

COMMISSION NATIONALE DE DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ

Saisine n°2009-43

AVIS ET RECOMMANDATIONS

de la **Commission nationale de déontologie de la sécurité**

à la suite de sa saisine, le 17 mars 2009,
par Mme Dominique VERSINI, Défenseure des enfants

La Commission nationale de déontologie de la sécurité a été saisie, le 17 mars 2009, par Mme Dominique VERSINI, Défenseure des enfants, des conditions de placement en rétention administrative de M. et Mme D.H., accompagnés de leurs enfants, au centre de rétention administrative de Lyon Saint-Exupéry, le 12 février 2009.

La Commission a pris connaissance de la procédure administrative.

Elle a entendu Mme C.B., membre permanente de la Cimade, ainsi que MM. J-M.S., major, chef adjoint du centre de rétention administrative de Lyon et A.S., capitaine de police.

> LES FAITS

M. D.H., de nationalité kosovare, est entré en France avec son épouse et ses trois enfants âgés respectivement de 3, 7 et 10 ans, afin d'y solliciter l'asile. La demande de l'intéressé, qui avait transité par la Hongrie pour se rendre en France, a été suspendue durant la procédure de détermination de sa demande d'asile, conformément à la réglementation européenne relative à l'asile (Règlement CE n° 343/2003 du 18 février 2003).

Après que les autorités hongroises ont accepté la réadmission des intéressés, le préfet de l'Isère a convoqué M. D.H. et sa famille le 12 février 2009 à 9h00, aux services de la préfecture de l'Isère, afin de lui notifier, ainsi qu'à son épouse, un arrêté ordonnant leur remise aux autorités hongroises assorti d'une décision de placement en rétention administrative.

Les intéressés ont été interpellés sur le champ. Les arrêtés afférents leur ont été notifiés par le truchement d'un interprète et ils ont été conduits au centre de rétention administrative de Lyon Saint-Exupéry, où ils sont arrivés à 10h50.

A son arrivée, la famille a été conduite directement dans une chambre dont la porte était fermée à clé. Cette mesure les empêchait de circuler librement mais elle était destinée à protéger des enfants en bas-âge du contact avec des individus dangereux dans le centre de rétention. Les époux H. disposaient d'un interrupteur-alarme relié au poste de garde.

Selon Mlle C.B., membre permanente de la Cimade, la présence de cette famille n'a pas été immédiatement portée à la connaissance des membres de l'association. Lorsqu'ils l'ont apprise, à 18h45, ils ont alors procédé à un entretien avec la famille, lequel s'est déroulé

pendant la période du dîner. M. D.H., à qui les plateaux repas avaient été remis, aurait été dans l'impossibilité de faire réchauffer les plats à l'issue de l'entretien en raison de la fermeture des cuisines. Compte tenu de l'heure tardive de cet entretien, la Cimade a été dans l'impossibilité d'envisager sérieusement l'exercice des voies de recours contre les décisions d'éloignement.

La famille a quitté le centre à 1h30 du matin pour être embarquée à destination de Budapest. La famille D.H. a été effectivement éloignée, raison pour laquelle la Commission n'a pu entendre les intéressés.

> AVIS

Sur les conditions d'interpellation et de notification de placement en rétention administrative :

Les époux H. ont été convoqués à la préfecture de l'Isère en vue de l'exécution de leur remise aux autorités hongroises.

Selon les termes du procès-verbal établi par le capitaine A.S., les époux étaient en infraction à la législation sur les étrangers à leur arrivée à 9h00, ce qui a justifié leur interpellation. Dans le même temps, la décision de les placer en rétention administrative leur était notifiée.

A cet égard, la Commission rappelle que les demandeurs d'asile faisant l'objet d'une procédure de détermination de l'Etat responsable de l'examen de cette demande d'asile, en application du Règlement CE n° 343/2003 du 18 février 2003, dit Dublin II, ne peuvent pas être considérés comme étant en infraction à la législation sur les étrangers tant qu'un arrêté préfectoral ordonnant leur remise aux autorités de cet Etat, en application de l'article L. 531-2 al. 1^{er} du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), ne leur a pas été régulièrement notifié par l'autorité administrative. Ils ne peuvent dès lors être interpellés au motif qu'ils seraient en infraction à la législation sur les étrangers.

C'est donc à tort que le capitaine A.S. a indiqué, dans son procès-verbal de saisine, d'interpellation et de placement en rétention administrative, que les intéressés étaient « en infraction à la législation sur les étrangers conformément aux éléments fournis par la préfecture de l'Isère et détaillés dans les documents joints au dossier ».

Toutefois, cette circonstance, en l'espèce, n'a pas fait grief aux intéressés, qui ont reçu notification de la décision de remise aux autorités hongroises et de la décision de placement en rétention administrative concomitamment à leur « interpellation ».

En revanche, la procédure de notification du placement en rétention administrative est irrégulière. En effet, l'article R. 551-4 al. 2 du CESEDA dispose que : « Quel que soit le lieu de rétention dans lequel l'étranger est placé, un procès-verbal de la procédure de notification des droits en rétention est établi. Il est signé par l'intéressé, qui en reçoit un exemplaire, le fonctionnaire qui en est l'auteur et, le cas échéant, l'interprète. Ces références sont portées sur le registre mentionné à l'article L. 553-1 ».

Le procès-verbal établi par le capitaine A.S. n'a pas été présenté à la signature des époux H. Le fonctionnaire de police a soutenu devant la Commission que, s'agissant d'un procès-verbal d'interpellation, il n'avait pas à être émargé par les intéressés. Toutefois, la Commission constate que ce procès-verbal constitue celui exigé par l'article R. 551-4 du code précité, dès lors que la mention « notification maintien administratif » y est portée en marge et qu'il y est expressément indiqué, dans celui concernant Mme S.H., « Notifions à S.H. qu'elle est placée en maintien administratif ce jour à compter de 9h00 », et dans celui

concernant M. D.H. « Notifions à D.H. qu'il est placé en maintien administratif ce jour à compter de 9h00 ». Ces deux procès-verbaux devaient donc être présentés à la signature des époux H. pour être réguliers.

En outre, à leur arrivée au centre de rétention, aucun procès-verbal n'a été dressé. Seuls les formulaires relatifs à l'exercice des droits leur ont été notifiés, lesquels ne peuvent se substituer à l'établissement d'un procès-verbal au sens des dispositions précitées.

Enfin, il ressort des pièces du dossier que, dès leur arrivée, les époux H. ont été informés qu'ils disposaient de la possibilité de déposer une demande d'asile dans un délai de cinq jours. Or, les intéressés étaient renvoyés en Hongrie en raison précisément de la responsabilité de cet Etat quant à l'examen de cette demande.

Cette notification révèle un dysfonctionnement du service, dès lors que les actes présentés aux intéressés ne correspondaient nullement à leur situation et étaient même de nature à introduire une certaine confusion dans leur esprit.

Ainsi, les conditions de notification du placement en rétention administrative sont manifestement irrégulières et de nature à caractériser un manquement aux règles de déontologie de la part des fonctionnaires qui ont procédé à la rédaction et à la notification desdits actes, par le manque de rigueur qu'elles révèlent.

Sur les conditions du maintien en rétention administrative :

A titre liminaire, la Commission rappelle que, conformément à sa position constante, elle désapprouve le placement en rétention administrative des enfants, lequel méconnaît gravement leur intérêt supérieur qui, au sens de l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant, doit être une considération primordiale (dans ce sens, cf. avis n°2007-121, rapport 2008).

En l'espèce, cette analyse est confirmée par les circonstances particulières.

Sur l'absence de signalement de la famille auprès de la Cimade :

D'une part, il est fait grief aux fonctionnaires d'avoir soustrait à la connaissance de la Cimade la présence de la famille H., contrairement à un accord informel conclu entre le chef de centre et l'association, aux termes duquel l'arrivée des familles doit être immédiatement signalée aux permanents de cette association.

M. J-M.S., chef du CRA, a reconnu que la Cimade n'avait pas été spécialement avisée de la présence de la famille dès son arrivée et l'a justifié par deux raisons. D'une part, les permanents de la Cimade prennent connaissance des nouveaux arrivants à leur prise de service. D'autre part, le coordinateur de l'association était absent ce jour-là et seuls les deux intervenants assuraient la permanence. M. J-M.S. soutient, à cet égard, qu'il a personnellement procédé à cette information auprès de la Cimade dans l'après-midi. Interrogée sur ce point, Mlle C.B. a indiqué à la Commission qu'elle n'avait eu connaissance de leur présence qu'à 18h45, lorsque les intéressés ont quitté le cabinet médical.

La Commission rappelle que l'article R. 553-14 du CESEDA a confié aux associations intervenant dans les centres de rétention administrative une mission d'information et d'aide à l'exercice des droits.

En conséquence, indépendamment de l'existence et des termes de l'accord conclu entre le chef du centre de rétention et la Cimade, il appartenait au fonctionnaire de service de signaler immédiatement la présence de la famille auprès de la Cimade, compte tenu notamment de la présence des enfants. Une telle omission, dont le caractère volontaire n'est toutefois pas établi, est un manquement à l'obligation des fonctionnaires de faire preuve de la plus grande vigilance quant à l'exercice effectif des droits des retenus dans des situations humainement délicates.

Sur le refus de réchauffer des plateaux :

Mlle C.B. a confié à la Commission que le réchauffage des plateaux avait été refusé aux motifs que les cuisines étaient fermées, alors qu'un four micro-onde était à disposition des fonctionnaires.

M. J-M.S., pour sa part, a contesté ces faits en soutenant que les plateaux ont été remis en température, sans préciser clairement si cela avait été fait à l'issue de l'entretien.

Dans ces conditions, en présence de versions contradictoires, la Commission n'a pu établir la réalité des faits allégués ni, dès lors, constater un manquement à la déontologie.

Sur l'enfermement de la famille H. dans une chambre close :

M. J-M.S. a reconnu que dès leur arrivée, les membres de la famille H. ont été placés dans une chambre spécialement aménagée et verrouillée de l'extérieur. Les intéressés ne pouvaient exercer leur liberté de mouvement au sein du centre qu'en appelant le poste de garde par l'utilisation d'un interrupteur-alarme. Il a soutenu en revanche que M. D.H. avait donné son accord à cet égard, allégation qui n'a pu être vérifiée.

Il n'en demeure pas moins que l'enfermement dans une chambre d'un centre de rétention, dont la conséquence directe est la subordination de l'exercice des droits à l'intervention d'un fonctionnaire de police, ne peut être regardé comme compatible avec un exercice effectif des droits.

Pour justifier une telle restriction, M. J-M.S. a soutenu devant la Commission que cette mesure visait à assurer la protection de la famille, car le centre retenait dans le même temps un délinquant sexuel en instance d'éloignement et qu'il y régnait « un climat de violence ».

Cette double circonstance conforte la Commission dans son analyse. En effet, les centres de rétention sont le lieu de troubles fréquents pouvant mettre en péril la sécurité ou la vie des retenus (pour des exemples récents, les incendies des CRA de Paris-Vincennes, de Toulouse-Cornebarrieu ou de Bordeaux). En outre, de tels centres accueillent nécessairement, même en nombre très marginal, des étrangers en instance d'éloignement pour des raisons d'ordre public. Dans ces conditions, il apparaît clairement que le respect de l'effectivité des droits associant nécessairement la libre circulation à l'intérieur du centre et la garantie de la sécurité des enfants s'avère inconciliable.

La circonstance selon laquelle les époux H. auraient à plusieurs reprises utilisé vainement l'interrupteur-alarme sans qu'aucun fonctionnaire ne vienne leur ouvrir pour s'enquérir de l'objet de leur demande n'est pas suffisamment établie, en raison des versions contradictoires soutenues devant la Commission. Toutefois, compte tenu de ce qui a été souligné précédemment, la seule circonstance que les époux H. aient été enfermés suffit à

elle seule à faire regarder les conditions du maintien en rétention comme ayant porté une atteinte aux droits des intéressés, d'autant plus grave que, compte tenu de la durée du maintien, l'autorité judiciaire n'a pas été en mesure d'exercer son contrôle, faute d'avoir été saisie d'une requête aux fins de prolongation.

> RECOMMANDATIONS

D'une part, la Commission rappelle l'article L. 521-4 du CESEDA, qui dispose : « L'étranger mineur de 18 ans ne peut faire l'objet d'une mesure d'expulsion. »

Elle rappelle également l'article 37 de la Convention internationale des droits de l'enfant, ratifiée par la France le 7 août 1990, qui oblige les Etats parties à veiller notamment à ce que : « Nul enfant ne soit soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. [...] 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 ».

Dès lors que les mineurs ne peuvent être expulsés selon la législation française, ils ne peuvent faire l'objet ni d'un ordre de quitter le territoire français, ni d'un arrêté préfectoral de placement en rétention : ils n'ont donc aucun statut juridique en rétention.

La Commission recommande que, conformément à l'article 37 de la Convention internationale des droits de l'enfant, lorsque des parents font l'objet d'une mesure d'éloignement et que l'assignation à résidence n'est pas possible, la location de chambres d'hôtel surveillées par les services de police ou de gendarmerie soit privilégiée, à moins que le placement des enfants chez des parents ou amis ne puisse être envisagé. Dans ce cas, le consentement écrit du ou des parents devrait être recueilli et conservé dans le dossier. Lorsque aucune solution n'est envisageable, l'assistante du secteur pourrait être chargée de faire signer un recueil temporaire à la mère ou au père et confierait les enfants à une assistante maternelle ou à un foyer de l'enfance, le temps nécessaire à la préparation du départ.

Elle recommande que, dans le cadre de l'article R. 553-3 du CESEDA, figure la nécessité d'inclure un four à micro-ondes dans l'équipement des locaux pouvant accueillir des familles.

D'autre part, la Commission recommande que soit rappelé aux fonctionnaires du centre de rétention de Lyon-Saint-Exupéry que toute restriction à l'exercice des droits reconnus aux personnes retenues les prive nécessairement du caractère effectif de ceux-ci ; qu'en présence d'une famille, il appartient au chef de centre d'aviser immédiatement l'association visée à l'article R. 553-14 du CESEDA et de mentionner l'accomplissement de cette diligence, ainsi que l'heure à laquelle elle a été réalisée sur le registre prévu à l'article L. 553-1 du même code.

La Commission recommande également que soit rappelé aux mêmes fonctionnaires que la notification des droits en matière d'asile, prévue à l'article L. 551-3 du CESEDA, ne peut concerner en aucun cas les étrangers placés en rétention administrative dans le cadre d'une procédure de remise aux autorités d'un Etat qui, en application des dispositions communautaires susvisées, aura la responsabilité de procéder à l'examen de leur demande.

> TRANSMISSIONS

Conformément à l'article 7 de la loi du 6 juin 2000, la Commission adresse cet avis pour réponse au ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, et au ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire.

Adopté le 14 décembre 2009.

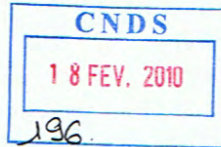
Pour la Commission nationale de déontologie de la sécurité,

Le Président,

Roger BEAUVOIS



MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTEGRATION,
DE L'IDENTITE NATIONALE ET DU DEVELOPPEMENT SOLIDAIRE



Paris, le 12 FEB 2010

LE PRÉFET,
DIRECTEUR DU CABINET

001472

Monsieur le Président,

Par courrier du 22 décembre 2009, vous m'avez adressé l'avis n° 2009-43 adopté par la Commission nationale de déontologie de la sécurité lors de son assemblée plénière du 14 décembre 2009, sur les conditions d'exécution ou de mise en œuvre des mesures d'éloignement touchant la famille H , conduite au centre de rétention administrative (CRA) de Lyon Saint-Exupéry le 12 février 2009.

Conformément aux dispositions de l'article R. 553-3 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), le CRA de Lyon Saint-Exupéry dispose des équipements nécessaires pour l'accueil des mineurs accompagnant leurs parents, afin de préserver l'unité de la cellule familiale.

La possibilité offerte aux parents, en attente de leur éloignement, d'être accompagnés de leurs enfants dans des centres adaptés à l'accueil des familles, répond d'abord aux exigences de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Elle répond également à l'intérêt supérieur de l'enfant, conformément à l'article 3-1 de la Convention internationale précitée qui prend son effet utile en se combinant avec d'autres dispositions dudit texte et notamment avec ses articles 9, 10 et 11 qui stipulent que les Etats parties doivent veiller à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents, que l'unification de la cellule familiale est un objectif qui justifie des diligences particulières de la part des Etats et que ceux-ci doivent prendre des mesures pour lutter contre les déplacements et les non-retours illicites d'enfants à l'étranger.

Dans sa décision du 12 juin 2006 (CE n° 282275) le Conseil d'Etat, statuant sur la légalité du décret n° 2005-617 du 30 mai 2005, a relevé que les dispositions du CESEDA n'instituent pas de mesures privatives de liberté à l'encontre des enfants mineurs des personnes placées en centre de rétention administrative, mais seulement les conditions de leur accueil avec leurs parents, lesquelles relèvent du pouvoir réglementaire. Le Conseil d'Etat a ainsi confirmé la légalité de l'accueil d'un mineur dans un lieu de rétention dès lors que les conditions de cet accueil sont respectueuses de la réglementation en vigueur et adaptées aux circonstances particulières à chaque cas d'espèce. L'accompagnement des enfants mineurs par les parents retenus est une faculté. Il peut y être mis fin dès lors que le ou les parents décident de confier le ou leurs enfants à un tiers.

Monsieur Roger BEAUVOIS
*Président de la Commission
nationale de déontologie et de la sécurité*
62 Boulevard de la Tour Maubourg
75 007 PARIS

En outre, dans deux arrêts rendus le 10 décembre 2009, la première chambre civile de la Cour de cassation a jugé que le seul fait de placer en rétention administrative un étranger en situation irrégulière accompagné de son enfant mineur ne constituait pas, en soi, un traitement inhumain ou dégradant interdit par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

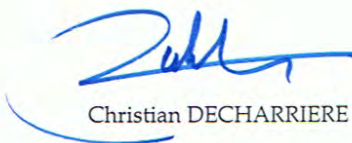
Vous souhaitez que l'assignation à résidence des familles soit privilégiée. Le recours à une telle décision peut s'avérer impossible dans le cas de familles n'habitant pas dans un lieu adapté (squat, hébergement dans des locaux de petite superficie, etc.). De même, le placement en résidence hôtelière ne permet pas non plus, dans l'urgence, d'obtenir de la part d'un hôtelier un hébergement dans de bonnes conditions. En effet, les prestations hôtelières avec livraison de repas ne sont pas adaptées à des repas d'enfants ; des lits pour bébés ou des lieux récréatifs adaptés à l'âge des enfants ne sont pas disponibles partout. De plus, un espace à l'air libre n'est pas forcément accessible. Aussi, le placement dans un CRA donne-t-il la possibilité à la famille de bénéficier de l'accompagnement médical et social prévu par le CESEDA.

La Commission relève également qu'il faudrait laisser la possibilité aux parents de confier les enfants à une assistante maternelle ou à un foyer de l'enfance. Cette possibilité existe déjà. En effet, à tout moment, les parents peuvent confier leurs enfants à l'aide sociale à l'enfance de façon temporaire voire définitive si telle est leur décision.

Vous recommandez, enfin, d'inclure un four à micro-onde dans l'équipement des locaux pouvant accueillir des familles. Cette demande nécessite un examen plus approfondi tant sur le plan de la sécurité que par rapport à la réalisation effective de l'installation de cet appareil électroménager.

Le respect de l'exercice des droits se doit d'être effectif et un message en ce sens sera adressé au préfet de la région Rhône Alpes, préfet du Rhône, en charge du centre de rétention administrative de Lyon Saint-Exupéry. Message qui rappellera également, la nécessité de prendre en compte la situation des personnes retenues au regard de la notification des droits en matière d'asile.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Christian DECHARRIERE