

Rapport concernant la proposition de loi relative à l'information et l'assistance juridiques en rétention administrative et en zone d'attente

Commission Libertés et droits de l'Homme
Commission Accès au droit et à la justice

Assemblée générale des 3 et 4 juillet 2025



Rapport concernant la proposition de loi relative à l'information et l'assistance juridiques en rétention administrative et en zone d'attente

Commission Libertés et droits de l'Homme
Commission Accès au droit et à la justice

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
I. LE DISPOSITIF ACTUEL.....	4
II. LA PROPOSITION DE LOI : LA REFORME ENVISAGEE.....	5
III. LES LIMITES DES PROPOSITIONS DE LA PPL.....	5
1. L'accès au droit dégradé des personnes retenues.....	5
a. Rappels relatifs à l'accès au droit	6
b. L'accès au droit en rétention administrative et dans les zones d'attente.....	6
2. Le défaut d'indépendance du conseil juridique contraire à la jurisprudence du Conseil d'Etat et aux dispositions du Pacte européen pour l'asile et la migration	7
3. Les conséquences matérielles et budgétaires du dispositif proposé par la PPL	8
a. Des arguments budgétaires biaisés	8
b. La question des moyens supplémentaires à octroyer à l'OFII	9
c. Les enjeux en matière d'aide juridictionnelle	9
d. Les enjeux en termes de budget d'accès au droit.....	9
e. Evolution des dépenses d'accompagnement juridique dans les CRA et besoins des personnes	10
IV. LES PROPOSITIONS DU CNB.....	11
RESOLUTION.....	12

INTRODUCTION

La proposition de loi relative à l'information et l'assistance juridiques en rétention administrative et en zone d'attente (accessible à partir de ce lien : [Proposition](#)) a été adoptée au Sénat le 12 mai 2025.

Elle contient des propositions qui suscitent des inquiétudes de la part de la profession d'avocat en termes d'accès au droit (et d'accès aux droits) et d'accès à la justice.

Cette proposition de loi prévoit notamment que l'OFII soit en charge de mission d'accès au droit à l'attention des personnes placées en rétention administrative ou en zone d'attente et que l'intervention des associations soit supprimée.

Les commissions libertés droits de l'Homme et accès au droit et à la Justice du CNB ont ainsi considéré nécessaires de rédiger le présent rapport afin d'alerter sur ces problématiques. Pour rédiger ce rapport, ont été auditionnés la Commission nationale consultative des droits de l'Homme, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) ainsi que les associations intervenantes au sein des CRA.

I. LE DISPOSITIF ACTUEL

Rappelons que lorsque la personne étrangère fait l'objet d'une mesure d'éloignement qui ne peut être immédiatement exécutée, elle peut être placée et retenue dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire : Centre de rétention administrative (CRA) ou locaux de rétention administrative (LRA).

Quant à la personne étrangère qui n'est pas autorisée à entrer sur le territoire français, elle est placée en zone d'attente (ZA).

Les droits des personnes retenues sont précisés aux articles L744-1 et suivant du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

L'intervention des associations dans les centres de rétention administrative (CRA) en France remonte aux années 1980.

L'article L744-9 du CESEDA prévoit que : « L'étranger maintenu en rétention bénéficie d'actions d'accueil, d'information et de soutien, pour permettre l'exercice effectif de ses droits et préparer son départ, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État. »

Une assistance juridique est également prévue au profit de l'étranger qui forme une demande d'asile en rétention (article L744-6 du CESEDA).

S'agissant de l'accès au droit, l'article R744-20 du CESEDA prévoit que : « Pour permettre l'exercice effectif de leurs droits par les étrangers maintenus dans un centre de rétention administrative, le ministre chargé de l'immigration conclut une convention avec une ou plusieurs personnes morales ayant pour mission d'informer les étrangers et de les aider à exercer leurs droits. A cette fin, la personne morale assure, dans chaque centre dans lequel elle est chargée d'intervenir, des prestations d'information, par l'organisation de permanences et la mise à disposition de documentation.

Ces prestations sont assurées par une seule personne morale par centre.

Les étrangers retenus en bénéficient sans formalité dans les conditions prévues par le règlement intérieur.

Entre 1984 et 2009, par une convention passée avec le ministère des Affaires sociales, la Cimade a été la seule association présente dans les centres de rétention administrative du territoire métropolitain. Créée pour un soutien matériel, la mission a rapidement évolué vers une assistance juridique aux personnes en voie de reconduite à la frontière et de témoignage sur les conditions de la rétention.

Depuis 2010, et le passage de la convention au ministère de l'Intérieur, cinq associations interviennent dans les 25 centres de rétention administrative. Jusqu'à fin 2013, dans le cadre de ce marché public, la Cimade était présente dans 14 centres de rétention administrative, dont trois dans les Outre-Mer / territoires ultramarins.

En zone d'attente dans les aéroports, les zones ferroviaires et aéroportuaires, l'assistance aux étrangers est accomplie par l'ANAFE, qui assure gratuitement des permanences physique et téléphoniques par des bénévoles. L'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII), est un établissement public sous la tutelle des ministres chargés de l'immigration et de l'intégration qui intervient d'ores et déjà en rétention. Il est notamment en charge de l'exécution de l'éloignement. Conformément aux dispositions de l'article L 121-1 alinéa 5° du CESEDA il aide « au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine depuis le territoire national ou depuis les pays de transit. ». Des agents de l'OFII présents sur place peuvent apporter des informations et aider les personnes retenues à préparer leur départ (récupération des bagages, formalités administratives, etc.)

Les personnes retenues peuvent également demander aux agents de l'OFII l'évaluation de leur état de vulnérabilité qui peut être complétée par le médecin de l'unité médicale du centre de rétention.

Les résultats de cette évaluation peuvent amener l'agent de l'OFII et le médecin à formuler un avis concernant l'adaptation des conditions de la rétention ou porter sur le maintien en rétention s'il est incompatible avec l'état de vulnérabilité constaté.

La complémentarité des actions des associations et des avocats doit être soulignée.

Dans le dispositif actuel, associations et avocats remplissent des rôles complémentaires et tous deux fondamentaux.

L'information et l'assistance juridiques des associations recouvrent, aux termes du cahier des clauses techniques particulières (CCTP) du marché public, les actions suivantes :

- l'analyse juridique de la situation de la personne retenue ainsi que le conseil et l'orientation vers les démarches adaptées ;
- l'aide à la rédaction des demandes et des recours, auprès des administrations comme devant les juridictions ;
- la mise en relation avec un avocat.

Les associations prennent en charge l'accès aux droits, y compris aux droits sociaux et le droit d'accéder à un examen médical. Les associations remplissent également des missions d'assistance administrative pour constituer le dossier, trier les documents conservés au coffre, échanger avec les familles.

L'avocat intervient notamment devant le juge judiciaire, soit pour contester la mesure de placement en rétention, soit, lors de la demande du préfet tendant à maintenir l'étranger en rétention, pour s'y opposer ou solliciter son assignation à résidence. Devant les juridictions administratives, l'avocat intervient pour contester la légalité de la mesure d'éloignement.

Les délais de recours étant extrêmement brefs (24 à 48 heures) courant d'heure à heure les associations assurent une permanence quotidienne au sein des CRA afin de permettre aux personnes retenues de faire valoir effectivement leurs droits et leur permettre de réunir les pièces nécessaires à la rédaction du recours.

II. LA PROPOSITION DE LOI : LA REFORME ENVISAGEE

La proposition de loi relative à l'information et l'assistance juridiques en rétention administrative et en zone d'attente (accessible à partir de ce lien : [Proposition](#)) a été adoptée au Sénat le 12 mai dernier.

Cette proposition de loi **vise à mettre fin à la délégation à des associations de l'assistance juridique aux étrangers placés ou maintenus en rétention administrative.**

Il est proposé que **cette mission soit confiée, d'une part, à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)** en ce qui concerne l'information sur l'accès au droit **et, d'autre part, aux avocats** en ce qui concerne l'exercice des voies de recours.

Cette proposition suscite des inquiétudes particulières de la part de la profession d'avocat.

III. LES LIMITES DES PROPOSITIONS DE LA PPL

1. L'accès au droit dégradé des personnes retenues

Si certains objectifs avancés par la proposition de loi peuvent être louables et rejoindre les objectifs de la profession d'avocat, dans l'intérêt des justiciables, tels que le fait de « *renforcer les garanties au profit des étrangers en zone d'attente* », il apparaît que les solutions portées par cette proposition de loi pourraient remettre gravement en cause le respect des droits des personnes placées en rétention administrative ou en zone d'attente.

a. Rappels relatifs à l'accès au droit

L'accès au droit et à la justice est l'un des principes fondamentaux de l'État de droit.

L'accès aux informations juridiques est un prérequis indispensable pour assurer l'effectivité des droits.

La définition de l'accès au droit n'est pas toujours aisée, aucune véritable définition n'existant. Il est communément admis que l'accès au droit couvre l'ensemble des missions permettant de délivrer aux justiciables les premières informations utiles pour faire valoir leurs droits.

L'accès au droit correspond, dans un sens strict, à la délivrance des premières informations juridiques.

L'accès aux droits, dans son acception plus large, comprend l'orientation relative à l'exercice des différents droits, et notamment les droits sociaux.

L'article 53 de la loi du 10 juillet 1991 dispose que :

« L'aide à l'accès au droit comporte :

1° L'information générale des personnes sur leurs droits et obligations ainsi que leur orientation vers les organismes chargés de la mise en œuvre de ces droits ;

2° L'aide dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit ou de l'exécution d'une obligation de nature juridique et l'assistance au cours des procédures non juridictionnelles ;

3° La consultation en matière juridique ;

4° L'assistance à la rédaction et à la conclusion des actes juridiques.

Les conditions dans lesquelles s'exerce l'aide à la consultation en matière juridique sont déterminées par le conseil départemental de l'accès au droit en conformité avec les règles de déontologie des personnes chargées de la consultation et dans le respect des dispositions du titre II de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques. »

Les avocats et les associations ont un rôle complémentaire et sont des acteurs incontournables de l'accès au droit.

b. L'accès au droit en rétention administrative et dans les zones d'attente

Ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat, dans son ordonnance du 27 mars 2020, eu égard à la vulnérabilité des personnes retenues en rétention administrative ou en zone d'attente et à leur situation de dépendance vis-à-vis de l'administration, il appartient à celle-ci de prendre les mesures propres à protéger leur vie et leur santé, à garantir le respect effectif des libertés fondamentales tels que le droit au recours effectif et le droit au respect de la vie privée et familiale ainsi qu'à leur éviter tout traitement inhumain ou dégradant. Le Tribunal administratif de Paris l'a rappelé récemment à l'occasion de l'absence d'association dans le LRA de Nanterre.¹

Il doit être souligné que les avocats et les associations assument des missions complémentaires à l'égard de ces populations, en rétention administrative et dans les zones d'attente.

En effet l'accès aux droits ne se limite pas à l'information et l'accès au recours effectif.

Ainsi que le prévoient les dispositions de l'article L 744-9 du Ceseda : « L'étranger maintenu en rétention bénéficie d'actions d'accueil, d'information et de soutien, pour permettre l'exercice effectif de ses droits et préparer son départ, selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat ».

Ces droits sont notamment ceux de bénéficier, dans le lieu de rétention, du droit de demander l'assistance d'un interprète, d'un conseil et d'un médecin, de communiquer avec son consulat et toute personne de son choix (Article L 744-4 du Ceseda).

¹ Ordonnance TA Paris du 28 septembre 2023 n°2321659

Jusqu'à présent les associations assurent la délivrance d'informations juridiques évidemment quant à leur éloignement mais également quant aux droits sociaux ou familiaux. Elles se chargent d'accompagner les retenus dans l'exercice de leur droit à la santé, en vérifiant notamment que les retenus ont bénéficié d'un entretien avec le médecin et de leur droit à la vie privée vérifiant qu'elles puissent accéder au coffre où se trouvent leurs affaires personnelles. Par leur présence quotidienne dans les lieux de rétentions, les associations s'assurent dans la mesure du possible que les retenus ne font pas l'objet de traitements inhumains et dégradants et peuvent les dénoncer si c'est le cas.

Les avocats assurent quant à eux la mission d'information, de conseil et l'assistance des personnes devant les juridictions judiciaires et administratives.

Les missions d'accès aux droits sont donc remplies conjointement par les associations et les avocats. Chacun de ces acteurs assume un rôle indispensable à l'égard des personnes placées en rétention administrative ou en zone d'attente. L'intervention complémentaire des avocats et des associations est indispensable pour répondre aux besoins d'accès aux droits des personnes retenues ou placées en zone d'attente.

S'il ressort de l'organisation actuelle détaillée dans le Paragraphe I qu'il a été conféré aux associations un rôle élargi en la matière, le CNB entend souligner le fait que certaines missions d'accès au droit ne seront plus assurées si l'organisation proposée par la PPL est adoptée,

2. Le défaut d'indépendance du conseil juridique contraire à la jurisprudence du Conseil d'Etat et aux dispositions du Pacte européen pour l'asile et la migration

L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) est un établissement public à caractère administratif. Il est placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur depuis 2010. Son rôle est d'organiser l'accueil des migrants en France et de gérer les procédures liées à l'immigration et à l'intégration. Créé en 2009, il résulte de la fusion de plusieurs agences nationales.

L'OFII a pour mission de participer à toutes actions administratives, sanitaires et sociales relatives :

- à l'entrée et au séjour d'une durée inférieure ou égale à trois mois des étrangers ;
- à l'accueil des demandeurs d'asile ;
- à l'installation en France, au titre du regroupement familial, du mariage avec un Français ou en vue d'y effectuer un travail salarié, d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne ;
- au contrôle médical des étrangers admis à séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois ;
- au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine ;
- à l'intégration en France des étrangers en situation régulière pendant leurs premières années de séjour par la mise en œuvre des dispositifs d'apprentissage de la langue française adaptés à leurs besoins et une formation civique organisée sur quatre journées.

C'est l'opérateur principal de la direction générale des étrangers en France (DGEF) qui conçoit et pilote les politiques d'immigration et d'intégration en France.

Au sein des CRA, l'office assure déjà, en particulier, la mise en œuvre des dispositifs d'aide au retour.

Dès lors, il paraît illusoire de penser que l'OFII, émanation du ministère de l'Intérieur, serait en mesure de donner une information juridique complète et objective pour contester une décision préfectorale d'éloignement tout en conservant sa mission historique d'assister la personne concernée pour l'aider à rentrer dans son pays d'origine.

Un conflit d'intérêt et d'indépendance d'une part, et un conflit entre les missions confiées d'autre part se posent.

Le caractère de la mission est antinomique avec ce qu'est l'OFII. Il est fort à craindre que les informations qui seront délivrées aux étrangers seront nécessairement filtrées, parcellaires ou minimales, et ne permettront pas aux personnes concernées de prendre une décision objective pour contester une décision et exercer un recours.

En outre, la question de la confiance et de la liberté de parole des étrangers à l'égard de l'OFII peut se poser, notamment eu égard au rôle initialement confié à l'OFII.

Ce manquement au principe d'indépendance semble contrevenir à la jurisprudence du Conseil d'Etat (2^{ème} et 7^{ème} sous-sections réunies, 03/06/2009, 321841)² ainsi qu'au droit européen et notamment à la directive « retour » 2008/115/CE (art. 13 et 16).

Ce défaut d'indépendance met en péril le principe d'effectivité des droits des personnes retenues.

Or, le droit au recours effectif est une exigence constitutionnelle (article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen), ainsi qu'une obligation européenne et internationale. Il garantit à toute personne, notamment une personne placée en rétention, la possibilité de contester devant un juge les décisions qui la concernent.

3. Les conséquences matérielles et budgétaires du dispositif proposé par la PPL

a. Des arguments budgétaires biaisés

En rétention administrative, les associations interviennent chaque jour, aux horaires ouvrables, du lundi au vendredi, et certaines associations interviennent quelques heures le samedi.

Elles interviennent suite à un appel d'offres, et dans le cadre de marchés publics, avec les financements correspondants.

En zone d'attente, une seule association intervient, l'ANAFE, et elle n'est pas indemnisée pour son intervention. Elle revendique d'ailleurs depuis de très nombreuses années la mise en place d'une permanence d'avocat.es.

La PPL va ainsi renoncer s'agissant de la zone d'attente à un dispositif faisant intervenir gratuitement des personnels associatifs.

L'objectif budgétaire avancé n'est donc pas pertinent puisque le fait de supprimer l'intervention des associations dans ces lieux conduira nécessairement à des coûts à engager pour les autres acteurs qui interviendront : en l'espèce, compte tenu de la rédaction de la PPL, l'OFII et les avocats.

Il va de soi que seule une permanence d'avocats quotidienne permettrait de couvrir le besoin d'accès au droit au recours effectif. Or ainsi que le CNB l'avait déjà souligné dans son rapport sur l'accès au droit dans les LRA adopté à l'AG du 5 avril 2024, cette permanence poserait plusieurs sujets importants comme :

- la question du conflit d'intérêt, si la permanence était conventionnée avec le ministre de l'Intérieur contre lequel les recours doivent être exercés ;
- le respect de nos règles déontologiques, lesquelles imposent que l'avocat ne soit pas assujéti à une accréditation personnelle ;
- Le droit de suite.

A ce jour ces sujets ont toujours constitué des obstacles pour le ministère de l'Intérieur, lequel n'a jamais souhaité mettre en place une permanence d'avocats comme l'avait réclamé l'ANAFE en zone d'attente.

La question de l'aide matérielle et sociale au quotidien n'est pas pleinement abordée dans la PPL, de sorte que ce sont des pans entiers d'accès au droit qui pourraient ne plus être financés et assurés.

Enfin, toute nouvelle réforme emporte des coûts de réorganisation. Ces coûts ne sont pas chiffrés.

² <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000021750674?isSuggest=true>

b. La question des moyens supplémentaires à octroyer à l'OFII

S'agissant de l'OFII, des moyens supplémentaires devraient être octroyés.

Dans le cadre du PLF 2025, il pouvait être relevé 1227 ETPT au titre des emplois rémunérés par l'OFII, soit une baisse de 29 ETPT par rapport au PLF 2024.

Plus concrètement, la diminution est de 34 ETPT car 5 ETPT sont transférés au ministère de l'intérieur pour traiter les amendes administratives pour les employeurs ayant recours à des travailleurs non autorisés à travailler. Les ETPT de l'OFII ont été stables entre 2023 et 2024 et en légère augmentation en 2022.

Auditionné par la commission des lois du Sénat sur la PPL, le directeur général de l'OFII a assuré qu'il était tout à fait prêt à accepter cette nouvelle mission, à condition d'obtenir les équivalents temps plein (ETP) nécessaires. Or les ETPT affectés en 2025 à l'OFII sont en diminution.

c. Les enjeux en matière d'aide juridictionnelle

Par ailleurs, la commission des lois du Sénat a souligné que le renforcement de la présence des avocats dans les CRA nécessitera une revalorisation de l'aide juridictionnelle, dont le montant est particulièrement faible s'agissant de la contestation de la décision de placement en rétention ou de sa prolongation.

En vertu du barème du tableau 3 du décret n°2020-1717 du 28 décembre 2020, cette mission est rémunérée à hauteur de 4 UV, soit 144 euros :

XIII. Procédures devant le juge des libertés et de la détention relatives à l'entrée et au séjour des étrangers			
XIII. 1. Contestation de la décision de placement en rétention ou prolongation de la rétention dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire	4		
XIII. 2. Prolongation du maintien en zone d'attente	4 (5)		

S'agissant des recours contre les mesures d'éloignement, le barème du tableau 3 du décret n°2020-1717 du 28 décembre 2020, prévoit une mission rémunérée à hauteur de 14 UV, soit 504 euros, à l'exception des référés (8 UV soit 288 euros) :

XIV. 3. Référé suspension, référé liberté, référé conservatoire	8		8	12	16
XIV. 6. Recours dirigés contre les mesures prises en matière de droit des étrangers, à l'exception des recours indemnitaires et des référés	14		8	12	16

L'indemnisation des avocats au titre de l'aide juridictionnelle est insuffisante, particulièrement pour les missions du XIII du tableau 3 du barème du décret du 28 décembre 2020.

L'insuffisance de l'indemnisation des avocats au titre de l'aide juridictionnelle a pu être rappelée à de nombreuses reprises, notamment dans le rapport du CNB du 15 mars 2024³.

Un investissement plus grand de la profession dans ces missions emportera inévitablement une augmentation des budgets de l'aide juridictionnelle.

Un chiffrage est délicat en l'état, notamment compte tenu de l'annonce de la création de nouveaux CRA, probablement dans des zones éloignées des lieux de juridictions et des cabinets d'avocats.

d. Les enjeux en termes de budget d'accès au droit

³<https://www.cnb.avocat.fr/fr/actualites/revendications-financieres-en-matiere-daide-juridictionnelle-enjeux-budgetaires-et-reformes>

Une question se pose également en termes de budget d'accès au droit.

Si les avocats assurent des permanences d'accès au droit dans les CRA et les zones d'attente, un budget spécifique devra être créé.

En chiffrant a minima, c'est-à-dire sur la base d'une permanence assurée 3 heures par jour, un chiffrage des besoins peut être réalisés comme suit :

- 144 euros par heure.
- 432 euros pour 3h.
- 157 680 euros pour 365 jours.
- 25 CRA soit **3 942 000 euros**.

3 heures de permanence par jour ne permettent pas de couvrir les besoins des personnes retenues ou en zone d'attente, mais le chiffrage est réalisé sur la base d'un nombre de permanence réaliste pour tout ressort, quel que soit le nombre d'avocats susceptibles d'intervenir en la matière.

Ce chiffrage est basé sur l'intervention d'un seul avocat. Or, l'intervention de plusieurs avocats pourraient être nécessaires pour couvrir les besoins.

Si deux avocats intervenaient, soit en même temps, soit sur deux tranches horaires différentes, le chiffrage s'élèverait à 7 884 000 euros.

Il est intéressant également de mettre en lumière une projection, à hauteur d'un nombre d'heures équivalent au nombre d'heures d'intervention actuelle des associations :

- Sur une base de 7 heures par jour, 5 jours par semaine, et de 4 heures le samedi.
- 144 euros par heures.
- 1008 euros pour 7 heures, et 576 euros pour 4 heures, soit 5616 euros pour une semaine, avec l'intervention d'un seul avocat.
- 303 264 euros par an pour un CRA.
- 7 581 600 euros pour 25 CRA pour un avocat intervenant.
- 15 163 200 euros pour 25 CRA pour deux avocats intervenants.

Ces évaluations ou projections doivent être mises en perspective des missions que l'avocat est susceptible d'assumer : certaines actions réalisées par les associations ne pourront être assumées par les avocats (par exemple, certaines missions pouvant s'apparenter à un rôle de travailleur social).

e. Evolution des dépenses d'accompagnement juridique dans les CRA et besoins des personnes

Le rapport de la Cour des comptes de décembre 2024 réalisé à la demande de la commission des finances du Sénat⁴ fait état de l'évolution des dépenses d'accompagnement juridique dans les CRA entre 2019 et 2023.

Evolution des dépenses d'accompagnement juridique dans les CRA (2019-2023)

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution
Accompagnement des Juridique des retenus	5,23M€	6M€	5,82M€	6,63M€	6,80M€	+29,9%

Les personnes retenues sont des populations fragiles et vulnérables. Les besoins d'accompagnement juridique des retenus sont importants, et en augmentation au vu du contexte national et international.

En outre, il paraît indispensable de rapprocher ces coûts du budget global de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière évalué à environ 1,8 Milliard d'euros par an, financé à 90 % par le ministère de l'intérieur.

⁴ Rapport de la Cour des comptes de décembre 2024 intitulé « LES MISSIONS, LE FINANCEMENT ET LE CONTRÔLE PAR L'ÉTAT DES ASSOCIATIONS INTERVENANT AU TITRE DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION ET D'INTÉGRATION », <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2025-02/20250211-Missions-financement-contrôle-Etat-associations-dans-politique-dimmigration-et-d-integration.pdf>

Selon le rapport de la Cour des comptes de janvier 2024, le coût d'une journée de rétention s'élève à 602 € tandis qu'un éloignement forcé effectif coûte en moyenne 4 414 euros⁵.

En rapportant le budget global d'accompagnement juridique dans les CRA au nombre de personnes retenues par an (année 2023), **le coût de l'accès à une information juridique fiable délivrée de manière indépendante est de 156 euros par personne.**

L'organisation proposée dans la PPL ne permettra pas d'économies budgétaires, contrairement à l'angle qui semble avoir été adopté.

IV. LES PROPOSITIONS DU CNB

Le CNB considère, au vu des éléments développés ci-dessus, que la suppression de l'intervention des associations dans les CRA et les zones d'attente aura un impact délétère sur l'accès au droit et l'accès aux droits des personnes retenues ou en zone d'attente.

Dans un Etat de droit, et dans une démocratie, une telle régression n'est pas envisageable.

Le transfert de missions d'accès au droit à l'OFII n'atteindra pas les objectifs avancés dans la PPL et n'est pas envisageable au vu des missions en cause et de l'organisation et de la nature de l'OFII.

Si la profession d'avocat peut s'investir dans ces missions, un investissement supplémentaire devra passer par des budgets supplémentaires.

L'exposé des motifs de la PPL, de même que le rapport joint, pose la question de savoir si, : « *au-delà de leur mission d'aide aux personnes retenues pour la présentation de recours contentieux, les associations ne participent pas à un mouvement volontaire systématique de massification des recours, de nature à entraver la politique mise en œuvre en matière de lutte contre l'immigration illégale* ». Le CNB rappelle que le nombre de personnes retenues est stable depuis 2012.

Il est également important de rappeler qu'il n'existe pas de recours juridictionnel de confort. Le fait de contester devant une juridiction indépendante une décision administrative procède de l'exercice d'un droit fondamental.

Les libérations judiciaires des personnes retenues en forte augmentation ces dernières années (1934 en 2019 contre 8141 en 2023), sanctionnent les décisions illégales de l'administration et non une stratégie contentieuse systématique des associations.

S'agissant de l'embolisation des juridictions administratives du fait du contentieux en droit des étrangers, le Conseil national des barreaux en a précisé les causes dans son rapport du 17 mars 2025.

Ledit rapport dénonçait les difficultés d'accès au droit des étrangers et préconise un certain nombre de mesures. Ainsi, il est suggéré d'améliorer la plateforme ANEF, afin d'éviter des difficultés en cascade et des ruptures de droits.

Ces difficultés en cascade ont *in fine* nécessairement une incidence significative sur le contentieux en droit des étrangers et dans un certain nombre de cas sur le nombre de personnes placées en CRA.

Laurence ROQUES

Référente Droit des étrangers – Commission Libertés et droits de l'Homme

Anne-Sophie LEPINARD

Présidente de la Commission Accès au droit et à la justice

⁵ Rapport public thématique de la Cour des comptes (dans la rubrique Entités et politiques publiques) de janvier 2024 intitulé « La politique de lutte contre l'immigration irrégulière », page 21, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-01/20240104-Politique-lutte-contre-immigration-irreguliere.pdf>

RESOLUTION



RESOLUTION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

CONCERNANT LA PROPOSITION DE LOI RELATIVE A L'INFORMATION ET L'ASSISTANCE JURIDIQUES EN RETENTION ADMINISTRATIVE ET EN ZONE D'ATTENTE

Adoptée par l'Assemblée générale des 3 et 4 juillet 2025

Le Conseil national des barreaux, réuni en assemblée générale, les 3 et 4 juillet 2025,

CONNAISSANCE PRISE de la proposition de loi relative à l'information et l'assistance juridiques en rétention administrative et en zone d'attente, laquelle prévoit que l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) soit en charge des missions d'accès au droit à l'attention des personnes placées en rétention administrative ou en zone d'attente et que l'intervention des associations soit supprimée ;

CONNAISSANCE PRISE de son adoption par le Sénat le 12 mai 2025 ;

CONNAISSANCE PRISE de l'absence dans la proposition de loi de solution claire sur le remplacement du rôle des associations par d'autres acteurs notamment les avocats, leur périmètre d'intervention et sur les conséquences budgétaires pour l'Etat de la suppression de l'intervention des associations ;

RAPPELLE le rôle indispensable des associations au sein des lieux de rétention administrative dans l'accès aux droits des personnes étrangères depuis plus de quarante ans et leur complémentarité avec l'intervention des avocats ;

SOULIGNE que par leur présence quotidienne dans les lieux de rétention, les associations exercent un contrôle exigeant et nécessaire des conditions de rétention des personnes retenues ou placées en zone d'attente ;

RAPPELLE que l'accès aux droits ne saurait se limiter à l'information, au conseil et à l'assistance juridique mais couvre également l'accès aux soins, aux droits sociaux et au droit à la vie privée et familiale lesquels sont assurés par les associations ;

RAPPELLE que l'OFII est un établissement public placé sous la tutelle de la Direction générale des étrangers en France du ministère de l'Intérieur depuis 2010 et qu'il est notamment chargé de l'exécution des mesures d'éloignement en organisant le retour des étrangers dans leur pays ou dans les pays de transit ;

S'OPPOSE au transfert de compétences des missions d'information et d'accès au droit à l'OFII en lieu et place des associations, en ce qu'il porterait gravement atteinte à l'effectivité des droits des personnes étrangères retenues ;

SOULIGNE qu'eu égard à la vulnérabilité et à la situation de dépendance des personnes étrangères retenues à l'égard de l'administration, l'exercice effectif des droits des retenus nécessite, en cas de suppression de l'intervention des associations, la mise en place de permanences d'avocats quotidiennes ;

ALERTE sur le fait que l'intervention des avocats, de par leur statut spécifique, ne peut se calquer sur les modalités antérieures mises en place pour les associations ;

DENONCE l'absence de moyens adéquats prévus au soutien de cette PPL, tant pour les effectifs de l'OFII, que pour les missions d'accès au droit des avocats ou encore en termes de revalorisation de l'aide juridictionnelle ;

DONNE mandat à la Commission Libertés et droits de l'Homme et à la Commission accès au droit et à la justice du CNB de porter des amendements en cohérence avec les présents rapport et résolution.

* *

Fait à Paris le 4 juillet 2025

Conseil national des barreaux

Résolution concernant la proposition de loi relative à l'information et l'assistance juridiques en rétention administrative et en zone d'attente

Adoptée par l'Assemblée générale des 3 et 4 juillet 2025