éloignement	17
2.1.1 <i>La permanence éloignement est réduite à un seul agent de catégorie B.....</i>	<i>17</i>
2.1.2 <i>La permanence éloignement est insuffisamment encadrée</i>	<i>17</i>
2.1.3 <i>Les procédures sans suite ne font pas l'objet d'un suivi suffisant.....</i>	<i>18</i>
2.1.4 <i>La capacité du service à proposer des mesures de rétention est contrainte par la politique de placement de la préfecture du Rhône.....</i>	<i>19</i>
2.2 Sur le centre de rétention administrative de Lyon Saint-Exupéry	20
2.2.1 <i>Le CRA de Lyon Saint-Exupéry est le seul CRA de la zone Sud-est et sa structure d'origine n'est pas adaptée à son usage.....</i>	<i>20</i>
2.2.2 <i>Il en résulte un fort taux d'indisponibilité des places « hommes », aggravé par les troubles au sein du CRA</i>	<i>20</i>
2.2.3 <i>L'impossibilité de placer en rétention un étranger en situation irrégulière pour lequel une OQTF sans délai a été prise est donc fréquente.....</i>	<i>20</i>
2.2.4 <i>Des améliorations sont envisageables à court et moyen termes</i>	<i>21</i>
2.2.5 <i>Les échanges entre les services éloignement des préfectures et les CRA sont asymétriques et ne permettent pas de bien utiliser les places disponibles.....</i>	<i>21</i>

Conclusion	22
Les suites à donner	22
Les mesures correctives.....	23

INTRODUCTION

Par lettre du 2 octobre 2017, le ministre d'État, ministre de l'Intérieur, a saisi l'inspection générale de l'administration (IGA) pour conduire une mission relative au traitement, par la préfecture du Rhône, de la situation administrative de M. Ahmed HANACHI, auteur de l'attaque terroriste du 1^{er} octobre 2017 à Marseille.

Celui-ci avait fait l'objet d'une interpellation et d'un placement en garde à vue, le 29 septembre, à Lyon, et la préfecture avait été saisie par le service de la police aux frontières pour que celle-ci décide des suites administratives à donner, M. HANACHI se trouvant en situation irrégulière.

Il était demandé à la mission de rassembler tous les éléments objectifs sur la procédure observée et les réponses apportées par les services de l'État, d'apprécier ces réponses et de proposer, le cas échéant, les suites à des donner et des mesures correctives nécessaires.

La mission s'est rendue à Lyon du 3 au 5 octobre 2017. Elle a notamment rencontré le préfet de région, le préfet secrétaire général de la préfecture, le sous-préfet qui assurait la permanence du 29 septembre au 1^{er} octobre, la directrice des migrations et de l'intégration, les cadres et agents du bureau de l'éloignement, les services de la sécurité publique qui ont interpellé Ahmed HANACHI, ceux qui ont procédé à son audition, le directeur zonal de la police aux frontières de Lyon et les agents de cette direction qui ont pris en charge l'intéressé le samedi 30 septembre.

Par ailleurs, la mission s'est déplacée au centre de rétention administrative de Lyon-Saint-Exupéry le 5 octobre. Elle a entendu le chef du centre par intérim et les agents du greffe chargés de prendre les appels des préfectures le 30 septembre. Elle a visité le centre pour observer la configuration des lieux et l'état des locaux.

Le procureur de la République de Lyon a reçu la mission le 5 octobre.

1 LES FAITS

1.1 L'organisation mise en place à Lyon pour assurer le placement en rétention des étrangers en situation irrégulière fait intervenir quatre services

A Lyon¹, quatre services interviennent pour permettre un placement en rétention après constatation d'un délit :

- les agents de la **sécurité publique** qui procèdent à une interpellation peuvent constater que l'auteur est un étranger en situation irrégulière ; ils placent alors l'intéressé en garde à vue et une double procédure s'enclenche : une procédure judiciaire, qu'ils conduisent sous l'autorité du procureur, qui peut lever la garde à vue à tout moment selon son appréciation des faits ; une procédure administrative, qui est confiée à la Police aux frontières ;
- le **service de la police aux frontières territorial (SPAFT)** est chargé de rassembler les pièces établies par leurs collègues, de conduire des vérifications complémentaires relatives à la situation de l'étranger au regard du droit au séjour, de prendre en charge l'intéressé et de communiquer le dossier à la préfecture ;
- les agents du **bureau de l'éloignement de la préfecture** examinent le dossier transmis par le SPAFT et, selon la situation administrative de l'étranger au regard du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), préparent une décision portant obligation de quitter le territoire français (OQTF) et, le cas échéant, une assignation à résidence ou un arrêté de placement en rétention ; ce bureau relève de la direction des migrations et de l'intégration, placée sous la responsabilité du préfet, secrétaire général de la préfecture ;
- ils prennent ensuite contact avec le **greffe du centre de rétention administrative (CRA)** de Lyon, tenu également par la Police aux frontières, pour savoir si une place est disponible ;
- si c'est le cas, en semaine, un cadre de ce bureau signe l'arrêté de placement ; si ce n'est pas le cas, seule une OQTF est prise, l'autorité administrative ou les services de police pouvant retenir le passeport ou le document de voyage de l'intéressé, à condition qu'il en possède un².

Il est à noter que le procureur de la République a approuvé ce dispositif et donné comme directive que les services chargés de la procédure de placement en rétention puissent disposer du temps nécessaire pour la mener à bien, ce qui n'est pas le cas dans tous les départements. Concrètement, la garde à vue n'est pas levée pendant le temps où des diligences sont faites par le SPAFT et la préfecture. Les services disposent donc, si nécessaire, de 24 heures.

Un placement en rétention est également possible après une retenue pour vérification d'identité, qui peut durer au plus 16 heures³. Dans un tel cas de figure, le caractère irrégulier du séjour a été constaté à l'occasion d'un contrôle d'identité ; aucun délit n'a été commis justifiant une garde à vue.

¹ La mission n'a pas examiné l'organisation mise en place en zone Gendarmerie.

² Ils leur remettent en échange un récépissé valant justification de leur identité et sur lequel sont mentionnées la date de retenue et les modalités de restitution du document retenu (article L. 611-2 du CESEDA).

³ Article L611-1-1 du CESEDA.

1.2 Avant l'intervention de la préfecture dans le traitement du dossier

1.2.1 Ahmed HANACHI a été placé en garde à vue le 29 septembre 2017 à la suite d'un vol à l'étalage

A. HANACHI a été interpellé le 29 septembre 2017 à 19h10 par une patrouille terrestre de la division centre de Lyon (3^e arrondissement). Il a été « maintenu » par les agents de sécurité d'un magasin du centre commercial de la Part-Dieu, dont le propriétaire l'accusait d'avoir tenté de voler une veste pour un montant de 39€. Il a remis un passeport tunisien au nom d'Ahmed HANACHI, né le 9 novembre 1987 à Bizerte, en Tunisie. Il n'a pas reconnu les faits mais les policiers ont considéré que la vidéosurveillance le montrait en train de sortir du magasin avec la veste volée. Ils ont recueilli le témoignage d'un agent de sécurité assurant la surveillance vidéo du magasin et enregistré la plainte que celui-ci a déposée.

A. HANACHI a été placé en garde à vue à compter de 19h10 le vendredi 29 septembre puis transféré, « vu l'heure tardive », à l'Hôtel de police. Le procès-verbal d'interpellation a été remis à l'officier de police judiciaire (OPJ) de permanence. Il a été procédé à une identification dactylographique, qui permet de savoir si l'individu a été signalé au fichier automatisé des empreintes digitales.

Selon ce rapport, A. HANACHI a été signalisé pour des faits commis sous six identités différentes, avant le délit pour lequel il venait d'être interpellé à Lyon :

- les 1^{er} août 2005 (Fréjus), 6 décembre 2005 (Toulon), 22 décembre 2005 (Marseille), le 21 février 2006 (Toulon), 15 septembre 2006 (Menton), pour infractions à la police des étrangers ;
- le 16 décembre 2005 (Toulon), pour vol à l'étalage ;
- le 1^{er} août 2005 (Fréjus), pour infraction à la législation sur les stupéfiants.

Ces signalements n'indiquent en rien que l'individu a été présenté à un magistrat ou condamné. Son casier judiciaire ainsi que les casiers de ses alias étaient vierges, selon les informations transmises à la mission par le procureur de la République.

Par ailleurs, il était inconnu, au nom d'Ahmed HANACHI, des autres fichiers de police, avant son interpellation le 29 septembre, notamment du fichier des personnes recherchées (FPR) et du fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT). Il ne faisait donc pas l'objet d'une « fiche S » ni d'un suivi particulier pour radicalisation.

Seul le fichier national des étrangers, accessible aux services de police, indiquait, pour l'un de ses alias (Béchir HANNACHI, né le 30 décembre 1987, à Oran), une mesure d'éloignement (arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, pris par la préfecture de Toulon), notifiée le 7 décembre 2005 mais non exécutée en raison de l'absence de place en centre de rétention.

Pendant la nuit du 29 au 30 septembre, A. HANACHI n'a pas été entendu. Le 30 septembre, en début de matinée, un OPJ de l'hôtel de police a procédé à son audition. Celle-ci a été interrompue car il a demandé la présence d'un avocat et elle n'a repris qu'à 11h33 pour se terminer à 11h41.

1.2.2 Comme prévu, la Police aux frontières a été saisie pour engager le volet administratif de la procédure

L'OPJ a saisi à 8h20 le SPAFT, chargé du volet administratif de la procédure. A 9h37, il lui a communiqué les premiers éléments du dossier, qui n'a été complet et transmis qu'à 11h51 : procès-verbal de saisine, procès-verbaux d'audition, résultats du fichier automatisé des empreintes digitales et fiche d'observation.

Le dossier a été transmis par fax à la préfecture sans délais, le SPAF ayant fait ses propres vérifications entre temps (fax daté du 30 septembre à 11h59).

1.3 L'examen du dossier transmis à la préfecture montre qu'A. HANACHI pouvait faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français et être placé en rétention

Lors de son interpellation, A. HANACHI possédait un passeport tunisien. Le rapport d'interpellation évoque un « visa » d'avril 2017 mais aucun visa n'apparaît et seul un tampon d'entrée sur le territoire, porté par la Police aux frontières sur le passeport, le 4 janvier 2017, à l'aéroport de Marseille, est visible.

D'après les pièces du dossier transmises à la préfecture, cette entrée était vraisemblablement régulière au regard du droit au séjour et faisait suite à deux autres entrées, par le même aéroport, en 2016, comme en témoignent les autres tampons. Les pages du passeport reproduites dans le procès-verbal d'interpellation ne permettent pas de connaître le pays d'où il venait mais, comme il avait déclaré être détenteur de « documents italiens » et parler l'italien, on pouvait supposer qu'il effectuait des voyages de moins de trois mois entre l'Italie et la France grâce à un titre de séjour italien.

Cependant, lors de son interpellation, il ne disposait que de son passeport et se trouvait donc en situation irrégulière : il résidait sur le territoire français depuis plus de trois mois sans visa ni autre titre de séjour, et n'avait fait aucune démarche auprès d'une préfecture pour régulariser sa situation.

L'autorité administrative pouvait donc :

- prendre une mesure l'obligeant à quitter le territoire français (OQTF) sans délai puisqu'il ne disposait d'aucun titre lui permettant d'y demeurer et du fait que son comportement constituait une menace pour l'ordre public (article L. 511-1 du CESEDA) ;
- prendre un arrêté de placement en rétention pour une durée de quarante-huit heures, puisqu'il ne présentait pas de garanties de représentation effectives (article L. 551-1 du CESEDA).

En effet, il s'était maintenu sur le territoire français irrégulièrement en connaissance de cause à compter d'avril 2017 ; lors de son interpellation, il n'avait déclaré aucun domicile, ne disposait donc pas d'hébergement stable, ni de moyens d'existence effectifs ; le rapport dactylographique montrait qu'il avait déclaré de fausses identités et avait été interpellé pour plusieurs infractions au droit du séjour.

Cette analyse est partagée par les agents du bureau de l'éloignement de la préfecture, comme par ceux du SPAFT.

En outre, son éloignement n'était pas certain, car son placement en rétention pouvait ne pas être prolongé par le juge des libertés et de la détention ; en outre, il pouvait déposer un recours auprès du tribunal administratif, après son placement, pour contester les décisions du préfet.

Cet éloignement était cependant possible.

Il disposait, en effet, d'un passeport authentique, alors que l'une des causes principales des échecs à l'éloignement est l'absence de document de voyage : les étrangers en situation irrégulière ne présentent souvent aucun document permettant de connaître leur identité ou déclarent une fausse identité. La préfecture doit alors rechercher leur nationalité – en croisant des informations dispersées, lorsqu'il en existe – puis obtenir auprès d'un consulat un laissez-passer, indispensable pour qu'ils puissent quitter le territoire français, cette démarche étant parfois vaine ou la réponse du consulat étant trop tardive pour que l'éloignement puisse être réalisé dans les délais légaux.

Ainsi, d'après le directeur zonal de la PAF, seuls 20 % des retenus arrivant au CRA de Lyon sont à la fois identifiés, documentés et munis d'un titre permettant l'éloignement vers un pays tiers. Ahmed HANACHI aurait pu être dans ce nombre⁴.

1.4 Toutefois, aucune mesure administrative en vue de son éloignement n'a été prise par la préfecture

1.4.1 L'organisation de la préfecture le samedi pour traiter les dossiers d'éloignement

Le samedi, un seul agent est de permanence à la préfecture pour préparer les documents d'éloignement.

Il est chargé de les transmettre pour signature au membre du corps préfectoral qui assure la permanence et a délégation pour signer, notamment, les OQTF, les arrêtés de placement en rétention ou de prolongation de rétention, ainsi que les arrêtés pour admission en soins psychiatriques de personnes détenues et hospitalisations d'office. Le tableau de permanence remis à la mission indique le nom du sous-préfet désigné à cette fin, ainsi que celui du sous-préfet chargé de « renforcer » la permanence, pour la période allant du vendredi 29 septembre, 20h00, au lundi 2 octobre, 8h00.

1.4.2 Les dossiers traités par l'agent de permanence

Le 30 septembre, l'agent de permanence est arrivé à 9h10 à la préfecture.

Il a effectué les tâches suivantes, sans que l'on puisse établir une chronologie plus détaillée :

- un premier appel au SPAFT, à 9h45, concernait un ressortissant géorgien. Des éléments étaient attendus de la préfecture de l'Isère mais le placement en rétention était possible et souhaitable, l'intéressé étant documenté ;
- à 10h41, l'agent a transmis une demande de prolongation de rétention par courriel au sous-préfet de permanence. Il s'est assuré, par un appel téléphonique, à 10h46, que celui-ci avait bien reçu son courriel. Le sous-préfet a renvoyé à 10h51 l'arrêté de prolongation de rétention signé, par courriel ;
- deux appels ont été passés au CRA de Lyon entre 10h30 et 11h00 concernant le ressortissant géorgien mentionné ci-dessus et un ressortissant algérien, pour obtenir une place. Le premier a été « mis en attente », une place pouvant se libérer, le second a fait l'objet d'un refus, faute de place au CRA. Concernant l'ordre de succession de ces deux dossiers, la mission n'a pas pu établir de chronologie précise, les déclarations du greffe du CRA et de l'agent de permanence de la préfecture n'étant pas concordantes sur ce point ; selon toute vraisemblance, le dossier du ressortissant algérien a été traité en second ;
- lors de l'appel concernant le ressortissant algérien, l'agent du CRA a répondu, aux dires de l'agent de permanence de la préfecture : « *Je n'ai pas de place et cela se bouscule au portillon.* » Le CRA avait effectivement déjà refusé le placement d'un ressortissant tunisien demandé par la préfecture de l'Ain ; après le refus adressé à la préfecture du Rhône, une autre mise en rétention sera refusée, de nouveau à la préfecture de l'Ain, sans que l'heure soit précisée dans le compte rendu de la PAF ;
- l'agent de la préfecture a donc pensé que le CRA était saturé et qu'il n'y aurait pas de place disponible ce jour-là. Il a préparé une décision portant OQTF sans délai assortie d'une interdiction de séjour ;

⁴ 55 % des arrivants au CRA de Lyon ne sont pas documentés et 20 % disposent d'un document ne permettant pas de voyager (permis de conduire, par exemple).

- cette décision a été transmise au sous-préfet de permanence à 12h35, signée et renvoyée à 12h41. L'intéressé a ensuite été libéré par le SPAFT ;
- vers 12h30, selon l'agent de permanence de la préfecture, 12h30-13h00, selon l'agent du greffe, l'agent de permanence de la préfecture a rappelé le CRA pour annuler sa demande de placement du ressortissant géorgien, car il n'avait pas reçu les éléments d'information attendus de la préfecture de l'Isère. Lors de cet échange, l'éventualité que des places se libèrent n'a pas été évoquée. Le SPAFT a libéré l'intéressé mais retenu son passeport, sur le fondement de l'article L. 611-2 du CESEDA ;
- l'après-midi, le CRA n'a reçu aucun autre appel de la préfecture du Rhône, qui ne l'a donc pas contacté pour demander le placement d'A. HANACHI.

1.4.3 Le dossier HANACHI, reçu à 11h59, a été traité à partir de 14h00 par l'agent de permanence

Entre 11h55 et 14h00, l'agent de permanence s'est consacré à la rédaction de l'OQTF concernant le ressortissant algérien pour lequel une place lui avait été refusée par le CRA, traité des courriels puis a pris une pause pour déjeuner, de 13h10 à 14h00.

A son retour, il a consulté le dossier HANACHI, constaté qu'il pourrait faire l'objet d'une OQTF et d'un placement en rétention puisqu'il s'agissait « *d'une affaire simple, avec des alias, des antécédents « stups » et droit commun, un APRF déjà pris en 2005* » : « *La prise d'une OQTF et le placement en rétention vont de soi pour de tels dossiers car l'intéressé présente un passeport.* »

1.4.4 Aucune mesure n'a été prise, ni placement en rétention ni même OQTF

Le dossier a été consulté à partir de 14h00 par l'agent de permanence. Il restait donc environ cinq heures pour prendre une mesure, avant l'heure limite de fin de garde à vue.

L'agent de permanence a considéré que l'absence de place et la saturation du CRA (vers 11h00, non démentie vers 13h00) ne permettraient pas de le placer en rétention dans la suite de la journée, du moins avant la fin de sa permanence, à 16h00. Ce point sera développé plus loin, la mission ayant examiné l'état des places disponibles dans les CRA, notamment le CRA de Lyon Saint-Exupéry, durant la journée du 30 septembre.

En outre, il n'a pas sollicité le sous-préfet de permanence pour lui faire signer une OQTF ni même l'informer de la situation de M. HANACHI.

Sur ce dernier point, l'agent a donné à la mission les explications suivantes :

- les membres du corps préfectoral ne sont jamais informés de l'absence de place en CRA ou des dossiers pour lesquels le placement en CRA n'est pas demandé ; ils ne sont appelés que pour signer des actes ; par exemple, la préfecture ne place en CRA aucun ressortissant tunisien non documenté car l'enquête va alors demander des mois (problèmes d'état civil, reconnaissance tardive). Par ailleurs, s'agissant des ressortissants tunisiens en situation irrégulière, quand des empreintes ont été prises et que la police les transmet à la préfecture, elles sont envoyées par la valise diplomatique aux autorités tunisiennes, qui ne répondent pas avant trois mois, le délai requis pour procéder à l'éloignement étant alors largement expiré ;
- le sous-préfet de permanence lui avait indiqué, au cours de la matinée, qu'il quitterait son domicile à 14h30 pour représenter le préfet de région à une cérémonie de baptême d'une promotion

militaire et ne serait de retour qu'à 18h00 ; l'agent a alors considéré que le sous-préfet serait « indisponible » et ne pourrait donc pas signer de mesure ;

- sur la fiche de permanence, un sous-préfet de « renfort »⁵ est désigné ; l'agent ne savait pas qu'il était possible de le contacter, aucune information ne lui ayant été délivrée à ce sujet, la mesure étant récente ;
- il n'a pas pris l'initiative de contacter un autre membre du corps préfectoral, car cela ne se fait jamais, car, selon ses termes, il est un « *agent de base* », qui ne se permet pas de rappeler ou de déranger un sous-préfet sans qu'on lui ait indiqué qu'il pouvait le faire.

Le sous-préfet de permanence a indiqué à la mission :

- avoir reçu à 10h41 une demande de prolongation de rétention par courriel de l'agent de permanence renvoyé à 10h51 par courriel ;
- avoir reçu du même agent un appel téléphonique à 10h46 pour s'assurer qu'il avait bien reçu son courriel ; il lui a indiqué alors qu'il serait absent de son domicile à partir de 14h45 et jusqu'à environ 17h30, le préfet de région lui ayant demandé de le représenter au baptême de la promotion de l'école de santé des armées, à Bron, en présence du général Lecointre, chef d'état-major des armées. Cette école se situe à environ 20 minutes de la préfecture ;
- avoir reçu à 12h35 un nouveau courriel de l'agent de permanence comportant une OQTF sans délai (sans placement en rétention) et y avoir répondu à 12h41 en joignant la décision signée ;
- avoir quitté son domicile à 14h55 pour se rendre à la cérémonie à laquelle il représentait le préfet ;
- être revenu à son domicile à 17h45.

Interrogé à ce sujet par la mission, le sous-préfet n'a pas précisé à l'agent de permanence qu'il restait joignable à tout moment, cela allant de soi selon lui, « *un sous-préfet de permanence étant nécessairement disponible pour recevoir tout appel* ». Il a présenté, pour prouver cette disponibilité : deux SMS, envoyés à 15H07 (par la permanence du cabinet du préfet délégué pour la défense et la sécurité) et à 15h35 (par la permanence du cabinet du préfet) ; un message sur répondeur à 15h16 de la permanence du cabinet du préfet délégué pour la défense et la sécurité ; à 16h43, un appel téléphonique du standard de la préfecture auquel il a répondu (durée 18 secondes), pour un arrêté d'hospitalisation d'office en attente de signature.

Il a précisé qu'à aucun moment l'agent de permanence du bureau de l'éloignement ne l'avait contacté dans l'après-midi et que, si cela avait le cas et s'il y avait eu urgence, il lui aurait conseillé d'appeler le sous-préfet de « renfort » – présent à la préfecture à partir de 16h00 – ou le préfet secrétaire général, voire qu'il serait revenu pour signer la mesure.

La mission note la discordance des déclarations relatives à la durée prévue de l'absence du sous-préfet. Elle précise que le sous-préfet était attendu à la cérémonie militaire, qui se tenait à Bron, situé à une vingtaine de minutes de la préfecture, à 15h10.

⁵ Ce dispositif de « renfort » a été mis en place au sein de la préfecture du Rhône depuis l'arrivée de l'actuel préfet de région (février 2017). Il est donc récent et les agents n'ont pas reçu d'information à ce sujet.

1.4.5 La garde à vue de M. HANACHI a été levée à 15h40 le samedi 30 septembre, l'agent de permanence de la préfecture ayant considéré que la procédure ne pouvait aller à son terme

Vers 14h30, les agents du SPAF se sont rendus à l'Hôtel de police pour notifier une OQTF dans le cadre d'une autre affaire. Interrogés par l'agent chargé du volet judiciaire du dossier HANACHI, ils ont pris contact avec l'agent de permanence de la préfecture qui leur a déclaré qu'aucune suite ne serait donnée en raison d'une « *carence signataire* », c'est-à-dire de l'absence d'une autorité en mesure de signer l'acte.

A 14h50, le Parquet a été prévenu par l'officier de police judiciaire. Considérant que l'infraction était insuffisamment caractérisée, le magistrat a décidé la levée de la garde à vue et, à 15h40, A. HANACHI était libéré sans qu'aucune mesure administrative ni judiciaire ait été prise. Il n'a pas été fait application de l'article L. 611-2 du CESEDA permettant à la police de retenir son passeport.

Le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Lyon a précisé à la mission les lignes directrices de la politique pénale qu'il a fixées et ses observations sur le traitement du dossier :

- pour un vol à l'étalage, sans violence aux personnes, si les faits sont établis et le préjudice d'un faible montant, hors récidive, le Parquet n'est pas saisi. Un rappel à la loi est effectué par l'officier de police judiciaire et l'auteur est remis en liberté. Si l'auteur ne reconnaît pas les faits, le Parquet est saisi ;
- s'il s'agit d'un étranger en situation irrégulière, il est placé en garde à vue pour permettre à la procédure administrative d'éloignement de se dérouler, à condition qu'elle soit la plus rapide possible ;
- dans l'affaire HANACHI, des faits anciens, majoritairement d'infraction à la police des étrangers, sous différentes identités, étaient constatés mais les casiers judiciaires consultés à ces différentes identités étaient vierges. En outre, l'exploitation de la vidéosurveillance du magasin où le vol était censé s'être produit n'était pas concluante : la libération de l'intéressé ne relève donc pas, selon ce magistrat, de « *l'erreur manifeste d'appréciation* » ;
- si l'infraction avait été jugée suffisamment caractérisée, elle aurait été considérée comme relevant du « bas de spectre » de la sanction pénale : en l'absence d'antécédents pénaux et pour un préjudice estimé à 39€, l'intéressé n'aurait pas été déféré.

1.4.6 Des places se sont libérées au CRA de Lyon Saint-Exupéry dans le courant de la journée du 30 septembre, qui auraient pu permettre le placement en rétention

Le CRA a considéré, le jeudi 28 septembre 2017, que peu de places seraient disponibles durant le week-end des 29 et 30 septembre. Une chambre réservée aux femmes, sur les quatre que compte le centre, toutes inoccupées à cette date, a donc été temporairement affectée à l'accueil des hommes, représentant quatre places supplémentaires.

Le 30 septembre, le CRA pouvait donc accueillir 64 retenus hommes.

A 8h00, trois places étaient libres, qui ont été attribuées aux préfectures de l'Ain, de la Haute-Savoie et de l'Isère. Le CRA en a refusé trois à la préfecture de l'Ain, du Rhône, puis de l'Ain.

Plusieurs places se sont libérées en cours de journée :

- trois places devaient être rendues disponibles à la suite d'un éloignement ; deux l'ont été effectivement, à destination de Zagreb et de Porto ; la troisième est restée occupée, le retenu

ayant demandé l'asile ; ces places devaient être conservées jusqu'à trente minutes après l'envol de l'avion qui, en l'occurrence, décollait de Paris-Charles-de-Gaulle ;

- cinq retenus ont été présentés devant le juge des libertés et de la détention (JLD), la libération de certains d'entre eux, devant être éloignés vers un pays signataire des accords de Dublin III, étant probable, en raison d'un très récent arrêt de la Cour de cassation (arrêt n° 1130 du 27 septembre 2017) ; trois d'entre eux ont effectivement été libérés, les ordonnances du juge étant prises entre 15h56 et 14h02.

Le directeur zonal de la PAF de Lyon, interrogé par la mission, a précisé :

- que le retenu éloigné à destination de Zagreb ayant embarqué à 12h30, le « point de non-retour » était donc de 13h00, le greffe du CRA s'en étant assuré vers 13h30. A partir de cette heure, une place était donc libérée ;
- que, s'agissant des personnes libérées après décision du JLD, le Parquet n'avait pas fait appel (cet appel étant suspensif) et que les trois places étaient donc libres vers 16h00, après le retour des intéressés au centre, afin de récupérer leurs affaires.

Interrogé le 2 octobre par son directeur zonal, l'agent du greffe prenant les appels des préfectures indique avoir reçu un appel téléphonique de la permanence de la préfecture du Rhône en fin de matinée le 30 septembre pour le placement d'un ressortissant algérien (Aymen H.), « *refusé par manque de place* ». Il ajoute que la « *capacité n'est descendue qu'après 16h00 lors des libérations JLD du jour et des éloignements* ». Interrogé par la mission, le même agent indique pourtant qu'une place s'était libérée vers 13h30, en raison de l'éloignement réussi vers la Croatie.

Enfin, s'agissant de l'information de la préfecture concernant ces libérations, un autre agent du greffe a appelé l'agent de permanence vers 15h00 pour l'informer de la libération par le JLD d'un des retenus placés par la préfecture de Lyon. L'agent de la préfecture, qui n'en avait pas fait mention lors de sa première audition par la mission, a reconnu avoir bien reçu cet appel. Il n'a pas demandé s'il y avait une place au CRA disponible, ayant déjà informé une demi-heure auparavant le SPAFT de l'absence de suite administrative, et il ne lui en a pas été proposé une.

Par conséquent, à 12h30, lors de la dernière communication entre l'agent du greffe du CRA et l'agent de la préfecture, ni l'un ni l'autre n'ont évoqué la disponibilité des places de rétention : l'agent de préfecture a reçu le dossier HANACHI mais n'en avait pas alors pris connaissance, étant pris par d'autres tâches ; l'agent du greffe ignorait l'existence d'un besoin à la préfecture du Rhône.

A 14h30, alors qu'il connaissait le dossier, considérant qu'aucune mesure ne pourrait être prise avant 16h00, heure à laquelle se terminait la permanence, en raison de la participation du sous-préfet à une cérémonie officielle, l'agent de permanence de la préfecture a pris la décision de mettre fin à la procédure sans avertir préalablement le sous-préfet, parce qu'il ne se sentait pas autorisé à le déranger alors qu'il représentait le préfet à une cérémonie.

Dès 13h30, une place s'est pourtant libérée au CRA de Lyon, et trois autres vers 16h00, qui auraient pu permettre le placement en rétention de M. HANACHI, sous réserve que le greffe du CRA ait été sollicité et ait accepté ce placement.

2 LES ÉLÉMENTS D'APPRÉCIATION DES FAITS

2.1 Sur l'organisation et le pilotage de l'éloignement

2.1.1 La permanence éloignement est réduite à un seul agent de catégorie B

La permanence éloignement de la préfecture est tenue dans les locaux du service par un des quatre agents de catégorie B (secrétaire administratif) de la section éloignement. Chaque agent assure ainsi une permanence par mois. Les cadres A du bureau et de la direction n'y participent pas, à l'exception du chef de section (attaché d'administration), qui supplée parfois aux absences, notamment durant les congés d'été.

De fait, en l'absence de sa hiérarchie, cet agent se trouve, les samedis et dimanches, dans la situation de devoir décider seul des mesures à proposer au corps préfectoral.

De plus, la permanence est contrainte par des horaires limités (9h00-16h00). Alors que l'effectif est réduit, la capacité de la préfecture à traiter des procédures d'OQTF ou de placement en rétention est donc sensiblement restreinte par rapport à la semaine.

Faute d'outils informatiques adaptés, l'astreinte téléphonique (8h00-9h00 et 16h00-17h00) ne permet pas de prolonger efficacement la permanence. En effet, en dehors des horaires de présence sur le lieu de travail, l'agent ne dispose, durant les heures d'astreinte, que d'un téléphone portable de service (de type Nokia), sans accès à la messagerie électronique du service. De fait, certains agents de permanence restent volontairement jusqu'à la fin de leur astreinte (17h00, au lieu de 16h00) dans les locaux du service afin de pouvoir continuer à suivre une procédure.

En outre, la permanence éloignement ne dispose pas des mêmes moyens matériels pour contacter le sous-préfet de permanence que d'autres services d'astreinte. A la différence des services du cabinet, le numéro de portable du sous-préfet de permanence ne lui est pas communiqué. Celui-ci ne figure pas sur le tableau hebdomadaire des permanences, qui indique uniquement le standard⁶, tandis qu'à l'inverse deux numéros de portable sont précisés pour joindre la permanence éloignement. Le numéro de portable de la permanence préfectorale figure sur une page annexe au tableau de permanence qui n'est diffusée qu'aux services du cabinet. Le recours au standard permet une traçabilité des appels. Cependant, la section éloignement ne peut joindre le sous-préfet de permanence que via le standard et ne peut donc, par exemple, lui envoyer un SMS s'il est en déplacement ou en représentation. Il en est, semble-t-il, de même pour les agents traitant les demandes d'hospitalisation d'office.

Cette différence de modalités de communication entre les différentes permanences n'est pas apparue justifiée à la mission.

2.1.2 La permanence éloignement est insuffisamment encadrée

La permanence éloignement repose donc sur un seul agent de catégorie B. Cet agent est en pratique seul pour décider de l'absence de mesures à prendre, alors que les dossiers sont souvent complexes et les enjeux sensibles. Il n'est pas prévu d'informer au fil de l'eau les membres du corps préfectoral de permanence des procédures sans suite en raison, notamment, de l'indisponibilité des places de centres de rétention.

⁶ Le standard de la préfecture fonctionne jour et nuit, y compris le week-end. Celui-ci doit être en mesure de joindre le sous-préfet de permanence sur son téléphone portable. Il est à noter que le standard est mutualisé le week-end et peut servir à prendre des appels qui viennent et sont destinés à d'autres préfectures.

Il n'existe pas de fiche de procédure indiquant à l'agent précisément ce qu'il est tenu de faire, les agents étant considérés, à Lyon, comme suffisamment expérimentés et fiables. Les agents nouvellement recrutés ne suivent pas de formation spécifique. Paradoxalement, selon l'actuelle directrice des migrations et de l'intégration⁷, dans certaines préfectures où l'agent de permanence est moins spécialisé et moins compétent (ou appartient à un autre service que l'éloignement), il dispose d'une marche à suivre.

Plus généralement, la direction n'a pu présenter à la mission aucun document écrit (note de service, fiche de procédure, guide) permettant de définir les rôles de chacun et les tâches à accomplir. A plusieurs reprises, les agents ont ainsi évoqué « les us et coutumes » de la préfecture, ce qui se fait ou ne se fait pas.

Ce choix de l'implicite peut s'expliquer par la diversité des situations et des cas à traiter ou des règles à prendre en compte pour le traitement des dossiers. Il se comprend moins pour l'organisation du service et l'information des nouveaux arrivants. Entre les procédures budgétaires qui sont encadrées par de multiples directives, fiches de méthode, grilles de contrôles, vadémécums et la situation que la mission a constatée, un moyen terme satisfaisant doit pouvoir être trouvé.

2.1.3 Les procédures sans suite ne font pas l'objet d'un suivi suffisant

Il n'est pas prévu que le bureau de l'éloignement rende compte des procédures sans suite, c'est-à-dire abandonnées avant le passage en CRA, que ce soit le week-end (il n'existe pas de compte rendu ou de registre de permanence) ou en semaine. Ainsi, sans l'issue tragique de l'attentat de Marseille, la hiérarchie et le corps préfectoral n'aurait pas eu connaissance du dossier Ahmed HANACHI et de l'abandon des suites administratives le concernant.

Les indicateurs qui sont transmis aux membres du corps préfectoral sont nombreux et utiles. Ils permettent d'apprécier l'efficacité globale de la chaîne de l'éloignement mais ils ne permettent pas de savoir si tous les appels adressés à la préfecture ont pu être suivis d'effets.

C'est uniquement en s'adressant à la direction zonale de la PAF (DZPAF) que la mission a pu obtenir des éléments permettant d'apprécier l'occurrence de certaines de ces situations. Ainsi, la DZPAF a recensé un autre cas de « carence signataire » en préfecture depuis le début de l'année 2017. La mission n'a pas eu connaissance du dossier et seule une enquête approfondie permettrait de savoir ce qui a motivé cette mention et si celle-ci était justifiée.

Les cas de « carence préfecture », conduisant à l'abandon d'une procédure en raison d'une impossibilité à joindre les services de la préfecture, sont nettement plus fréquents : 27 cas ont été recensés par la DZPAF au cours du dernier trimestre (juillet-août-septembre 2017). Ces carences sont généralement liées à la durée limitée de la procédure de retenue en vérification de séjour, notamment celles résultant d'une interpellation réalisée entre 15h00 et 17h30 et se terminant avant la réouverture du bureau de la préfecture le lendemain matin. Les horaires des services éloignement de préfecture sont, en effet, plus restreints que ceux des services interpellateurs, de la PAF et des CRA.

L'IGA n'a pas été saisie depuis plusieurs années sur l'organisation et le pilotage de l'éloignement en préfecture sur l'ensemble du territoire national. Elle ne dispose donc pas de données suffisantes pour comparer précisément la situation dans le Rhône avec celle d'autres départements. Mais il est certain que le constat peut s'appliquer, au moins en partie, à d'autres préfectures, d'autant que nombre d'entre elles disposent de moyens plus réduits.

⁷ La directrice a pris ses fonctions il y a quelques semaines. Elle connaît bien le secteur, ayant exercé les fonctions de chef de bureau des étrangers dans un autre département et de délégué territorial de l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

2.1.4 La capacité du service à proposer des mesures de rétention est contrainte par la politique de placement de la préfecture du Rhône

2.1.4.1 La préfecture du Rhône a pour usage de ne recourir qu'au CRA de Lyon Saint-Exupéry

Le caractère national du dispositif des centres de rétention doit être en premier lieu rappelé⁸. Il est de bonne administration de placer les retenus à proximité du lieu de leur interpellation et de tenir compte des lieux d'implantation des consulats compétents. Toutefois l'absence de place dans le CRA le plus proche ne doit pas systématiquement conduire à un abandon de la procédure, en particulier si l'étranger en situation irrégulière est à la fois muni d'un passeport et mis en cause dans des troubles à l'ordre public.

Or, d'après les services de la préfecture, le Rhône place 99 % de ses retenus au CRA de Lyon Saint-Exupéry, situé à proximité immédiate de l'aéroport. Les très rares exceptions concernent de manière incidente le centre du Mesnil-Amelot, proche de Roissy, à la suite de refus d'embarquement dans un avion.

Cette politique de placement permet de limiter la durée des escortes policières. Cependant, elle conduit à devoir renoncer à placer en rétention, dès lors que ce seul CRA indique qu'il n'a plus de place disponible, ce qui était le cas samedi 30 septembre en milieu de journée. Si elle veut néanmoins procéder à un placement, la préfecture n'a alors d'autre choix que de négocier avec le CRA une arrivée en échange de la remise en liberté d'un autre retenu dont les perspectives d'éloignement paraissent plus faibles (par exemple s'il n'est pas susceptible d'être rapidement reconnu par les autorités consulaires de son pays).

2.1.4.2 S'agissant de la journée du 30 septembre 2017, des places étaient disponibles dans d'autres CRA, notamment à Nîmes

D'après les données transmises par la DCPAF à la mission à partir des données de l'application Logicra, utilisée par la PAF pour gérer le parc et établir les statistiques relatives à l'occupation des centres, 178 places pour hommes étaient disponibles le samedi 30 septembre à 10h06 dans les CRA de métropole gérés par la PAF (donc sans compter les CRA parisiens de la préfecture de police). Il convient de prendre avec précaution ces données correspondant à une photographie des dossiers présents dans chacun des CRA à 10h06 (dossiers entrés, en cours et non clos sur l'application Logicra). Les mouvements de retenus (admissions ou départs) ne sont pas toujours renseignés en temps réel par les greffes, ce qui peut occasionner des décalages. Ainsi, Logicra indique que le CRA de Lyon avait deux places disponibles à 10h06, alors qu'elles ne l'étaient pas vers 10h30.

Toutefois, cet état du parc à 10h06 permet de constater qu'il était vraisemblablement possible de trouver des places pour un homme dans la matinée du 30 septembre, y compris dans les CRA les plus proches de Lyon :

- Nîmes (250 km) : 3 places (toujours 3 places à 19h00) ;
- Marseille (315 km) : 8 places (toujours 8 places à 19h00) ;
- Sète (330 km) : 6 places (et 8 places à 19h00).

⁸ Article R551-2 du CESEDA : « Les centres de rétention administrative, qui ont une vocation nationale, reçoivent, dans la limite de leurs capacités d'accueil et sans considération de la compétence géographique du préfet ayant pris l'arrêté de placement en rétention [...] »

2.1.4.3 Le service de la PAF de Lyon déclare qu'il aurait été en mesure d'escorter Ahmed HANACHI vers un autre CRA

La mise en place d'une escorte policière, normalement à la charge du service interpellateur, est souvent présentée comme un obstacle fort au placement dans un CRA plus lointain. Interrogés par la mission, les agents du SPAF de Lyon ont toutefois déclaré que, si l'instruction leur en avait été donnée, ils auraient été en mesure d'escorter Ahmed HANACHI vers le CRA de Nîmes samedi après-midi.

Par comparaison, il peut être rappelé que 69 % des retenus arrivent au CRA de Lyon après une escorte d'au moins une à deux heures de route depuis les départements de la zone (notamment l'Ain, la Haute-Savoie, la Savoie et l'Isère). Les escortes policières, quoique souvent difficiles à mettre en place et coûteuses en effectifs, sont ainsi très courantes dans la région.

2.2 Sur le centre de rétention administrative de Lyon Saint-Exupéry

2.2.1 Le CRA de Lyon Saint-Exupéry est le seul CRA de la zone Sud-est et sa structure d'origine n'est pas adaptée à son usage

Le CRA de Lyon est habituellement très sollicité par de nombreuses préfectures : 22 départements y ont placé des étrangers en situation irrégulière en 2016. Les retenus du Rhône y occupent en moyenne un tiers des places.

Il s'agit d'un ancien hôtel de type « Formule 1 », dont la structure et la disposition ne sont conformes ni à l'usage qui en est fait, ni au référentiel immobilier des CRA. A la différence des centres les plus récents, ce CRA ne dispose pas d'une structure en béton.

2.2.2 Il en résulte un fort taux d'indisponibilité des places « hommes », aggravé par les troubles au sein du CRA

L'inadaptation des lieux, avec des cloisons intérieures légères en brique et placoplâtre, conjuguée à l'accroissement des dégradations volontaires et des troubles au sein du centre, conduisent à l'immobilisation continue d'une part importante des chambres réservées aux hommes. Ainsi, samedi 30 septembre, six chambres de quatre places étaient indisponibles, soit 24 places au total dans l'attente de leur remise en état. Lors de sa visite, la mission a constaté le 5 octobre que cinq de ces chambres, dans un état de sévère dégradation, étaient encore indisponibles. La plupart des interlocuteurs rencontrés par la mission à la préfecture et au CRA ont également souligné la difficulté à maintenir l'ordre au sein du CRA en raison notamment de tensions entre les retenus originaires d'Europe de l'Est et du Maghreb.

2.2.3 L'impossibilité de placer en rétention un étranger en situation irrégulière pour lequel une OQTF sans délai a été prise est donc fréquente

Du 1^{er} janvier au 4 octobre 2017, la préfecture n'a pu réaliser 169 placements en rétention en raison de refus d'admission par le CRA de Lyon, faute de place disponible. Il s'agit de la première cause d'échec à l'éloignement dans le département.

Ces échecs ont pu concerner des personnes pour lesquelles une OQTF sans délai a été prise, notamment, pour un motif de menace à l'ordre public. La mission a pu consulter plusieurs dossiers récents de ce type, par exemple ceux :

- d'un individu entré en France en 2011, qui s'est maintenu en situation irrégulière, est connu sous cinq identités différentes, a été interpellé pour usurpation d'identité et recel de vol le 18 septembre 2017 à Lyon, quatre fois interpellé entre août 2015 et juin 2017 ;
- d'un individu entré en France en décembre 2016, interpellé sept fois entre le 30 décembre 2016 et le 17 mai 2017, interpellé de nouveau le 22 septembre 2017 à Lyon pour tentative de vol et recel de vol.

Même s'il doit être rappelé que les signalements ne signifient pas antécédents judiciaires, ni a fortiori condamnations, ces dossiers sont du même type que celui d'Ahmed HANACHI.

2.2.4 Des améliorations sont envisageables à court et moyen termes

Le projet de reconstruction du CRA de Lyon actuellement à l'étude sur un terrain voisin offre une perspective à moyen terme, avec une structure pérenne et moins exigüe.

Dans l'attente de la construction d'un nouveau CRA, il pourrait être envisagé d'augmenter le nombre de places destinées aux hommes, point le plus critique, en transformant les 20 places « femmes » et « familles » en places « hommes ». De fait, ces places sont peu occupées : le samedi 30 septembre, les 12 places « famille » étaient libres, de même que 4 places femmes. Cette transformation nécessiterait cependant la réalisation de travaux de renforcement de la sécurité passive de cette aile du CRA. Cette décision dépend de l'administration centrale. Elle suppose de revoir la répartition des places « femmes et familles » sur le territoire national.

A l'échelle nationale, le taux d'occupation des places « hommes » s'élevait le même jour à 78 % (92 % à Lyon), alors qu'il n'était que de 14 % pour les femmes et de 3 % pour les familles.

2.2.5 Les échanges entre les services éloignement des préfectures et les CRA sont asymétriques et ne permettent pas de bien utiliser les places disponibles

Il n'existe pas de système d'information partagé, qui ferait apparaître les places se libérant et accessibles à toutes les préfectures, alors que les contraintes de délais, la réactivité qu'impose l'urgence, la multiplicité des intervenants potentiels et l'évolution des capacités, d'une heure à l'autre, le rendent indispensables.

Ainsi, les services des préfectures n'ont pas accès à l'application Logicra.

Faute d'outil commun, le principal moyen d'échange et d'information entre les deux entités reste le téléphone. Ceci ne permet pas de garantir une traçabilité des échanges et l'information délivrée n'est valable qu'à l'instant « t ». Hormis le cas où une demande est « mise en attente » par le greffe du CRA, la préfecture doit rappeler systématiquement le centre à chaque fois qu'elle a besoin de placer un retenu. Inversement, compte tenu de la multiplicité des demandeurs, le greffe n'appelle pas les préfectures pour proposer spontanément des places disponibles.

L'ouverture de l'application Logicra aux services des préfectures constituerait donc une très sensible amélioration⁹.

⁹ Ce constat rejoint celui fait par la mission IGA-IGPN d'audit des CRA dont le rapport définitif doit être remis courant octobre 2017.

CONCLUSION

Les suites à donner

L'agent qui était de permanence à la préfecture, le 30 septembre 2017, pour préparer les mesures d'éloignement est un fonctionnaire expérimenté, qui a commencé sa carrière comme commis de préfecture, a été adjoint administratif (catégorie C) puis a été promu, depuis le 1^{er} janvier 2017, secrétaire administratif (catégorie B). Travaillant depuis plus de vingt dans le secteur de l'éloignement, bien évalué par sa hiérarchie, élément « moteur » du bureau, il a une très bonne connaissance des procédures et des services concernés. La mission ne met pas en doute sa bonne foi. En revanche, il peut être lui reproché de ne pas avoir pris l'initiative d'appeler le sous-préfet de permanence, au moins pour lui faire signer une obligation de quitter le territoire français.

Le sous-préfet de permanence a informé l'agent de permanence qu'il quitterait son domicile et participerait à une cérémonie militaire à Bron, sans autre précision. Pour cet agent, cela signifiait qu'il ne serait pas possible de le joindre avant 16h00, heure de fin de la permanence éloignement. Un membre du corps préfectoral de « renfort » avait été désigné et son nom figurait sur le tableau de permanence, mais aucune note, ni communication orale aux agents, n'avait précisé comment ni dans quelles circonstances ils pouvaient le saisir et l'agent de permanence ne l'a pas fait, ni n'a cherché à joindre un autre membre du corps préfectoral. Les autres agents du bureau de l'éloignement chargés de missions de permanence ont indiqué à la mission qu'ils auraient pensé et agi de même.

Le sous-préfet de permanence n'a pas décidé, de son propre chef, de représenter le préfet de région à une cérémonie officielle, et il n'a pas interrompu sa permanence. Si cela avait été le cas, il aurait demandé explicitement à tous les services ou au standard de ne pas le joindre. Or, il a reçu plusieurs SMS et deux appels pendant qu'il représentait le préfet de région et en a tenu compte. Cependant, s'agissant d'un déplacement devant se terminer entre 17h30 et 18h00, il aurait dû indiquer, le matin, à l'agent de permanence qu'il pourrait néanmoins être joint en cas de nécessité ou proposer une autre option pour signer, puisqu'il savait depuis la veille que le sous-préfet de renfort serait à la préfecture à 16h00.

La mission s'interroge, par ailleurs sur le choix de désigner le sous-préfet de permanence pour assurer des fonctions de représentation, dans un grand département, qui compte neuf membres du corps préfectoral, et où les mesures administratives à prendre le week-end sont nombreuses.

Ces erreurs de jugement s'expliquent, au moins en partie, par la manière défailante dont la permanence de l'éloignement et, pour partie, le suivi de la chaîne de l'éloignement ont été organisés, responsabilité qui relève clairement du corps préfectoral et s'inscrit plus globalement dans sa mission particulière de mise en œuvre des dispositions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers sur le territoire national. Elles sont à apprécier dans le contexte des dysfonctionnements graves du dispositif de l'éloignement que la mission a constatés, constat qui n'est pas limité à la seule journée du 30 septembre 2017 :

- la mauvaise organisation de la permanence de l'éloignement, qui ne dispose pas, du reste, des moyens matériels et humains nécessaires pour être efficace ;
- l'absence d'enregistrement et de suivi des causes d'échec lorsque la préfecture ne donne pas suite aux appels des forces de sécurité, aux fins de prendre une mesure d'éloignement;
- l'absence d'un système d'information partagé entre les centres de rétention et les préfectures ;

- le choix fait, dans le Rhône, de ne pas rechercher de place dans les autres centres de rétention que celui de Lyon-Saint-Exupéry pour des individus documentés, représentant une menace pour l'ordre public et dont les possibilités d'éloignement sont sérieuses ;
- le faible nombre de places effectivement disponibles dans ce centre, dont la structure matérielle et la configuration sont mal adaptées à la rétention, et qui se trouve dans un état de sévère dégradation.

Ces dysfonctionnements ont été constatés dans le Rhône mais il est certain qu'ils existent dans d'autres départements et appellent des mesures correctives dont certaines sont locales et d'autres nationales.

Les mesures correctives

La mission recommande que la préfecture du Rhône :

1. Analyse précisément les causes d'une impossibilité de joindre un agent du bureau de l'éloignement par les services de police pour signaler le placement en garde à vue ou en retenue d'un étranger en situation irrégulière.
2. Réorganise profondément les permanences de l'éloignement et adapte leurs horaires pour pouvoir prendre toutes les mesures nécessaires, notamment lorsque les étrangers en situation irrégulière sont simplement retenus et que l'administration ne dispose que de 16 heures pour mener à bien l'ensemble de la procédure.
3. Dote ces permanences des moyens matériels nécessaires permettant, le cas échéant, le travail à distance pour élargir leurs horaires, et consigne par note de service les règles d'organisation et de communication des informations entre les différents intervenants dans la procédure (y compris avant et après la saisine de la préfecture).
4. Prenne l'attache, en cas d'absence de place au CRA de Lyon-Saint-Exupéry, des autres CRA, pour connaître leurs disponibilités pour des individus documentés, représentant une menace pour l'ordre public et dont les possibilités d'éloignement sont sérieuses.

Les préfectures pourraient être saisies pour, si elles ne les ont pas déjà mises en œuvre, prendre les mêmes mesures.

Ces mesures correctives ne supprimeront pas tous les échecs de l'éloignement mais elles contribueront à éviter ceux qui peuvent être imputables aux seules préfectures. Elles supposent l'attribution de moyens nouveaux.

La mission recommande que l'administration centrale :

1. Mette en place un système d'information partagé entre les préfectures et les centres de rétention, par exemple en ouvrant l'application Logicra aux services des préfectures ; il s'agit d'une mesure prioritaire et absolument indispensable ;
2. Mette en œuvre le projet de reconstruction du CRA de Lyon actuellement à l'étude pour une réalisation à moyen terme et, à court terme, réexamine la répartition des places destinées respectivement aux hommes, aux femmes et aux familles, pour mieux répondre aux besoins de placement.