

Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Avis du 9 mai 2018 relatif à l'enfermement des enfants en centres de rétention administrative

NOR : CPLX1815780V

Depuis plusieurs années le nombre de mineurs étrangers enfermés avec leurs familles dans les centres de rétention administrative (CRA) n'a cessé de croître. Cette situation suscite l'inquiétude du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) au regard des effets manifestement contraires aux droits fondamentaux de ces enfants qu'un tel traitement entraîne.

L'article 3 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 dispose que : « *dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».

La Cour européenne des droits de l'homme (1) a condamné la France pour violation de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prohibe les traitements inhumains et dégradants et de l'article 8 de cette Convention qui protège le droit au respect de la vie privée et familiale. Elle a motivé sa décision par le jeune âge des enfants, la durée de la détention subie et les conditions propres à leur enfermement. En l'espèce, une famille originaire du Kazakhstan, composée du couple de parents et de leurs deux enfants, alors âgés de cinq mois et de trois ans, avaient été placés au centre de rétention administrative de Rouen-Oissel pendant quinze jours. La Cour relevait que la France était l'un des trois seuls pays européens recourant systématiquement à la rétention d'enfants mineurs accompagnés (2) et considérait que : « *l'intérêt supérieur de l'enfant ne peut se limiter à maintenir l'unité familiale mais que les autorités doivent mettre en œuvre tous les moyens nécessaires afin de limiter autant que faire se peut la détention de familles accompagnées d'enfants et préserver effectivement le droit à une vie familiale* ».

A la suite de cette condamnation, de nouvelles instructions ont été adressées aux préfets (3). Tout en rappelant que la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant doit être assurée en toutes circonstances, elles précisent : « *dans le cadre de la mise en œuvre des procédures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière, vous veillerez, dans le cas de familles parentes d'enfants mineurs, à appliquer la procédure d'assignation à résidence plutôt que le placement en rétention* ».

Dans son rapport annuel de 2012, le CGLPL recommandait la mise en œuvre de mesures d'assignation à résidence des familles plutôt qu'un placement en CRA, considérant qu'aucun mineur ne devait être placé en rétention et que toutes les familles devant être éloignées avec des enfants de moins de dix-huit ans devaient être assignées à résidence.

Le nombre des enfants enfermés en CRA augmente continuellement depuis 2013 :

Depuis 2013, le nombre de placements en rétention administrative de familles avec des enfants augmente sans discontinuer : 41 enfants ont été placés en centre de rétention en 2013, 45 en 2014, 106 en 2015, 172 en 2016 et 305 en 2017. Cette augmentation s'est notablement accélérée à compter de l'année 2015. Pour les seuls quatre premiers mois de l'année 2018, ce sont 77 enfants qui ont été enfermés : 38 au CRA de Metz ; 37 au CRA du Mesnil-Amelot et 2 au CRA de Toulouse-Cornebarrieu.

Les cinq associations présentes en CRA (4) ont rédigé en 2015 un rapport commun qui dressait en particulier un bilan très alarmant sur la situation de ces mineurs privés de liberté.

Le 21 janvier 2016, le CGLPL a interpellé le ministre de l'intérieur sur la recrudescence des placements en rétention administrative de familles accompagnées d'enfants mineurs dans les CRA habilités à accueillir des familles, notamment ceux de Metz-Queuleu et du Mesnil-Amelot (5). En réponse, le ministre précisait que : « *la circulaire du 6 juillet 2012 et les principes qu'elle rappelle n'ont pas pour objet de diminuer le nombre d'éloignements des familles résidant irrégulièrement sur le territoire national, mais d'en encadrer les modalités d'exécution* ».

Il ajoutait que : « *la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers précise, pour la première fois dans le droit de l'éloignement, les conditions exclusives du placement en rétention d'un étranger accompagné d'un enfant mineur. Elle est en parfaite conformité avec les exigences européennes qui ne prohibent pas l'accompagnement d'un étranger retenu par ses enfants mineurs mais imposent des conditions spécifiques en pareil cas* ».

En effet, ce texte a précisé le cadre dans lequel les enfants pouvaient être placés en CRA avec leurs parents (article L. 551-1 du CESEDA) (6) ; son décret d'application (7) a même ouvert la possibilité d'enfermer des enfants dans des locaux de rétention administrative (LRA) spécialement aménagés. Une circulaire (8) achevait ce glissement vers l'enfermement, en affirmant que : « *s'il n'y a aucune prohibition de principe au placement en rétention d'enfants accompagnés de mineurs, une telle situation doit rester exceptionnelle* », et que : « *dans le respect de ces obligations (9), il est donc possible de placer en rétention un étranger accompagné d'un mineur afin de garantir l'exécution de l'éloignement* ».

L'enfermement des enfants est devenu pour quelques préfetures une pratique destinée à faciliter l'organisation de la reconduite :

Le CGLPL est saisi de nombreux cas de familles interpellées puis placées en rétention pour y passer la nuit avant leur transport le lendemain matin vers l'aéroport. Ces pratiques s'appuient sur la dérogation prévue au III (3°) de l'article L. 551-1 du CESEDA : « *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.* », qui permet à l'administration de recourir au placement en rétention afin d'organiser l'exécution de la mesure d'éloignement au prétexte de protéger l'enfant.

Dans la pratique, cette mesure est surtout destinée à faciliter le travail de l'administration en vue de l'éloignement des familles, en ce qu'elle évite un déplacement au petit matin au domicile de la famille. L'examen des statistiques montre que son utilisation n'est pas liée au comportement des étrangers enfermés, *a priori* comparable sur tout le territoire national, mais bien à des pratiques professionnelles locales. La durée d'enfermement des enfants en CRA est le plus souvent brève mais elle a pu parfois se prolonger jusqu'à deux semaines.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, deux des onze CRA habilités, ceux de Metz-Queuleu et du Mesnil-Amelot, ont à eux-seuls reçu la quasi-totalité des familles avec enfants (10). Cette situation était identique en 2017, ces CRA ayant hébergé 140 des 148 familles placées en rétention dans l'année. En 2017 et 2018, trois préfetures, dont deux ne sont à l'évidence pas les plus exposées aux flux migratoires, ont été à l'origine de plus de la moitié des placements en rétention de familles (11). Parallèlement, le plus grand nombre des préfetures ne procède jamais à des placements de familles en rétention, sans que l'on observe pour autant qu'elles échouent dans leur politique d'éloignement.

Le choix d'enfermer des enfants est donc à l'évidence lié aux pratiques locales, et aux relations entre les préfetures et les services chargés des éloignements. Or un placement en CRA, ne serait-ce que pour une nuit, constitue une mesure privative de liberté et ne saurait, dès lors, être décidé pour des raisons d'organisation ou de commodité pratique. Dans ces conditions, l'intérêt supérieur de l'enfant mis en avant par les autorités sans être justifié par une motivation précisément circonstanciée fait figure de prétexte.

Malgré l'amélioration des conditions matérielles d'accueil, l'enfermement des enfants porte atteinte à leur intégrité psychique :

Au cours de ces dernières années le CGLPL a procédé à plusieurs visites et enquêtes sur place dans des CRA habilités à recevoir des familles ; il a constaté une amélioration des conditions matérielles d'hébergement, mais c'est le principe même de l'enfermement de ces enfants qui doit être remis en cause, en raison des traumatismes qu'il provoque chez de jeunes enfants et de ses conséquences délétères sur les relations entre parents et enfants. L'exercice même de l'autorité parentale se trouve nécessairement mis à mal lorsque des parents, sous les yeux de leurs enfants, sont menottés, privés de toute liberté de mouvement, et dans l'incapacité de prendre la moindre décision concernant la vie quotidienne de leurs enfants.

Les témoignages recueillis directement par les contrôleurs, et ceux, unanimes, des intervenants, des avocats, des médecins, des associations, montrent ce qui se joue dans l'esprit des enfants et de leurs parents et les traumatismes qui en découlent, très loin de l'intérêt supérieur de l'enfant évoqué dans les textes.

Ainsi, les contrôleurs du CGLPL ont-ils rencontré lors d'une enquête sur place un jeune couple de parents et son bébé de vingt-deux mois, au lendemain de leur refus d'embarquer. Interpellés alors qu'ils se présentaient à la gendarmerie dans le cadre d'une assignation à résidence, ils avaient été acheminés en voiture vers le CRA, où ils venaient de passer une nuit. Dans l'espace réservé aux familles, leur angoisse et leur agitation étaient évidentes. Leur inquiétude la plus grande concernait leur enfant : agité par le bruit, les appels incessants diffusés par les haut-parleurs, troublé par le séjour dans un environnement inconnu et hostile, il ne se comportait pas de façon habituelle. Les parents se disaient impuissants à le calmer et à le rassurer, et ce malgré la bienveillance des personnes qui les surveillaient, à l'évidence elles-mêmes mal à l'aise en présence d'un enfant retenu dans une atmosphère carcérale.

L'enfermement des enfants, même pour une courte durée, a nécessairement des conséquences négatives sur eux : plongés dans un univers quasi pénitentiaire, anxiogène, entourés de murs, de grilles et de barbelés, ils sont témoins de tous les actes de la vie du CRA : rendez-vous à l'infirmerie, violences, notification des décisions, transfert de personnes entravées ou menottées, etc. Il ressort des témoignages reçus que nombre des enfants exposés à un tel traitement ont ensuite nourri durablement des angoisses et subi des troubles du sommeil, du langage ou de l'alimentation.

Ce constat est également celui de la Cour européenne des droits de l'Homme, qui rappelle dans cinq arrêts (12) rendus le 12 juillet 2016, que si les conditions matérielles des CRA habilités à accueillir les familles sont correctes, ce type de structures a un effet anxiogène sur les enfants en bas âge : « *les contraintes inhérentes à un lieu privatif de liberté, particulièrement lourdes pour un jeune enfant, ainsi que les conditions d'organisation du centre avaient nécessairement eu un effet anxiogène sur l'enfant* » et que « *l'exposition à la souffrance morale et psychique de ses parents dans un lieu d'enfermement ne lui permettait pas de prendre la distance indispensable* ».

Dans son arrêt R.K. contre France du 12 juillet 2016, la Cour rappelle ainsi 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* ».

*
* *

Le CGLPL considère que l'enfermement d'enfants en centre de rétention est contraire à leurs droits fondamentaux ; le Défenseur des droits et la Commission nationale consultative des droits de l'homme partagent cette analyse (13). Pourtant, depuis 2015 cet enfermement est en constante augmentation et la loi de 2016, au motif d'en encadrer la pratique, ne fait que le renforcer.

Le CGLPL constate que le texte du projet de loi *pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, adopté en première lecture par l'assemblée nationale le 22 avril 2018, n'évoque nullement l'enfermement des enfants avec leurs parents en CRA. L'allongement de la durée de la rétention de quarante-cinq à quatre-vingt-dix jours, comme par ailleurs les dispositions concernant la réduction des délais en matière de demande d'asile pourront les concerner.

Au-delà des conditions matérielles d'hébergement dans les CRA habilités à recevoir des familles, qui se sont améliorées au fil des ans, c'est le principe même de l'enfermement des enfants que le CGLPL met en cause car il constitue une atteinte à leur intégrité psychique, quels que soient leur âge et la durée de l'enfermement.

Aussi, le CGLPL recommande que l'enfermement d'enfants soit interdit dans les CRA et *a fortiori* dans les LRA, seule la mesure d'assignation à résidence pouvant être mise en œuvre à l'égard des familles accompagnées d'enfants.

(1) Arrêt Popov du 19 janvier 2012.

(2) Rapport de la commission LIBE, paragraphe 62.

(3) Circulaire du ministre de l'intérieur du 6 juillet 2012 relative à la mise en œuvre de l'assignation à résidence prévue à l'article L. 561-2 du CESEDA.

(4) ASSFAM, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre de Malte France.

(5) Des arrêtés pris en application de l'article R. 553-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile définissent la liste des CRA « autorisés à accueillir des familles ». Lyon, Oissel, Marseille, Metz-Queuleu, Cornebarrieu, Nîmes, Saint-Jacques-de-la-Lande, Hendaye, Le Mesnil-Amelot 2, Mayotte ainsi que le site 2 de Lesquin sont autorisés à accueillir des familles. Ce qui représente donc 11 des 24 CRA.

(6) « [...] 6 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. [...] ».

(7) Décret n° 2016-1456 du 28 octobre 2016 pris pour l'application de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 et portant diverses dispositions relatives à l'entrée, au séjour et au travail des étrangers en France.

(8) Circulaire du ministre de l'intérieur du 2 novembre 2016 : « Application de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France - dispositions applicables à compter des 1^{er} novembre 2016 et 1^{er} janvier 2017 ».

(9) « La motivation de la décision doit caractériser les motifs de placement strictement définis par la loi, et la durée du placement en rétention doit dans tous les cas être la plus brève possible. Enfin, au-delà des normes spécifiques d'accueil des mineurs en CRA comme en LRA, les conditions de la rétention doivent être adaptées aux besoins particuliers de l'enfant concerné ».

(10) 23 familles au CRA du Mesnil-Amelot, 13 au CRA de Metz-Queuleu, 1 au CRA de Toulouse-Cornebarrieu (données au 30 avril 2018).

(11) Paris, Moselle et Doubs.

(12) *A.B. et autres c. France* (n° 11593/12), *R.M. et M. M. c. France* (n° 33201/11), *A.M. et autres c. France* (n° 24587/12), *R. K. c. France* (n° 68264/14) et *R.C. c. France* (n° 76491/14).

(13) Défenseur des droits, décision n° 2018-045 du 8 février 2018 ; CNCDH, avis du 1^{er} avril 2018 relatif à la privation de liberté des mineurs.