

Paris, le 8 février 2018

Décision du Défenseur des droits n°2018-045

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention internationale des droits de l'enfant ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;

Vu le rapport du Défenseur des droits au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies du 27 février 2015 ;

Vu les observations finales adressées à la France par le Comité des droits de l'enfant des Nations-Unies du 29 janvier 2016 (CRC/C/FRA/CO/5) ;

Vu le code des étrangers et du droit d'asile ;

Vu la circulaire NOR INTK1207283C du 6 juillet 2012 du ministre de l'Intérieur ;

Après consultation du Collège compétent en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant ;

Régulièrement saisi par les associations présentes en centres de rétention administrative sur l'ensemble du territoire français, œuvrant pour l'accès aux droits et l'accompagnement des étrangers ;

Constatant la multiplication, depuis trois ans, des placements en centre de rétention administrative, de familles avec des enfants ;

Le Défenseur des droits adresse la présente décision, pour suites à donner, à Monsieur le Premier Ministre, à Monsieur le Ministre de l'Intérieur, à Mesdames et Messieurs les députés, présidents de groupes à l'Assemblée Nationale, à Mesdames et Messieurs les sénateurs, présidents de groupes au Sénat.

La décision est adressée pour information à Madame Adeline HAZAN, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté.

Jacques TOUBON

Recommandations générales au titre de l'article 25 de la loi organique du 29 mars 2011

Alerté depuis plusieurs années par la situation d'enfants placés en centres de rétention administrative, le Défenseur des droits n'a cessé de se mobiliser sur cette problématique, qui, au-delà des questions juridiques qu'elle soulève, suscite la ferme opposition du Défenseur des droits du fait des principes auxquels elle porte atteinte.

Après avoir constaté une forte baisse des placements en rétention de familles avec enfants entre 2012 et 2014, à la suite de la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme¹, le Défenseur des droits ne peut aujourd'hui que déplorer la nette augmentation du recours à la rétention des familles avec enfants.

La Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) du 20 novembre 1989 pose des principes généraux qui devraient conduire l'Etat français à modifier la législation applicable en la matière.

Le Préambule de la Convention rappelle que les Etats parties sont « *convaincus que la famille, unité fondamentale de la société et milieu naturel pour la croissance et le bien-être de tous ses membres et en particulier des enfants, doit recevoir la protection et l'assistance dont elle a besoin pour pouvoir jouer pleinement son rôle dans la communauté* ».

L'article 3 précise que « *dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait [...] des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».

Enfin, l'article 37 prévoit expressément que « *nul enfant ne peut être privé de liberté de façon illégale ou arbitraire. L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible* ».

En 2016, la France a adopté une nouvelle législation relative à l'enfermement des étrangers dans l'attente de l'exécution d'une mesure de reconduite à la frontière ou d'expulsion. Ainsi, l'article L551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), modifié par la loi n°2016-274 du 7 mars 2016, dispose :

« Dans les cas prévus aux 1° à 7° du I de l'article L. 561-2, l'étranger qui ne présente pas de garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque mentionné au 3° du II de l'article L. 511-1 peut être placé en rétention par l'autorité administrative dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, pour une durée de quarante-huit heures.

[...]

Le premier alinéa du présent article n'est pas applicable à l'étranger accompagné d'un mineur, sauf :

1° S'il n'a pas respecté l'une des prescriptions d'une précédente mesure d'assignation à résidence ;

2° Si, à l'occasion de la mise en œuvre de la mesure d'éloignement, il a pris la fuite ou opposé un refus ;

3° Si, en considération de l'intérêt du mineur, le placement en rétention de l'étranger dans les quarante-huit heures précédant le départ programmé préserve l'intéressé et le mineur qui l'accompagne des contraintes liées aux nécessités de transfert.

Dans les cas énumérés aux 1° à 3°, la durée du placement en rétention est la plus brève possible, eu égard au temps strictement nécessaire à l'organisation du départ. Dans tous les

¹ CEDH – arrêt Popov c/ France – 19 janvier 2012

cas, le placement en rétention d'un étranger accompagné d'un mineur n'est possible que dans un lieu de rétention administrative bénéficiant de chambres isolées et adaptées, spécifiquement destinées à l'accueil des familles.

L'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale pour l'application du présent article. »

Pour mettre le droit interne en conformité avec les exigences européennes², la loi du 7 mars 2016 a ainsi entendu ériger le recours à l'assignation à résidence des personnes faisant l'objet d'une mesure d'éloignement au rang de principe, la rétention ne devant plus intervenir qu'à titre subsidiaire. Pourtant, on ne peut que constater, au regard des chiffres disponibles, que les placements en rétention n'ont pas diminué pour autant.

Dans son avis n° 16-02 relatif au projet de loi, le Défenseur des droits émettait déjà de fortes réserves sur cette disposition, estimant le principe vidé de sa substance par de trop nombreuses dérogations. Les réclamations dont il a eu à connaître depuis, confirment cette position. Le rapport commun dressé par les six associations présentes en centres de rétention administrative indique qu'en 2016, plus de 50 000 personnes ont été privées de liberté dans les centres et locaux de rétention administrative.

Ainsi dans son avis précité, le Défenseur des droits avait déjà fait part de son opposition à l'introduction dans la loi de la possibilité de placement en rétention des enfants.

A cet égard, le dernier alinéa de l'article L551-1 du CESEDA a créé une nouvelle dérogation qui n'était pas prévue par la circulaire. Sous couvert de protéger l'intérêt de l'enfant, l'administration peut recourir au placement en rétention afin de faciliter l'exécution de la mesure d'éloignement. Cette dérogation a entraîné un recours plus systématique au placement en rétention, comme l'avait alors craint le Défenseur des droits. De surcroît, préciser dans la loi que ces placements en rétention ont lieu « *si l'intérêt de l'enfant le commande* » est pour le moins paradoxal, alors même que la privation de liberté au sein des centres de rétention est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Ainsi, loin de réduire le nombre d'enfants retenus, les dispositions de la loi permettent de recourir au placement en rétention de familles afin de faciliter, pour l'administration, l'exécution de la mesure d'expulsion dans des situations où l'intérêt de l'enfant n'est jamais pris en compte de manière suffisante.

De plus, le législateur a étendu, en novembre 2016, la possibilité pour les préfets d'utiliser des locaux de rétention administrative, où les conditions sont encore plus défavorables aux familles.

Une augmentation massive du nombre d'enfants en rétention administrative en 2016 et 2017

En 2012, 99 enfants avaient été placés en rétention en métropole, le nombre ayant notablement chuté en 2013 (41 enfants) et 2014 (45 enfants), pour remonter à partir de 2015 (105 enfants) et atteindre en 2016 le nombre de 182 enfants. En 2017, le nombre d'enfants placés en rétention administrative, en métropole, a atteint le chiffre record de 275, soit presque autant que durant les années 2012, 2013, 2014 et 2015 réunies. Il convient d'insister sur le fait que ces chiffres ne comprennent pas les enfants placés en zone d'attente. Le Défenseur des droits a quant à lui été saisi, durant l'année 2017 de la situation de 21 familles avec enfants, retenues en centre de rétention administrative. En 2016, il avait été saisi de 17 situations similaires.

² Notamment avec la directive européenne du 16 décembre 2008 dite « Retour »

La multiplication des placements en rétention de familles avec enfants semble avoir été dictée essentiellement par des considérations administratives selon lesquelles il est plus facile de reconduire des personnes retenues de façon contrainte (accès facilité aux vols réservés...). Ainsi, selon les situations soumises au Défenseur des droits, dans bien des cas, le ou les parents, et leurs enfants, sont interpellés le plus souvent au petit matin puis conduits, après quelques heures passées au commissariat, en rétention, sous escorte policière. Ils passent alors la nuit au sein du centre avant d'en être extraits le lendemain matin pour être conduits à l'aéroport, à nouveau sous escorte policière.

Ainsi, le Défenseur des droits a été informé du placement en rétention de 14 enfants du 30 octobre au 22 novembre 2017 au centre de rétention du Mesnil-Amelot, pour des placements de 24 heures, dont l'utilité reste à démontrer dans la mesure où la plupart des familles ont ensuite été libérées, soit par le juge des libertés et de la détention, soit par la préfecture elle-même.

Les enfants se trouvent confrontés à des événements traumatisants, y compris parfois à la violence des interpellations au domicile et à celle de l'embarquement de leurs parents, parfois sous contrainte (parents entravés...).

Ainsi, en avril 2017, le Défenseur des droits a été saisi de la situation d'une famille avec quatre enfants, interpellée au petit matin par plusieurs unités de gendarmerie. Cette interpellation s'est déroulée au domicile dans des conditions particulièrement difficiles, qui ont provoqué une crise de panique chez l'enfant de 12 ans. Cette crise a nécessité l'intervention des pompiers qui ont alors conduit l'enfant seul à l'hôpital. Il a, par la suite, rejoint sa famille en centre de rétention.

La brutalité de la reconduite à la frontière se trouve décuplée par le placement préalable en rétention. Ainsi les impératifs ou les contraintes de l'administration priment sur l'intérêt supérieur des enfants, ce qui est contraire à l'article 3-1 de la convention relative aux droits de l'enfant.

La situation particulièrement préoccupante de Mayotte

Les chiffres précités ne concernent pas Mayotte, où 4285 enfants ont été enfermés en centre de rétention en 2016. Dans ce département, aucune véritable alternative n'est organisée en amont de ces placements. De surcroît, le Défenseur des droits relève que les enfants concernés sont fréquemment rattachés à des personnes majeures qui n'exercent aucune autorité parentale sur eux, pour les seuls besoins des mesures de placement en rétention³.

Ainsi, en octobre 2015, le Défenseur des droits a été saisi de la situation d'une fillette de 4 ans rattachée à une tierce personne à la suite du naufrage de son embarcation, alors même que sa mère, qui voyageait avec elle, était hospitalisée en urgence à l'hôpital de Mamoudzou. L'enfant, placée en rétention avec cette dame qu'elle ne connaissait pas, y est restée près de cinq jours avant que les interventions répétées tant du Défenseur des droits que de son avocate, ne parviennent à l'en faire sortir pour rejoindre sa mère.

Cette pratique a été constatée dans plusieurs autres situations individuelles pour lesquelles le Défenseur des droits a été saisi et a dû intervenir en urgence afin de rappeler non seulement l'intérêt des enfants, mais aussi le fait qu'un enfant ne pouvait en aucun cas être rattaché à une personne avec laquelle il n'entretient aucun lien. Or comme l'a souligné

³ Voir CNCDH – Avis « droits des étrangers et droit d'asile dans les outremer. Cas particuliers de la Guyane et Mayotte ». 26 septembre 2017

récemment la CNCDH, « *les forces de l'ordre, tout comme la préfecture, établissent ces rattachements sans procéder aux vérifications nécessaires relatives à l'identité du mineur et de l'adulte, la véracité de leurs liens et la délégation d'autorité parentale exercée* ». La célérité de l'organisation des reconduites ne permet pas, en pratique, de vérifier la pertinence du rattachement de l'enfant à l'adulte qui en est déclaré de facto responsable. Seule une infime partie des enfants placés en centre de rétention pourra bénéficier d'une libération du centre de rétention et rejoindre ses proches installés à Mayotte. Ces enfants, enfermés dans la zone « familles » avec des adultes qu'ils ne connaissent pas ou peu, sont dans une situation particulièrement alarmante.

La rétention des enfants condamnée sur le plan international

En juillet 2016, à cinq reprises, la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme concernant la rétention des enfants avec leur famille. A cet égard, la Cour, dans son arrêt du 12 juillet 2016 (R.K. contre France - no 68264/14⁴) a indiqué qu'« *il convient de garder à l'esprit que la situation d'extrême vulnérabilité des enfants est déterminante et prédomine sur la qualité d'étranger en séjour illégal* ». Les directives européennes encadrant la rétention des étrangers considèrent à ce titre que les mineurs, qu'ils soient ou non accompagnés, comptent parmi les populations vulnérables nécessitant l'attention particulière des autorités. En effet, les enfants ont des besoins spécifiques dus notamment à leur âge et leur état de dépendance.

Selon le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, qu'ils soient séparés ou qu'ils voyagent avec leur famille, les enfants ne devraient jamais être placés en rétention au seul motif de leur statut migratoire ou de celui de leurs parents⁵.

Comme l'a déclaré le comité des droits de l'enfant des Nations Unies, « *détenir un enfant du fait de son statut migratoire ou de celui de ses parents représente une violation des droits de l'enfant et va toujours à l'encontre du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Les États devraient mettre fin, intégralement et sans délai, à la détention d'enfants touchés par la migration et devraient permettre à ces enfants de rester auprès de leurs familles et/ou tuteurs, dans un cadre communautaire et non privatif de liberté, en attendant que la question de leur statut migratoire soit résolue*⁶ ».

En octobre 2014, la résolution 2020 de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a considéré « *qu'il est urgent de mettre fin au placement en rétention d'enfants migrants, ce qui nécessite des efforts concertés de la part des autorités nationales concernées* ». En conséquence, l'assemblée a appelé les Etats membres « *à reconnaître qu'il n'est jamais dans l'intérêt supérieur d'un enfant d'être placé en rétention en raison de son statut ou de celui de ses parents, au regard de la législation sur l'immigration* »⁷. L'assemblée a souligné le même jour, que « *les Etats qui pratiquent le placement en rétention d'enfants migrants contreviennent au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et violent ses droits. Ils privent les enfants de leur droit fondamental à la liberté et les exposent à des risques de graves troubles physiques, psychiques et du développement pouvant les affecter tout au long de leur vie. Ils peuvent aussi violer d'autres droits fondamentaux des enfants, comme le droit à la vie de famille, à la santé, à l'éducation ou encore le droit de jouer* »⁸.

⁴ Voir à ce titre, la tierce intervention du Défenseur des droits devant la CEDH - décision n° 2015-35 du 16 février 2015

⁵ Principe 8 du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, Principes et directives - pratiques sur la protection des droits de l'homme des migrants en situation de vulnérabilité - 24 février 2017 - A/HRC/34/31.

⁶ Organisation des nations Unies – juin 2016 - Principes recommandés lors de la conduite d'actions concernant les enfants en déplacement et autres enfants touchés par la migration - www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CMW/Recommended-principle_FR.pdf.

⁷ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe - Résolution 2020 du 3 octobre 2014 - Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants

⁸ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe - Résolution 2056 du 3 octobre 2014 - Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants

Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, a déclaré, le 31 janvier 2017, à l'occasion de la présentation de son plan en cinq points pour supprimer la détention des migrants, qu'« *il n'existe aucune circonstance dans laquelle la détention d'un enfant du fait de son statut de migrant, qu'il soit isolé ou accompagné de sa famille, pourrait être décidée dans son intérêt supérieur. La suppression totale de la détention des migrants mineurs devrait être une priorité pour tous les États.* »⁹.

Fort de ces déclarations, le Défenseur des droits réaffirme que la place d'un enfant n'est pas dans un lieu d'enfermement, fut-il conçu par l'administration pour « accueillir » des familles. Il s'appuie pour ce faire sur les observations des conséquences concrètes sur la santé et le développement des enfants d'un tel enfermement, fût-il de courte durée.

Des enfants durablement affectés par leur placement en rétention, y compris de courte durée

Il convient de rappeler que les conditions de l'enfermement en centres de rétention, souvent situés en bordure des pistes d'aéroports, où les enfants ne peuvent qu'être confrontés à la présence permanente de personnels de police en uniforme, aux conditions carcérales, à la détresse des personnes retenues et aux violences que celle-ci peut engendrer, sont de nature à avoir un effet extrêmement anxiogène sur eux. De telles conditions sont nécessairement sources importantes d'anxiété pour des enfants, entraînant des conséquences néfastes sur leur santé et leur développement futurs.

A de multiples reprises, dans ses saisines, le Défenseur des droits a constaté la dégradation de l'état de santé des enfants maintenus dans les centres de rétention. Ils subissaient d'importantes pertes de poids, tombaient malades, refusaient de s'alimenter, souffraient de maladie chronique nécessitant parfois des hospitalisations. Pour chacune de ces saisines, le Défenseur des droits a appelé l'attention des préfets sur la rétention qui, quelles qu'en soient les conditions, entraînaient des conséquences lourdes sur la santé physique et psychique des enfants.

A cet égard, de nombreuses études, notamment anglo-saxonnes, ont démontré que l'enfermement, même pour une brève période, entraîne chez l'enfant, des troubles anxieux et dépressifs, des troubles du sommeil, des troubles du langage et du développement, tels qu'ils peuvent se manifester lors d'un état de stress post-traumatique¹⁰.

La détention, même de courte durée, laisse les enfants anxieux, déprimés, avec des difficultés de sommeil et des problèmes dans leur développement psychique.

Les résultats d'une étude canadienne¹¹ ont montré que la détention des enfants migrants est une expérience extrêmement stressante et potentiellement traumatisante pour eux. Les enfants ont réagi à la détention avec une extrême détresse, de la peur, et une détérioration de leur état physique et psychique. De surcroît, lorsque des enfants et des familles ont déjà subi un traumatisme pré-migratoire important, « l'incarcération » fait émerger les souvenirs des expériences précédentes et peut prolonger les traumatismes. Cette recherche sur les

⁹ Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, « Il est grand temps que les États investissent dans des alternatives à la rétention des migrants », janvier 2017

¹⁰ Voir par exemple : Farmer, A. (2013). 'Impact of immigration detention on children, Forced Migration Review, ou Kronick, R., Rousseau, C., Cleveland, J. (2015) 'Asylum seeking children's experiences of detention in Canada: A qualitative study. Dans The American Journal of Orthopsychiatry, ou bien encore Australian Human Rights Commission (2014) The Forgotten Children: National Inquiry into Children in Immigration Detention.

¹¹ Kronick, R., Rousseau, C., Cleveland, J. (2015). 'Asylum seeking children's experiences of detention in Canada: A qualitative study.' The American Journal of Orthopsychiatry

enfants réfugiés a démontré que la santé mentale des enfants diminue proportionnellement à l'accumulation des traumatismes et du stress.

Pour ces enfants, leurs parents sont alors perçus comme impuissants, anxieux et dans l'incapacité de les protéger, alors que les adultes évoluant au sein des centres de rétention sont perçus comme extrêmement menaçants, a fortiori lorsqu'ils portent l'uniforme. Le désespoir, la frustration, et les sentiments qu'ils éprouvent face à l'impuissance de leurs parents, dans la même situation, peuvent se traduire par des actes de violence auto-infligés (tentatives de suicide et automutilations) ou se manifester par des troubles mentaux et des problèmes de développement. *« Même de très courtes périodes de rétention peuvent compromettre le développement cognitif d'un enfant, et faire sentir leurs effets toute une vie durant ».*¹²

Cette recherche, particulièrement importante d'un point de vue qualitatif, relève des taux élevés de détresse émotionnelle chez les enfants « détenus », une anxiété significative, y compris l'anxiété due à la peur de la séparation, des phénomènes de mutisme, et des symptômes post-traumatiques évidents. Certaines familles ont rapporté que les symptômes déclenchés par la détention avaient persisté pendant des mois. Des effets durables à l'école et sur le comportement social des enfants et, dans certains cas sur leur développement ont été notés. Cette étude s'est attachée à démontrer que ces effets nuisibles ont été ressentis y compris sur des enfants confrontés à la rétention durant de courtes périodes (48 heures par exemple), ce qui suggère que toute rétention, même brève et dans des conditions relativement correctes est nuisible pour les enfants migrants.

- **Très préoccupé par les atteintes aux droits fondamentaux des enfants causées par leur enfermement, le Défenseur des droits réitère avec fermeté son opposition au placement des enfants étrangers en centre de rétention administrative.**
- **Le Défenseur des droits recommande au gouvernement et au parlement de faire évoluer la législation, conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant, pour proscrire, dans toutes circonstances, le placement de familles avec enfants en centre de rétention administrative.**

➤ **Transmission**

Conformément à l'article 25 de la loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits adresse la présente décision, pour suites à donner, à Monsieur le Premier Ministre, Monsieur le Ministre de l'Intérieur, à Mesdames et Messieurs les députés, présidents de groupes à l'Assemblée Nationale, à Mesdames et Messieurs les sénateurs, présidents de groupes au Sénat.

Elle est adressée pour information à Madame Adeline HAZAN, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté.

Jacques TOUBON

¹² « Visiter les lieux où des enfants sont privés de liberté à la suite de procédures d'immigration » - Guide à l'intention des Parlementaires – Conseil de l'Europe – octobre 2017