

COMMISSION NATIONALE DE DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ

Saisines n^{os} 2007-135 et 2007-136

AVIS ET RECOMMANDATIONS

de la **Commission nationale de déontologie de la sécurité**

à la suite de sa saisine, le 6 décembre 2007,
par M. Étienne PINTE, député des Yvelines
et le 7 décembre 2007,
par Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT, sénatrice de Paris

La Commission nationale de déontologie de la sécurité a été saisie, le 6 décembre 2007, par M. Étienne PINTE, député des Yvelines, des conditions d'accueil et d'hébergement des naufragés du bateau qui s'est échoué au large de Mayotte dans la nuit du 3 au 4 décembre 2007, et le 7 décembre 2008, par Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT, sénatrice de Paris, des circonstances de ce naufrage provoqué par une collision avec une vedette de la police aux frontières et des conditions d'hébergement du centre de rétention de Mayotte.

La Commission a pris connaissance de la procédure et de l'enquête effectuée par l'Inspection générale de la police nationale.

La Commission a entendu douze des rescapés du naufrage, des représentants de la CIMADE, un représentant de l'association Coordination pour la concorde, la convivialité et la paix (CCCP) et une responsable de l'association TAMA.

Elle a procédé aux auditions des quatre membres de l'équipage de la vedette de la police aux frontières impliquée dans la collision, de l'adjudant-chef de la gendarmerie qui a participé aux secours des naufragés, du directeur et du directeur adjoint de la police aux frontières, du chef de centre à l'époque des faits, ainsi que du directeur de cabinet du préfet de Mayotte.

La Commission a visité le centre de rétention de Pamandzi et la maison d'arrêt de Majicavo, où étaient détenus plusieurs naufragés mis en examen.

PREALABLE

Lors de son séjour à Mayotte, la Commission s'est rendue à la maison d'arrêt de Majicavo, afin d'auditionner trois naufragés qui y étaient détenus.

Bien que sa saisine ne concerne pas cet établissement, la Commission a pu, avec l'accord du directeur de la maison d'arrêt, procéder à une visite d'ensemble. Le constat effectué ne peut être passé sous silence.

La surpopulation carcérale due notamment à la mise en détention de nombreux passeurs (jusqu'à 200 personnes voire plus sont détenues, alors que la capacité de la maison d'arrêt est de 90 places – 76 pour les hommes, 6 pour les femmes, 6 pour les mineurs et 2 pour les arrivants) a des conséquences inacceptables.

La Commission a visité des cellules d'une superficie de 25 à 30 m². Ces cellules contiennent des lits superposés à trois niveaux offrant 15 places, ainsi que des matelas supplémentaires. Le surpeuplement est accompagné d'un état de délabrement avancé des équipements sanitaires (un lavabo et un WC par cellule).

Le personnel pénitentiaire de l'établissement, dont la Commission a relevé le professionnalisme et l'humanisme des agents, est conscient des conditions intolérables de promiscuité imposées aux détenus, conditions aggravées par les conditions climatiques.

La Commission a noté que trois infirmières à plein-temps et un médecin trois fois par semaine assurent le suivi médical des détenus. Une salle de sport est à leur disposition. Un effort particulier de propreté est mis en œuvre dans les cours et couloirs fréquentés par les détenus.

A la suite de cette visite de la maison d'arrêt de Majicavo, la Commission demande que les projets d'agrandissement prévus pour cet établissement soient réalisés dans les plus brefs délais.

L'administration pénitentiaire, qui a pris l'initiative de diffuser une charte d'action adoptant des Règles pénitentiaires européennes, devrait l'appliquer dans les meilleurs délais à Mayotte, où les conditions actuelles de détention ne préservent pas la dignité des détenus.

> LES FAITS

Le 3 décembre 2007, en début d'après-midi, un bateau « kwassa-kwassa » part d'Anjouan, état indépendant, afin de gagner Mayotte, distante d'environ cent cinquante kilomètres.

Cette embarcation, d'une longueur de sept mètres, est équipée de deux moteurs de 25 et 15 chevaux. Aucune lumière ne permet de la signaler. Aucun moyen de sauvetage (bouées, gilets) n'est prévu pour les passagers.

Le nombre exact de passagers embarqués est incertain. Les témoignages recueillis font état de la présence à bord de quarante personnes, dont des mineurs et des bébés. Le kwassa-kwassa transportait en outre cinq chèvres.

La majorité des rescapés entendus par la Commission a versé au pilote pour prix du passage vers Mayotte une somme comprise entre cent et deux cents euros¹. Cette somme peut varier en fonction de négociations préalables. Le coût du passage d'une chèvre est de trente euros, mais le propriétaire des cinq caprins a indiqué avoir négocié la gratuité contre son aide dans le pilotage de l'embarcation.

Certains passagers appartenaient à une même famille, d'autres étaient seuls ; la majorité d'entre eux étant Anjouanais, quelques-uns Grands-Comoriens.

M. T.A.M. : « Je suis originaire d'un village d'Anjouan, décidé à venir sur Mayotte afin de nourrir ma famille. Je suis déjà venu quatre fois à Mayotte, la première fois avec visa et suis retourné de moi-même à Anjouan, les fois suivantes, sans papiers et à chaque fois expulsé. Mon travail consiste à donner des coups de main à droite et à gauche. »

Mme Z.S. : « Je suis habitante d'Anjouan. Je suis venue plusieurs fois à Mayotte. J'ai fait l'objet de reconduites à la frontière. J'ai pris ce bateau pour rejoindre mes neuf enfants, dont trois sont nés à Mayotte. L'aîné a 15 ans, le plus jeune 3 ans ; mes enfants ne vivent pas ensemble et sont dispersés dans l'île. J'ai voyagé avec un oncle paternel et une cousine : ils sont décédés dans le naufrage. »

Mlle R.B., mineure de moins de 15 ans : « J'habitais Anjouan chez ma grand-mère maternelle. Je venais pour la première fois à Mayotte. J'ai pris le kwassa-kwassa toute seule pour rejoindre mon père. Depuis, je vis avec mon père. Je ne vais pas à l'école. J'aimerais y aller »

¹ A Anjouan, le SMIC mensuel est d'environ 70 € ; à Mayotte il est de 700 €.

M. B.A. : « Je suis originaire d'Anjouan. Je vis à Mayotte depuis 1995 ; J'avais fait plusieurs démarches pour régulariser ma situation, elles ont toutes été rejetées. Sur le bateau, j'étais avec mon père, mon fils, ma femme et le mari de ma sœur. Mon père était dans l'armée française de 1960 à 1973. » Au cours du naufrage, sa femme sera gravement blessée, son père et un frère décèderont, ainsi que son bébé âgé d'un peu plus d'un an.

M. M.A. : « J'ai 22 ans. Je suis d'Anjouan. J'ai un petit frère de 18 ans en situation irrégulière à Mayotte, il est là depuis deux ans. »

M. A.A. : « Je suis Grand-Comorien. J'ai 33 ans. En arrivant à Anjouan, j'ai appris qu'un bateau partait quatre jours plus tard. Je suis venu à Mayotte en 1995, où j'ai vécu jusqu'en 2007. J'ai été reconduit à la frontière. Je vivais de petits boulots et travaillais au noir de temps en temps. »

M. I.D. : « Je suis Grand-Comorien. J'étais à Mayotte depuis 1999 et j'ai été reconduit à la frontière une fois sur Anjouan, puis je suis revenu à Mayotte et je suis retourné de moi-même trois fois à Anjouan. J'ai une petite sœur en situation irrégulière : elle a 18 ans, elle vit à Mayotte depuis l'âge de 14 ans. En venant à Mayotte, je pensais trouver du travail dans le bâtiment. »

M. S.H. : « Je suis Grand-Comorien, mais j'étais déjà à Anjouan. La première fois que je suis venu à Mayotte, c'était en 1993. J'ai fait l'objet déjà deux fois d'une reconduite à la frontière en 2006 et en 2007. Non, je n'ai pas de famille à Mayotte. »

M. S.A., entendu à la maison d'arrêt : « J'ai 19 ans. Je suis originaire d'Anjouan. Je suis venu plusieurs fois à Mayotte pour travailler. J'ai été reconduit deux fois à la frontière auparavant. J'ai un oncle en situation régulière à Mayotte ».

M. Mi.A., mineur, entendu à la maison d'arrêt : « Normalement, je vivais à Mayotte. Lorsque j'ai embarqué le 3 décembre, j'étais à Anjouan depuis le mois d'octobre. Je voulais reprendre mon travail d'apprenti carreleur. J'ai de la famille ici, mais ils sont en situation irrégulière. Un des propriétaires de la barque m'a donné 200 € pour écoper l'eau pendant la traversée. Pendant la traversée, j'ai écopé car l'eau arrivait à ras bord ».

M. D.M., entendu à la maison d'arrêt : « Je suis originaire d'Anjouan. J'habite à Mayotte. J'ai fait l'objet de trois reconduites à la frontière. Le 3 décembre, le propriétaire du kwassakwassa m'a demandé d'aider le pilote pour la navigation car je sais naviguer, étant de métier marin-pêcheur. Le frère du propriétaire était également à bord, car il devait ramener la barque à Anjouan. J'ai payé 100 € pour mon passage, mais pour mes cinq cabris, je n'ai rien versé, alors que le tarif est de 30 € par chèvre : c'était la contrepartie du service rendu. »

Les circonstances du naufrage :

La nuit, sans lune, du 3 au 4 décembre 2007, était en conséquence très noire, la mer très calme. La vedette de la police aux frontières naviguait au sud de l'île, dans une zone qui n'est pas couverte par le radar de la marine. C'est le PC marine qui désigne la zone d'opération en fonction des autres moyens mis en place et des informations qui peuvent être recueillies.

L'équipage de la PAF se compose au minimum de quatre fonctionnaires, le chef de bord attribuant au moment de l'appareillage, avec leur accord, les fonctions de chacun au regard de leur expérience.

Entre 23h45 et 0h00, le brigadier-chef Y.C., chef de bord, décide, « profitant de la marée, de mettre la vedette Koungue en dérive, feux éteints, radar éteint, en maintenant la veille thermique ».

Un quart d'heure ou une demi-heure au plus avant la collision, la gardienne de la paix L.G., en fonction à la PAF, dont c'était la première mission de nuit en mer, a demandé au commandant de bord de la former à l'usage des jumelles thermiques. Au cours des réglages, Mme L.G. a d'abord vu des pêcheurs, puis une embarcation suspecte. Le chef de bord a voulu vérifier à la jumelle cette découverte et a constaté « la présence de cette embarcation suspecte, car elle était sans lumière et assez basse sur l'eau ; elle était à environ un mille nautique ».

Le chef de bord indique avoir donné pour instruction de remettre les moteurs en route, à allure réduite et de remettre en fonctionnement les instruments : sondeurs, radars, etc.

Il précise : « Nous n'avons pas allumé tout de suite les feux, car tant que nous n'avons pas déterminé avec certitude qu'il s'agissait d'un kwassa, nous préférons laisser les feux éteints pour ne pas être repérés par ce bateau ou un autre kwassa, du moins autant que la distance de sécurité à respecter le permet. Cette distance de sécurité est de 0,500 mille. Nous voulions, comme toujours, aborder l'embarcation qui transportait des clandestins en nous positionnant en parallèle par tribord arrière. J'ai soudain constaté la présence d'une masse noire sur notre bâbord avant, sous nous. J'ai ordonné au barreur – et il l'avait déjà fait en réflexe –, de mettre en marche arrière toute, mais la collision a eu lieu tout de suite ».

Au même moment, à la suite d'un choc violent, les passagers du kwassa-kwassa, dont certains dormaient, sont projetés à la mer.

Peu d'entre eux savent nager ; pris de panique, tous ceux qui le peuvent tentent de s'accrocher à ce qu'ils trouvent : au bateau éventré ou à d'autres naufragés.

Très rapidement, les opérations de sauvetage ont commencé. Mme L.G. indique : « Nous avons jeté tout ce qui pouvait aider les passagers à sortir de l'eau, des cordes avec des bouées flottantes. M. Y.C., mon chef de bord, a sauté à l'eau pour sauver les naufragés. Constatant qu'il commençait à fatiguer, j'ai sauté à l'eau, car j'entendais encore des gens crier à l'avant ; mais n'ayant pas de gilet de sauvetage, je suis finalement remontée à bord. »

M. J-L.R., brigadier-chef, précise : « J'ai prévenu tout de suite le PC opérationnel par téléphone cellulaire, en leur donnant notre position. Un bateau de la gendarmerie, dans mon souvenir, est arrivé sur site environ deux heures après, nous étions peut-être à deux ou trois milles nautiques de la côte, à l'intérieur de la barre de corail. Nous avons fait le maximum pour sauver les gens. Nous avons sorti vingt-huit personnes de l'eau. Deux de mes collègues ont sauté à l'eau au péril de leur vie ; nous avons ranimé une mère et un bébé. »

Le livre de bord de la vedette de la PAF, indique : « A 2h20 : arrivée de la Kondzo [vedette de la gendarmerie] avec le SMUR. 28 personnes récupérées saines et sauvées : 15 hommes, 11 femmes et 2 bébés. 1 femme et 1 bébé décédés. 4h50 : accostage à Mamoudzou. »

Vers 4h00 du matin, la vedette de la gendarmerie a récupéré deux naufragés, dont l'un avait un gilet de sauvetage et l'autre s'accrochait au premier. Deux autres personnes ont été retrouvées par la vedette de la douane, le Dziani : elles étaient accrochées à un bidon et dérivait, portées par le courant.

Plus tard, plusieurs personnes seront portées disparues, dont une enfant de 12 ans.

Les premiers secours ayant été prodigués par les fonctionnaires de la PAF, puis par le SMUR transporté par la vedette de la gendarmerie, quinze personnes parmi les rescapés furent hospitalisées ; dix d'entre elles ne le sont restées que quelques heures, avant d'être remises à la disposition de la PAF.

Dans la journée du 4 décembre, vingt-six personnes, dont six mineurs âgés de 17, 16, 15, 14, 10 et 1 an, furent placées au centre de rétention de Pamandzi, sans éloignement effectif

pour le bon déroulement de l'enquête, dans l'attente de la décision du procureur pour la poursuite de l'exécution de la décision d'éloignement.

> AVIS

Sur les circonstances de la collision :

Une information judiciaire est en cours pour déterminer les circonstances à l'origine de la collision ; quatre personnes sont poursuivies pour aide à l'entrée et au séjour irréguliers sur le territoire de Mayotte aggravée, homicide et blessures involontaires.

Des auditions de douze rescapés, dont trois ont été entendus à la maison d'arrêt de Majicavo, il ressort que :

- juste avant la collision, il n'y avait pas d'inquiétude particulière, ni d'accélération, ni de changement de direction, et que la vedette de la police naviguait tous feux éteints.
- au moment de la collision, seul le moteur de 15 CV fonctionnait à vitesse réduite (5 nœuds environ). La très grande majorité des passagers n'a rien vu venir, ni rien entendu.
- selon un témoignage, le pilote aurait, au dernier moment, apercevant la vedette de la police, lâché la barre en la confiant à un jeune passager, pour se fondre au milieu du bateau parmi les autres.
- ce jeune passager, voyant le bateau des autorités alors qu'il était à environ trois ou cinq mètres du kwassa-kwassa, a fait un geste vers la barre pour changer de direction, mais il n'a pas réussi à la toucher.

Des auditions des quatre membres de l'équipage de la police aux frontières, il ressort que :

- ils naviguaient tous feux éteints jusqu'à ce qu'ils repèrent le kwassa-kwassa ;
- la décision de mettre la vedette en dérive feux éteints, radars éteints, vers 23h45-00h00, a été prise par le chef de bord.
- pendant la dérive, l'équipage a pour habitude de couper la totalité des feux, c'est-à-dire les feux rouges et verts à bâbord et tribord, de façon à ne pas être repéré. Cette nuit-là, la vedette était donc totalement invisible, car il faisait nuit noire. L'équipage n'avait pas allumé le projecteur, car cela aurait permis à d'autres bateaux de voir la Koungue de très loin. En outre, le projecteur a une portée de quelques dizaines de mètres et vide les batteries.
- le chef de bord a donné pour instruction de remettre les moteurs en route, « à allure réduite », ainsi que les instruments : sondeurs, radars... « Nous n'avons pas allumé tout de suite les feux : tant que nous n'avons pas déterminé avec certitude qu'il s'agissait d'un kwassa, nous préférons laisser les feux éteints pour ne pas être repérés par ce bateau ou un autre kwassa. »
- à environ 0,500 mille du kwassa-kwassa repéré, les feux de navigation ont été rallumés et la procédure habituelle avant interception a été mise en place. L'instruction de réduire la vitesse à cinq nœuds a été donnée pour aborder à l'arrière tribord, conformément à la règle maritime.
- le projecteur n'a pas été allumé avant la collision.

Bien qu'effectuant peu souvent des sorties avec les équipages la nuit, le directeur de la PAF a indiqué qu'il avait pu observer la pratique de la recherche en dérive et qu'à ce moment-là, le moteur est arrêté, les feux de bâbord et tribord allumés et le radar fonctionne.

Le directeur de cabinet du préfet de Mayotte a évoqué différents modes opératoires, tout en précisant qu'il ignorait que les équipages de la police dérivait tous feux éteints.

Il a ajouté que depuis plus d'un an, il y a différentes tactiques des passeurs de kwassa, qui tentent soit de provoquer un accident afin que tout le monde se trouve à l'eau et qu'ils ne puissent être identifiés, soit de provoquer un naufrage sans collision, soit de placer des

mineurs à la barre car ils savent que si ceux-ci sont pris, ils ne s'exposeront qu'à une comparution devant un OPJ.

67 barques et kwassa-kwassa ont été interceptés en 2006, 88 en 2007, ce qui, relevé par un document de la police aux frontières, indique une évolution de + 31,3 % et un taux de réalisation des objectifs de 134,78 %.

Une instruction judiciaire étant en cours, la Commission ne tentera pas de déterminer l'enchaînement des actions de chacun, fonctionnaires de police et pilotes du kwassa-kwassa, qui a abouti au drame de la nuit du 3 au 4 décembre 2007.

La Commission s'interroge cependant sur les circonstances de la collision alors que, selon les déclarations du chef de bord, le navire de la PAF est arrivé par tribord arrière à une vitesse estimée à cinq nœuds (moins de 10 Km/h), que le kwassa-kwassa, surchargé et propulsé par un moteur de 15 chevaux, était peu manœuvrant, ce qui aurait dû permettre d'éviter une collision.

La Commission s'interroge sur la maîtrise d'une vedette équipée de deux moteurs de 350 chevaux chacun, qui aurait pu avoir une réactivité immédiate en cas d'un éventuel changement de cap du bateau poursuivi.

La Commission déplore et condamne la méthode employée de « recherche à la dérive tous feux éteints », contraire aux règles internationales de navigation.

La Commission estime que les risques pris par les fonctionnaires de police, lors de tels abordages en mer, ne sont pas proportionnés au but poursuivi par une telle opération : un contrôle d'identité de personnes soupçonnées d'être en situation irrégulière.

Sur les conditions d'hébergement au centre de rétention administrative de Pamandzi :

Dans la journée du 4 décembre, 26 personnes, dont 6 mineurs âgés de 17, 16, 15, 14, 10 et 1 an, furent placées au centre de rétention de Pamandzi, sans éloignement effectif pour le bon déroulement de l'enquête, dans l'attente de la décision du procureur relative aux circonstances du naufrage avant de poursuivre l'exécution de la décision administrative de refoulement.

Toutes ces personnes sont arrivées, plus ou moins mouillées ; elles ont gardé leurs vêtements tout au long de leur séjour au CRA.

Le 9 décembre 2007, sur instruction du parquet, elles ont été libérées par un sauf-conduit collectif valable pour la durée de l'enquête.

L'information sur le droit des personnes retenues est prévue par l'article 48 de l'ordonnance n°2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte.

Conformément à l'article 59 du décret n°2001-635 du 17 juillet 2001 pris pour application de cette ordonnance, le centre de rétention administrative aurait adopté un règlement intérieur.

L'arrêté du 19 janvier 2004 précise les conditions d'application des articles 55, 59 et 61 du décret n°2001-635 du 17 juillet 2001 :

L'article 3 précise que les étrangers retenus sont informés de leurs droits par un document écrit dans une langue qu'ils comprennent.

La Commission a pu consulter le registre du CRA, ainsi que le registre des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière pour la période allant du 3 décembre au 9 décembre 2007 : pour chaque personne retenue, figure une mention apposée par un tampon : « Je reconnais avoir été informé que je peux demander l'assistance d'un interprète, d'un médecin, d'un conseil et que je peux communiquer avec mon consulat et avec une

personne de mon choix et que j'ai reçu communication du règlement intérieur du centre de rétention. »

Si certaines personnes signent effectivement à côté du tampon, la plupart d'entre elles apposent une croix. La plupart des états civils sont incomplets, et la Commission a pu relever qu'un très grand nombre de retenus étaient nés un 31 décembre ou un 1^{er} janvier, au gré de l'imagination des fonctionnaires, faute de déclarations et de documents probants.

Interrogés par la Commission, les naufragés ont tous indiqué que si on leur avait bien parlé dans une langue qu'ils comprenaient, on ne leur avait pas notifié leurs droits.

L'article 8 : « Tout étranger retenu doit percevoir à son arrivée un nécessaire de couchage propre et un nécessaire de toilette ».

Interrogés par la Commission, les naufragés ont indiqué qu'ils avaient dormi sur une natte, certains précisant qu'ils avaient dormi à même le sol, faute de nattes en nombre suffisant.

L'article 10 : « Les équipements sanitaires (lavabo, w-c, douches) sont à la disposition des étrangers retenus dans les conditions suivantes : une douche par jour et par rétentionnaire, la demande d'accès à ces équipements se fait auprès du personnel de garde ».

Les naufragés ont confirmé avoir bénéficié d'une douche par jour avec du savon. La Commission a constaté qu'aucun « kit arrivant » comprenant un nécessaire de toilette n'était mis à la disposition des retenus.

L'article 12 précise les horaires des trois repas à servir.

Interrogés sur ce point, les naufragés ont confirmé recevoir deux repas par jour, sur des plats commun en fer, à même le sol, sans qu'on leur donne aucun couvert pour se servir. Selon le chef de centre, des briques de jus d'orange et des biscuits sont donnés au petit déjeuner et le nombre de plats, constitués de riz mabawa, varie selon le nombre de retenus, un autre témoignage, précisera que ces repas sont servis sur cinq plats, quel que soit le nombre de retenus présents, ce qui provoque des incidents lorsque le CRA est surpeuplé.

L'article 14 : « Des cabines téléphoniques sont en permanence à la disposition des étrangers retenus pour appeler en France ou à l'étranger.

Le CRA de Pamandzi ne dispose pas de cabine téléphonique Parmi les témoignages recueillis à ce sujet, l'un des naufragés disposait d'un portable sans unité de crédit. Les plus nombreux indiquent avoir demandé à téléphoner sans qu'on les y autorise, que ce soit pour prendre des nouvelles d'une épouse hospitalisée à la suite du naufrage, ou pour joindre une épouse en situation irrégulière à Mayotte, afin de lui indiquer qu'il était vivant.

Le directeur de la PAF indiquera à la Commission qu'une demande avait été faite auprès de France Télécom, mais qu'elle avait été refusée au motif d'un manque de rentabilité !

Le chef de centre a indiqué que son bureau disposait d'une ligne téléphonique locale, qu'il met à la disposition des personnes retenues lorsqu'elles le demandent.

L'article 16 : « S'ils [les étrangers] sont malades et désirent voir un médecin, ils peuvent s'inscrire pour une consultation médicale auprès de Un transport vers l'hôpital de est organisé tous les jours à heures. Ceux qui doivent suivre un traitement au centre »

A la suite de la collision, plusieurs naufragés ont été conduits à l'hôpital. La plupart d'entre eux n'y sont restés que quelques heures ; les plus gravement blessés, plusieurs jours. Au CRA, aucune consultation de médecin, ni de suivi par une infirmière, n'est organisé ; aucune structure n'existe à cette fin.

Une convention récente avec l'hôpital prévoit une présence médicale au CRA de cinq demi-journées par semaine. Pour sa mise en œuvre effective, des travaux d'aménagement ont été faits au CRA. A l'époque de la visite de la CNDS, le médecin n'avait pas été nommé, seul un bâtiment de type Algeco était installé.

L'article 18 : « Les retenus peuvent recevoir la visite de toute personne de leur choix dans les conditions suivantes : de 9h00 à 11h15 et de 14h00 à 18h00. Les avocats et interprètes peuvent visiter leur client tous les jours sans conditions d'heure. »

A l'exception des naufragés, mis en examen et détenus à la maison d'arrêt de Majicavo, la Commission n'a recueilli aucun témoignage de naufragés ayant contacté ou vu un avocat.

Bien que n'ayant pas encore son accréditation, la Cimade, alertée dès le 5 décembre 2007 par un naufragé hospitalisé qui avait joint un membre de l'association CCCP, a demandé à être en contact avec les rescapés retenus au CRA. Sans que cela lui ait été formellement refusé par le directeur de la police aux frontières, dans les faits, cela fut impossible.

La Commission s'interroge sur l'utilisation d'une pièce du centre comme local de garde à vue lorsque le commissariat est fermé ou que plusieurs coaccusés sont placés en même temps en garde à vue.

Le centre de rétention de Pamandzi, visité par la Commission, a été construit en 1995, il est composé de bâtiments vétustes de type Algeco, il comprend trois grandes pièces pour les retenus, sans lit, les personnes sont allongées sur de pauvres nattes qui recouvrent parfois un sol en béton brut dégradé. Les sanitaires sont composés de quatre douches et six w-c, communs aux hommes et femmes, l'état de ces équipements est pitoyable.

Le local prévu pour les visites de proches ou d'avocat est si petit, que non seulement aucune confidentialité ne peut exister, mais qu'on imagine que seules de brèves visites peuvent être autorisées, au regard du nombre de retenus séjournant souvent en même temps dans le centre.

La Commission a constaté que le centre ne disposait pas de cour de promenade, contrairement aux dispositions de l'article 57 du décret n°2001-635 du 17 juillet 2001, aux termes duquel : « Les centres doivent disposer de locaux et d'espaces aménagés, ainsi que d'équipements adaptés de façon à assurer l'hébergement, la restauration et la détente des étrangers ».

Enfin, les dispositions de l'article 58 du décret n°2001-635 du 17 juillet 2001 pris pour l'application de l'ordonnance du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte, ne sont pas appliquées : « Les étrangers maintenus dans un centre de rétention administrative bénéficient d'actions d'accueil, d'information, de soutien moral et psychologique et, le cas échéant, d'aide pour préparer les conditions matérielles de leur départ. L'association à caractère national, avec laquelle une convention a été passée en application du deuxième alinéa de l'article 5 du décret du 19 mars 2001 susvisé, peut concourir aux actions et à l'aide définies à l'alinéa précédent. En outre, le représentant du Gouvernement peut passer une même convention avec une association locale ayant pour objet la défense des droits des étrangers. »

L'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) a passé une convention avec l'Etat pour être présente dans tous les centres de rétention. Cette agence, qui remplit une mission d'accueil, d'information, de soutien moral et psychologique et d'aide pour préparer les conditions matérielles de leur départ – qui portent notamment sur le récupération des bagages des personnes retenues, la réalisation de formalités administratives, l'achat de produits de vie courante et, le cas échéant, les liens avec le pays d'origine, notamment la famille –, n'est pas présente à Mayotte. Lors de la visite de la Commission, aucune association nationale ou locale ayant pour vocation la défense des droits des étrangers n'était présente au centre de rétention.

Si les lieux réservés aux retenus sont inacceptables, les conditions dans lesquelles vivent et travaillent les fonctionnaires de la police aux frontières le sont tout autant.

Alors que ces agents signent un contrat de deux ans à Mayotte, sans retour en métropole, les membres de la PAF ne bénéficient que de rares bureaux aménagés sans fonctionnalité. Quarante fonctionnaires sont sous la responsabilité du chef de centre, trente-trois au CRA se répartissent en trois équipes de jour de sept personnes et une équipe de nuit de douze personnes. De plus, quatre fonctionnaires sont affectés aux éloignements et trois autres prennent les empreintes et les photographies pour alimenter le fichier national automatisé des empreintes digitales (FNAED).

Ce centre fonctionne à flux tendu au gré des interpellations et des reconduites, réalisées le plus rapidement possible, afin d'une part d'atteindre les objectifs de reconduite affichés et d'autre part, d'éviter les incidents qui ne manquent pas de se produire lorsque le centre est surpeuplé.

Pour combattre l'immigration clandestine, les instructions fixées par le préfet de Mayotte étaient de respecter un objectif de 12 000 reconduites à la frontière en 2006 et en 2007. Dans les faits, il y a eu 13 250 arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière en 2006 et 13 390 en 2007, entraînant 16 000 éloignements.

Conçu à l'origine pour avoir une capacité d'accueil de soixante personnes, il existe, comme l'indique le chef de centre, parfois « un décalage entre le nombre d'arrêtés de reconduite délivrés et le nombre de personnes qui arrivent au centre, les membres d'une même famille étant sur le même arrêté. La capacité théorique de soixante places est très régulièrement dépassée pour atteindre quatre-vingt à quatre-vingt-dix personnes. Ce nombre peut s'élever jusqu'à deux cents, voire exceptionnellement deux-cent-vingt personnes, notamment lorsque plusieurs kwassa-kwassa sont arraisonnés pendant la nuit ou que le gouvernement du pays de destination refuse le débarquement des personnes expulsées ». « Cette situation est ingérable à la fois pour les fonctionnaires qui travaillent au centre et pour les personnes retenues », ajoute-t-il.

Elle est contraire à l'article 2 de la partie consacrée aux conditions d'accueil de l'arrêté du 19 janvier 2004, selon lequel : « Le centre accueille sans restriction, dans la limite des places disponibles, tous les étrangers qui lui sont amenés par les services de police ou de gendarmerie ».

A titre d'exemple, le 3 décembre 2007, à 11h55, le registre mentionne la présence de 204 personnes, dont 8 bébés de moins de 2 ans et 32 mineurs de plus de 2 ans ; à 16h50, ils étaient 101, à 22h30, 121. Le 4 décembre à 6h00 du matin, 135 personnes sont retenues ; à 11h50, ils ne seront plus que 34. La durée moyenne de rétention est de trente-six heures.

Entre-temps, le plus grand nombre d'expulsés aura été conduit sur le bateau la Maria Galanta, qui les acheminera vers Anjouan. Ce bateau appartient à une société privée avec laquelle l'Etat a passé une convention pour acheminer trois fois par semaine environ quatre-vingt personnes vers Anjouan. Les éloignements en avion se font par la compagnie Comores Aviation, qui affrète des avions de seize places à la demande de la PAF. Selon, les fonctionnaires, ces éloignements se déroulent sans incident particulier et sans escorte.

Les fonctionnaires de la PAF travaillent en relation étroite avec les services de police et de gendarmerie pour faire en sorte « qu'ils ne nous amènent pas plus de personnes que le centre ne peut en accueillir. »

Soucieux d'un fonctionnement paisible, « en fonction des départs en bateau et d'avions, nous établissons un prévisionnel de places disponibles. Si les capacités d'accueil du CRA ne permettent pas de recevoir de nouveaux interpellés, nous demandons à la gendarmerie ou à la police de les garder dans leur locaux », précise le chef de centre.

C'est dans ce contexte que de nombreuses personnes sont contrôlées, leur vérification d'identité est effectuée alors qu'elles sont maintenues dans des fourgons à proximité des locaux de police ou de gendarmerie, puis directement éloignées vers Anjouan. Il arrive que des Mahorais de nationalité française soient expulsés dans le même mouvement.

La surpopulation du centre de rétention, des conditions d'hébergement contraires à la dignité et parfois dangereuses en raison de la précarité des installations et du manque d'hygiène, ont été dénoncées à plusieurs reprises par le chef de centre à sa hiérarchie, sans qu'aucune amélioration n'ait été mise en œuvre.

Disposant d'un règlement intérieur succinct, impossible à appliquer, le chef de centre et l'adjoint au directeur de la PAF ont tenté de l'améliorer en proposant des modifications. Celles-ci, à la connaissance de la Commission, sont restées sans réponse de la préfecture.

Depuis 1999, il est question de reconstruire le centre de rétention ; près de dix ans après, le directeur de cabinet du préfet a indiqué que les moyens nécessaires à la construction d'un nouveau centre, dont la capacité serait de quatre-vingt-seize personnes, étaient inscrits au budget 2008.

La Commission déclare irrecevables les raisons relatives à de supposées traditions ancestrales, invoquées par les autorités, pour justifier l'absence de lits ou de couverts, à la disposition des personnes retenues.

Elle condamne une organisation du CRA, qui, faute de structures et de moyens logistiques et financiers correspondants au nombre de personnes retenues chaque année, soumet chaque fonctionnaire à une grande pression, tout en engendrant une zone de non-droit, où le déni de dignité est accepté par la puissance publique, à l'encontre de personnes en situation précaire.

Les problèmes concernant l'accueil des mineurs à Mayotte ont été soulevés à plusieurs reprises devant la Commission.

En 2007, un grand nombre de mineurs, qui ne peuvent faire l'objet d'un APRF et qui sont rattachés à un parent ou de la famille, ont fait l'objet d'une mesure d'éloignement.

Un mineur isolé interpellé sur le territoire de l'île ne peut être éloigné, mais un mineur interpellé lors de l'arraisonnement d'un kwassa-kwassa peut l'être. En effet, comme le souligne le directeur de la PAF, « le mineur qui fait l'objet d'une expulsion est rattaché à un majeur qui l'a accompagné dans l'embarcation. Il est quasiment impossible d'établir un lien de parenté ; dans ce cas, il est rattaché à un majeur qui l'accompagne, avec l'accord de ce dernier ».

Cette procédure peut conduire à expulser des enfants mineurs avec des majeurs sans parenté réelle avec eux.

Au regard de l'organisation du centre de rétention administrative de Mayotte, la Commission est très préoccupée par la présence d'enfants en attente d'expulsion. Cette situation, contraire à la réglementation française et internationale, porte gravement atteinte à l'intérêt supérieur des enfants. Elle est d'autant plus préoccupante qu'elle concerne un grand nombre d'enfants.

- l'article L.521-4 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose : « L'étranger mineur de 18 ans ne peut faire l'objet d'une mesure d'expulsion. »

- l'article 14 du décret n°2005-617 du 30 mai 2005, relatif à la rétention administrative et aux zones d'attente pris en application des articles L.111-9, L.551-2, L.553-6 et L.821-5 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « Les centres de rétention administrative susceptibles d'accueillir des familles disposent en outre de chambres spécialement équipées, et notamment de matériels de puériculture adaptés. »

- l'article 37 de la Convention internationale des droits de l'enfant ratifiée par la France le 7 août 1990 oblige les Etats parties à veiller à ce que : « tout enfant privé de liberté soit traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine, et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge : en particulier, tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes, à moins que l'on n'estime préférable de ne pas le faire dans intérêt supérieur de l'enfant. »

> RECOMMANDATIONS

Sans se prononcer sur les causes du naufrage, la Commission demande qu'il soit impérativement mis fin, conformément à la réglementation internationale en vigueur, à la pratique de la navigation en dérive feux éteints lors des opérations de recherche en mer des clandestins. Elle recommande instamment de ne plus recourir à des méthodes, qui aboutissent à la mise en danger d'êtres humains, notamment de femmes et d'enfants, dans des conditions susceptibles de caractériser le délit d'homicide involontaire.

La Commission estime que le centre de rétention administrative de Mayotte est indigne de la République. Elle rappelle que la capacité théorique du centre de Mayotte doit être respectée comme c'est le cas dans les centres de rétention administrative en métropole.

La construction d'un nouveau centre annoncée depuis près de dix ans s'impose dans les plus brefs délais.

Les conditions de vie au centre de rétention administrative de Mayotte portent gravement atteinte à la dignité des mineurs retenus. La Commission demande que les mineurs ne soient plus placés en rétention dans l'actuel centre de rétention administrative de Mayotte, conformément à la réglementation française et internationale en vigueur.

La Commission recommande instamment qu'un règlement intérieur soit établi et respecté.

Elle transmet son avis au ministre de l'Intérieur, au garde des Sceaux et au ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire.

Adopté le 14 avril 2008.

Pour la Commission nationale de déontologie de la sécurité,

Le Président,

Roger BEAUVOIS

Conformément à l'article 7 de la loi du 6 juin 2000, la Commission a adressé cet avis au ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales et au ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, dont la réponse a été la suivante :

A réception de cette réponse, la CNDS a fait parvenir au ministre de l'Intérieur et au ministre de l'Immigration le courrier suivant :

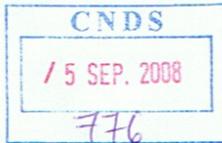
Conformément à l'article 7 de la loi du 6 juin 2000, la Commission a adressé cet avis au garde des Sceaux, ministre de la Justice, dont la réponse a été la suivante :



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

*Le Ministre de l'Intérieur
de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales*

*Le Ministre de l'Immigration, de l'Intégration
de l'Identité Nationale et du Développement Solidaire*



Paris, le **01 SEP. 2008**

Réf. : N° 08-137-RB/AB/2007-135/2007-136

Monsieur le Président,

Par courrier du 15 avril 2008, vous nous avez fait part des avis et recommandations de la Commission nationale de déontologie de la sécurité concernant les circonstances du naufrage d'une embarcation transportant des immigrés clandestins, survenu dans la nuit du 3 au 4 décembre 2007 au large de Mayotte, ainsi que des conditions d'accueil et d'hébergement au centre de rétention administrative de Pamandzi.

L'origine et les circonstances de la collision en mer entre une vedette de la police aux frontières en mission et une embarcation transportant des Comoriens tentant d'entrer en France ont donné lieu à l'ouverture d'une information judiciaire, toujours en cours. Cet événement dramatique, que nous déplorons avec vous, est intervenu dans le contexte très difficile d'une immigration illégale massive par voie maritime. Elle constitue une menace grave pour la cohésion sociale de ce territoire, contre laquelle l'Etat a consenti ces dernières années un effort humain, matériel et financier considérable.

S'agissant de la navigation à la dérive feux éteints, cette méthode - dont la mise en œuvre est en l'occurrence sans lien avec le naufrage de décembre - vise à repérer et à identifier, en vue d'une interception, des navires et équipages susceptibles de se livrer à des trafics.

Elle ne peut toutefois, au plan de la sécurité, se pratiquer que dans une position d'attente, lorsqu'aucun mouvement, de quelque nature que ce soit, n'est détecté à la surface de l'eau ou par un écho radar.

En revanche, les phases d'approche ultérieures doivent être menées avec les signalisations adéquates.

... / ...

Monsieur Roger BEAUVOIS
Président de la Commission nationale
de déontologie de la sécurité
62, boulevard de la Tour Maubourg
75007 PARIS

Concernant les conditions d'hébergement au centre de rétention administrative de Pamandzi, des travaux d'aménagement sanitaire ont été entrepris et de nouveaux équipements ont été installés pour améliorer l'accueil des personnes retenues. Un projet d'installation de locaux modulaires affectés aux mères avec des enfants est en voie de réalisation. La structure médicale a été renforcée et, comme vous le recommandiez, un règlement intérieur a été pris.

Nous vous confirmons par ailleurs avoir décidé l'édification d'un nouveau centre de 140 places dont les travaux, d'un coût de 18 millions d'euros, devraient être achevés en 2011.

En ce qui concerne les mineurs voyageant sans leurs parents, la prise en compte de leur intérêt par le parquet amène celui-ci à privilégier en l'état actuel, en l'absence de toute structure adaptée à Mayotte, leur remise à l'un des adultes auxquels ils avaient été confiés à l'aller par leur famille. Une réflexion a été engagée par le garde des sceaux, ministre de la justice, en concertation avec nous-mêmes, pour envisager d'autres solutions.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre considération distinguée. *et très cordiale*



Michèle ALLIOT-MARIE



Brice HORTEFEUX

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
**Commission nationale de déontologie
de la sécurité**

LE PRÉSIDENT
N° 527 RB/ND/2007-137

Paris, le 2 décembre 2008

Madame le Ministre,

En réponse à votre courrier du 1^{er} septembre 2008 faisant suite à l'avis de la Commission, relatif aux circonstances du naufrage dans la nuit du 3 au 4 décembre 2007, d'une embarcation transportant des immigrés clandestins au large de Mayotte, ainsi que des conditions d'accueil et d'hébergement au centre de rétention administrative, la Commission nationale de déontologie, souhaite apporter les observations suivantes :

Comme vous le mentionnez, l'origine et les circonstances de la collision en mer entre l'embarcation de la police aux frontières et l'embarcation des immigrés clandestins a donné lieu à une information judiciaire toujours en cours. L'affirmation selon laquelle, en l'occurrence, la navigation tous feux éteints serait sans lien avec le naufrage, nous paraît donc prématurée. Il convient sur ce point d'attendre les suites de l'information judiciaire.

Pour le centre de rétention de Pamandzi, la Commission note qu'un règlement intérieur a été pris et que la structure médicale a été renforcée mais au regard de toutes les lacunes observées dans ce centre, elle déplore qu'aucune réponse ne soit apportée pour remédier à la surpopulation des retenus dans un centre prévu pour 60 personnes, à l'information incomplète des droits des retenus, aux repas servis par terre sans couverts, à l'absence de lits, à la grande vétusté des bâtiments.

La Commission s'inquiète de la brièveté de votre réponse compte tenu de la persistance de la surpopulation des retenus hébergés dans ce centre de rétention et de l'absence de l'arrêté conjoint des ministres chargés des affaires sociales, de l'intérieur et de la défense annoncé dans l'article 69 du décret n° 2001-635 du 17 juillet 2001 pris pour l'application de l'ordonnance n°2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et séjour des étrangers à Mayotte, arrêté devant préciser la liste des équipements nécessaires à l'hébergement des étrangers placés au centre de rétention administrative de Pamandzi.

Concernant les mineurs non accompagnés et placés en rétention administrative vous affirmez que « *la prise en compte de leur intérêt par le parquet amène celui-ci à privilégier en l'état actuel, en l'absence de structure adaptée à Mayotte, leur remise à l'un des adultes auxquels ils avaient été confiés à l'aller par leur famille* ». Le directeur de la PAF, interrogé par la Commission, n'a pas fait mention d'une telle saisine du parquet lors du placement en rétention d'un mineur isolé. Il a simplement déclaré avoir recours à un «rattachement à un majeur qui l'accompagne, avec l'accord de ce dernier». Cette pratique a d'ailleurs été sanctionnée par le tribunal administratif de Mamoudzou par un jugement rendu le 7 mars 2008, décision n° 0700231 affaire Combo.

Veillez agréer, Madame le Ministre, l'expression de ma haute considération.



Roger BEAUVOIS

Mme Michèle ALLIOT-MARIE
Ministre de l'Intérieur,
de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales
Place Beauvau
75800 PARIS Cedex 08

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
**Commission nationale de déontologie
de la sécurité**

LE PRÉSIDENT

N° 528 RB/ND/2007-137

Paris, le 2 décembre 2008

Monsieur le Ministre,

En réponse à votre courrier du 1^{er} septembre 2008 faisant suite à l'avis de la Commission, relatif aux circonstances du naufrage dans la nuit du 3 au 4 décembre 2007, d'une embarcation transportant des immigrés clandestins au large de Mayotte, ainsi que des conditions d'accueil et d'hébergement au centre de rétention administrative, la Commission nationale de déontologie, souhaite apporter les observations suivantes :

Comme vous le mentionnez, l'origine et les circonstances de la collision en mer entre l'embarcation de la police aux frontières et l'embarcation des immigrés clandestins a donné lieu à une information judiciaire toujours en cours. L'affirmation selon laquelle, en l'occurrence, la navigation tous feux éteints serait sans lien avec le naufrage, nous paraît donc prématurée. Il convient sur ce point d'attendre les suites de l'information judiciaire.

Pour le centre de rétention de Pamandzi, la Commission note qu'un règlement intérieur a été pris et que la structure médicale a été renforcée mais au regard de toutes les lacunes observées dans ce centre, elle déplore qu'aucune réponse ne soit apportée pour remédier à la surpopulation des retenus dans un centre prévu pour 60 personnes, à l'information incomplète des droits des retenus, aux repas servis par terre sans couverts, à l'absence de lits, à la grande vétusté des bâtiments.

La Commission s'inquiète de la brièveté de votre réponse compte tenu de la persistance de la surpopulation des retenus hébergés dans ce centre de rétention et de l'absence de l'arrêté conjoint des ministres chargés des affaires sociales, de l'intérieur et de la défense annoncé dans l'article 69 du décret n° 2001-635 du 17 juillet 2001 pris pour l'application de l'ordonnance n°2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et séjour des étrangers à Mayotte, arrêté devant préciser la liste des équipements nécessaires à l'hébergement des étrangers placés au centre de rétention administrative de Pamandzi.

Concernant les mineurs non accompagnés et placés en rétention administrative vous affirmez que « *la prise en compte de leur intérêt par le parquet amène celui-ci à privilégier en l'état actuel, en l'absence de structure adaptée à Mayotte, leur remise à l'un des adultes auxquels ils avaient été confiés à l'aller par leur famille* ». Le directeur de la PAF, interrogé par la Commission, n'a pas fait mention d'une telle saisine du parquet lors du placement en rétention d'un mineur isolé. Il a simplement déclaré avoir recours à un « rattachement à un majeur qui l'accompagne, avec l'accord de ce dernier ». Cette pratique a d'ailleurs été sanctionnée par le tribunal administratif de Mamoudzou par un jugement rendu le 7 mars 2008, décision n° 0700231 affaire Combo.

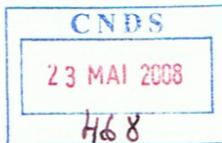
Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.



Roger BEAUVOIS

M. Brice HORTEFEUX
Ministre de l'Immigration, de l'Intégration,
de l'Identité nationale et du Développement solidaire
101, rue de Grenelle
75323 Paris cedex 07

Paris, le 21 MAI 2008



Monsieur le Président

Par correspondance en date du 15 avril 2008, vous avez bien voulu me faire parvenir l'avis et les recommandations de la Commission nationale de déontologie de la sécurité relatifs à sa saisine par Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT, sénatrice de Paris et par M. Etienne PINTE, député des Yvelines, des faits survenus à l'occasion et à la suite du naufrage d'un bateau de migrants au large de l'île de Mayotte dans la nuit du 3 au 4 décembre 2007.

Votre Commission, qui n'a constaté aucun manquement aux obligations déontologiques des personnels pénitentiaires de la maison d'arrêt de Majicavo, a mis en exergue leur professionnalisme et leur humanisme. Constatant cependant la surpopulation carcérale importante dont les conséquences sont « *inacceptables* », elle demande « *que les projets d'agrandissement prévus pour cet établissement soient réalisés dans les plus brefs délais* ».

Je vous remercie de votre intérêt pour les questions relatives aux conditions de détention au sein de la maison d'arrêt de Majicavo.

L'administration pénitentiaire est consciente des difficultés que connaît cette maison d'arrêt et envisage des travaux d'agrandissement dont la programmation est actuellement en phase d'étude. Compte tenu du temps nécessaire pour la passation des différents marchés et la réalisation des travaux, l'agrandissement devrait être réalisé en 2012.

Monsieur Roger BEAUVOIS
Président de la Commission nationale
de déontologie de la sécurité
62 boulevard de la tour Maubourg
75007 PARIS

Des efforts financiers très importants sont actuellement consentis pour moderniser les établissements pénitentiaires d'outre-mer. C'est ainsi que l'administration pénitentiaire a consacré 18 % de son budget d'investissement en 2007, soit 42 millions d'euros, pour la rénovation de ces établissements, et a prévu pour 2008 une dotation de 38,6 millions euros, soit 14 % de ce même budget, alors que la population pénale de l'outre-mer représente 7 % de la population pénale nationale.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.



Rachida DATI