

LE PRESIDENT

Paris, le 26 juin 2025

Objet : proposition de loi visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive

Mesdames les Députées, Messieurs les Députés,

Vous allez très prochainement examiner la proposition de loi n°298 *visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et considérées comme présentant un fort risque de récidive*. Déposé sans aucune étude d'impact ni évaluation des dispositifs existants, ce texte entend répondre à une exigence de fermeté.

Je m'inquiète de son orientation générale qui fait écho à un amalgame croissant dans l'espace politico-médiatique entre immigration et insécurité, entre étranger et danger. En réalité, cette proposition de loi ne vise pas à garantir l'effectivité des expulsions. Elle consolide une architecture répressive et discriminatoire, dans laquelle la rétention administrative n'est plus l'instrument d'exécution d'une décision d'éloignement, mais est considérée comme un outil de stigmatisation et de punition.

La rétention administrative est une mesure privative de liberté censée permettre l'exécution effective d'une décision d'éloignement. Elle consiste à maintenir, pour le temps strictement nécessaire à l'organisation de son expulsion, une personne étrangère dans un centre ou un local de rétention administrative (CRA ou LRA), lorsque celle-ci ne présente pas de garanties de représentation suffisantes et qu'aucune autre mesure ne permet de prévenir un risque de fuite (article L. 741-1 du Ceseda). Alors que cette mesure est particulièrement attentatoire à la liberté individuelle, force est de constater son utilisation croissante par l'administration, et pour des durées de plus en plus longues.

Depuis plus de dix ans, la durée maximale de rétention administrative n'a cessé de s'allonger : de 7 jours initialement, elle est passée à 45 jours en 2011, puis à 90 jours en 2018 — une multiplication par 15 en moins de deux décennies. Dans le même temps, le nombre de placements en rétention a quasiment doublé, atteignant près de 50 000 personnes en 2023, un record. À lui seul, le CRA de Mayotte a concentré l'essentiel de cette activité, avec 28 180

personnes enfermées, sur un total de 29 986 placements enregistrés dans l'ensemble des Outre-mer¹.

Et pourtant, le nombre d'éloignements effectifs depuis les CRA en métropole est resté globalement stable : environ 10 000 en 2010, 11 484 en 2023. Dès lors, contrairement aux justifications avancées lors des réformes successives, l'allongement de la durée de rétention n'a pas permis d'augmenter le nombre d'expulsions. Les données disponibles sont sans équivoque à cet égard : 80 % des expulsions ont lieu dans les 12 premiers jours de rétention. Au-delà de 30 jours, seuls 2 % des retenus sont expulsés. Après 60 jours, les expulsions deviennent rares — moins de un pour 100. Ce constat suscite des interrogations, d'autant plus qu'une telle politique génère des coûts élevés pour les finances publiques².

Si l'efficacité opérationnelle des mesures de rétention n'est pas démontrée, en revanche leurs conséquences sur le plan humain sont connues, documentées et alarmantes : des personnes livrées à elles-mêmes, privées d'activité, enfermées dans des locaux vétustes, insalubres, parfois en sous-sol, sans lumière naturelle ni intimité, sans compter la dégradation des conditions de travail au sein des centres. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) a établi une corrélation entre l'allongement de la durée de rétention et une aggravation de l'état psychologique des personnes concernées, avec une hausse des passages à l'acte auto-agressif, des tentatives de suicide et des hospitalisations en psychiatrie³.

En portant à 210 jours la durée maximale de rétention administrative pour certaines catégories d'étrangers — ceux condamnés pour des crimes ou délits graves, frappés d'une interdiction du territoire français ou considérés comme représentant une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public — la proposition de loi, telle qu'adoptée par le Sénat, marque une inflexion préoccupante dans la conception même de la rétention administrative : au lieu d'être une mesure temporaire visant à organiser rapidement l'éloignement, elle devient un enfermement de longue durée fondé sur la dangerosité supposée des personnes concernées.

Ce texte élargit le périmètre du régime dérogatoire existant, instauré par la loi « Besson » de 2011, jusqu'ici réservé aux personnes condamnées pour des faits liés au terrorisme⁴. En y intégrant les personnes frappées d'une peine d'interdiction du territoire français ou simplement considérées comme représentant une « *menace d'une particulière gravité pour l'ordre public* », la proposition de loi rompt avec ce cadre exceptionnel. Elle s'écarte, par ailleurs, de l'objectif initialement affiché — limiter cette prolongation aux seuls cas d'infractions sexuelles ou violentes graves, ou en lien avec la criminalité organisée. Pire, en introduisant une notion telle que la menace à l'ordre public, sans définition juridique

¹ Chiffres issus du rapport national et local pour l'année 2023 « Centres et locaux administratifs de rétention », publiés par les associations intervenant en centres de rétention administrative : Groupe SOS, Forum réfugiés, France Terre d'asile, La Cimade, Solidarité Mayotte, 2024, p. 25.

² Voir : Cour des comptes, Rapport public annuel, février 2024. Les Conseillers estiment à 602 euros par jour le coût d'une personne retenue dans un centre de rétention administrative (CRA), soit 16 200 euros en moyenne pour une durée de rétention de 27 jours en métropole. Ce montant inclut les dépenses de fonctionnement, d'investissement (70 millions d'euros en 2022) et la masse salariale des forces de l'ordre affectées dans les CRA (155 millions), hors coûts judiciaires et escortes.

³ <https://www.cglpl.fr/app/uploads/2019/02/ACC%C3%A8s-aux-soins-en-CRA-v%C3%A9rifications-sur-place.pdf>

⁴ Prévus à l'article L. 742-6 du CESEDA.

précise, elle ouvre la voie à des interprétations extensives et arbitraires, permettant de priver de liberté des personnes étrangères sans lien direct avec une infraction pénale. Au regard des pratiques actuelles des préfetures, cette évolution fait craindre une instrumentalisation de la rétention à des fins de gestion sécuritaire plutôt qu'un moyen de garantir l'exécution des mesures d'éloignement.

Par ailleurs, l'extension du champ de la rétention administrative aux personnes étrangères condamnées pour des crimes ou délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement participe d'une logique doublement problématique. D'une part, elle renforce l'amalgame entre statut migratoire et délinquance, dans la continuité de plusieurs circulaires récentes encourageant le placement en rétention à la sortie de prison. D'autre part, elle contribue à institutionnaliser une forme de double peine, en permettant un enfermement administratif après l'exécution d'une peine judiciaire, uniquement en raison de la nationalité de la personne. Ce glissement est d'autant plus préoccupant que la rétention administrative n'est pas censée reposer sur des critères pénaux, mais répondre exclusivement à une finalité d'éloignement effectif.

Certes, pour les prolongations au-delà de 90 jours, la proposition de loi n'omet pas formellement de subordonner le maintien en rétention à la possibilité d'un éloignement. Cette formulation, à la fois indirecte et peu développée, affaiblit cependant la portée concrète de l'exigence. Dans la pratique, cette condition tend en effet de plus en plus à être reléguée au second plan. Le ministère de l'Intérieur l'assume d'ailleurs pleinement : la circulaire du 3 août 2022 recommande de privilégier la rétention pour les personnes perçues comme menaçant l'ordre public, « y compris lorsque l'éloignabilité ne paraît pas acquise au jour de la levée de l'écrou ou de l'interpellation »⁵. Le texte ne fait ainsi qu'entériner une évolution déjà largement constatée sur le terrain : des placements en rétention sont décidés alors même que toute perspective d'éloignement est incertaine, voire inexistante. Ce glissement relève d'une logique de rétention-répression, où la privation de liberté devient une mesure punitive en elle-même. Une telle pratique entre en contradiction frontale avec le droit de l'Union européenne, notamment la directive « Retour » et la jurisprudence de la Cour de Justice, qui exigent un lien tangible entre la rétention et la possibilité réelle d'un éloignement.

Je m'inquiète également du recul du contrôle judiciaire à l'égard d'une mesure privative de liberté telle que la rétention administrative. Loin de consolider les garanties existantes, la proposition de loi s'inscrit dans une dynamique ancienne d'affaiblissement du rôle du juge judiciaire. Depuis longtemps, le législateur n'a cessé de retarder l'intervention du juge, de restreindre son pouvoir de contrôle et d'en dégrader les conditions : audience en visioconférence, juge unique, absence d'interprètes qualifiés, etc. Alors que l'intervention du juge se faisait initialement au bout de 24 heures, elle intervient désormais après quatre jours — cinq jours à Mayotte, où la plupart des expulsions ont lieu avant toute intervention du juge. Une large part des personnes placées en rétention sont ainsi privées de toute protection judiciaire effective, dans un contexte où les variations d'interprétation d'un tribunal à l'autre demeurent notables.

⁵ Instruction du 3 août 2022 du Ministre de l'intérieur relative aux mesures nécessaires pour améliorer l'efficacité de la chaîne de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière connus pour troubles à l'ordre public NOR : IOMK22232185

Or, le texte accentue cette tendance. En réduisant le rôle du juge au moment même où la durée de rétention est portée jusqu'à 210 jours, cette proposition consacre un déséquilibre préoccupant. Elle affaiblit les garanties procédurales et risque, en l'état, d'exposer la France à des condamnations devant les juridictions européennes.

En conclusion, la proposition de loi sur le maintien en rétention est inutile – car inefficace –, dangereuse – car attentatoire aux libertés fondamentales –, et indigne – car fondée sur un présupposé discriminatoire. Elle participe à la banalisation d'un état d'exception fondé sur l'origine, dans lequel l'administration se substitue au juge, et où la rétention administrative est détournée de sa finalité. Au-delà de ce texte, la CNCDH invite à une réflexion plus large sur le recours croissant à la rétention. Il est urgent de rouvrir ce débat, et de réinterroger son sens et sa légitimité au regard des principes et des droits fondamentaux consacrés par la Constitution et les Conventions internationales.

Je vous remercie de l'attention que vous porterez à cette lettre et vous prie de croire, Mesdames les Députées, Messieurs les Députés, à l'assurance de ma considération distinguée.

Jean-Marie BURGUBURU

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J.M. Burguburu', with a long horizontal flourish extending to the right.