DROITS D'URGENCE

POINTS D'ACCES AU DROIT PENITENTIAIRES FRESNES ET LA SANTE

Rapport d'activité 2025



© Rosa Luxembourg, *Herbier de prison*, Heros-Limite Eds, 2023.
Ce livre compile les correspondances de Rosa Luxembourg pendant sa détention et l'herbier qu'elle a constitué entre 1915 et 1918.

Avant-propos

L'année 2025 confirme une trajectoire alarmante pour notre État de droit : celle d'une prison qui, loin de n'être qu'un lieu de privation de liberté, devient le réceptacle des exclusions sociales et des durcissements migratoires.

En août 2025, la surpopulation carcérale faisait la une en France. Les centres pénitentiaires atteignaient un record du taux d'occupation avec quelques 84 000 détenus en France pour un peu plus de 62 000 places disponibles [1]. Avec ce taux d'occupation dépassant les 150 % dans de nombreuses maisons d'arrêt, la prison est devenue un espace de saturation où les droits fondamentaux s'effacent derrière l'urgence gestionnaire [2].

Malgré tous ces signaux d'alerte et les neuf arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme en 13 ans condamnant la France pour traitements inhumains et dégradants de ses détenus, la France ne semble pas prendre la mesure de la crise en cours. Proposition en réaction : la création de places supplémentaires à partir de 2028 [3] qui ne répond en rien à l'urgence actuelle. La surpopulation n'est plus combattue, elle est administrée.

Cette logique est d'ailleurs indissociable d'une paupérisation massive de la détention.

En 2025, on estime que 20 % des détenu·es sont en situation d'indigence totale (moins de 50 € par mois) [4] et plus de 70 % des détenu·es sont sans activité rémunérée [5]. De plus, rappelons que les centres pénitentiaires accueillent majoritairement des populations déjà fragilisées par la précarité sociale, économique et administrative puisque n'ayant pas les garanties suffisantes.

Rappelons aussi que le débat médiatique de 2025 a été saturé par les chiffres du ministère de l'Intérieur affirmant que près d'un quart de la population carcérale est de nationalité étrangère [6]. Pourtant, ces chiffres sont l'œuvre d'un ensemble de problèmes systémiques menant à une surreprésentation des étrangers en détention.

En effet, l'absence de logement stable, contrat de travail, attaches familiales pousse les ressortissant·es étranger·es vers la détention provisoire ou des peines de prison ferme là où d'autres, par ailleurs, bénéficieraient d'aménagements. De plus, à délit égal, la sortie de prison n'est pas similaire que l'on possède ou non un titre de séjour et un réseau de soutien : pour les plus démuni·es, la peine se prolonge mécaniquement par l'absence de garanties de réinsertion. Cette surreprésentation ne doit pas masquer la mécanique à l'œuvre déjà décrite par Michel Foucault, où la prison sert à produire une « catégorie de délinquants » [7] spécifiquement étrangère, utile à la narration sécuritaire actuelle.

Privés de leur autonomie, les détenu·es se voient dans l'obligation de saisir un·e juriste pour des démarches élémentaires.

C'est dans ce contexte que s'inscrivent les permanences juridiques de Droits d'urgence, qui assure une présence quotidienne dans deux centres pénitentiaires, à Fresnes et à Paris-La Santé. En effet, les conditions de détention ont une incidence directe sur les permanences juridiques. Elles doivent suivre le rythme effréné qu'implique la saturation de l'espace carcéral et deviennent le réceptacle de problématiques administratives ou sociales, et non uniquement juridiques. De fait, ces permanences subissent les conséquences d'une politique migratoire de plus en plus contraignante et complexe. Ce rapport d'activité propose d'explorer *in concreto* les difficultés rencontrées par les détenu·es et leur imbrication.

Edito rédigé par Madame Jade BRIEND, juriste stagiaire des PAD pénitentiaires.

Sommaire

I**ntroduction** 5
L'accès au droit en prison 6
Les PAD pénitentiaires 8
Etat des lieux de l'activité des Points d'accès au droit 11
Saisines et orientations vers les PAD 12
File active 16
Actions coordonnées par Droits d'urgence à Fresnes 18
Actions coordonnées par Droits d'urgence à La Santé 19
Les usager.es des PAD 20
Budget 22
Points focus – Le droit des étranger.es 23
1. Le droit au séjour 24
2. L'asile 27
3. Les mesures d'éloignement 29
4. Les arrêtés d'expulsion 34
5. La notion de menace à l'ordre public 35
6. Le continuum de l'enfermement 37
Point focus – Le droit pénal 38
7. L'aménagement de peines 39
8. L'interdiction du territoire français 40
9. Le dépôt de plainte 42
Point focus – Le droit de la famille 43
10. L'autorité parentale 44
Bilan 45
Propositions 46
Conclusion 47

Introduction

Depuis 1995, Droits d'Urgence combat toutes les formes d'exclusion par la défense et l'aide juridique que ses équipes apportent aux personnes rendues vulnérables, pour restaurer leurs droits. Ainsi, elle agit pour la dignité de chacun et chacune dans une société plus juste.

Parce que la rupture de droit est cause d'exclusion, nous mobilisons des professionnel·les du droit, bénévoles et salarié·es, pour aller au plus près des personnes en situation de précarité, pour les informer et pour les accompagner dans leur parcours administratif et juridique.

Associations humanitaires (Médecins du Monde, Emmaüs, Secours populaire, Armée du Salut…), hôpitaux publics, établissements psychiatriques, prisons, Droits d'urgence est présente là où la précarité et l'exclusion sont dominantes. Elle apporte gratuitement information et accompagnement juridiques aux plus démuni·es par l'organisation de permanences.

L'association anime et coordonne des Points d'accès au droit (PAD) de la Ville de Paris et deux PAD en milieu pénitentiaire, à Fresnes et La Santé, le Bus de la solidarité du Barreau de Paris Solidarité et les Relais d'accès au droit. Droits d'urgence développe également des dispositifs uniques comme celui de l'Accès au droit et santé mentale. Elle porte le projet de plateforme numérique d'accès au droit DroitsDirects.fr pour les victimes de violences conjugales. De même, organisme de formation certifié, l'association dispense des formations juridiques aux professionnel·les du droit et du champ médico-social des secteurs publics et privés.

Les professionnel·les de Droits d'urgence agissent ainsi au plus près de la réalité des personnes qu'il·elles accompagnent. Plus la vulnérabilité est grande, plus les ruptures de droits sont nombreuses et anciennes, plus fort est le besoin d'accompagnement pour sécuriser les parcours de vie des personnes.



L'accès au droit en prison

Peu à peu, le droit a fait son entrée en prison par le biais de la jurisprudence, du législateur, des acteurs associatifs, des professionnel·le·s intervenant en détention et de l'Administration pénitentiaire.

1995

En 1995, le Conseil d'État a réduit la notion de « mesures d'ordre intérieur » pour soumettre progressivement les sanctions disciplinaires prises à l'encontre des personnes détenues au contrôle juridictionnel [8]. La loi nº 98-657 du 29 juillet 1998 sur la lutte contre les exclusions a ensuite entériné que « les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement ont droit, pendant l'exécution de leur peine, à une information sur leurs droits sociaux de nature à faciliter leur réinsertion ».

2000

A la suite du choc engendré par la publication du livre du Docteur Véronique Vasseur sur les conditions de détention en France [9], le Sénat a publié un rapport d'enquête intitulé « Prisons : une humiliation pour la République » [10], lui-même suivi par l'adoption de la loi du 12 avril 2000 sur les relations des citoyens avec l'Administration, intégrant dans son champ d'application l'Administration pénitentiaire et instaurant la présence d'un avocat à la commission de discipline pour les détenus.

Au cours des années 2000

Le législateur a opéré une juridictionnalisation de l'application des peines. Désormais, les décisions des juges d'application des peines (JAP) en matière d'aménagement de peines, sont prises à l'issue d'un débat contradictoire en présence du Ministère public et de la personne détenue, laquelle est entendue, peut défendre son projet de réinsertion et peut être assistée par un conseil. En outre, les décisions des JAP sont désormais susceptibles d'appels.

2008/2009

Deux autorités administratives indépendantes ont été créées afin de veiller notamment au respect des droits des personnes détenues. Le Parlement français a créé le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) [11] avec pour mission de veiller « à ce que les personnes privées de liberté soient traitées avec humanité et dans le respect de la dignité inhérente à la personne humaine ». A la suite de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 [12], le Défenseur des droits a été créé [13] pour défendre les personnes dont les droits ne sont pas respectés et pour permettre l'égalité de tous et de toutes dans l'accès au droit.

2009

La loi pénitentiaire nº 2009-1436 du 24 novembre 2009 et ses décrets d'application ont codifié l'existence des Points d'accès au droit en milieu pénitentiaire. La loi pénitentiaire de 2009 a également imposé que lors de son admission au quartier arrivant, chaque personne détenue soit informée « dans une langue compréhensible par elle » et « par la remise d'un livret d'accueil » des dispositions relatives « à son régime de détention, à ses droits et obligations et aux recours requêtes qu'elle peut former »[14].

Tout au long de la détention, les conseiller·e·s pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) assurent une mission d'accès au droit en informant sur les possibilités et les règles des aménagements de peines et des permissions de sortir, en préparant au quotidien la réinsertion des personnes, en exerçant les démarches d'ouverture des droits sociaux, en les orientant vers les services spécialisés, etc.

L'action du secteur associatif est, en la matière, essentielle. Outre les initiatives de permanences juridiques du secteur associatif, telles que celles de Droits d'urgence à la maison d'arrêt de Paris-La Santé et de Fresnes, il convient de souligner celles de la section française de l'Observatoire International des Prisons (OIP). L'OIP édite et diffuse un *Guide du prisonnier* qui, dans un langage clair et vulgarisé, explique de façon méthodique et chronologique la vie en détention, les problèmes juridiques et sociaux rencontrés par les personnes détenues et les moyens pour y faire face.

« Quoi qu'il ait fait, quoi qu'il ait à se reprocher, quoi qu'il soit ou non soumis à l'opprobre générale, le détenu est dans une situation d'infériorité et de dépendance et doit, de ce fait, bénéficier d'un accès approprié au droit, d'un accès plus humain, plus attentif. C'est, me semble-t-il, à ces conditions que peut s'exercer la politique de notre arsenal répressif. L'enfermement est la privation de liberté ; c'est la garantie du droit qui fait qu'elle est pour la société une défense légitime, c'est la garantie du droit qui fait que la prison peut être vécue, par celui qui la subit, sans révolte, sans asservissement, sans avilissement. »

Guy Canivet, premier Président de la Cour de cassation, colloque du 7 mars 2022 sur le sujet « Prison et accès au droit »

Les PAD pénitentiaires

Outre les questions de vie en détention, les personnes détenues peuvent faire face à des problèmes juridiques divers liés à leur mise à l'écrou tel qu'en droit de la famille, droit des étrangers, logement, travail, etc.

L'accès au droit est l'affaire de tous·tes y compris des personnes incarcérées, qu'elles soient prévenues ou condamnées et quel que soit la nature de leur infraction. Les PAD permettent à chaque détenu·e sollicitant d'être reçue par un·e juriste dans un cadre gratuit et confidentiel afin de bénéficier d'une information sur ses droits et les procédures pour les faire valoir, ainsi que d'une assistance dans ses démarches. Ainsi, Droits d'urgence s'est préoccupée des difficultés rencontrées par les personnes exclues condamnées pénalement.

1998

En 1998, Droits d'urgence commence son accompagnement des personnes détenues en participant aux « commissions techniques » au sein de la prison de Paris-La Santé, qui rassemblent un·e représentant·e de l'établissement pénitentiaire, un·e CPIP, un·e bénévole du Secours catholique et un·e juriste de Droits d'urgence. Les dossiers présentant des obstacles juridiques aux projets de réinsertion étaient alors confiés aux juristes de Droits d'Urgence, chargé·es de rencontrer les personnes concernées et de leur proposer une prise en charge juridique et administrative des situations ne relevant pas de leur affaire pénale.

2004 - 2005

A l'initiative de Droits d'urgence, des Conseils départementaux de l'accès au droit de Paris et du Val-de-Marne ainsi que des Barreaux de Paris et du Val-de-Marne, des PAD ont été créés au sein des centres pénitentiaires de Fresnes et de Paris-La Santé respectivement en 2004 et 2005.

2014

En 2014, à la suite de la fermeture pour travaux de la maison d'arrêt de Paris-La Santé, Droits d'urgence a développé un PAD en milieu ouvert à Paris. Cette permanence continue.

2019

L'établissement de La Santé ayant réouvert le 6 janvier 2019, le Point d'accès au droit a pu reprendre son activité en milieu fermé en parallèle du milieu ouvert .

L'article L. 312-1 du code pénitentiaire précise que : « Toute personne détenue doit pouvoir connaître ses droits et bénéficier, pour ce faire, dispositif de consultations juridiques gratuites mis en place dans chaque établissement pénitentiaire. »

L'intervention des PAD est soumise à deux conditions :

- Que la demande ne relève pas de l'affaire pénale et pénitentiaire ;
- Qu'aucun·e avocat·e n'assiste déjà la personne détenue pour la même demande.



Les PAD sont principalement saisis par des détenu·es qui adressent un courrier interne expliquant les motifs de leur saisine.

Les détenu·es peuvent également faire l'objet de signalements de la part du SPIP et de tout autre professionnel·le intervenant au centre pénitentiaire (Unité de consultation et de soins ambulatoires (UCSA), Service médico-psychologique régional (SMPR), personnel.le de surveillance, centre scolaire, délégué·e du Défenseur des droits, partenaires du plateau technique, etc.).

Dès réception des courriers des personnes détenues ou des signalements, les juristes peuvent intervenir de plusieurs façons :

- En répondant par courrier à une question technique, précise et circonstanciée ;
- En recevant individuellement la personne lors d'un entretien en détention ;
- En inscrivant la personne à une matinée de consultation gratuite des avocat·e.s du Barreau de Paris ou du Val-de-Marne ;
- En orientant la personne vers le service compétent.

Les PAD ciblent les personnes les plus en difficulté, souvent dans l'impossibilité de se mobiliser seules face à des problématiques juridiques multiples, complexes, nécessitant bien souvent de longues démarches et une coordination interprofessionnelle. La prise en charge des dossiers est régulièrement menée en collaboration avec les CPIP et les partenaires présents en détention (Mission Locale, France Travail, délégué.e du Défenseur des droits, Mouvement pour la réinsertion sociale (MRS), Assistante sociale, Confluences chantiers d'insertion.

La situation administrative des personnes détenues étant un enjeu crucial pour les projets de réinsertion, les CPIP sollicitent très fréquemment les PAD afin qu'ils puissent éclairer et, le cas échéant, accompagner les détenus concernés puis les aider à faire face aux difficultés rencontrées.



A FRESNES:

De janvier à mai 2025, le PAD était composé d'un juriste-coordinateur, Pierre Fournier, et d'une juriste Alexia Bour. En mai 2025, Alexandra Masek a remplacé Alexia Bour. En juin, Antonio Spampinato a remplacé Pierre Fournier.

En tant que juriste-coordinateur, Antonio Spampinato intervient à la Maison d'arrêt des hommes (1re division et moitié de la 2e division), à la Maison d'arrêt des Femmes (MAF), au Quartier Spécialement Adapté (QSA) et au Centre national d'évaluation (CNE).

En tant que juriste, Alexandra Masek intervient à la Maison d'arrêt des hommes (moitié de la 2e division et 3e division) et à l'Etablissement public de santé national de Fresnes (EPSNF).

A LA SANTE :

De janvier à août 2025, Clémence Serret était la juriste-coordinatrice du dispositif. En août 2025, Kheira Ardennes l'a remplacée.

En tant que juriste-coordinatrice, Kheira Ardennes intervient sur l'ensemble des quartiers de la maison d'arrêt, dont le quartier disciplinaire et le quartier de prise en charge de la radicalisation.

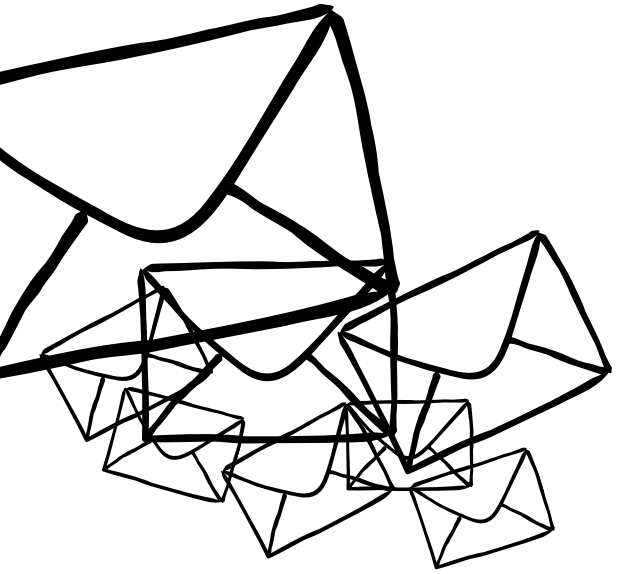
Une permanence coordonnée par Droits d'urgence est également organisée au sein du quartier de semi-liberté et en milieu ouvert mais répond d'un autre dispositif, le marché public des relais d'accès au droit de la Ville de Paris.

Etat des lieux de l'activité des Points d'accès au droit

Saisines et orientations vers les PAD

	Fresnes	
	2024	2025
Saisines et orientations vers le PAD		
Saisines directes par courrier des détenu·es	2420	1306
Orientations par les partenaires	408	325
Total	2828	1631

	La Santé	
	2024	2025
Saisines et orientations vers le PAD		
Saisines directes par courrier des détenu·es	1876	828
Orientations par les partenaires	414	287
Total	2290	1115



Les PAD peuvent être saisis de différentes manières, principalement par courrier.

En 2025, les courriers reçus par les PAD concernaient principalement des demandes d'entretiens, qu'il s'agisse de nouvelles personnes rencontrées ou de personnes déjà suivies. Les courriers concernent principalement des demandes de premier entretien. Ils sont traités en fonction de l'urgence de la situation.

A ces demandes s'ajoutent les orientations des partenaires des PAD (SPIP, UCSA, SMPR, DDD, surveillants, etc.). Cette approche pluridisciplinaire est nécessaire au suivi des personnes afin d'assurer la cohérence et la continuité de leurs démarches, en évitant les doublons et les pertes d'informations pouvant générer des confusions.

Le constat pour le PAD de La Santé et le PAD de Fresnes est celui d'une baisse des sollicitations de la part tant des détenu·es que des partenaires.

A La Santé, en 2024, les CPIP avaient orienté 362 détenu·es pour 162 en 2025. Néanmoins, une hausse des orientations par les autres partenaires se dessine en 2025 avec 125 orientations contre 62 en 2024.

	Fresnes	
	2024	2025
Soutien juridique direct aux personnes détenues		
Nombre de permanences assurées	251	274
Nombre de rendez-vous assurés	754	496
Nombre de nouvelles personnes reçues	533	324
Nombre de courriers envoyés	2420	951

Ainsi, sur l'année 2025, à Fresnes, le PAD a accompagné :

- 137 demandes de titre de séjour ;
- 94 demandes de renouvellement de titre de séjour ;
- 154 demandes d'asile (+ 100% par rapport à 2024) ;
- 131 requêtes ou recours sur des mesures d'éloignement (+ 336%) ;
- 79 demandes de relèvement d'interdiction du territoire français (+ 364%) ;
- 70 demandes d'aide juridictionnelle (+ 40%).

	La Santé	
	2024	2025
Soutien juridique direct aux personnes détenues		
Nombre de permanences assurées	102	118
Nombre de rendez-vous assurés	511	377
Nombre de nouvelles personnes reçues	274	219
Nombre de courriers envoyés	1050	662

A La Santé, le PAD a accompagné :

- 51 demandes de titre de séjour ;
- 50 demandes de renouvellement de titre de séjour (dont les cartes de résident) ;
- 28 demandes d'asile (+ 366% par rapport à l'année 2024) ;
- 276 requêtes ou recours sur des mesures d'éloignement (+ 1 523%);
- 30 procédures d'expulsion ;
- 31 demandes de relèvement d'interdiction du territoire français ;
- 67 demandes d'aide juridictionnelle (+ 55%).

Une permanence correspond à une demi-journée durant laquelle un·e juriste reçoit entre 3 et 5 détenu·es. Au cours de l'année 2025, une hausse du nombre de permanences est à noter au PAD de La Santé et au PAD de Fresnes, bien que le nombre d'entretiens soit à la baisse. Cela s'explique par trois raisons principales :

- un temps plus important dédié aux personnes lors des entretiens (pouvant aller jusqu'à 1H30) ;
- un nombre important de blocages et de mouvements dans les deux centres pénitentiaires qui peuvent avoir pour conséquence l'annulation et le report d'entretiens. Cette réalité a été mise en avant par le CGLP dans le cadre de son rapport annuel [15] ;
- un nombre plus important de démarches réalisés au profit des détenu·es.

Lors d'un premier entretien, la personne détenue est amenée à expliquer sa problématique et les raisons pour lesquelles il sollicite le PAD. Un état des lieux est dressé permettant ainsi d'identifier les actions pouvant être entreprises par le PAD pour débloquer la situation.

Le travail des juristes des PAD va bien au-delà des entretiens. En effet, les juristes ne disposent pas d'un ordinateur avec une connexion internet lors des entretiens et cela signifie que les analyses ou solutions juridiques explorées lors de l'entretien ne peuvent être mise en œuvre en direct lors de l'entretien. Les contraintes matérielles de la détention imposent donc aux juristes de revenir au bureau pour réaliser les démarches, ce qui augmente le temps de travail des dossiers en dehors des entretiens.

A l'issue de l'entretien individuel, les PAD prennent généralement attache avec les membres de la famille de la personne concernée pour réunir les documents, ainsi qu'avec les avocat·es. A Fresnes, ce sont 763 échanges téléphoniques passés à l'issue des entretiens. A La Santé, 192 échanges téléphoniques avec des proches et 95 échanges téléphoniques avec des avocat·es ou travailleur·es sociaux ont été passés en 2025.

Un travail de rédaction juridique peut également être réalisé, comme la rédaction de requêtes, etc. Pour des procédures complexes, à l'instar des demandes de titres de séjour, des entretiens supplémentaires sont organisés afin de constituer la demande ou pour en assurer le suivi. En outre, sur demande du SPIP, les PAD peuvent également produire des synthèses en vue du passage du détenu devant le·a juge d'application des peines. Ainsi, sur l'année 2025, le PAD de La Santé a produit 15 synthèses tandis que le PAD de Fresnes en a produit 6.

En parallèle, les juristes des PAD peuvent également répondre par un courrier détaillé et circonstancié en droit. Par exemple, lorsqu'un·e détenu·e a des questions concernant sa peine d'interdiction du territoire français, les PAD peuvent lui apporter des éclaircissements par courrier sur les possibilités qui se présentent à lui, à savoir faire appel ou en solliciter le relèvement six mois après sa condamnation. Ce courrier n'empêche pas d'inscrire par la suite la personne sur une permanence des PAD, par exemple à l'approche du délai des six mois pour travailler sur la requête en relèvement de son interdiction du territoire français.

En ce sens, ce sont 952 courriers envoyés à Fresnes et 662 à La Santé.

Au fil des années, le PAD de La Santé et le PAD de Fresnes se sont mués en des structures indispensables au maintien des droits en détention, pleinement intégrés dans le paysage institutionnel et dont l'action auprès des personnes détenues est unanimement reconnue par ses partenaires.

File active

	Fresnes	
	2024	2025
File active		
Files		
Nombre de personnes en attente d'un 1re rendez-vous	80	55
Nombre de personnes suivies par DDU	150	210
Attente		
Délai d'attente avant 1er rendez-vous individuel	1,5 mois	2 mois
Nombre de personnes sorties de détention avant une réponse	57	45

	La Santé	
	2024	2025
File active		
Files		
Nombre de personnes en attente d'un 1re rendez-vous	55	35
Nombre de personnes suivies par DDU	61	63
Attente		
Délai d'attente avant 1er rendez-vous individuel	3 mois	1,5 mois
Nombre de personnes sorties de détention avant une réponse		33

Au cours de l'année 2025, le PAD de Fresnes a vu une augmentation de son nombre de personnes suivies et une baisse du nombre de personnes en attente d'un rendez-vous. Ces éléments indiquent que les juristes effectuent des suivis sur le plus long terme.



Au PAD de La Santé, le délai d'attente avant un premier rendez-vous a été divisé par deux, permettant de réduire considérablement le nombre de personnes en attente d'un premier rendez-vous tout en continuant à suivre le même nombre de personne. Cette réalité peut s'expliquer par la baisse du nombre de sollicitations et par l'arrivée de La Cimade, association intervenant en droit des étrangers, en détention. En effet, le PAD a pu orienter des personnes auprès de La Cimade en sélectionnant les profils correspondant aux missions entre septembre et décembre 2025. La coordination entre les deux associations pour éviter des doublons a permis aux deux dispositifs de continuer en autonomie dès janvier 2026.

Actions coordonnées par Droits d'urgence à Fresnes

Outre leurs activités de permanences d'accès au droit, les PAD organisent des consultations juridiques lors de permanences mensuelles spécialisées, tenues par des intervenant·e·s extérieur·e·s. Ces permanences constituent une ressource particulièrement précieuse pour les PAD. Ce sont les juristes-coordinateur·ices des PAD qui identifient, parmi les saisines, les usagers nécessitant l'expertise d'un·e avocat·e et assurent la mise en place de l'activité.

	Fresnes	
	2024	2025
Permanences avocats		
Nombre de permanences assurées	20	17
Nombre de rendez-vous assurés	84	86
Nombre de nouvelles personnes reçues	84	86

Grâce à un partenariat avec le Barreau du Val-de-Marne, le PAD de Fresnes organise deux permanences par mois, tenues par des avocat·e·s : une permanence généraliste à la maison d'arrêt des hommes et une permanence en droit de la famille à la maison d'arrêt des femmes. Le choix d'une permanence non généraliste à la maison d'arrêt des femmes répond aux besoins identifiés les années précédentes.

	Fresnes	
	2024	2025
Permanence Rédige assistance		
Nombre de permanences assurées	10	7
Nombre de rendez-vous assurés	36	19

Depuis juin 2023, grâce à un partenariat avec l'association Rédige Assistance, des permanences d'écrivain·es public·ques se tiennent tous les mois au centre pénitentiaire de Fresnes. Lors de ces permanences, les écrivain·es public·ques peuvent être sollicité·es pour la rédaction de courriers à la CAF ou d'un dépôt de plainte, par exemple. La volonté de déployer cette action sur la maison d'arrêt des femmes et l'EPSNF est en cours de réflexion.

Actions coordonnées par Droits d'urgence à La Santé

	La Santé	
	2024	2025
Permanences avocats		
Nombre de permanences assurées	21	23
Nombre de rendez-vous assurés	87	73
Nombre de nouvelles personnes reçues	73	66

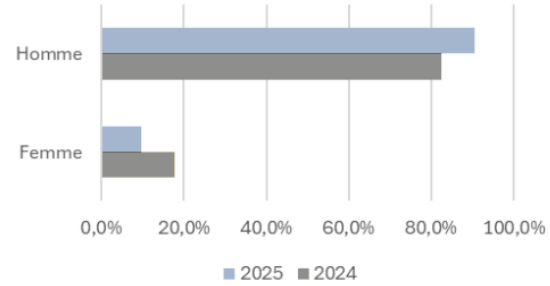
Grâce à un partenariat avec le Barreau de Paris, le PAD de La Santé organise deux permanences par mois, les mardis, tenues par des avocat·e·s.

La permanence est généraliste, principalement en droit de la famille, droit du travail et surendettement.

En outre, pour les personnes suivies pendant leur détention par le PAD de La Santé, une permanence dedans-dehors tenue au sein du PAD du 18ème arrondissement de Paris était organisé une fois tous les deux mois. Durant ces entretiens, un état des lieux de la situation du détenu et des démarches à faire était dressé avec une orientation vers des structures extérieures. De nombreux entretiens n'étaient pas honorés. L'action s'est clôturée en décembre 2025.

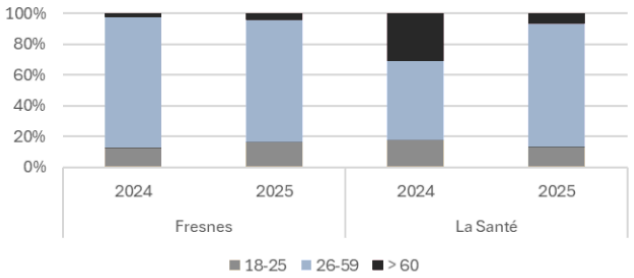
Les usager·es des PAD

Genres des personnes reçues - Fresnes



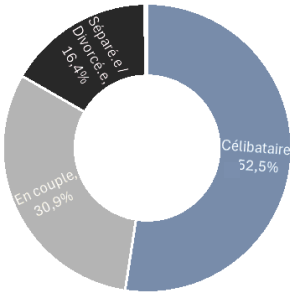
Les juristes du PAD de Fresnes reçoivent des femmes comme des hommes en permanence, mais ce sont majoritairement des hommes (90,4% en 2025) qui saisissent le PAD. Alors qu'à La Santé, seuls des hommes sont détenus.

Ages des personnes reçues - Fresnes et la Santé

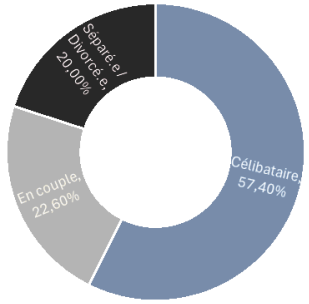


La tranche des 26-59 ans est la plus représentée dans les usagers des PAD, de manière similaire entre les deux centres pénitentiaires et constant dans le temps entre 2024 et 2025.

Situation conjugale des personnes reçues - Fresnes

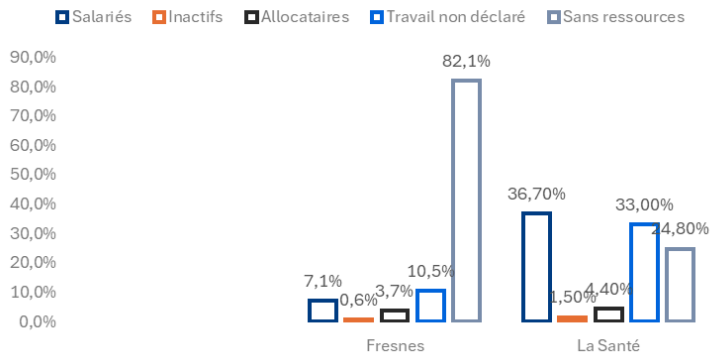


Situation conjugale des personnes reçues - La Santé



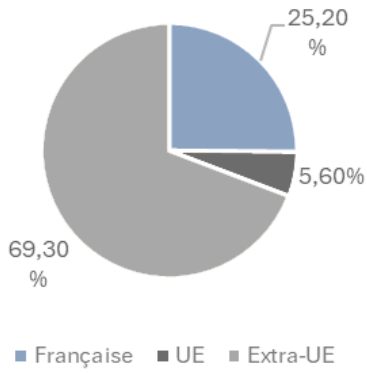
Ce sont majoritairement des hommes célibataires entre 26 et 59 ans qui contactent le PAD. Cela s'explique par l'isolement de ces personnes en détention. Ils nouent alors une relation de dépendance vis à vis des juristes, nécessitant leurs actions afin de réunir des documents ou données à l'extérieur afin de faire valoir leurs droits.

Situation professionnelle des personnes reçues - Fresnes et La Santé

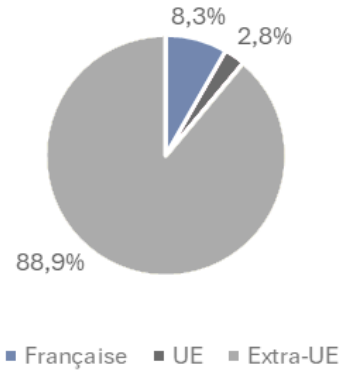


Plusieurs sociologues pointaient le lien entre paupérisation et incarcération en dénonçant les défaillances de l'Etat social. Dans son rapport de 2021, le Secours catholique alertait sur la surreprésentation des personnes précaires au sein des lieux de détention en pointant notamment des moyens amoindris de ces personnes face à la justice pénale. La paupérisation s'installe pendant la détention, puisque sans ressources extérieures, un·e détenu·e doit demander un classement au travail qui peut arriver au bout de plusieurs mois ou demander l'indigence.

Nationalité des personnes reçues - Fresnes



Nationalité des personnes reçues - La Santé



A Fresnes comme à La Santé, la majorité des usager·es du PAD sont des ressortissant·es étranger·es. Iels sont majoritairement en situation irrégulière (au-dessus de 80% dans les deux centres pénitentiaires). Cela induit une majeure juridique en droit des étranger·es dans l'activité des PAD.

Budget

En 2025, les PAD pénitentiaires de Fresnes et de Paris La Santé ont été financés grâce à la **mobilisation conjointe de plusieurs partenaires publics (97,4 %) et privés**, qui permettent à l'association Droits d'urgence de garantir la continuité de ce dispositif essentiel d'accès au droit pour les personnes détenues.

Les **Conseils départementaux de l'accès au droit** (CDAD) constituent les principaux financeurs du dispositif :

- Le **CDAD de Paris** a attribué une subvention globale de **53 560 €**, dont une subvention du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (**FIPD**) de Paris.
- Le **CDAD du Val-de-Marne** a accordé une subvention de **80 000 €**, comprenant également un financement du **FIPD** du Val-de-Marne.

Dans un contexte de diminution des crédits nationaux du FIPD, les deux CDAD ont fait le choix de maintenir le niveau global de leur soutien au dispositif, en renforçant leur contribution propre afin de compenser cette baisse. Cet engagement témoigne de la reconnaissance institutionnelle de l'utilité et de l'impact des PAD pénitentiaires.

Les PAD pénitentiaires ont également pu compter sur le soutien :

- du **SPIP du Val-de-Marne**, lequel a accordé une subvention de **22 500 €** à Droits d'urgence ;
- de la **Fondation de France** qui a poursuivi son soutien dans le cadre d'une subvention pluriannuelle de 10 000 € sur deux ans, dont **4 200 €** affectés à l'exercice 2025.

Droits d'urgence remercie vivement l'ensemble de ses partenaires financiers pour leur engagement constant en faveur de l'accès au droit des personnes détenues.

Un équilibre financier fragile

Malgré l'engagement de ces partenaires, **le budget des PAD pénitentiaires demeure fragile**. En 2025, **Droits d'urgence a dû absorber un déficit de fonctionnement**, lié à l'écart entre les financements disponibles et les coûts réels du dispositif.

Les **dépenses sont majoritairement constituées de la masse salariale** des trois juristes affectés au dispositif. À ces charges s'ajoute une part des **frais de fonctionnement de l'association**, nécessaire au pilotage et à la coordination du dispositif. Ces dépenses reflètent la nature même du dispositif : un service d'accompagnement juridique individualisé, reposant essentiellement sur l'expertise et la présence de professionnel·les qualifié·es.

Perspectives pour 2026

Au regard des besoins croissants observés sur le terrain, Droits d'urgence souhaite renforcer les moyens consacrés aux PAD pénitentiaires à partir de 2026 et répondre ainsi à deux enjeux essentiels :

- **Sécuriser et augmenter les financements du dispositif**, afin de couvrir les coûts réels supportés par l'association ;
- **Renforcer l'équipe juridique** pour répondre à l'ampleur des demandes.

Cette évolution apparaît d'autant plus nécessaire dans un contexte marqué par la fragilisation de l'accès au droit, liée notamment aux transformations des services publics et à la dématérialisation croissante des démarches administratives, qui accentuent les difficultés d'accès aux droits pour les personnes incarcérées.

Points focus - Le droit des étranger·es



Le droit au séjour

La question du droit au séjour des personnes incarcérées est cruciale car elle est la condition essentielle à la réinsertion. Les juristes des PAD pénitentiaires constatent que la détention fragilise voire annihile le droit au séjour en France. Sur le terrain, les juristes observent que la perte du droit au séjour est majoritairement due à des difficultés matérielles et aux dysfonctionnements du système carcéral.

Il s'agit de véritables obstacles qui empêchent de réaliser les démarches pour une première demande de carte de séjour ou pour un renouvellement de la carte annuelle, pluriannuelle ou de résident. Si, à titre d'exemple, les personnes détenues ayant un statut de réfugié ou étant arrivées en France à leur minorité (avec leur famille ou en tant que mineur isolé) ont acquis, sur le plan juridique, un droit au séjour de plein droit, elles se retrouvent dans l'impossibilité de pouvoir obtenir matériellement leur carte de séjour.

A ce propos, les juristes des PAD pénitentiaires tiennent à illustrer ici les difficultés matérielles et les dysfonctionnements constatés sur le terrain en détention.

Selon de Droits d'urgence, le non-respect du droit au séjour des personnes étrangères détenues est principalement dû aux problématiques suivantes :

La dématérialisation des procédures

Depuis novembre 2020, les ressortissant·es étranger·es doivent réaliser toutes les démarches concernant le séjour et la nationalité via la plateforme en ligne ANEF (Administration Numérique pour les Etrangers en France). En dépit de l'objectif de simplification annoncé par le gouvernement, cette dématérialisation des procédures administratives représente un véritable obstacle à l'exercice effectif des droits pour les personnes étrangères comme il a été indiqué en 2024 par le Défenseur des droits [16].

Cette dématérialisation des démarches affecte d'autant plus les personnes étrangères détenues et leur droit au séjour. Sans accès à internet ni, souvent, de proches à l'extérieur pour accomplir ces démarches pour elles, les personnes détenues perdent leur droit au séjour [17].

Les E - Photos

Les démarches numériques nécessitent de produire des e-photos, à savoir des photos d'identité dématérialisées avec une signature numérique réalisées chez un·e photographe professionnel·le ou dans un photomaton validé officiellement. Or, ce service n'est pas disponible en détention et cela implique pour les détenu·es de solliciter une permission de sortir ou une autorisation de sortir pour la prise de photo, qui ne sont pas toujours octroyées ou assurées.

Sur l'ensemble des demandes de titre de séjour déposées en application du protocole, Droits d'urgence constate une absence de réponse systématique de la part de la préfecture du 94 et de celle de Paris. De plus, l'absence de retour est systématique dans le cadre d'un dépôt de demande de titre de séjour transmise par courrier aux autres préfectures de France. Par conséquent, il est rare que les personnes détenues obtiennent des attestations de dépôt de leurs demandes.

Le Protocole

Si le SPIP de Fresnes a signé un protocole en 2018 avec le centre pénitentiaire de Fresnes et la préfecture du Val-de-Marne qui l'autorise à transmettre des demandes de titre de séjour ou de renouvellement par courriel, le champ d'application de ce même protocole reste très limité. Il ne s'applique effectivement qu'aux personnes détenues domiciliées dans le département du 94 pour lequel la préfecture du Val-de-Marne est compétente pour le traitement de la demande.

Dès lors, toute personne dépendant initialement de la Préfecture d'un autre département doit faire une demande de domiciliation au centre pénitentiaire de Fresnes si elle souhaite bénéficier des effets du protocole. À défaut, elle restera soumise à la procédure de droit commun, dont les conditions sont en pratique impossibles à remplir pendant l'incarcération sans assistance extérieure.

Les juristes du PAD observent que la domiciliation administrative auprès du centre pénitentiaire de Fresnes est souvent refusée par l'établissement pénitentiaire aux personnes justifiant d'un hébergement à l'extérieur, et ce en dépit des dispositions législatives et règlementaires en vigueur, lesquelles visent expressément à faciliter les démarches administratives des personnes détenues.

Quoi qu'il en soit, pour le renouvellement d'un titre de séjour, la Préfecture compétente reste celle du département où la personne avait sa domiciliation avant son incarcération.

Deux protocoles ont été signé à La Santé reproduisant la circulaire de 2013 et l'instruction de 2019. Ils sont mis en œuvre mais ne couvrent pas l'intégralité des situations, notamment pour les prévenus, entrainant des ruptures de droits.

Les délais de traitement des demandes de titre de séjour

Les délais de traitement des demandes de titre de séjour sont irraisonnablement longs lorsqu'il ne s'agit pas d'un silence complet.

Les articles R. 432-1 et 2 du CESEDA prévoient que l'administration préfectorale dispose d'un délai d'instruction de 4 mois et que passé ce délai, son silence vaut rejet de la demande de titre.

A cet égard, le protocole de Fresnes susmentionné prévoit expressément que « les services de la préfecture ou de la sous-préfecture s'engagent à instruire dans les meilleurs délais les dossiers complets qui leur sont soumis dans le cadre de l'application du présent protocole ».

Droits d'urgence constate que la réponse des préfectures est souvent conditionnée au statut pénal du demandeur·se. En effet, la Préfecture ne se prononce pas sur une demande de titre de séjour tant que la personne n'est pas condamnée, ce qui, dans certains cas, correspond à plusieurs années de détention provisoire.

Non – respect de la délivrance de récépissé pour les premières demandes de titre de séjour de plein droit et pour les demandes de renouvellement

Droits d'urgence constate que le dépôt d'une demande de titre de séjour de plein droit et d'une demande de renouvellement n'implique pas, pour les personnes détenues, la délivrance automatique d'un récépissé ou d'une attestation de prolongation d'instruction. L'absence de récépissé ou d'attestation empêche la personne détenue de justifier de la régularité de son séjour en France. De ce point de vue, sa demande est, en pratique, traitée comme une demande d'admission exceptionnelle au séjour (AES).

Les rendez-vous à la Préfecture pour récupérer les cartes de séjour et les récépissés

Lorsqu'une personne reçoit une convocation pour aller retirer en Préfecture sa carte de séjour ou son récépissé attestant de son droit au séjour, elle doit s'y rendre personnellement en présentant un passeport en cours de validité. Afin que la personne détenue puisse honorer son rendez-vous, elle doit demander une permission de sortir au juge de l'application des peines (JAP), si elle est condamnée, ou une demande d'autorisation de sortie au juge d'instruction, si elle est prévenue. Les juristes des PAD pénitentiaires observent que ces permissions et ces autorisations sont rarement accordées. En outre, en cas d'autorisation accordée par le·a juge d'instruction, les moyens humains de l'administration pénitentiaire ne sont pas suffisants pour assurer les escortes, ce qui entraine un non – respect de la décision du juge. Dans la pratique, ce manque de moyens favorise une tendance à ne plus demander d'autorisation. En absence d'autorisation ou de permission de sortir pour se rendre à la Préfecture, les cartes et les récépissés seront systématiquement détruits.

Répercussions sur la réinsertion et sur l'aménagement des peines

La surreprésentation des personnes étrangères en prison est le fait d'un état du droit pénal et d'une pratique judiciaire. Elles ne bénéficient pas de peines alternatives à l'emprisonnement en raison de l'absence de titre de séjour ou de situation stable, et font l'objet de peines complémentaires à la peine d'emprisonnement (interdiction du territoire français notamment). Ces obstacles ont aussi une incidence directe sur l'octroi d'un aménagement de peine.

Si aucune disposition législative n'interdit explicitement à un·e étranger·e en situation irrégulière de bénéficier d'une mesure d'aménagement de peine, Droits d'urgence observent que les mesures de placement extérieur et de semi-liberté accordées par le·a juge d'application des peines en vue de la régularisation de la situation administrative sont souvent réduites en échec par les services préfectoraux. L'échec concerne aussi le non-respect des éventuelles obligations judiciaires telles que l'obligation de travailler, obligation impossible à respecter en l'absence de titre de séjour autorisant au travail.



L'asile

Le droit d'asile est ancien, fondamental et à valeur constitutionnelle en droit français (DC, 13 août 1993, n°93-325). Il repose sur la Convention de Genève de 1951 et son Protocole additionnel de 1967 ainsi que sur la directive européenne sur la protection subsidiaire de 2011.

A LA SANTE :

La procédure de demande d'asile n'apparait pas dans le protocole relatif aux procédures de délivrance et de renouvellement de titres de séjour mais dans celui du 14 décembre 2020 relatif à la mise en œuvre des mesures d'éloignement du territoire national des étrangers incarcérés. Cet ordonnancement reproduit celui retenu dans la circulaire du 16 août 2019 (INTV1919916j), indiquant déjà la position des acteur·ices de l'asile.

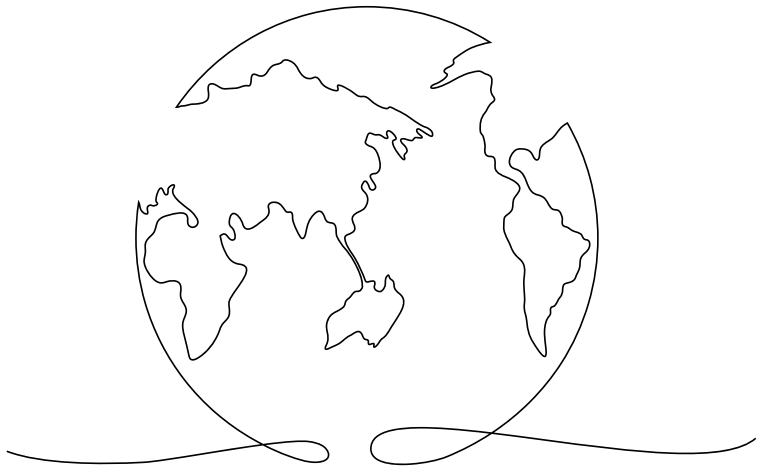
Au centre pénitentiaire de La Santé, le PAD ou le CPIP fait signer une lettre de demande d'enregistrement d'une demande d'asile au détenu puis l'adresse au 12e bureau de la Préfecture, en charge de l'asile, et non plus auprès du 8e bureau en charge de l'expulsion comme auparavant. L'attestation de demande d'asile et le formulaire sont transmis par la Préfecture au greffe de l'établissement pénitentiaire, qui les remet ensuite au PAD. Ce dernier les notifie à la personne détenue et l'aide à compléter le formulaire dans un délai de 21 jours. Il convient de noter que le délai peut atteindre près de 6 mois entre le moment où la demande d'enregistrement est adressée par le détenu et l'envoi de l'attestation de demande d'asile et du formulaire par la Préfecture. Le PAD retourne le formulaire sous pli fermé au greffe du centre pénitentiaire qui se charge ensuite de l'envoyer à l'OFPRA par recommandé. Les auditions par les officiers de protection de l'OFPRA se font par visio-conférence et les décisions sont rendues par voie postale sous pli recommandé et fermé.

A FRESNES :

La procédure y est similaire. Au titre du protocole du 21 janvier 2021 : le détenu fait part au PAD de son souhait de déposer une demande d'asile ; le PAD adresse une demande d'enregistrement par courriel au pôle asile de la Préfecture ; la Préfecture se rend au centre pénitentiaire de Fresnes pour prendre les empreintes des intéressé·es ; la Préfecture envoie au greffe une attestation de demande d'asile et un formulaire qui sont remis au détenu ; le PAD aide la personne à remplir le formulaire puis le dépose sous pli fermé au greffe pour envoi à l'OFPRA. Le délai entre la demande d'enregistrement et l'envoi de l'attestation de demande d'asile et du formulaire peut varier entre 1 et 3 mois.

Droits d'urgence attire l'attention sur le temps écoulé entre la demande d'enregistrement et la délivrance d'une attestation de demande d'asile, qui est excessif comparé au délai de 7 jours en droit commun (en dehors des nouveaux Guichets asile dont l'un est expérimenté dans le 92). Or, un·e demandeur·se d'asile est protégé·e des mesures d'éloignement dès l'enregistrement de sa demande d'asile et pendant l'instruction de sa demande. Si le délai d'enregistrement avoisine les 6 mois, alors pendant ce laps de temps, un détenu peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement quand bien même il a manifesté son souhait de demander l'asile. Droits d'urgence notent que les demandes d'asile sont majoritairement rejetées.

Par ailleurs, il est possible de constater que l'OFPRA engage de plus en plus de procédures de retrait de statut en raison de la situation pénale de la personne. Cela pose des questions sur l'avenir de l'intéressé·e qui ne pourra pas être éloigné·e vers son pays d'origine sur le fondement de la protection donnée par l'article 3 de la CESDH. Que deviennent alors ces personnes qui se retrouvent sans droit ni titre en France ? Quel projet de réinsertion peut être mis en place avec le SPIP ? De quels documents d'identité l'intéressé·e peut se prévaloir ?





Les mesures d'éloignement

Une décision portant Obligation de Quitter le Territoire Français (OQTF) est une décision administrative d'éloignement prise par le Préfet dans des cas spécifiques prévus par l'article L. 611-1 du CESEDA, si la personne :

- ne peut justifier d'un titre de séjour en cours de validité ;
- ne peut justifier d'un titre de séjour en cours de validité et dont le comportement constitue une menace pour l'ordre public ;
- s'est vue refuser la délivrance d'un titre de séjour ;
- s'est vue refuser la reconnaissance de la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire.

Seul·e l'étranger·e de moins de 18 ans ne peut faire l'objet d'une OQTF. En pratique, les personnes détenues sont particulièrement susceptibles de faire l'objet d'une OQTF soit qu'elles soient déjà en situation d'irrégularité avant leur mise à l'écrou, soit qu'elles le deviennent du fait de leur incarcération.

Elles sont par ailleurs souvent considérées par la Préfecture comme constituant une menace à l'ordre public, peu importe leur statut de personne prévenue ou condamnée. Or, pour des personnes en mandat de dépôt, parfois avec un casier judiciaire vierge, la retenue d'une menace pour l'ordre public en l'absence de condamnation pénale constitue une atteinte au principe constitutionnel de la présomption d'innocence.
Le concept de menace pour l'ordre public apparaît dès lors comme un moyen détourné de justifier le recours quasi-systématique à des OQTF pour les personnes étrangères détenues qu'aucun élément ou statut particulier ne viendrait protéger d'un éloignement (attaches familiales solides, état de santé, statut de réfugié, etc.). Le protocole conclu entre la préfecture de police de Paris et l'établissement pénitentiaire reprend les énoncés de la circulaire NOR INTV1919916J du 16 août 2019 relative à l'amélioration de la coordination du suivi d'étrangers incarcérés faisant l'objet d'une mesure d'éloignement.

Une OQTF est assortie :

D'une décision portant sur le délai de départ volontaire, c'est à dire sur le temps accordé à l'étranger·e pour organiser sa sortie du territoire, qui peut être de 30 jours ou sans délai. Pour les détenu·es, le délai de départ volontaire est systématiquement refusé.

D'une décision portant sur la fixation du pays de renvoi. En réalité, il s'agit d'une formule stéréotypée : « sera éloigné à destination du pays dont il a la nationalité ou qui lui a délivré un document de voyage en cours de validité ou encore à destination de tout autre pays dans lequel il établit être légalement admissible. »

Elle peut aussi être assortie d'une Interdiction de Retour sur le Territoire Français (IRTF) d'une durée maximale de 5 ans à compter de l'exécution de l'OQTF (i.e., départ effectif de l'intéressé du territoire français), et de 10 ans lorsque la Préfecture considère que la personne représente une menace grave pour l'ordre public. Un régime identique a été prévu pour les ressortissants européens sous le nom d'Interdiction de Circuler sur le Territoire Français (ICTF) dont la durée maximale est de 3 ans.

La loi immigration dite « Darmanin » a porté la durée d'exécution d'une OQTF de 1 à 3 ans. La Cour de cassation a estimé que cette prolongation du délai d'exécution des OQTF s'appliquait également aux OQTF prises avant le 28 janvier 2024 (Cour de cass., 20 novembre 2024, 24-70.005).

L'étranger·e ayant fait l'objet d'une OQTF encore exécutoire court le risque d'un placement en centre de rétention administrative (CRA) à sa libération, d'un éloignement forcé mais aussi de ne pas pouvoir présenter une demande de titre de séjour.

La notification de l'OQTF

Des agent·es préfectoraux ou délégué·es se rendent de manière régulière aux centres pénitentiaires de Fresnes et de La Santé afin de récolter des informations relatives à la situation administrative de la personne détenue (« signalisation ») et/ou pour procéder à la notification d'une mesure administrative, comme les mesures d'éloignement. Droits d'urgence constate que la plupart du temps la personne concernée n'est pas en mesure de comprendre la décision qui lui est notifiée, ni les voies de recours possibles, notamment en raison de la barrière de la langue.

A LA SANTE :

Si les notifications se font via un service d'interprétariat téléphonique cela ne permet malheureusement pas toujours une réelle compréhension de la mesure d'éloignement.

En outre, les notifications se font au parloir avocat ce qui peut être source de confusion parmi les personnes détenues qui s'attendent parfois à être reçues par leur avocat·e et non un·e agent·e de la préfecture. Cette confusion est exacerbée par le fait que le bon de circulation distribué « parloir avocat » et la mention « pref » n'apparaît qu'en tout petits caractères. Par ailleurs, les agents préfectoraux portent un badge « parloir-avocat » et ne présentent pas systématiquement leur identité aux détenus. Ces pratiques sont sources de confusion pour les personnes détenues, particulièrement le cas pour les personnes isolées et précaires, ne parlant pas ou peu le français, qui sont accoutumées à être représentées par des avocat·es commis·es d'office et qui ne savent pas à l'avance qui sera leur interlocuteur·rice. Cette problématique a également été soulevée dans le rapport du CGLPL de 2019 lors de sa venue au centre pénitentiaire La Santé.

A FRESNES :

Le PAD est systématiquement prévenu en amont par le greffe lorsque la préfecture vient notifier une OQTF à une personne détenue ce qui permet aux juristes de prendre les dispositions nécessaires pour recevoir la personne dans les délais impartis pour réaliser un éventuel recours auprès du tribunal administratif.

Les agent·es préfectoraux reçoivent également les personnes détenues au parloir avocat·e, toutefois aucune remontée n'a été signalée concernant la confusion des rôles avocat·es/agent·es préfectoraux.

Dans les deux centres pénitentiaires, il arrive que des mesures d'éloignement soient notifiées sans que les détenu·es ne s'entretiennent avec les agent·es. Plusieurs raisons peuvent empêcher la personne détenue de se rendre au rendez-vous comme un blocage ou une incompréhension autour du rendez-vous. Or, la décision est tout de même réputée notifiée, même en l'absence de la personne détenue lors de l'entretien.

Ainsi, une personne détenue peut faire l'objet d'une OQTF sans avoir vu les arrêtés et sans que les voies et délais de recours légales ne leur aient été expliqués, ce qui contrevient aux articles R. 421-5 Code de justice administrative (CJA), L. 614-1 CESEDA et R. 776-2 CJA, ainsi qu'à l'arrêt du 17 juin 2020 du Conseil d'État (req nº 425111). Cela est également contraire à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui prévoit « le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre ». Par conséquent, puisque la notification administrative n'a pas été effectuée légalement, le délai de recours de 7 jours ne devrait pas courir. Ce défaut vaut d'autant que les documents ne lui sont pas envoyés dans sa cellule conformément à l'article 42 de la loi pénitentiaire de 2009.

Le recours effectif

Les délais de recours pour contester une OQTF dépendent des modalités de la notification de la décision à l'intéressé·e. Ainsi, le délai de recours est de 30 jours lorsque l'OQTF a été notifiée à l'extérieur, dont les OQTF notifiées en garde-à-vue (GAV), 7 jours lorsque l'OQTF a été notifiée en détention et 48 heures lorsque l'OQTF a été notifiée en centre de rétention administrative (CRA).

Type d'OQTF	OQTF notifiée à l'extérieur (par exemple, lors d'une garde à vue)	OQTF notifiée en détention	OQTF notifiée en CRA
Délais de recours	30 jours	7 jours	48 heures

Cela a pour objectif, selon la circulaire relative à la simplification des règles du contentieux relatif à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des étrangers (NOR : IOMV2419202J), de « purger le contentieux avant la levée d'écrou » et ainsi d'éviter que le recours soit toujours en cours d'instruction lors de la libération de la personne.

En pratique, ce raccourcissement du délai de recours doublé d'un délai d'audiencement prévu à 15 jours a aussi pour conséquence de limiter le temps à la personne détenue de se préparer à son audience.

Lorsque les OQTF sont notifiées dans le cadre de la garde à vue qui aboutit à une comparution immédiate et à un placement en détention, les avocat·es de permanence se focalisent généralement sur le volet pénal et des recours contre les OQTF sont rarement introduits auprès des tribunaux administratifs. Aussi, les personnes sont ensuite présentées à un juge, puis incarcérées, sans avoir eu la possibilité d'exercer leur voie de recours dans le délai imparti et sans avoir conservé les arrêtés. Si l'article R. 921-2 du CESEDA prévoit qu'un nouveau délai de 7 jours court à compter de la mise à l'écrou en l'absence d'introduction d'un recours sur une mesure d'éloignement notifiée en garde à vue, ce délai s'écoule rapidement sans que le·a détenu·e n'en comprenne les modalités.

A LA SANTE :

Le PAD est informé par les CPIP ou les officier·es qui reçoivent les détenu·es aux arrivants. Le recours est généralement sommaire en l'absence de connaissance du contenu des arrêtés puisque le délai susmentionné ne permet pas de demander la consultation du dossier en préfecture. Un mémoire complémentaire, plus individualisé, est introduit.

Lorsque les OQTF sont notifiées durant la détention, le PAD de La Santé est informé des personnes vues par la Préfecture mais doit ensuite consulter les dossiers au greffe pour vérifier si une mesure d'éloignement a été notifiée lors de cette entrevue.

Il est également possible que le détenu, par un courrier interne adressé au greffe, ait fait part de son souhait de contester la mesure d'éloignement, conformément à l'article R. 922-9 du CESEDA, sur délégation du chef d'établissement. Le greffe se charge d'introduire un recours sommaire auprès du tribunal administratif, en mettant en copie le PAD afin de l'en informer.

Dans tous les cas, la juriste du PAD rencontre les détenus afin soit d'introduire un recours sommaire auprès du tribunal administratif et de le compléter avec un mémoire ampliatif, soit de collecter directement les éléments en vue d'un mémoire ampliatif. Un contact avec l'avocat·e de permanence du tribunal administratif est pris si nécessaire.

A FRESNES :

Le PAD sensibilise le SPIP au sujet des OQTF notifiées en garde à vue et la nécessité d'interroger la personne détenue à ce sujet lors de l'entretien arrivant, puis de faire remonter l'information au PAD pour que les juristes puissent prendre le relai en cas d'OQTF.

Lorsque le PAD de Fresnes est informé d'une OQTF dont le délai de recours est de 30 jours, il reçoit la personne concernée en entretien pour réaliser une demande d'aide juridictionnelle afin qu'un avocat·e puisse assister la personne détenue et la représenter lors de son audience.

S'agissant des OQTF dont le délai de recours est de 7 jours, la personne est reçue immédiatement et un recours sommaire, faute de temps, est envoyé.

Au centre pénitentiaire de Fresnes, ni le chef d'établissement du centre pénitentiaire, ni le greffe, sur délégation, n'enregistre la demande de recours de la personne et ne dépose de recours sommaire auprès du tribunal administratif, malgré les dispositions de l'article R. 922-9 du CESEDA. C'est le PAD qui, une fois averti par le greffe, se rend en urgence en détention pour rencontrer les personnes concernées et compléter avec elles, en fonction du type de mesure, une demande d'aide juridictionnelle ou un recours sommaire qu'il envoie ensuite par courrier recommandé au tribunal administratif (TA) de Melun.

Dans les deux centres pénitentiaires, il revient aux juristes d'informer les détenu·es de leurs droits face à une mesure d'éloignement ainsi que des conséquences de ces dernières.

L'abrogation des mesures d'éloignement

Les mesures d'éloignement peuvent être abrogées dans plusieurs situations.

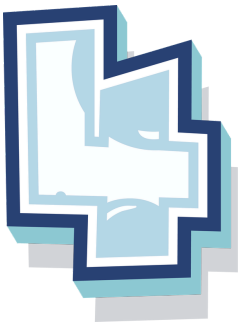
Attribution de la qualité de réfugié, d'apatride ou de la protection subsidiaire	Délivrance d'un récépissé de demande de titre de séjour ou d'une autorisation provisoire de séjour (ne concerne pas les attestations de dépôt d'une demande de titre de séjour)	Changements dans les circonstances de droit ou de fait (état de santé ou situation familiale)
L. 613-6 CESEDA	CE, 6 mai 1998, n° 187415	CE, 13 novembre 2025, n°506583
OQTF abrogée	OQTF réputée abrogée	Demande d'annulation nécessaire

En outre, l'article L. 323-1 CESEDA prévoit que la Préfecture peut abroger l'interdiction de retour ou de circuler sur le territoire dans un délai d'un an après l'édiction.

En pratique, les juristes introduisent conjointement une demande d'abrogation de l'OQTF et de l'IRTF ou de l'ICTF, accompagnée d'une demande de titre de séjour. Le·a détenu·e est averti·e qu'en cas de refus de la demande de titre de séjour, une nouvelle mesure d'éloignement peut être notifiée.

Lorsque l'intéressé·e ne peut constituer une demande de titre de séjour, une demande d'abrogation peut être introduite seule. Cette dernière si accordée, n'empêche cependant pas qu'une nouvelle mesure d'éloignement puisse être édictée. De plus, du fait de la détention de la personne, cette nouvelle OQTF pourrait être prise sur le fondement de la menace à l'ordre public.

Les juristes remarquent que les demandes d'abrogation ne font que très rarement l'objet d'un retour du préfet. En cas d'absence de réponse de la part du préfet dans les deux mois, les PAD de Fresnes et La Santé accompagnent les intéressé·es dans leurs démarches pour contester le refus implicite de leur demande d'abrogation.



Les arrêtés d'expulsion

Les articles L. 631-2 et -3 du CESEDA posaient respectivement des protections relatives et quasi-absolues pour certain·es étranger·es contre des mesures d'expulsion.

La loi du 26 janvier 2024 a introduit des exceptions à ces protections sur la base du quantum de peines encouru. Dès lors, les protections ne valent plus pour la majorité des étranger·es incarcéré·es.

L'article L. 631-1 du CESEDA dispose que « l'autorité administrative peut décider d'expulser un étranger lorsque sa présence en France constitue une menace grave pour l'ordre public, sous réserve des conditions propres aux étrangers mentionnés aux articles L. 631-2 et L. 631-3 ».

D'après la circulaire du 5 février 2024 (IOMV2402713J), la compétence de l'édiction des mesures relève du préfet ou du ministre de l'Intérieur ou d'une compétence conjointe.

En pratique, une personne détenue doit en être avertie par la préfecture au minimum 15 jours avant la tenue de son passage en commission d'expulsion, qui est composée d'un conseiller auprès d'un tribunal administratif et de deux juges judiciaires. Elle est informée du droit d'être assistée d'un·e avocat·e devant cette commission. La commission rend un avis consultatif que la préfecture doit prendre en considération avant d'édicter ou non un arrêté préfectoral d'expulsion.

A LA SANTE :

Au PAD de La Santé, la juriste demande à la Préfecture de police de Paris de lui adresser les noms de détenus passant en commission d'expulsion du mois. Cette information est essentielle car les détenus ne différencient pas toujours la mesure d'expulsion des autres mesures d'éloignement, comme les OQTF. La juriste sollicite un rendez-vous avec les personnes concernées pour les informer de leurs droits et savoir s'ils souhaitent être représentés par un·e avocat·e. Lorsqu'une demande d'aide juridictionnelle est présentée, Droits d'urgence constate que les demandes faites avec une lettre d'acceptation permettent une représentation mais qu'en l'absence d'une telle lettre, la réponse du bureau d'aide juridictionnelle peut être tardive ce qui induit une demande de report, qui ne peut excéder 1 mois.

A FRESNES :

Le PAD de Fresnes est rarement saisi sur des procédures d'expulsion. Le PAD n'est pas informé dans l'immédiat lorsqu'une personne est sous le coup d'un arrêté d'expulsion. L'information est généralement transmise de façon ponctuelle par le SPIP, l'avocat·e ou la personne détenue. En 2025, le PAD de Fresnes n'a pas lui-même effectué de recours à l'encontre d'arrêtés d'expulsion, mais a rencontré plusieurs personnes faisant l'objet d'une telle mesure pour les informer sur leurs droits et les conséquences d'un tel arrêté, pour les accompagner dans leurs démarches pour déposer une demande d'aide juridictionnelle et pour faire le lien avec les avocat·es.

Les commissions d'expulsions s'attachent à la nature de l'incrimination, aux liens familiaux de l'intéressé·e, à son insertion dans la société française et aux liens entretenus avec son pays d'origine. Les procédures d'expulsions engagées par la préfecture aboutissent quasiment toutes à l'édiction d'un arrêté d'expulsion, peu importe l'avis de la commission d'expulsion. L'arrêté peut faire l'objet d'un recours auprès du tribunal administratif mais ce recours ne suspend pas l'exécution de la mesure conduisant certain·es à être placé·es en CRA.



La notion de menace à l'ordre public

La référence à l'ordre public est devenue omniprésente dans le CESEDA et l'irrigue depuis la loi du 26 janvier 2024, dite « Darmanin ».

Ainsi, un visa (article L. 312-3 CESEDA), une première demande ou un renouvellement de titre de séjour peuvent également être refusés sur ce motif (article L. 412-5 CESEDA).

De plus, une mesure d'éloignement ou un arrêté d'expulsion peuvent être fondés sur ce motif.

S'agissant spécifiquement de l'asile, la protection subsidiaire avait déjà été prévue pour intégrer un refus ou un retrait de la protection lorsque l'activité de la personne « sur le territoire constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat » (articles L. 712-2 CESEDA et L. 712-3 CESEDA). S'agissant du statut de réfugié, une disposition spécifique relative au retrait sur le fondement de la « menace pour la sûreté de l'Etat » (article L. 711-6 CESEDA) rappelle la notion d'ordre public, en dehors même des cas d'exclusion.

Le Conseil d'Etat a reconnu que cette menace intégrait l'ordonnancement juridique relatif aux statuts des ressortissant·es algérien·es « bien que ne figurant pas dans l'accord franco-algérien, les stipulations de l'article 6-1 de l'accord ne privent pas l'autorité compétente du pouvoir qui lui appartient de refuser à un ressortissant algérien la délivrance du certificat de résidence d'un an lorsque sa présence en France constitue une menace pour l'ordre public » (CE, 11 juill. 2018, nº 409090).

La législation différencie la menace pour l'ordre public de la menace grave pour l'ordre public. Ni la notion de menace ni celle de menace grave n'a été définie. Il est constant que la menace doit être « réelle, actuelle et grave ». Il s'agit donc d'une appréciation de la dangerosité à l'avenir.

Sur le fondement des critères retenus par la jurisprudence, la circulaire du 5 février 2024 (IOMV24027123) prévoit que ces notions doivent être analysées d'après « un faisceau d'indices démontrant la nécessité de la mesure au regard de l'actualité de la menace, notamment : le risque de réitération d'un comportement dangereux notamment, la gravité des faits commis dont il s'agit de prévenir la réitération, l'ancienneté de ces faits, le quantum de condamnation prononcé, la reconnaissance par l'intéressé de leur gravité ou au contraire leur minimisation (déni de responsabilité, absence d'empathie et de remords …), l'indemnisation des victimes, le comportement et les fréquentations en détention, la volonté de réinsertion et l'existence d'un projet à la sortie, la réitération de menaces ou comportements violents depuis la sortie de détention, le risque de passage à l'acte violent, le respect des obligations imposées dans le cadre d'un aménagement de peine ou d'un suivi post-peine, l'existence de troubles psychiatriques, la compliance à une prise en charge médicale ou au contraire la rupture de soins ».

Les juridictions administratives ont pu retenir que la menace pour l'ordre public n'était pas caractérisée en cas de contrôle judiciaire pour viol (TA Paris, 13 février 2025, n°2503150) ou en cas d'appel pour des faits de violences aggravées (CAA Versailles, 8 octobre 2009, n°08VE03868).

Toutefois, pour des personnes incarcérées, qu'elles soient prévenues ou condamnées, même pour des faits d'une faible gravité, les préfets s'appuient sur une sorte de présomption de menace pour l'ordre public sur le fondement de la mise à l'écrou.

Le comportement en détention ou l'adhésion au parcours de réinsertion ne semble pas être pris en considération par la préfecture ou les juges, alors que la position des commissions d'expulsion semble plus nuancée.

Le stigmate est difficile de faire tomber devant les juridictions, le juge ne contrôlant pas la caractérisation de la menace à l'ordre public établit par la Préfecture et se prononçant davantage sur la proportionnalité et la vie privée et familiale.

L'insécurité juridique induite ne permet pas aux PAD de délivrer une information claire aux usager·es. Plus largement, ce raisonnement atteste de l'instrumentalisation de la prison au service de la politique d'éloignement. Une démarche qui puise sa source dans la confusion entretenue entre étranger·e détenu·e et étranger·e dangereux·se, et qui alimente autant qu'il s'appuie sur l'amalgame entre immigration et insécurité – que les statistiques de la délinquance viennent pourtant démentir.

Le continuum de l'enfermement

L'observatoire de l'enfermement des étrangers (OEE) et ses organisations membres ont développé le concept de « continuum de l'enfermement » pour décrire les situations des personnes étrangères dont le parcours est « un enchaînement d'enfermements » (maintien en zone d'attente, garde à vue, incarcération, puis rétention administrative).

A cela s'ajoute les aller-retours entre la rétention et la détention pour des actes de violences commis dans les centres de rétention.

En 2025, dans un nombre de cas toujours croissant, de nombreuses personnes suivies par le PAD ont été placées en CRA à l'issue de leur peine de prison. Or, ces placements sont souvent justifiés par le prononcé d'une mesure d'éloignement (e.g. : OQTF) pendant l'incarcération, sans que les détenu·e·s concerné·e·s n'aient pu exercer leur droit à un recours effectif.

Dans ce contexte, en 2023, le CGLPL soulignait que « la baisse du taux d'éloignement et l'augmentation, au sein de la population des personnes retenues, du nombre de sortants de prison laissent à penser que la perspective d'éloignement n'est plus le seul moteur de cette décision. Des considérations liées à "l'ordre public" entrent désormais en ligne de compte, et tendent à conférer à la rétention une dimension punitive ».

Points focus - Le droit pénal



L'aménagement de peines

Aucune disposition législative n'interdit explicitement à une personne étrangère en situation irrégulière, à l'encontre de laquelle aucune mesure d'éloignement n'a été prise, de bénéficier d'une mesure d'aménagement de peine.

Au contraire, une note du 28 octobre 1998 de la Direction de l'Administration pénitentiaire prévoyait déjà la possibilité pour les personnes détenues étrangères en situation irrégulière d'obtenir des permissions de sortir ainsi que des mesures de placement extérieur et de semi-liberté en vue de régulariser leur situation.

En outre, la circulaire susmentionnée du 25 mars 2013 prévoit que les permissions de sortir ainsi que les mesures d'aménagement de peine, telles que semi-liberté, placement extérieur, placement sous surveillance électronique et surveillance électronique de fin de peine, font obstacle à la mise en exécution d'une mesure d'éloignement pendant la durée de la mesure. L'ordonnance du juge d'application des peines justifie de la régularité du séjour de l'intéressé. Enfin, la réforme pénale du 15 août 2014 permet désormais d'accorder des mesures d'aménagement de peine pour tout projet caractérisé d'insertion ou de réinsertion. Ainsi, les juges d'application des peines pourront inscrire la mise en œuvre de démarches de régularisation de la situation administrative d'une personne dans un projet de libération.

Sur demande des CPIP, les juristes des PAD pénitentiaires peuvent être sollicité·es afin d'écrire une synthèse pour les juges d'application des peines sur les démarches en cours et les possibilités de régularisation de la situation administrative des personnes aidées.

Néanmoins, cette possibilité dite de « libération pour régularisation », déjà pratiquée depuis plusieurs années par les juges d'application des peines de Fresnes, est souvent réduite en échec par les services préfectoraux qui refusent de traiter une demande de délivrance de titre de séjour tant que le demandeur fait l'objet d'une mesure sous écrou. Cette situation, non prévue par les textes, conduit non seulement à créer une insécurité juridique pour les personnes détenues étrangères, mais également à faire échec au respect de leurs éventuelles obligations judiciaires (e.g., obligation de travailler impossible à respecter en l'absence de titre de séjour autorisant au travail).



L'interdiction du territoire français

L'article 131-30 du Code pénal, reproduit à l'article L. 541-1 du CESEDA, prévoit une interdiction judiciaire du territoire français (ITF) qui peut être prononcée comme peine complémentaire.

La loi immigration du 26 janvier 2024 a généralisé la possibilité de prononcer une interdiction du territoire français pour tout·e étranger·e coupable d'un crime ou d'un délit puni d'une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à 3 ans. De plus, l'article 131-30-2 du Code pénal prévoit que le prononcé est possible en cas de violences intra-familiales, de délit de provocation à la discrimination et pour tous les délits punis d'au moins 5 ans d'emprisonnement ou 3 ans en cas de réitération.

Il convient de noter que l'ITF peut aussi être prononcée à titre principal. Toutefois, ce prononcé reste limité.

Depuis 2024, les PAD pénitentiaires constatent une augmentation du nombre de personnes condamnées à cette peine, en plus de la peine d'emprisonnement. Les prononcés sont retenus notamment en cas de comparution immédiate et il est difficile pour l'intéressé de contester la mesure à ce moment, ne disposant pas des documents administratifs pour faire valoir sa présence et ses liens sur le territoire.

L'annulation de l'interdiction du territoire français peut être demandée en faisant appel du jugement de premier ressort dans un délai de 10 jours.

L'aménagement des peines et l'interdiction du territoire français

L'interdiction du territoire français prive l'étranger·e de son droit au séjour. Dès lors, cela a une incidence sur le projet de réinsertion et sur la possibilité de voir leur peine aménagée. Des directives ont été données par le ministère de l'Intérieur pour rendre les aménagements de peines plus compliqués pour les ressortissant·es étranger·es.

L'article 792-2 du Code de procédure pénale prévoit la libération conditionnelle suspension d'interdiction du territoire français. Dans ce cas, la mesure d'interdiction du territoire est suspendue le temps de la libération conditionnelle et est relevée de plein droit à l'issue de la libération conditionnelle. En cas d'absence ou de refus d'une libération conditionnelle avec suspension de l'interdiction du territoire français, cette peine complémentaire a pour effet de bloquer la régularisation de personnes qui, pourtant, en l'absence d'une telle peine, sont soit déjà en situation régulière ou pourraient prétendre à la délivrance de plein droit d'un titre de séjour. Cette situation entraîne une précarisation des personnes concernées et de leur famille, frappées de manière collatérale par les conséquences de la mesure.

En pratique, les juristes des PAD constatent que cette procédure est peu connue. De plus, ce délibéré est généralement conditionné au dépôt d'une demande de relèvement de l'interdiction du territoire français en amont et qui ne connaît que peu de réponses positives.
Le projet de loi « SURE » prévoit une impossibilité législative de présenter une demande d'aménagement de peines.

La demande de relèvement d'interdiction du territoire français

En principe, un·e étranger·e condamné·e à une peine complémentaire d'interdiction du territoire français ne peut en demander le relèvement que s'il·elle se trouve hors de France, s'il·elle est assigné·e à résidence ou s'il·elle subit une peine d'emprisonnement ferme (article L.541-2 du CESEDA).

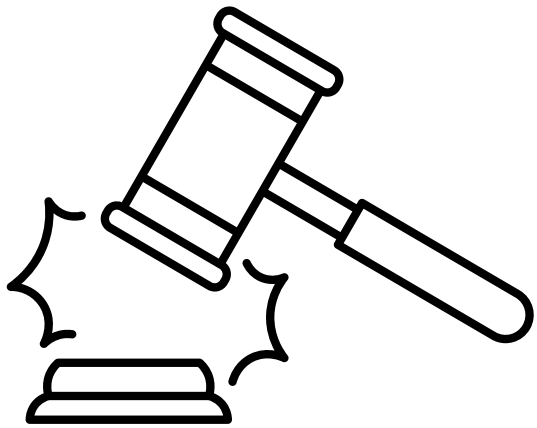
Les juristes du PAD rencontrent des personnes détenues condamnées à des interdictions du territoire français et désireuses d'en demander le relèvement au cours de leur incarcération.

Les requêtes peuvent être préparées par le PAD ou par un·e avocat·e.

Néanmoins, lorsqu'une demande d'aide juridictionnelle est déposée afin qu'un·e avocat·e soit saisi·e de la démarche, les aides juridictionnelles ne sont pas toujours octroyées au motif que cette aide ne pourrait être demandée pour ce type de demande.

Une autre difficulté tient au fait que la requête en relèvement de l'interdiction du territoire doit être déposée au cours de l'incarcération mais également que la requête doit être traitée et audiencée avant la libération pour être déclarée recevable par la juridiction.

Ainsi, ces requêtes sont souvent vouées à l'échec pour les personnes condamnées à de courtes peines de prison du fait des délais de traitement des demandes par les juridictions pénales qui sont de six mois en moyenne et ce, quand bien même la personne entrerait dans les catégories dites protégées contre une telle peine.





Le dépôt de plainte

Toute personne peut déposer une plainte contre une personne physique ou morale, identifiée ou contre X.

En détention, le dépôt de plainte se fait par un courrier écrit adressé au procureur de la République auprès du tribunal judiciaire du ressort du centre pénitentiaire. Le procureur de la République peut classer sans suite, demander un procès, demander des mesures alternatives aux poursuites, ouvrir une information judiciaire ou ne pas répondre. En cas de classement sans suite ou de non-réponse, il est possible de déposer une plainte avec constitution de partie civile.

A LA SANTE :

Au centre pénitentiaire de La Santé, les saisines se font principalement par courrier pour les faits relevant de l'usurpation d'identité ou la destruction de biens meubles, et par un professionnel (SMPR, UCSA, surveillant, CPIP) lorsque la plainte a un rapport avec la détention.

Au centre pénitentiaire de La Santé, de nombreux cas de violences entre détenus ont été signalés durant l'été 2025 et ont fait l'objet d'une réunion avec les soignants du SMPR. Si la juriste rencontre systématiquement les détenus souhaitant déposer une plainte pour des faits de violences et en alerte la Défenseure des droits avec l'accord du détenu, le concerné se rétracte. Les plaintes ne donnent pas lieu à des poursuites.

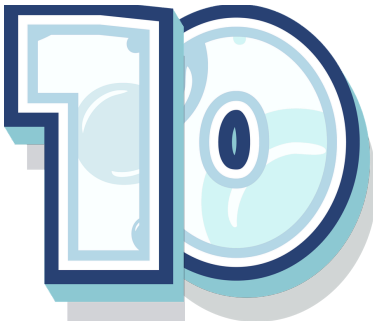
A FRESNES :

Au centre pénitentiaire de Fresnes, les saisines se font principalement par courrier ou à l'occasion d'une permanence juridique portant sur un autre sujet. Les détenu·es souhaitant déposer une plainte sont orienté·es vers la permanence des écrivains publics « Rédige assistance » qui se tient une fois par mois. Les sujets abordés sont notamment l'usurpation d'identité, les conditions de détention et les violences en détention. Lorsque la plainte concerne les conditions de détention, les juristes du PAD orientent la personne vers les délégué·es du Défenseur des droits.

Dans les deux centres pénitentiaires, les PAD sont en relation étroite avec les délégué·es du Défenseur des droits lorsqu'il s'agit de violences en détention entre détenus ou avec le personnel pénitentiaire. Les délégué·es intervenant au sein des centres pénitentiaires peuvent alors faire de la médiation, notamment avec l'administration pénitentiaire. En cas d'échec, la situation peut être transmise au siège du Défenseur des droits, où les juristes ont des pouvoirs d'instruction. Ainsi, ces démarches conjointes avec un dépôt de plainte assurent pleinement les droits des détenus.

Enfin, le CGLP peut recueillir des témoignages individuels ou des observations collectives sur les conditions de détention et invite les PAD pénitentiaires à la discussion.

Points focus - Le droit de la famille



L'autorité parentale

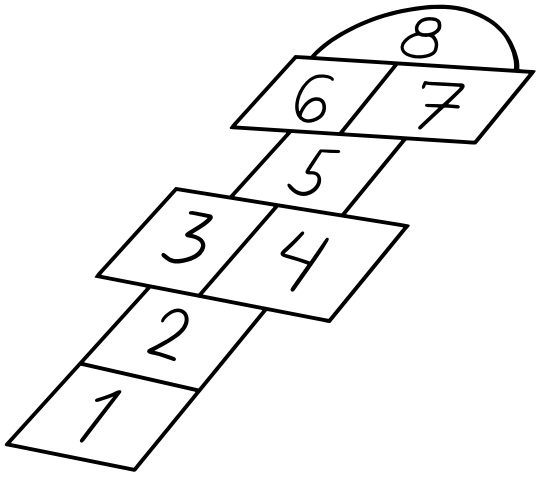
La lecture de l'article 371-1 du Code civil démontre que l'autorité parentale est pensée à partir et en fonction de l'enfant et de ses intérêts. Elle est source de droits et d'obligations garantes de l'éducation de l'enfant et de son développement.

Ainsi, le droit d'un parent à voir son enfant est davantage considéré comme un droit de l'enfant que du parent.

L'article 35 de la loi pénitentiaire de 2009 consacre le droit au maintien des liens familiaux et donc protège l'exercice de l'autorité parentale pour les personnes détenues, par la mise en place de permis de visites et de permissions de sortir. Cependant, lorsqu'un parent intègre l'univers carcéral, il doit obligatoirement passer par des intermédiaires (associations, conseiller.ère pénitentiaire) pour communiquer et dépasser les obstacles liés à l'exercice de son autorité parentale, sans pour autant que le maintien des liens familiaux ne soit une obligation dans les missions des intervenants.

La rupture est parfois totale et insurmontable puisqu'il n'existe pas toujours des moyens d'être présent et/ou de participer à la prise de décisions concernant l'enfant. La rupture est d'autant plus évidente lorsqu'aucun jugement pénal ou civil n'a statué sur l'autorité parentale mais que la préfecture reproche cette rupture dans le cadre d'une demande de titre de séjour « vie privée et familiale ».

S'il incombe, bien évidemment, à chaque détenu de prendre ses responsabilités en tant que parent et de solliciter l'ensemble des intermédiaires existants, l'analyse du droit montre que l'expérience carcérale dépossède le parent de celle-ci. Elle le place dans une situation plus défavorable qu'avant son incarcération, voire la dégrade a posteriori, à son retour dans la société de droit commun.



Bilan

Conclusion

Animée par la conviction que l'effectivité des droits des personnes détenues est un enjeu majeur pour le respect de l'Etat de droit, Droits d'urgence ne cesse d'agir chaque jour afin de garantir le respect des droits fondamentaux.

L'accès au droit ne relève pas uniquement des juristes des Points d'accès au droit, c'est une mission partagée avec les avocat·es sur le volet pénal, avec les CPIP sur le volet pénitentiaire, avec les médecins sur le droit à la santé, etc. L'objectif d'information, notamment auprès de personnes isolées ou précarisées, permet de nouveau d'ancrer un individu dans la société, de l'humaniser, de lui apporter dignité. Néanmoins, nombreuses sont aussi les sollicitations des détenu·es lorsqu'iels n'ont pas eu accès seul·es à un service qui leur est dû en détention, ou bien qu'un droit n'a pas été respecté. Alors, il existe une confusion entre Point d'accès au droit et institution. De telles saisines indiquent des dysfonctionnements dans l'appareil pénitentiaire.

D'un point de vue juridique, certains dysfonctionnements, à l'instar des délais d'enregistrement d'une domiciliation, d'enregistrement d'une demande d'asile ou de mise à disposition d'un service d'interprétariat constituent des obstacles relevant pourtant d'une mission de service public. Les carences dénoncées peuvent aussi être des mirages ou des fictions inventées pour donner l'impression que le droit commun existe en prison. Pourtant, il s'agit bien d'un droit d'exception, dès lors, par exemple, que les demandes de titres de séjour ne peuvent être envoyées par l'ANEF mais doivent l'être par voie postale. Il est clair que le droit a bien pénétré l'espace carcéral mais il se vit comme un espace-temps archaïque face à une réalité numérisée.

L'accès au droit invite à ouvrir des portes, à accompagner des usagers dans la construction d'un possible. Les conditions matérielles et les dysfonctionnements systémiques interrogent sur le rôle des juristes en détention. Ils se positionnent comme un pied posé sur l'embrasure de la porte pour l'empêcher de se refermer définitivement.

L'accès au droit existe par l'exigence d'une rencontre et d'une écoute entre l'usager et les services publics, parfois par l'intermédiaire du juriste. Ainsi, le dialogue ouvert entre les Points d'accès au droit et les partenaires institutionnels et associatifs permet d'identifier les dysfonctionnements et d'œuvrer à des modifications pérennes pour le collectif. Des portes pourraient de nouveau s'ouvrir dans l'intérêt de l'individu.

Droits d'urgence propose un dialogue sur les points suivants :

FRESNES :

- Mise en place d'un protocole sur la procédure d'enregistrement d'un recours en annulation contre un arrêté préfectoral portant OQTF notifié à un·e étranger·e détenu·e au Centre pénitentiaire de Fresnes (compétence du chef·fe de l'établissement et du greffe en détention pour l'enregistrement du recours contre remise d'un document faisant figurer la date et l'heure de la transmission).

LA SANTE :

- Mise en place d'une permanence à destination des familles des détenus du centre pénitentiaire de Paris La Santé en lien avec les démarches juridiques au sein du Point d'accès au droit du 18ème arrondissement de la Ville de Paris.

COMMUN :

- Renforcement de la présence des PAD en détention avec l'ajout d'un demi-poste de juriste par dispositif ;
- Renforcement de l'articulation des missions entre le PAD et le SPIP (tenue de permanences, informations collectives, etc.) ;
- Valorisation de l'action du PAD auprès des arrivants en détention ;
- Renforcement de l'informations collectives à destination des détenu·es, notamment en matière d'amendes, d'aide juridictionnelle, etc. ;
- Actualiser les protocoles des demandes de titres de séjour et de renouvellement de titres de séjour ;
- Mise en place d'un protocole afin de garantir l'accès aux e-photos en détention ;
- Mise en place d'un accès numérique à l'ANEF ;
- Mise en place des formations civiques et de session d'examens pour les titres de séjour depuis la détention ;
- Ouverture d'une permanence avocat·es en droit pénitentiaire afin que les détenu·es puissent recevoir une information juridique individualisée.

Notes de fin document

[1] *Prisons : la surpopulation carcérale atteint un nouveau record en juillet, avec 84 951 détenus pour 62 509 places en juillet*, Le Monde, 1 août 2025.
[2] *Le Comité anti-torture déplore une nouvelle fois la surpopulation carcérale et la détérioration des conditions de détention en France*, Le Comité européen pour la prévention de la torture des peines ou traitement inhumains ou dégradants, New 2026, 22 janvier 2026.
[3] *Construction de prisons modulaires : 17 sites ont été retenus*, Communiqué de presse, ministère de la Justice, 1 juillet 2025.
[4] *« Aux confins de la pauvreté », l'indigence en prison*, OIP, 18 janvier 2022.
[5] *Contribution des personnes détenues aux frais pénitentiaires : le prix de l'indignité*, OIP, 29 avril 2025.
[6] Dans une circulaire, le ministre de la Justice Gérald Darmanin demande aux directeurs de prison de "repérer" les détenus étrangers expulsables, France info, 23 mars 2025.
[7] Michel Foucault, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975.
[8] Conseil d'Etat, Assemblée, 17 février 1995, nº 97754, *Marie*, Rec. Lebon p. 85.
[9] Véronique Vasseur, Médecin-chef à la prison de la Santé, Le Cherche Midi, 2000.
[10] Rapport de la commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 10 février 2000. Tomes I et II, Prisons : une humiliation pour la République.
[11] Loi nº 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté.
[12] Loi constitutionnelle nº 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.
[13] Loi organique nº 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ; Loi nº 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.
[14] Article L. 311-1 du code pénitentiaire.
[15] Rapport d'activité 2024, CGLP, Ed. Dalloz, 2025, p. 18.
[16] *L'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) : une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives aux droits des usagers*, Défenseur des droits, Rapport, 2024, p. 6.
[17] *Les droits des personnes détenues : un constat alarmant nécessitant des réponses urgentes*, La communication de la Défenseure des Droits, 7 novembre 2024, p. 9.

Annexes

Annexe 1 – activité des PAD

	Fresnes	La Santé
	2025	2025
Saisine et orientations vers le PAD		
Saisines directes par courrier des personnes	1306	828
Orientations par les partenaires	325	287
Total	1631	1115
Actions organisées et assurées par Droits d'urgence		
Soutien juridique direct aux personnes détenues		
Nombre de permanences assurées	274	118
Nombre de rendez-vous assurés	496	377
Nombre de nouvelles personnes reçues	324	219
Nombre de courriers envoyés	951	662
Soutien juridique indirect aux bénéficiaires		
Nombre d'échanges téléphoniques (avocat.es, CPIP, travailleur.es sociaux, etc.)	763	192
Nombre de synthèses juridiques pour les JAP	6	15

Actions coordonnées par Droits d'urgence		
Soutien juridique à destination des personnes détenues		
Permanences avocats		
Nombre de permanences assurées	17	23
Nombre de rendez-vous assurés	86	73
Nombre de nouvelles personnes reçues	86	66
Soutien administratif à destination des personnes détenues		
Permanence Rédige assistance / Permanence dedans-dehors		
Nombre de permanences assurées	7	3
Nombre de rendez-vous assuréss	19	4
File active		
Files		
Nombre de personnes en attente d'un 1er rendez-vous	55	35
Nombre de personnes suivies par DDU	210	63
Attente		
Délai d'attente avant 1er rendez-vous individuel	2 mois	1,5 mois
Nombre de personnes sorties de détention avant une réponse	45	33

Annexe 2 – profils des usagers

	Fresnes	La Santé
Genre		
Femme	9,60%	
Homme	90,40%	100%
Age		
18-25	16,40%	13,40%
26-59	79,00%	79,60%
> 60	4,60%	7,00%
Situation conjugale		
Célibataire	52,50%	57,40%
En couple	30,90%	22,60%
Séparé·e / Divorcé·e	16,40%	20,00%
Veuf·ve	0,30%	0,00%

Nationalité		
Française	7,70%	25,20%
UE	8,00%	5,60%
Extra-UE	84,30%	69,30%
Situation irrégulière	83,90%	81,20%
Statut professionnel		
Salariés	7,10%	36,70%
Inactifs	0,60%	1,50%
Allocataires	3,70%	4,40%
Travail non déclaré	10,50%	33,00%
Sans ressources	82,10%	24,80%
Situation pénale		
Prévenu		27,00%
Condamné		61,90%
NC		11,10%

Annexe 3 – domaine d'activité

	Fresnes	La Santé
Droit des étrangers		
Droit au séjour	27,40%	14,30%
1ère demande de titre de séjour	137	51
Renouvellement de titre de séjour	94	50
Droit d'asile	18,10%	4,10%
1ère demande d'asile (Ofpra, Dublin, CNDA)	146	22
Réexamen	8	6
Droit de la nationalité	1,20%	1,20%
Bannissement	29,50%	37,60%
Eloignement	131	276
Expulsion	8	30
Interdiction du territoire français	79	31
Droit civil		
Droit de la famille et des personnes	6,10%	6,50%
Droit du logement	0,80%	0,40%
Droit social	0,70%	1,40%
Autres civil	0,40%	2,40%
Autres	15,80%	32,10%
Aides juridictionnelles	70	67
Plaintes	1	25

CONTACTS CENTRE PENITENTIAIRE DE PARIS LA SANTE

Point d'accès au droit
42, rue de la Santé
75014 PARIS
Kheira ARDENNES
Juriste-Coordinatrice
kardennes@droitsdurgence.org
01 83 94 57 70

CONTACTS CENTRE PENITENTIAIRE DE FRESNES

Point d'accès au droit
1, allée des Thuyas
94260 FRESNES
Antonio SPAMPINATO
Juriste-Coordinateur
aspampinato@droitsdurgence.org
01 88 28 62 29

Alexandra MASEK
Juriste
amasek@droitsdurgence.org
01 88 28 63 16

DROITS D'URGENCE

5, rue du Buisson Saint-Louis
75010 PARIS
Alexandre MOREAU
Directeur adjoint
amoreau@droitsdurgence.org
01 53 72 81 71

