

**Audition par Florent Boudié, député sur la rétention administrative des familles avec enfant et des majeurs vulnérables**

Le placement en rétention d'enfants est un phénomène croissant en France. En 2017, le nombre d'enfants placés en rétention administrative en métropole a atteint le chiffre record de 305, soit presque autant en un an qu'entre 2012 et 2015. Ces chiffres ne comprenant cependant pas les enfants placés en zone d'attente ni la situation de Mayotte où 4285 enfants ont été enfermés en centre de rétention en 2016.

Le texte fixant les règles en matière de placement en rétention des mineurs est l'article L 551-1 du CESEDA qui a été modifié par la loi du 7 mars 2016 et celle du 10 septembre 2018.

L'article L 551-1 du CESEDA dispose que:

*« III bis. - L'étranger mineur de dix-huit ans ne peut faire l'objet d'une décision de placement en rétention. Il ne peut être retenu que s'il accompagne un étranger placé en rétention dans les conditions prévues au présent III bis.*

*Les I et II du présent article ne sont pas applicables 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° du présent III bis, 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 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 ;”*

Ce texte issu de la loi du 10 septembre 2018 modifie ce qui avait été fixé auparavant par la loi du 7 mars 2016 en ce sens qu'il indique désormais clairement qu'un étranger mineur de 18 ans ne peut faire l'objet d'une décision de placement en rétention.

Toutefois, les trois exceptions posées par le texte aboutissent de fait à ce que très régulièrement des mineurs, accompagnés d'adultes soient placés en rétention, alors que cette interdiction ne devrait souffrir d'aucune exception du point de vue du Syndicat de la magistrature. La troisième exception, visant finalement à faciliter l'exécution pratique de la mesure d'éloignement, apparaît la plus pernicieuse.

En effet, en pratique, le nombre d'enfants placés en rétention n'a cessé d'augmenter depuis 2013 et ce alors même que des instructions ont été adressées aux préfets aux fins de privilégier les assignations à résidence pour les familles parentes d'enfants mineurs.

Le fait de poser l'interdiction de placement en rétention des mineurs en y fixant immédiatement après de multiples exceptions fait ainsi perdre sa substance au principe de non placement en rétention.

Il apparaît donc nécessaire de réaffirmer l'interdiction du placement en centre de rétention des mineurs (I), principe rappelé à de multiples reprises par différentes institutions ainsi que par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme pour ensuite évoquer les alternatives possibles au placement en centre de rétention (II).

## l) La réaffirmation de l'opposition au placement des mineurs en rétention

Le Syndicat de la magistrature s'oppose fermement dans le principe au placement en rétention des mineurs.

Il rappelle que la France a été condamnée dès 2012, puis par la suite notamment à cinq reprises par la Cour européenne des droits de l'homme en juillet 2016 concernant la rétention des enfants avec leur famille.

Le Syndicat de la magistrature s'appuie - pour refuser le placement des mineurs en rétention - sur le fait que la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) du 20 novembre 1989 prévoit en son article 37 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 outre, il reprend à son compte cette opposition formulée par de nombreuses institutions que cela soit au niveau national ou international notamment :

- le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (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) ,
- le comité des droits de l'enfant des Nations Unies (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),
- l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (résolution 1810 (2011) et 2020 (2014), étude d'octobre 2017 *A study of immigration detention practices and the use of alternatives to immigration detention of children*) ,
- le Défenseur des droits (décision du 2018-045 du 8 février 2018 et avis 18-09 du 15 mars 2018)
- la Contrôleure générale des lieux de privations de liberté (lettre du 26 mars 2018 adressée à la Présidente de la commission des lois et avis du 9 mai 2018),
- la Commission nationale consultative des droits de l'homme (avis du 1er avril 2018)

Il convient à ce stade de rappeler que le placement en rétention signifie pour un enfant de voir sa liberté de mouvement réduite, non pas parce que ses parents ou lui auraient commis une infraction pénale mais parce que leur statut ne leur permet pas de rester sur le territoire français. Ni l'enfant ni ses parents n'ont commis de crime mais ces enfants se voient pourtant dénier plusieurs droits fondamentaux comme l'accès à la santé, à l'éducation et le droit de jouer. La pratique montre par ailleurs, comme le relève la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, que le placement en centre de rétention est plus souvent décidé pour faciliter la mise à exécution de la mesure d'éloignement, en gardant les familles à disposition, que sur la base du comportement des étrangers en question. Cela apparaît particulièrement flagrant lorsque l'on observe les disparités existant sur le territoire. En effet, certaines préfectures recourent très fréquemment au placement en rétention, alors que d'autres l'utilisent très peu, sans que cela ne paraisse avoir une incidence sur la réussite des mesures d'éloignement.

L'opposition du Syndicat de la magistrature est également motivée par le fait que le placement en rétention des mineurs est particulièrement choquant et traumatisant. Les enfants se trouvent en effet confrontés à un enfermement dans une zone fréquemment proche des aéroports donc bruyantes, dans des lieux qui ne leur sont pas adaptés, surveillés par des personnes en uniforme, ne bénéficiant pas de jeux ou d'activité pour leur âge ni de la nourriture adéquate.

Différentes études ont pu démontrer que même enfermés pour une période courte, les enfants peuvent subir des troubles divers : troubles anxieux dépressifs, troubles du sommeil, troubles du langage, troubles du développement faisant penser à un syndrome de stress post-traumatique. Ces troubles sont liés à l'enfermement en tant que tel, indépendamment des conditions matérielles d'accueil. Ainsi, le fait que les conditions matérielles se soient améliorées dans les centres de rétention accueillant les familles, le placement en rétention conserve des incidences importantes sur le développement des enfants. C'est ce qu'est venue rappeler la Cour européenne des droits de l'homme dans ses cinq arrêts du 12 juillet 2016 ayant abouti à une condamnation de la France.

Une mise en rétention même de courte durée est donc particulièrement préjudiciable pour les mineurs, de sorte que l'argument de la courte durée n'est pas recevable, la rétention étant fréquemment utilisée pour permettre le renvoi de la famille de façon effective et facilitée. En outre, la loi du 10

septembre 2018 est venue allonger la durée possible de la rétention jusqu'à 90 jours.

Par ailleurs, comme a pu le relever la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté dans son avis du 9 mai 2018, l'exercice de l'autorité parentale est fragilisé fortement durant le placement en rétention du fait que les enfants voient alors leurs parents menottés, privés de leur liberté de mouvement et dans l'incapacité de prendre des décisions à leur encontre.

En résumé, y compris pour de courtes durées, le placement en rétention des mineurs, même accompagnés de leurs parents n'est pas conforme à l'intérêt des enfants et ne doit pas être possible.

## **II) Les alternatives possibles au placement en rétention des mineurs**

Diverses solutions existent actuellement pour passer outre le placement en rétention des mineurs, sans pour autant aboutir à une séparation de l'enfant de ses parents, qui ne serait pas non plus conforme à son intérêt. Le syndicat de la magistrature souhaite s'attarder plus spécifiquement sur deux d'entre elles, qui semblent plus conformes aux droits de l'enfant que le placement en rétention de la famille mais nécessitent toutefois aussi des assouplissements et la fixation de certaines garanties

- les unités d'habitation ouvertes : ces unités ouvertes et non surveillées mises en place en Belgique (prenant la forme de studios, d'appartements ou de maisons en fonction de la composition familiale) accueillent des familles relevant de plusieurs situations (notamment les familles en situation irrégulière ou déboutées, les familles faisant l'objet d'un refus d'entrée à la frontière effectuant ou non une demande d'asile ou les familles en procédure 'Dublin').

Néanmoins, lorsqu'une famille est composée des deux parents, l'un d'entre eux doit toujours être présent dans la maison. Les familles sont suivies par un « coach du retour » (ou « agent de soutien ») qui assure la gestion pratique, l'installation des familles, l'entretien avec celles-ci à leur arrivée, mais également la préparation au retour - voire le transfert vers l'aéroport - et l'accompagnement à la réinstallation dans le pays d'origine.

Ces unités sont intéressantes en ce qu'elles permettent à l'enfant de rester avec un membre de sa famille dans un environnement ouvert, favorable à son développement.

Elles sont toutefois critiquables dans la pratique avec des difficultés de scolarisation effective des enfants ainsi que des difficultés d'accès aux loisirs, compte tenu de leur localisation. Il convient de veiller à ce que ces unités se situent dans des endroits accessibles en transport en commun ou à proximité de lieux de scolarité, quel que soit le niveau scolaire des enfants.

De la même manière, l'isolement des familles ne leur permet également pas de bénéficier de l'assistance juridique dont elles auraient besoin. Il est donc nécessaire de veiller à ce que les familles disposent d'une information suffisante à ce sujet et de possibilités d'accéder effectivement à cette assistance.

Enfin, l'accompagnement par des "coachs" pose question, ceux-ci étant chargés à la fois d'un travail social mais aussi d'un travail d'exécution de la mesure d'éloignement. Il apparaît nécessaire de clarifier ses missions, voire de les dissocier pour qu'un réel lien de confiance puisse s'instaurer avec les familles.

- l'assignation à résidence. Elle existe actuellement en droit français et peut être décidée pour une période de 45 jours renouvelables trois fois (pour les personnes en procédure Dublin) et jusqu'à un an pour les personnes dans l'impossibilité de quitter le territoire. La personne assignée n'est alors pas autorisée à quitter un territoire déterminé et doit se rendre périodiquement aux services de police ou de gendarmerie.

Permettant de maintenir l'unité familiale et préservant les enfants des impacts négatifs de l'enfermement, l'assignation à résidence peut présenter des intérêts. La contrôleure générale des lieux de privation de liberté préconise d'ailleurs qu'il s'agisse de la seule mesure pouvant être mise en œuvre à l'égard des familles accompagnées d'enfants.

Toutefois, il s'agit d'une mesure de contrôle, qui restreint la liberté d'aller et venir des personnes notamment lorsqu'elle s'accompagne de pointages très réguliers ainsi que d'une obligation de ne pas quitter le domicile. Cette restriction de la liberté d'aller et venir peut avoir un impact négatif direct sur le respect des droits des enfants, à commencer par le droit à l'éducation, les obligations de pointage n'étant pas toujours compatibles avec les horaires scolaires. Ces modalités fragilisent par ailleurs, l'exercice de la parentalité, empêchant parfois les parents d'accompagner les enfants à l'école ou limitant leur capacité réelle d'accéder à un travail.

En outre, il a pu être relevé des cas d'obligation de présentation au commissariat en compagnie des enfants, ce qui paraît extrêmement anxiogène et préjudiciable pour des enfants. Par ailleurs, l'assignation à résidence couplée au risque de l'interpellation lors du pointage peut être très angoissante pour des enfants, cette pratique devant être prohibée.

Il convient donc de ne pas recourir systématiquement à l'assignation à résidence et d'en assouplir les modalités d'exercice lorsqu'elle est prononcée à l'égard de familles avec enfants.

En conclusion, les alternatives à l'enfermement des enfants doivent être associées à des garanties strictes. Le Syndicat de la magistrature rejoint l'UNICEF et les recommandations du Comité des Droits de l'Enfant selon lequel les mesures prises à l'encontre des familles ne devraient supposer aucune forme de privation de liberté et être fondées sur une logique de soins et de protection et non de répression.

Elles devraient être axées sur l'aboutissement de la procédure dans l'intérêt supérieur de l'enfant et assurer toutes les conditions matérielles, sociales et affectives nécessaires pour garantir la protection complète des droits de l'enfant et permettre le développement global de l'enfant.

Ainsi, les unités d'habitations ouvertes couplées à un accompagnement social et éducatif global nous semblent à prioriser.

Cela nécessite cependant, une volonté forte et l'attribution de moyens financiers (qui seront dans tous les cas moins coûteux que ceux nécessaires au fonctionnement des centres de rétention) pour que leur fonctionnement soit respectueux de l'intérêt de l'enfant.