

Call for submissions on ending immigration detention of children and seeking adequate reception and care for them

Réponse de la CNCDH – 20 avril 2020

- 1. Please provide information on any legislation or policy that prohibits or restricts the use of immigration detention of children and their families in your country. Grateful if you could kindly submit the original text of the legislation or policy, accompanied by an English translation if it is in a language other than English, French or Spanish**

En droit français, depuis 2016¹, l'étranger mineur ne peut pas faire l'objet d'un placement en rétention, sauf s'il accompagne une personne en situation irrégulière placée en rétention conformément à l'article L 551-1 du code de l'entrée du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda)². Si la loi « asile et immigration du 10 septembre 2018 »³ a porté à 90 jours la durée maximale du placement, elle doit pour un mineur accompagnant un adulte, être la plus brève possible, d'une durée strictement nécessaire à l'organisation du départ et dans un lieu spécifiquement destiné à l'accueil des familles, comprenant par exemple, du matériel de puériculture et des espaces de jeux⁴.

S'agissant des mineurs non accompagnés, ils ne peuvent pas, en théorie, être placés en rétention administrative, dès lors qu'ils ne peuvent pas faire l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire et doivent être pris en charge par la protection de l'enfance. Toutefois, il arrive que des enfants se présentant comme mineurs isolés mais non reconnus comme tels par les services départementaux soient placés en rétention, alors qu'ils sont en attente de la décision judiciaire relative à l'évaluation de leur minorité.

La France a été condamnée six fois par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) pour l'enfermement de mineurs en centre de rétention administrative sur le fondement de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (traitements inhumains et dégradants). A la suite de la première condamnation en 2012⁵, la France a adopté une circulaire sur la mise en œuvre de l'assignation à résidence⁶ afin de réduire le recours à l'enfermement des mineurs, puis a modifié en 2016, sa législation afin que la rétention devienne l'exception. Le 12 juillet 2016, la France a de nouveau été condamnée par la Cour européenne dans cinq affaires⁷ concernant des griefs similaires

¹ Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

² article L 551-1 du Ceseda (voir annexe)

³ Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

⁴ Article R 555-3 du Ceseda

⁵ CEDH, *Popov c. France*, 19 janvier 2012 (n°[39472/07](#) et [39474/07](#))

⁶ Circulaire du 6 juillet 2012 sur la mise en œuvre de l'assignation à résidence prévue à l'article L.561-2 du CESEDA, en alternative au placement des familles en rétention administrative sur le fondement de l'article L.551-1 du même code (NOR INTK107283C).

⁷ CEDH, 12 juillet 2016, *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)

à ceux soulevés dans l'affaire de 2012. La Cour a constaté que si les conditions matérielles de certains centres étaient convenables, les conditions inhérentes à ce type de structures ont un effet anxiogène sur les enfants en bas âge et seul un placement de brève durée dans un centre de rétention adapté peut être compatible avec la Convention. Cependant, la réforme de 2016, loin de restreindre les pratiques préfectorales en la matière, s'est traduite par un recours accru à la rétention administrative pour les familles⁸.

Le 24 mars 2020, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants a publié un rapport au gouvernement français à la suite de sa visite effectuée en France en novembre 2018⁹ dans lequel il a relevé que les centres de rétention administratives habilités à recevoir des familles disposaient d'équipements à cet effet¹⁰. Le comité a toutefois encouragé les autorités françaises à poursuivre leurs efforts visant à éviter le placement en rétention administrative des mineurs ainsi que la séparation des familles, en privilégiant les mesures alternatives à la rétention.

2. Please provide information on existing non-custodial alternatives to immigration detention of children in your country (e.g. community-based reception solutions) and elaborate how these alternatives effectively enhance the protection of the rights of migrant children and their families

L'assignation à résidence :

Selon la convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)¹¹, l'emprisonnement ne peut être qu'une mesure de dernier ressort. La France s'est mise en conformité avec la convention en faisant primer l'assignation à résidence sur la rétention depuis 2016. En effet, lorsque l'étranger justifie être dans l'impossibilité de quitter le territoire français ou ne peut ni regagner son pays d'origine ni se rendre dans aucun autre pays, l'autorité administrative peut, jusqu'à ce qu'existe une perspective raisonnable d'exécution de son obligation, l'autoriser à se maintenir provisoirement sur le territoire français en l'assignant à résidence¹².

⁸ Voir notamment CNCDH, « *Avis sur la privation de liberté des mineurs* », adopté le 27 mars 2018, JORF n°0077 du 1 avril 2018, texte n°48 et les rapports annuels de la Cimade : <https://www.lacimade.org/publication/?type-publication=rappports-sur-la-retention-administrative>. En 2018, il y avait 1 429 enfants en centre de rétention administrative (métropole + Outre-Mer). En métropole, 114 familles accompagnées de 208 enfants ont été placées en rétention et 1221 enfermés à Mayotte, où les enfants sont parfois rattachés arbitrairement à des adultes qui ne sont pas des membres de leur famille. S'ajoutent à ce décompte les 513 enfants enfermés seuls ou avec leur famille entre les murs des zones d'attente aéroportuaires françaises. En 2018, 339 personnes âgées de 12 à 17 ans selon leurs déclarations ont été enfermées car l'administration les considérait comme majeures. Cela a notamment fait l'objet d'une décision du Défenseur des droits le 8 février 2018 (Décision n°2018-045).

⁹ Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 23 au 30 novembre 2018, lien au 31 mars 2020 : <https://www.coe.int/fr/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-publishes-report-on-france>.

¹⁰ Dans sa réponse, le gouvernement français a mentionné les équipements spécifiques mis en place dans les centres recevant des familles : aires de jeux, toboggans, balançoires, de jouets (puzzles, jeux de construction, poupées, etc.) et de livres.

¹¹ Article 37b de la CIDE

¹² articles L561-1 et L561-2 du Ceseda

Il existe deux types d'assignation à résidence : d'une part, l'assignation à résidence de longue durée¹³, d'une durée maximale de 6 mois renouvelable et celle de courte durée¹⁴, de 45 jours maximum renouvelable une fois. L'assignation à résidence peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif dont le délai d'introduction est de 48h pour l'assignation de courte durée et de 2 mois pour celle de longue durée.

La personne sous assignation à résidence doit respecter les obligations suivantes sous peine d'être pénalement sanctionnée¹⁵ : résider dans les lieux fixés par la décision, se présenter périodiquement à la police ou à la gendarmerie, se présenter, lorsque l'autorité administrative le demande, aux autorités consulaires, en vue de la délivrance d'un document de voyage... De plus, elle peut être tenue de remettre tout autre document d'identité à l'administration en échange d'un récépissé qui lui permettra de justifier de son identité, dans l'attente de son éloignement.

L'assignation à résidence est une mesure cruciale pour les familles puisqu'elle est censée leur être majoritairement appliquée. Toutefois, elle reste une mesure privative de liberté et peut notamment porter atteinte à la liberté d'aller et venir et à la dignité, selon les conditions de vie de la famille et de salubrité du logement. Elle peut également engendrer de nombreuses violations des droits économiques et sociaux (voir réponse question n°4).

Confier son enfant à un tiers : Les parents faisant l'objet d'une mesure de rétention peuvent décider de confier leurs enfants à un tiers digne de confiance le temps de leur placement. Cette alternative à la rétention des enfants est toutefois peu optimale. Ainsi, en Guyane, il a été fait état de cas d'éloignements de parents sans leurs enfants et de placements des enfants restés sur le territoire français à la protection de l'enfance.

3. Please provide information on any existing good practices or measures taken in your country to protect the human rights of migrant children and their families while their migration status is being resolved, including inter alia their rights to liberty, family life, health and education(e.g. by ensuring effective access to inter alia adequate reception, healthcare, education, legal advice, family reunion).

Le placement en rétention d'enfants avec leurs familles a fait l'objet de nombreux débats parlementaires lors du vote de la dernière loi relative à l'immigration du 10 septembre 2018¹⁶. Le gouvernement ayant finalement décidé de renvoyer le sujet à des débats parlementaires ultérieurs, des députés de la majorité ont annoncé, au mois de novembre 2019, le dépôt d'une proposition de loi aux fins, non d'interdire, mais de mieux encadrer le placement en rétention des familles avec enfants. Ainsi, la proposition de loi viserait à fixer un délai maximum de 48h pour la rétention des

¹³ selon l'article L561-1 du Ceseda, elle peut être prononcée à l'égard de l'étranger qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement (OQTF, remise à un autre État de l'UE, procédure Dublin, IRTF, ITF), et qui est dans l'impossibilité physique ou juridique de quitter la France dans de courts délais (par exemple en raison d'une maladie grave ou des risques encourus en cas de retour).

¹⁴ Selon l'article L 561-2 du Ceseda, Elle peut être prononcée à l'égard des étrangers qui font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) sans délai ou dont le délai de départ volontaire a expiré, ou une interdiction judiciaire du territoire (ITF). Cette assignation est alternative à la rétention administrative si l'étranger présente des garanties réelles de représentation (carte d'identité, passeport, justificatif de domicile) afin de prévenir tout risque de fuite, et que son éloignement peut raisonnablement avoir lieu à court terme. Elle est prononcée

¹⁵ article L 624-4 du ceseda : en cas de non respect des obligations la personne encourt une peine jusqu'à 3 ans d'emprisonnement

¹⁶ Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie

mineurs et faire intervenir le juge des libertés et de la détention 12h après le début du placement. Ces dispositions ne s'appliqueraient pas à Mayotte. S'il est nécessaire d'encadrer le placement en rétention des enfants, il est regrettable qu'aucune proposition ne soit faite en faveur d'une interdiction pure et simple de la rétention des enfants. En effet, en France métropolitaine, les familles avec enfants sont déjà, dans la plupart du temps, placées pour des durées qui n'excèdent pas 48h¹⁷. Or, le traumatisme lié à l'enfermement produit déjà des effets : impacts sur la santé, troubles du sommeil, de l'alimentation, stress post-traumatique... L'intervention du juge de la liberté et de la détention, une fois le placement exécuté, n'est donc pas une garantie suffisante. Une intervention du juge devrait, a minima, avoir lieu avant le placement. En outre, cette proposition de loi ne changerait rien à la pratique existant à Mayotte, territoire particulièrement touché par la rétention d'enfants¹⁸. Au surplus, aucune proposition n'est faite par rapport aux zones d'attente, qui permettent l'enfermement d'enfants, notamment de mineurs non accompagnés. Cependant, à ce jour, la proposition de loi n'a, semble-t-il, toujours pas été déposée.

S'agissant des mesures relatives aux droits économiques et sociaux des familles, il convient de distinguer deux situations :

Les familles ayant déposé une demande d'asile bénéficient en principe, une fois celle-ci enregistrée, des conditions matérielles d'accueil : droit à un hébergement, accès aux soins de santé, droit à l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA)¹⁹, droit à l'éducation et à la formation professionnelle... jusqu'à l'obtention du statut de réfugié. En pratique, de nombreuses difficultés persistent, notamment en matière d'hébergement : les dispositifs d'hébergement des demandeurs d'asile étant saturés, les familles sont souvent logées dans des hôtels, voire dans les services d'hébergement d'urgence²⁰. En matière d'éducation, les enfants d'un demandeur d'asile sont soumis à l'obligation de scolarisation à partir de l'âge de trois ans mais l'accès à la scolarité peut s'avérer difficile, en raison des nombreuses démarches administratives que doivent parfois effectuer les familles avant de pouvoir inscrire les enfants. Le secteur associatif et la société civile sont très actifs afin d'aider les familles en quête de protection internationale²¹.

S'agissant des familles en situation irrégulière, leur accès aux droits sociaux est plus limité. Elles peuvent bénéficier de l'aide médicale de l'État (AME), attribuée sous conditions de résidence stable et de ressources, pour une durée d'un an²². Elle est octroyée sans conditions aux mineurs dont les parents sont en situation irrégulière, même lorsque ces derniers ne bénéficient pas encore de l'AME ou que leur dossier a fait l'objet d'un refus. S'agissant de l'accès à l'éducation, les enfants en situation irrégulière y ont droit, peu importe leur situation administrative, conformément à la

¹⁷ En 2018, 87% des familles ont été enfermées 48h ou moins (source Cimade)

¹⁸ CNCDH, avis « Droits des étrangers et droit d'asile dans les outre-mer : Le cas de la Guyane et de Mayotte », adopté le 26 septembre 2017, JORF n°0276 du 26 novembre 2017, texte n° 41.

¹⁹ Voir à ce sujet CNCDH, *Déclaration relative à la nouvelle carte de paiement de l'allocation pour demandeur d'asile (carte ADA)*, adoptée le 28 janvier 2020, JORF n°0028 du 2 février 2020, texte n° 60.

²⁰ CNCDH, *Avis sur l'instruction ministérielle relative à la coopération entre les SIAO et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)*, adopté le 24 septembre 2019, JORF n°0237 du 11 octobre 2019, texte n° 77.

²¹ CNCDH, *avis sur la situation des personnes migrantes à la frontière franco-italienne : missions dans les Hautes-Alpes et les Alpes-Maritimes - mars-avril 2018* - adopté le 19 juin 2018, JORF n°0150 du 1 juillet 2018, texte n° 24 : A titre d'exemple, le réseau Welcome, a développé l'accueil de demandeurs d'asile chez des particuliers dans un cadre et pour une durée fixée à l'avance.

²² Voir la lettre de la CNCDH au Premier Ministre sur la réforme de l'AME : <https://www.cncdh.fr/fr/actualite/reforme-de-lame-le-pm-interpelle>

Convention internationale des droits de l'enfant, et les établissements scolaires sont tenus d'inscrire les enfants. Aucun hébergement n'est assuré aux enfants migrants avec leur famille, sauf l'hébergement d'urgence, ouvert à toutes les personnes qui en ont besoin.

4. Please indicate any challenges and/or obstacles in the development and/or implementation of non-custodial alternatives to immigration detention of children and their families

Bien que l'assignation à résidence soit présentée comme la mesure de droit commun, elle présente de nombreuses faiblesses attentatoires aux droits des personnes concernées²³. En effet, elle permet de maintenir une surveillance sur les personnes, les contrôles étant plus aisés dans les hôtels, centres d'accueil, campings... Les familles doivent pointer avec leurs enfants, ce qui permet de contrôler tous les membres de la famille et est très anxiogène pour les enfants. Paradoxalement, l'assignation à résidence offre moins de garanties en terme d'accès aux droits par rapport à la rétention, où les associations et avocats sont présents. En outre, les lieux d'assignation à résidence peuvent parfois être éloignés des agglomérations, rendant difficile la scolarisation des enfants, le pointage ou encore l'accès aux services de base, en cas d'urgence.

5. What support could other stakeholders (other than your Government) provide to strengthen the development and/or implementation of non-custodial alternatives to immigration detention of children and their families that enhance the protection of their rights?

En l'état, l'assignation à résidence telle qu'elle est mise en œuvre en France, crée des situations anxiogènes et non-respectueuses des droits fondamentaux de l'enfant. Il conviendrait de trouver des solutions, qui ne comprennent aucune privation de liberté ou d'accès aux droits et de réfléchir au développement de lieux d'accueil plus appropriés aux familles avec enfants, comme les logements familiaux, afin d'assurer un suivi personnalisé. Développer ce type de mesures en lien avec les associations et la société civile permettrait de mettre en place des mesures respectueuses de l'intérêt supérieur de l'enfant. Rappelant la nécessité d'un contrôle juridictionnel, la CNCDH appelle à mener une réflexion sur la place du juge et le moment de son intervention, qui pourrait être en amont du placement. Il serait intéressant de réfléchir à la mise en place de mécanismes de suivi indépendants des mesures mises en place, notamment par des organismes indépendants, tels que les institutions nationales des droits de l'homme.

²³ CNCDH, Avis sur le projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif » tel qu'adopté par le Conseil des ministres le 21 février 2018 – adopté le 2 mai 2018, JORF n°0105 du 6 mai 2018, texte n° 28