

## INTERDIRE L'ENFERMEMENT DES ENFANTS ET PROPOSER DES ALTERNATIVES CONFORMES AUX DROITS FONDAMENTAUX

18/04/2019

*Ce document a pour objectif de détailler les arguments en faveur de l'interdiction de l'enfermement administratif des enfants. Il dresse un état des lieux de l'ensemble des formes que prend l'enfermement des enfants migrants en France, aborde les impacts constatés sur les enfants, souligne les raisons qui doivent amener le législateur à l'interdire tout en abordant les garanties indispensables que doivent contenir les alternatives.*

### Les réalités de l'enfermement administratif des enfants migrants en France

---

En France, des enfants sont enfermés en raison de leur statut migratoire ou celui de leurs parents.

Les enfants en famille peuvent être placés en rétention parce que leurs parents font l'objet d'une procédure d'éloignement ou de transfert, la préfecture ayant estimé que les parents n'avaient pas le droit de rester en France. La rétention vise, pour la préfecture, à s'assurer que les parents sont renvoyés dans leurs pays d'origine ou dans un autre pays européen en vertu des accords européens dits de Dublin. Depuis l'adoption de la loi du 10 septembre 2018, la rétention peut durer jusqu'à 90 jours. Les associations intervenant en rétention constatent que plus de la moitié des personnes placées en rétention sont finalement libérées (57% en 2017) par un juge, par la préfecture, pour des raisons de santé, après l'obtention du statut de réfugié ou encore après expiration du délai légal.

Lorsqu'ils font l'objet d'un refus d'entrée aux frontières françaises, les familles avec enfants et les mineurs non accompagnés peuvent être placés en zone d'attente pour des durées allant jusque 20 jours. Les enfants (accompagnés ou non) y sont enfermés parce qu'ils sont démunis de documents leur permettant l'accès au territoire français (document de voyage, visa, hébergement, viatique suffisant, assurance, etc.), en raison d'une interdiction du territoire, en raison d'un risque de menace pour l'ordre public, en raison de leur demande d'admission au titre de l'asile ou, pour les mineurs étrangers en transit, parce que l'embarquement vers le pays de destination finale leur a été refusé ou qu'ils ont été refoulés vers la France par les autorités de ce pays.

Il faut ajouter les nombreux mineurs isolés qui se trouvent placés en rétention après une interpellation puis la contestation hâtive de leur minorité sur la base méthodes d'évaluation de l'âge aléatoires et peu fiables. Certains d'entre eux ont fait l'objet d'une décision départementale de non-admission au bénéfice de l'aide sociale à l'enfance qu'ils contestent en saisissant le juge des enfants, dont l'audience intervient souvent après plusieurs mois. Durant cette période ils se trouvent sans protection et sont susceptibles d'être interpellés et placés en rétention alors même qu'un juge des enfants est saisi de leur situation en matière d'assistance éducative et s'apprête à les recevoir en audience. On constate également la présence en rétention de mineurs

non accompagnés reconnus comme tels et confiés à l'aide sociale à l'enfance, dont la décision de placement en CRA est intervenue avant qu'ils n'avaient pu justifier de leur minorité et de leur prise en charge auprès de la préfecture et sans que cette dernière n'ait saisi le conseil départemental pour s'assurer du caractère réel de cette prise en charge.

### Le cas des familles « dublinées »

Le terme « Dublinés » désigne, dans le langage courant, les personnes pour lesquels s'applique la procédure Dublin telle que définie par le règlement de l'Union Européenne dit « Dublin III » du 26 juin 2013. Ce règlement prévoit notamment qu'un seul pays soit responsable de l'examen de la demande d'asile d'une personne qui la formule dans un Etat membre de l'Union Européenne ou dans un autre Etat appliquant le règlement (Suisse, Norvège, Liechtenstein, Islande).

Les personnes « Dublinées » sont donc des personnes qui demandent l'asile en France, mais pour lesquelles il a été décidé qu'un autre pays était responsable de leur demande. C'est aussi le cas des personnes qui sont en situation irrégulière en France mais qui ont formulé une demande d'asile dans un autre pays européen, ou encore des personnes qui souhaitent demander l'asile dans un autre pays européen où se trouvent des membres de leur famille.

En 2018, il y a eu 40 260 adultes et 5 500 enfants qui ont été « Dublinés », cela représente 36% des demandes d'asile.<sup>1</sup>

Le règlement fixe une liste de critères qui définissent, en fonction de la situation des personnes, l'Etat qui sera responsable de l'examen de la demande d'asile d'une personne (critères familiaux, délivrance de visa ou de titre de séjour préalable, entrée ou séjour irrégulier dans un autre pays ...) ou l'Etat chargé de sa reprise en charge lorsque la personne a déjà formulé une demande d'asile ailleurs.

Une fois la demande enregistrée, le préfet doit saisir les autorités de l'Etat requis qui doit accepter le transfert. Le demandeur se voit notifier une décision de transfert qui peut être accompagnée de mesures de surveillance (assignation à résidence, placement en rétention), notamment lorsque la préfecture estime que la personne présente un « risque de fuite ». Selon les associations le nombre de placements « en fuite », et donc de placements en rétention a considérablement augmenté, notamment parce que les contraintes liées aux assignations à résidence sont nombreuses et parfois difficile à respecter (pointages très réguliers au commissariat). La rétention est également possible depuis peu avant même qu'une décision préfectorale d'éloignement ait été prise, au cours de la procédure de détermination, pour permettre à l'administration d'examiner la possibilité d'éloigner les personnes vers un autre état.

Les associations<sup>2</sup> constatent une augmentation importante du nombre de personnes sous procédure Dublin et un taux de transfert effectif relativement faible. Ainsi, comme le montre la Cimade, « pour les dix premiers mois de 2018, 38 652 requêtes ont été transmises et 2 930 personnes ont été transférées (soit 12% des accords). »

---

<sup>1</sup> Dublinée vous avez dits dublinée ? Guide pratique et théorique du règlement Dublin, la Cimade

<sup>2</sup> ibid

En conséquence, de nombreuses familles sous procédure Dublin, sont assignées à résidence ou placées en rétention alors même qu'elles sont finalement autorisées à rester en France. De plus, la justice européenne a eu l'occasion de considérer à plusieurs reprises que les conditions d'accueil ou les défaillances systémiques dans le système d'asile dans certains Etats membres (dont la Grèce par exemple) ne permettait pas l'examen de la demande d'asile des personnes dans de bonnes conditions.

La grande majorité des familles placées en rétention en 2018 (58%) l'étaient parce qu'elles étaient visées par une mesure de transfert Dublin.

### Combien d'enfants sont concernés ?

En 2018, 208 enfants ont été placés en centre de rétention en métropole, soit 5 fois plus qu'en 2013. Cela correspond à 114 familles. Ils étaient 1221 à Mayotte. Les familles ont, pour la plupart, été enfermées dans les CRA de Metz-Queuleu (47,7% d'entre elles) et du Mesnil-Amelot (36,8%).

C'est la préfecture de la Moselle qui enferme le plus de familles en France (plus de 15%). En 2018, 51 familles ont été placées au CRA de Metz, ce qui correspond à 113 enfants. C'est le CRA où l'on trouve le plus de familles enfermées en France. 58,4% des enfants enfermés à Metz en 2018 avaient moins de 6 ans. La plupart restent moins de 24h, mais certaines sont restées enfermées jusqu'à 9 jours, alors même qu'un quart des familles sont finalement libérées, et que plus de 40% d'entre elles sont transférées vers un autre pays de l'UE.

La plupart des familles enfermées en 2018 était originaire d'Albanie (pour 23,7%) puis de Côte d'Ivoire (pour 8,8%). Près d'un quart d'entre elles provenaient d'Afrique du nord et sub-saharienne. Certains enfants somaliens, yéménites, irakiens et même syriens ont été enfermés en 2018. Les enfants en rétention sont particulièrement jeunes : en 2018 on comptait 24,2% d'enfants de moins de 2 ans, 36,1% d'enfants de 2 à 6 ans et 25,8 % d'enfants de 7 à 12 ans. En 2018, sur l'ensemble des familles enfermées, plus de 43% ont été finalement libérées (par le juge, suite à une suspension de la mesure par la CEDH, par la préfecture, pour des raisons de santé ou parce qu'elles avaient finalement obtenu le statut de réfugié).

En 2018, selon les statistiques de la Police aux Frontières<sup>3</sup> il y avait 513 mineurs enfermés dans la seule zone d'attente de Roissy, dont 134 mineurs non accompagnés et 379 mineurs en famille. 50 examens médicaux de détermination de l'âge ont été réalisés.

Nous n'avons pas de chiffres précis du nombre d'enfants assignés à résidence, mais alors qu'on comptait 373 mesures d'assignation à résidence en 2011, il y en avait 8791 en 2017.

---

<sup>3</sup> Recueillies par l'Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers.

## Mettre un terme à l'enfermement des enfants migrants en France

---

### Une pratique strictement contraire à l'intérêt supérieur des enfants.

La Convention Internationale des Droits de l'Enfant prévoit 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.* » Or le Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies, organe de contrôle et de mise en œuvre de la Convention, a eu l'occasion d'affirmer à plusieurs reprises que la détention d'un enfant au motif du statut migratoire de ses parents constitue une violation des droits de l'enfant et est contraire au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>4</sup>. Dans ce contexte, le Comité a affirmé de manière répétée que les enfants ne devraient jamais être détenus pour des raisons liées au statut migratoire de leurs parents et que les États devraient mettre fin rapidement et sans délai à la détention des enfants pour des motifs d'immigration en vue d'éradiquer cette pratique<sup>5</sup>.

En application de ces principes, le 25 septembre 2018, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a ordonné la libération de la famille serbe retenue au centre 127 bis en Belgique<sup>6</sup>. Le Comité a suivi en cela l'argumentation de la famille selon laquelle la détention des enfants leur cause un grave préjudice, entraîne des conséquences irréversibles sur le développement physique et psychique des enfants et est contraire à l'intérêt supérieur de ces enfants<sup>7</sup>.

### L'enfermement a des impacts désastreux sur les enfants.

Les conditions dans lesquelles les enfants en famille sont retenus ont de graves conséquences sur leur état de santé : repli sur soi, refus de s'alimenter, insomnies, stress et symptômes pouvant s'apparenter à du stress post-traumatique<sup>8</sup>. Les enfants y sont potentiellement confrontés à des événements traumatisants (automutilations, suicides, tentatives de suicide, éloignements sous contrainte), et évoluent dans un

---

<sup>4</sup> Voir le rapport du Comité des droits de l'enfant sur la journée de débat général de 2012, par. 78. Voir aussi les Principes de base et lignes directrices des Nations Unies sur les voies et procédures permettant aux personnes privées de liberté d'introduire un recours devant un tribunal (A/HRC/30/37, annexe), en particulier le principe 21, par. 46, et la ligne directrice 21.

<sup>5</sup> Voir Observation générale conjointe no 4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et no 23 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour- par. 5

<sup>6</sup> Le Comité peut être saisi lorsque des violations de droits protégés par la CIDE sont invoquées et si les procédures internes devant les juridictions nationales ont été épuisées. Dans le cadre de cette procédure de plaintes individuelles, le Comité, avant de prendre une décision sur le fond, a la possibilité de prendre des mesures provisoires « qui s'avèrent nécessaires dans des circonstances exceptionnelles pour éviter qu'un préjudice irréparable ne soit causé à la victime ou aux victimes des violations alléguées ».

<sup>7</sup> Voir Communiqué de Presse de DEI-Belgique : Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies ordonne la libération de la famille serbe. 25 septembre 2018

<sup>8</sup> Ces symptômes apparaissent même lorsque les enfants font l'expérience de l'enfermement pour des courtes périodes, comme le montre de nombreuses études, voir à cet égard Farmer, A. (2013). 'Impact of immigration detention on children, Forced Migration Review; Kronick, R., Rousseau, C., Cleveland, J. (2015) 'Asylum seeking children's experiences of detention in Canada: A qualitative study, in The American Journal of Orthopsychiatry; Australian Human Rights Commission (2014) The Forgotten Children: National Inquiry into Children in Immigration Detention.

environnement carcéral matérialisé par une présence policière constante, les appels réguliers aux haut-parleurs, les grillages, les barbelés et le bruit des verrous.

Le Comité rappelait en 2017 le préjudice inhérent à toute privation de liberté et les effets néfastes que la détention liée à l'immigration peut avoir sur la santé physique et mentale des enfants et sur leur développement, même lorsqu'ils sont détenus pour une courte période ou avec leur famille<sup>9</sup>. Le Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants a affirmé quant à lui que « *dans le contexte de la répression administrative de l'immigration [...] la privation de liberté des enfants fondée sur le statut migratoire de leurs parents n'est jamais dans l'intérêt supérieur de l'enfant, ne répond pas à une nécessité, devient excessivement disproportionnée et peut constituer un traitement cruel, inhumain ou dégradant des enfants migrants.* »<sup>10</sup> Les mêmes arguments ont motivé la décision de la Cour Européenne Des Droits de l'Homme qui a condamné par six fois la France, qualifiant la privation de liberté de mineurs étrangers comme constitutive de « *traitements inhumains et dégradants* »<sup>11</sup>.

Ces impacts extrêmement dommageables pour le développement des enfants occupent peu importe la durée de l'enfermement et même lorsque les centres de rétention sont dits aménagés ou adaptés. Le Commissaire Européen aux Droits de l'Homme l'a clairement signifié en rappelant que les espaces aménagés pour les familles en rétention ne sont pas un substitut acceptable.<sup>12</sup>

Même si 98 familles sont restées enfermées 48h ou moins en rétention en 2018, 13 familles ont été enfermées de 3 à 10 jours et 2 familles sont restées de 11 à 20 jours.

### La nécessité de ne pas séparer les membres d'une même famille n'est pas un motif justifiant valablement la privation de liberté d'un enfant.

C'est ce que rappelait le Comité des Droits de l'Enfant en 2017<sup>13</sup>. Selon lui, lorsqu'il est dans l'intérêt supérieur de l'enfant que les membres de la famille restent ensemble, l'exigence impérative de ne pas priver l'enfant de liberté s'étend aux parents de l'enfant et nécessite que les autorités optent pour des solutions non privatives de liberté pour toute la famille. C'est également ce qu'affirmait en 2015 Juan Mendez, rapporteur spécial de l'ONU sur la torture et autres traitements inhumains et dégradants, lorsqu'il évoquait le fait que « *placer des familles en rétention au motif de conserver l'unité familiale n'est pas une pratique légitime* »<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Voir Observation générale n°23 du Comité des Droits de l'Enfant (2017), *op.cit*

<sup>10</sup> Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez, Human Rights Council, Assemblée générale des nations Unies, 5 mars 2015

<sup>11</sup> Voir CEDH, 19 janvier 2012, Popov contre France (n°39472/07 et 39474/07) ; CEDH, 12 juillet 2016, A.B et autres contre France (n°11593/12) ; CEDH, 12 juillet 2016, R.C. et V.C contre France (n°76491/14) ; CEDH, 12 juillet 2016, R.K. et autres contre France (n°68264/14) ; CEDH, 12 juillet 2016, R.M et autres contre France (n°33201/11) ; CEDH, 12 juillet 2016, A.M et autres contre France (n°24587/12)

<sup>12</sup> "Human rights comment : high time for states to invest in alternatives to migrant detention", The Commissioner's Human Rights Comments, Strasbourg 31/01/2017

<sup>13</sup> Voir Observation générale n°23 du Comité des Droits de l'Enfant (2017), *op.cit*

<sup>14</sup> Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez, Human Rights Council, Assemblée générale des nations Unies, 5 mars 2015

## Le principe du « dernier recours » n'est ni applicable, ni appliqué.

L'article 37b de la CIDE dispose que les Etats doivent veiller à ce que « *nul enfant ne soit 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.* » C'est sur cette base, et pour mettre le droit interne en conformité avec les exigences de la directive retour (2008) que la loi du 7 mars 2016 a fait de l'assignation à résidence la mesure de droit commun en matière de privation de liberté des étrangers en instance d'expulsion, devant être privilégiée en droit et en fait sur la rétention. C'est également ce principe qui a guidé le législateur lorsqu'il a rendu possible la rétention de l'étranger dans les 48h précédant le départ programmé en vue de « *préserver l'intéressé et le mineur qui l'accompagne des contraintes liées aux nécessités de transfert* ».

Or, cette interprétation du principe général établi par l'article 37b de la CIDE est contraire à ce que le Comité des Droits de l'Enfant recommande qui rappelle que les infractions concernant une entrée ou un séjour irréguliers ne peuvent en aucune circonstance avoir des conséquences similaires à celles découlant de la commission d'un crime. Il réaffirme par là même que par conséquent, « *la possibilité de placer des enfants en détention en tant que mesure de dernier ressort, qui peut s'appliquer dans des contextes tels que la justice pénale des mineurs, n'est pas applicable dans les procédures relatives à l'immigration parce qu'elle entrerait en conflit avec le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et avec le droit au développement* »<sup>15</sup>.

Enfin, on constate que malgré la disposition française selon laquelle la rétention doit constituer une mesure de dernier recours, le nombre de placement en rétention n'a pas diminué pour autant et le nombre de mesures d'assignations à résidence a considérablement augmenté dans le même temps : il y a eu 373 mesures d'assignation à résidence en 2011, 2998 en 2014, 4687 en 2016 pour atteindre 8791 en 2017.

S'agissant des familles, certaines préfectures recourent massivement à leur placement en rétention, notamment la Moselle, Paris, le Doubs et la Meurthe et Moselle qui totalisent à elles quatre 55,2% des placements de famille en rétention en 2018.

## L'idée d'un « appel d'air » ne saurait justifier l'enfermement.

L'idée de « l'appel d'air » n'est fondée sur aucune réalité objective. Cette notion repose sur le principe qu'un Etat disposant d'une politique migratoire moins répressive, plus ouverte ou encore proposant un niveau de prestations sociales plus élevé attire davantage de migrants. Or, on sait aujourd'hui que les politiques publiques des pays d'accueil ne sont que peu prises en considération dans les projets migratoires des personnes migrantes et que le choix repose davantage sur la présence de membres de la famille, la langue parlée ou les traditions migratoires. En tout état de cause, les raisons qui déterminent la migration sont nombreuses et souvent cumulatives<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Voir Observation générale n°23 du Comité des Droits de l'Enfant (2017), *op.cit*

<sup>16</sup> Etienne Piguet, les théories des migrations, synthèse de la prise de décision individuelle. Revue Européenne des Migrations Internationales, vol°29, n°3, 2013.

Cette théorie ignore également le caractère forcé de la migration des personnes craignant avec raison d'être persécutés du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un certain groupe social ou de leur opinions politiques, qui fuient leur pays et qui ne peuvent, ou, du fait de cette crainte, ne veulent se réclamer de la protection de ce pays. De façon très pragmatique, aucune étude empirique fiable ne permet de confirmer l'hypothèse selon laquelle la menace de la rétention dissuade l'immigration irrégulière.<sup>17</sup> Au contraire, alors que l'utilisation de la rétention a augmenté à l'échelle mondiale, les migrations internationales sont restées au même niveau, voire ont augmenté.

## La nécessité de trouver une alternative conforme aux droits des enfants

---

Selon le Comité des Droits de l'Enfant, les États doivent adopter des solutions tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant et du droit de l'enfant à la liberté et à la vie de famille. Au moyen de lois, de politiques et de pratiques, l'Etat doit permettre à l'enfant de rester avec les membres de sa famille ou ses tuteurs dans des cadres communautaires et non privatifs de liberté, le temps que son statut migratoire soit réglé et que son intérêt supérieur soit évalué, ainsi qu'avant tout renvoi.<sup>18</sup> L'objectif de ce document est d'analyser ce qui est mis en œuvre actuellement en matière d'alternatives à la rétention sous le prisme des droits fondamentaux des enfants, d'observer les dispositifs proposés par nos voisins européens et de proposer des garanties indispensables à mettre en œuvre pour que les alternatives soient conformes aux droits fondamentaux des enfants.

### L'exploration d'autres dispositifs : l'exemple des 'Maisons de retour' belges.

Les nombreuses publications relatives aux pratiques des Etats<sup>19</sup> montrent qu'il n'y a aujourd'hui aucun 'pays modèles' ni dans le monde, ni en Europe et qu'aucune solution sur mesure et opérationnelle n'est susceptible d'inspirer le législateur dans l'élaboration d'une alternative conforme en tous points aux droits fondamentaux des enfants. Aujourd'hui, même si un certain nombre d'Etats a inscrit dans sa législation nationale l'interdiction de la rétention des enfants<sup>20</sup>, les alternatives (prévues par les législations nationales ou mises en œuvre en pratique) ne sont pas de nature à garantir effectivement l'exercice des droits des enfants.

L'une des tentatives pour mettre fin à l'enfermement administratif des familles peut être trouvée en Belgique avec l'exemple des 'maisons de retour', dites aussi 'unités d'habitation ouvertes'. Lancées en 2008, suite notamment aux condamnations de la Belgique par la CEDH, ces unités ouvertes et non surveillées (prenant la

---

<sup>17</sup> Edwards, Alice, 'Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Asylum-Seekers, Stateless Persons, and Other Migrants', Legal and Protection Policy Research Series, UNHCR, Geneva, 2011.

<sup>18</sup> Voir Observation générale n°23 du Comité des Droits de l'Enfant (2017), *op.cit*

<sup>19</sup> Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures, European Union Agency for Fundamental Rights; Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées du Conseil de l'Europe : « Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants » 15 septembre 2014 ; Conseil de l'Europe, 2017, End Immigration Detention of Children, « A study of immigration detention practices and the use of alternatives to immigration detention of children » ; Global Detention Project, Country report : immigration detention in Ireland, will better detention mean more detention ? 2018 ; International Detention Coalition, « there are alternatives : a handbook for preventing unnecessary immigration detention, 2011.

<sup>20</sup> C'est le cas de l'Irlande, du Panama, du Japon, du Gabon, de Taïwan ou encore du Mexique

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, 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 dispositifs, en ce qu'ils maintiennent l'unité familiale, sont plus favorables que l'enfermement mais les conditions dans lesquelles ils ont été mis en œuvre en pratique n'ont pas permis de garantir la dignité et les droits des enfants concernés. Selon le Ciré, « *ce dispositif ne garantit pas le respect de la dignité des familles tant l'accompagnement qu'elles reçoivent peut s'avérer insuffisant (à cause de l'inexistence de personnels spécialisés ou d'une carence de personnel effectif) au regard de la vulnérabilité que présentent la plupart des personnes qui y sont placées (stress, dépression, accès limité à l'éducation, etc.)* »<sup>21</sup>. L'UNICEF<sup>22</sup> a constaté que malgré l'ambition affichée, 'les maisons de retour' ne permettaient pas l'intégration réelle des personnes dans la communauté locale : elles sont situées dans des villages ruraux, peu desservis par les transports en commun et souvent éloignés des proches et du réseau social des familles concernées. L'effectivité du droit à l'éducation pour les enfants des familles concernées est en outre largement compromise (en 2014 seuls 59 des 429 enfants présents dans ces unités étaient scolarisés), ce qui s'explique par plusieurs raisons : il existe peu d'établissements et de classes adaptées pour élèves allophones dans le milieu rural, les 'coachs' n'accompagnent pas les familles aux démarches de scolarisation et certains établissements refusent l'inscription des élèves présents pour des durées inférieures à 5 mois. L'accès aux loisirs l'est tout autant puisque l'UNICEF a constaté qu'aucune activité n'était organisée et qu'aucune connexion internet, télévision ou aire de jeux n'était à disposition. L'UNICEF a constaté également que l'accompagnement social par les 'coachs' était largement sous-dimensionné et se réduisait à l'essentiel et qu'une confusion dans leur rôle (chargés tant du travail social que du contrôle de l'exécution de la mesure d'éloignement) nuisait inévitablement à la relation de confiance nouée avec les familles. Enfin, l'assistance juridique des familles n'est pas garantie de manière optimale et bien que ces dernières soient informées des procédures et disposent des adresses des associations spécialisées, leur isolement et l'absence de déplacement à domicile des avocats ne leur permet pas de concrétiser efficacement le soutien juridique auquel ils ont le droit.

### L'alternative existante en l'état du droit : l'assignation à résidence.

En France, l'unique alternative à la rétention envisagée en l'état du droit est l'assignation à résidence. Tout comme le placement en rétention, cette pratique a connu une forte augmentation ces dernières années. On comptait 373 mesures en 2011, il y en a eu 8791 en 2017. Elle constitue une mesure moins coercitive que la rétention car elle permet de préserver l'unité familiale et qu'elle protège les enfants des impacts négatifs de l'enfermement. Telle qu'elle est appliquée aujourd'hui, elle n'en demeure pas moins une mesure de contrôle, qui restreint la liberté d'aller et venir et qui a des impacts sur les enfants.

<sup>21</sup> Ciré, « détention des enfants en centre fermé : l'inadmissible retour en arrière », août 2017

<sup>22</sup> Via la plateforme Mineurs en Exil : « détention des enfants en famille en Belgique : analyse de la théorie et de la pratique », décembre 2015



Les personnes concernées peuvent être assignées à résidence pour 45 jours renouvelables une fois (pour l'exécution d'une mesure d'éloignement), renouvelables trois fois (pour les personnes en procédure 'Dublin') et jusqu'à un an pour les personnes dans l'impossibilité de quitter le territoire français. Les mesures peuvent être associées à une obligation de remettre son passeport ou son document d'identité. L'assignation est généralement assortie d'une obligation de ne pas quitter un périmètre prédéterminé (qui peut être celui d'une commune ou d'un département). La personne assignée à résidence doit en outre se présenter périodiquement aux services de police ou de gendarmerie. La mesure peut également être assortie d'une obligation de ne pas quitter le domicile.

Les lieux d'assignation à résidence ne sont pas toujours adaptés et les familles peuvent être assignées dans des lieux éloignés, loin des centres de vie, des écoles et des services. Le Défenseur des droits a constaté que certains arrêtés imposaient aux parents assignés à résidence de se rendre avec leurs enfants au commissariat, parfois plusieurs fois par semaine et sans prise en compte des horaires scolaires. Il arrive que lors de ces pointages, les personnes sont directement conduites à l'aéroport sans information préalable et sans sommation en vue d'exécuter leur expulsion immédiate.

L'assignation génère inévitablement une situation d'incertitude qui est de nature à avoir des effets extrêmement anxiogènes sur les enfants. Ce sentiment est renforcé par les pratiques d'interpellation au domicile des personnes ou dans les centres d'hébergement de façon illégale. Selon le Défenseur des droits, ce sentiment de très grande insécurité « *pousse certaines familles à élaborer des 'stratégies' de contournement en cachant leurs enfants chez des amis, des voisins, afin d'éviter un éloignement inopiné. Et c'est à cette même stratégie que les préfetures répondent en obligeant les enfants à se rendre au commissariat avec leurs parents, l'éloignement pouvant alors être exécuté à ce moment précis puisque la famille est réunie.* »

En outre, l'UNICEF considère que l'obligation de demeurer à domicile durant des plages horaires (pouvant aller jusque 3h par jour) constitue une mesure privative de liberté pouvant nuire à l'exercice de la parentalité, et qui limite la capacité des parents à accéder au travail et favorisera en conséquence la précarité et la situation d'exclusion des familles. UNICEF-France alerte enfin sur les pratiques consistant à interpellier les familles en vue de leur éloignement immédiat ou leur placement en rétention lors du pointage ou à domicile, sans autorisation spéciale du juge et sans sommation, mais aussi contre la pratique consistant à contraindre les enfants à accompagner leurs parents lors du pointage.

UNICEF France recommande que l'assignation à résidence soit associée à des garanties strictes soumises à un contrôle extérieur et indépendant. Ces garanties et ce contrôle doivent porter sur l'exercice effectif de l'ensemble des droits fondamentaux des enfants (droit au développement, droit à l'éducation, à la santé...) ainsi que sur le respect des droits garantis aux parents visés par la mesure d'éloignement (droit au recours, assistance juridique, délai de prévenance avant l'éloignement...). Les enfants, en respect du droit à l'information doivent également bénéficier d'une information adaptée, dans une langue qu'ils comprennent sur les ressorts et les modalités de la mesure qui vise leurs parents. UNICEF France n'est donc pas favorable à la généralisation de l'assignation à résidence telle qu'elle est menée aujourd'hui.

## Les alternatives proposées devraient être associées à des garanties essentielles

L'UNICEF recommande que toutes les alternatives trouvées à l'enfermement des enfants soient associées à des garanties strictes et soumises à un contrôle extérieur et indépendant effectif. L'UNICEF rejoint 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 devraient 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<sup>23</sup>.

Des organismes publics indépendants ainsi que des organisations de la société civile devraient être capables d'assurer un suivi régulier de la mise en œuvre des alternatives, tant à une échelle globale qu'à l'échelle individuelle. Les associations chargées d'assister juridiquement les parents pourraient également s'assurer que les droits des enfants sont respectés et en référer auprès de la juridiction compétente.

Selon le Comité des Droits de l'Enfant, « *les ressources consacrées à la rétention devraient être réaffectées à des solutions non privatives de liberté mises en œuvre par des acteurs compétents de la protection de l'enfance qui s'occupent de l'enfant et, s'il y a lieu, de sa famille* ».

Enfin, les familles doivent bénéficier d'une information adaptée, dans une langue qu'elles comprennent, tout au long de la procédure. Cette information doit être diffusée aux enfants de manière claire et adaptée conformément à l'article 12 de la CIDE.

---

<sup>23</sup> Voir Observation générale n°23 du Comité des Droits de l'Enfant (2017), *op.cit*