



Décision du Défenseur des droits MDE-MSP-2014-187

RESUME ANONYMISE DE LA DECISION

Décision de recommandations - article 25 de la loi organique

Domaine(s) de compétence de l'Institution : Défense des droits de l'enfant/ Droits des usagers des services publics

Thème(s) :

- *Services publics* :
thème principal : droit des étrangers
- *Enfance* :: mineurs étrangers - rétention /

Consultation préalable du collège en charge des droits de l'enfant le 14 novembre 2014

Synthèse :

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative à la situation de Madame X., placée en centre de rétention administrative et de ses deux enfants, confiés aux services de l'aide sociale à l'enfance du Département Z.

Le Défenseur des droits adresse des recommandations au préfet du Département Z., et au ministre de l'intérieur, ainsi qu'au président du conseil général du Département Z., pour information, en qualité de service assurant la garde des enfants de Madame X. Le Défenseur des droits a ainsi décider

- de rappeler au préfet du Département Z. que, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité administrative doit être impérativement informée de l'existence d'enfants sur le territoire national pour toute personne qui serait placée en centre de rétention administrative, de façon à lui permettre d'en tirer toutes les conséquences utiles, dans l'intérêt supérieur de ces enfants ;
- de recommander au préfet de rappeler à ses services par une note interne d'accorder une attention primordiale à l'intérêt supérieur des enfants dans toutes les décisions les concernant, notamment lorsque la situation d'enfants est portée à leur attention au cours des procédures d'éloignement ;
- de recommander au ministre de l'intérieur de rappeler aux forces de l'ordre qui procèdent aux auditions des personnes en situation irrégulière, préalablement aux décisions préfectorales de placement en rétention, d'accorder une attention

particulière aux déclarations concernant la présence d'enfants sur le territoire, et que les procès-verbaux doivent être transmis dans leur intégralité aux autorités préfectorales pour qu'une juste appréciation de la situation puisse être faite.

- d'inviter le président du conseil général à rappeler aux travailleurs sociaux des services de l'aide sociale à l'enfance la possibilité qui leur est ouverte de se rapprocher des services de la préfecture pour leurs signaler toutes informations utiles concernant des ressortissants étrangers dont les enfants seraient confiés à leurs services, ou pour recueillir toutes informations qu'ils souhaiteraient obtenir, dans le respect du secret professionnel.

Paris, le 22 décembre 2014

Décision du Défenseur des droits MDE-MSP-2014-187

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;

Vu la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Après consultation du collège compétent en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant ;

Saisi le 23 mars 2012, par l'association Y. de la situation de Madame X., placée en centre de rétention administrative et de ses deux enfants, confiés aux services de l'aide sociale à l'enfance du Département Z. ;

Décide d'adresser les recommandations suivantes au préfet du Département Z., et au ministre de l'intérieur, ainsi qu'au président du conseil général du Département Z., pour information, en qualité de service assurant la garde des enfants X. ;

Demande au préfet du Département Z. et au ministre de l'intérieur de lui indiquer les suites données aux recommandations ci-dessous dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandation au Préfet du département Z. dans le cadre de l'article 25 de la loi n° 2011-333 du 29 mars 2011

Rappel des faits

Le 23 mars 2012, le Défenseur des droits est informé, par l'association Y., du placement en centre de rétention de Madame X., dans l'attente de sa reconduite vers son pays d'origine, la Roumanie. Elle indiquait avoir deux enfants en France, confiés aux services de l'aide sociale à l'enfance du Département Z. Elle précisait leur rendre visite dans le cadre des décisions du juge des enfants et indiquait ne pas vouloir les laisser en France, et préférer partir avec eux en Roumanie plutôt que rompre le lien avec ses enfants.

Le 28 mars 2012, les services du Défenseur des droits se mettent en relation téléphonique avec les services de l'aide sociale à l'enfance du Département Z. afin de réunir de plus amples informations sur la situation des enfants.

Des éléments ainsi réunis il ressort que :

- Madame X a en France deux enfants : V. né le 22 décembre 2004 en Roumanie et W., née le 16 août 2011 en France.
- Les enfants ont fait l'objet d'une mesure de placement. En effet, le jeune V. a été placé en urgence, le 28 janvier 2012 par une décision du parquet des mineurs, décision confirmée par le juge des enfants le 15 février 2012. W. quant à elle a été confiée aux services d'aide sociale à l'enfance du Département Z. dès le 09 septembre 2011.
- Madame X. qui conserve son autorité parentale, bénéficie de droits de visite sur ses deux enfants.
- L'assistante sociale de l'espace départemental des solidarités, en charge de la situation des enfants, indique dans une note du 22 mars 2012 transmise à l'association Y., que « *Madame maintient un lien fort et régulier auprès de ses enfants qu'elle rencontre régulièrement. V. (...) a vraiment besoin du contact régulier avec sa mère. (...) L'expulsion de cette maman romprait le lien avec les enfants et cela pourrait porter préjudice notamment à W., très attaché à sa maman malgré les difficultés sociales et médicales de celle-ci.* ».

Le 28 mars 2012, le Défenseur des droits porte ces informations à l'attention du préfet du Département Z., qui a prononcé, le 18 mars 2012, le placement de Madame X. en centre de rétention administrative.

Sans réponse de la part des services préfectoraux, les services du Défenseur des droits se rapprochent de l'association Y. et apprennent que Madame X. aurait été reconduite en Roumanie, le 05 avril 2012.

Après contacts avec les services de l'aide sociale à l'enfance, il apparaît que ces derniers n'ont pas été informés de l'expulsion de Madame X.

Le 16 mai 2014, à la suite de l'instruction du dossier par ses services, le Défenseur des droits a adressé au préfet du Département Z., une note récapitulative afin de satisfaire au principe du contradictoire, lui donnant deux mois pour présenter ses observations.

Par courrier en date du 16 juillet 2014, le préfet du Département Z. a transmis ses observations au Défenseur des droits.

Analyse

L'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) 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* ».

Ce principe d'intérêt supérieur de l'enfant est reconnu d'applicabilité directe tant par le Conseil d'Etat (CE, 22 septembre 1997, Melle Cinar, n°161364) que par la Cour de cassation (C.Cass, Civ, 18 mai 2005 pourvoi n°02-16336 et pourvoi 02-20613).

Ainsi, le Conseil d'Etat a, dans une décision récente (CE, 10è/9è SSR, 25 juin 2014, n° 359359), estimé qu'il résulte des dispositions de l'article 3 de la CIDE que, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité administrative doit accorder une attention primordiale à l'intérêt supérieur des enfants dans toutes les décisions les concernant.

Dans le même sens, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne énonce dans son article 24, alinéa 2 « *Dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privés, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* »

Par ailleurs, l'article 9-3 de la Convention prévoit que « *Les États parties respectent le droit de l'enfant séparé de ses deux parents ou de l'un d'eux d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant.* »

L'article 9-4 quant à lui indique que « *Lorsque la séparation résulte de mesures prises par un État partie, telles que la détention, l'emprisonnement, l'exil, l'expulsion ou la mort (y compris la mort, quelle qu'en soit la cause, survenue en cours de détention) des deux parents ou de l'un d'eux, ou de l'enfant, l'État partie donne sur demande aux parents, à l'enfant ou, s'il y a lieu, à un autre membre de la famille les renseignements essentiels sur le lieu où se trouvent le membre ou les membres de la famille, à moins que la divulgation de ces renseignements ne soit préjudiciable au bien-être de l'enfant. Les États parties veillent en outre à ce que la présentation d'une telle demande n'entraîne pas en elle-même de conséquences fâcheuses pour la personne ou les personnes intéressées.* »

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme indique dans son article 8 que « *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale* ».

1. Sur la connaissance par le préfet de la présence d'enfants mineurs sur le territoire français :

Par courrier en date 15 juillet 2013, les services du conseil général adressaient au Défenseur des droits un rapport de situation des enfants V. et W. X., dans lequel ils précisent : « *Nos services n'ont jamais été informés de cette procédure à l'égard de Madame*

[placement en rétention et mesure d'éloignement], *alors que ces deux jeunes enfants étaient confiés à l'ASE par OPP du juge des enfants.* »

Le juge des enfants de Créteil précise quant à lui, dans un courrier en date du 27 juin 2013, « *je vous confirme ne jamais avoir été en lien avec les services de la préfecture et ainsi n'avoir obtenu aucune information préalable relative à l'expulsion de Madame X.* »

A la demande du Défenseur des droits, le préfet du Département Z. a adressé copie de la procédure d'éloignement de Madame X., le 13 septembre 2013.

De l'examen de cette procédure, et des observations du préfet du Département Z. dans ses courriers des 13 septembre 2013 et 16 juillet 2014, il ressort que, le 17 mars 2012, Madame X. est interpellée pour vol à l'étalage de produits colorants pour cheveux, pour un montant de 16,50 Euros, et conduite dans un commissariat du Val de Marne.

Placée en garde à vue le 17 mars à 14H50, Madame X. indique, lors de sa première audition, avoir 9 enfants qui ne sont plus à sa charge. Elle précise l'âge de cinq d'entre eux mais n'évoque pas la présence de deux enfants en France à ce moment-là.

Le 18 mars, lors de sa seconde audition, elle est informée qu'elle est sous le coup d'une obligation de quitter le territoire, ce qu'elle dit ignorer. Elle indique alors au gardien de la paix avoir deux enfants en France, placés en foyer. Elle ajoute qu'un juge de Créteil est en charge du dossier, que ces enfants, V, 8 ans, et W, 8 mois, ont été placés respectivement dans un foyer. Elle précise qu'elle a des droits de visite, tous les lundis pour sa fille et tous les vendredis pour V et qu'une certaine « Madame Z. » suit sa situation. Elle indique enfin n'accepter de repartir en Roumanie que lorsque ses enfants lui seront rendus.

A la suite de cette audition, aucun acte n'est diligenté pour vérifier ces informations. Or, retranscrites par le gardien de la paix dans le procès-verbal d'audition, ces déclarations s'avèrent suffisamment précises pour permettre de retrouver facilement la trace des enfants. Ainsi un simple appel à la « cellule enfance en danger » du département du Département Z. avec le nom des enfants aurait permis de s'assurer de la véracité des déclarations de Madame X.

Cette procédure a ensuite été transmise aux services de la préfecture du Département Z.

Dans ses observations, le préfet du Département Z. indique : « Ce n'est que dans sa seconde audition [...] que l'intéressée évoque, sans toutefois apporter le moindre justificatif, la situation de ses deux enfants ». Il poursuit en évoquant le fait que le procès-verbal de la seconde audition de Madame X. ne lui a été transmis qu'ultérieurement (sans toutefois en préciser la date) et non avec le reste de la procédure qui lui a été adressée le 18 mars, par télécopie. Il explique ainsi qu'il n'avait pas connaissance de ces faits lorsqu'il a pris sa décision de placement en rétention administrative

Il ressort des éléments contenus dans le dossier qu'en effet, préalablement à sa décision de placement en rétention administrative, le préfet n'a pas eu connaissance de l'existence des enfants évoqués dans la seconde audition, du 18 mars à 11H35, et que cette audition n'est pas non plus mentionnée dans le procès-verbal de notification de déroulement et fin de garde à vue. Ce fait ne sera donc pas contesté.

Le préfet du Département Z. évoque en outre le fait que Madame X. ne disposait d'aucun élément justifiant le placement de ses enfants dans la mesure où, lors de la perquisition de son cabanon, elle n'a pas produit les pièces à l'appui de ses déclarations.

Il sera relevé cependant que cette perquisition a eu lieu le 18 mars, de 11H00 à 11H25, soit antérieurement aux déclarations de Madame X. sur l'existence de ses enfants et leur placement, de sorte que la perquisition n'avait pas pour objet de permettre à Madame X. de justifier ses dires. Par ailleurs, force est de constater que, postérieurement à ses déclarations relatives à la présence de ses deux enfants mineurs sur le territoire, aucune question ne lui a été posée concernant d'éventuels justificatifs pouvant être produits à l'appui de ses dires.

Le préfet du Département Z. indique, par la suite, que Madame X. n'a pas réitéré ses déclarations devant le juge des libertés et de la détention et qu'elle n'a pas été en mesure de justifier de la situation de ses enfants lors de l'audience du 26 mars devant la cour d'appel de Paris.

Or, le juge des libertés et de la détention a indiqué dans sa décision du 23 mars 2012 que *« c'est au juge administratif qu'il revient d'apprécier la légalité et l'opportunité, ou la nécessité, pour l'administration d'éloigner de France un étranger, y compris lorsque celui-ci invoque une situation personnelle ou familiale présentée comme incompatible avec son départ en regard des dispositions de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. »*. Il y a donc lieu de penser que cet argument répond aux déclarations orales de Madame X devant le juge des libertés et de la détention.

En tout état de cause, la situation personnelle de Madame X et le placement des enfants ont été évoqués dans sa déclaration d'appel faxée par l'association Y. le 23 mars, dont les services de la préfecture du Département Z. ont nécessairement eu copie. Le placement des enfants a été soulevé à l'audience devant la cour d'appel, le 26 mars 2012, mais à nouveau écarté dans la décision de la cour, au motif que ce contrôle d'opportunité ne relève pas du juge judiciaire.

A l'occasion de cette procédure, le préfet, partie à l'instance, n'a pu que connaître ces éléments, et aurait pu en vertu de son pouvoir d'appréciation, en tirer toutes les conséquences utiles au regard de l'intérêt des enfants.

Par ailleurs, le préfet du Département Z. déplore qu'à aucun moment ni les intervenants de l'association Y., ni l'assistante sociale sollicitée pour un rapport social de la situation des enfants n'aient appelé son attention sur la situation de Madame X.

Il n'a pu être établi au cours de l'instruction que l'association Y. ait transmis ces éléments au préfet. Cependant, l'association a saisi le Défenseur des droits avec la copie des décisions de placement du juge des enfants concernant V. et W. ainsi que du rapport de l'assistante sociale. Ces pièces judiciaires et socio-éducatives, couvertes par le secret professionnel, n'ont pas été transmises au préfet. Toutefois, dans son courrier du 28 mars 2012, le Défenseur des droits a adressé à la préfecture du Département Z., l'ensemble des informations nécessaires à la prise en compte de la situation des enfants, confiés aux services de l'aide sociale à l'enfance, lui faisant part de son inquiétude sur leur devenir et les risques de rupture des liens avec leur mère.

Ainsi, au regard de ces éléments, il apparaît qu'à aucun moment les services en charge de l'éloignement de Madame X. n'ont procédé aux vérifications utiles qui auraient permis de prendre en considération l'intérêt des enfants, et n'ont mis celui-ci en perspective avec la procédure de reconduite à la frontière de Madame X. et les conséquences possibles qui s'y rattachaient.

2. Sur les conséquences de l'éloignement de la mère au regard de l'intérêt des enfants :

Sur ce sujet, le Défenseur des droits dans son courrier du 28 mars insistait sur les conditions de vie très précaires de Madame X. en Roumanie, qui « ne permettraient d'apporter aucune garantie quant à sa possibilité de s'investir dans l'éducation de ses enfants » restés en France, et évoquait la rupture de liens qui découlerait nécessairement de cette expulsion, au regard de la situation particulièrement difficile de cette mère.

A cet égard, le Défenseur des droits insiste sur le fait qu'il s'agissait alors de garantir l'intérêt des enfants, considération primordiale dans toute décision administrative ayant une incidence sur ces derniers, et non pas de prendre en considération l'intérêt de Madame X. de se maintenir sur le territoire français. Ainsi, l'argument du préfet selon lequel Madame X. avait exprimé son accord pour repartir en Roumanie est inopérant. S'il est exact, comme le souligne le préfet, que Madame X. pouvait revenir à tout moment sur le territoire français, la situation de très grande précarité de cette dernière, tant en France qu'en Roumanie, évoquée par le Défenseur des droits dans son courrier, laissait présumer la rupture de liens qui s'est confirmée par la suite.

Au vu des éléments du dossier, l'exécution de la mesure d'éloignement de Madame X. a bien eu pour conséquence, alors que l'auteur de cette décision disposait des éléments lui permettant d'en connaître les effets, de laisser deux enfants juridiquement isolés en France. En effet, contrairement à ce qui est affirmé par le préfet, le seul fait que des enfants soient présents sur le territoire français hors la présence d'un titulaire de l'autorité parentale les rend juridiquement isolés. La considération du préfet selon laquelle les enfants avaient été placés par le juge des enfants n'est pas pertinente en la matière, le juge des enfants n'ayant pas, dans le cas d'espèce, statué sur l'autorité parentale de la mère des enfants. En outre, l'argument selon lequel Madame X. pouvait à tout moment revenir sur le territoire français n'emporte pas de modification sur l'isolement juridique des enfants durant son absence.

Enfin, ce n'est qu'après la demande renouvelée d'informations du Défenseur des droits, que le 21 juin 2013, soit plus d'un an après, le préfet a saisi l'officier de police roumain auprès de la direction territoriale de la sécurité de proximité afin qu'il puisse se renseigner sur la situation de Madame X.

Le 12 novembre 2013, le préfet a adressé une copie du rapport du bureau de l'attaché des affaires intérieures de l'ambassade de Roumanie concernant la situation de Madame X. Les informations ainsi transmises ont été portées à l'attention de l'aide sociale à l'enfance du département du Département Z., afin que les services puissent envisager toute suite utile.

Cependant, il n'est pas contesté, comme le souligne le préfet du Département Z., que les services sociaux ne se sont eux-mêmes jamais rapprochés de ceux de la préfecture pour tenter d'obtenir des informations sur ce qu'il était advenu de Madame X., alors qu'ils ne pouvaient ignorer son placement en rétention, de par la rédaction de la note sociale du 22 mars 2012, adressée à l'association Y.

Il sera donc rappelé dans les présentes recommandations, adressées pour information au président du conseil général, la possibilité ouverte aux travailleurs sociaux de se rapprocher des services de la préfecture pour leur signaler toute information utile concernant des ressortissants étrangers dont les enfants seraient confiés à leurs services, ou pour demander tout élément qu'ils souhaiteraient obtenir de la part de ces services. En effet, l'ASE agit alors au nom des enfants et ne peut être considérée comme un tiers et échapper aux règles prévues par l'article 9-4 précité de la Convention internationale des droits de l'enfant, contrairement à ce qu'indique le préfet du Département Z.

3. Conclusion :

Au regard des éléments qui précèdent, il ressort de l'instruction menée par les services du Défenseur des droits que le préfet du Département Z., qui n'a pas annulé son arrêté de placement en rétention, ce qu'il pouvait faire à tout moment dans l'exercice du pouvoir d'appréciation qui lui est confié, n'a pas pris en considération la présence des enfants sur le territoire français.

Le principe énoncé par l'article 3-1 de la CIDE, selon lequel l'intérêt de l'enfant doit être une considération primordiale dans toute décision le concernant, a, par conséquent, été méconnu et la décision prise de reconduire Madame X. en Roumanie a porté atteinte à l'intérêt de V. et W. X.

➤ **RECOMMANDATIONS :**

Le Défenseur des droits décide :

- de rappeler au préfet du Département Z. que, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité administrative doit être impérativement informée de l'existence d'enfants sur le territoire national pour toute personne qui serait placée en centre de rétention administrative, de façon à lui permettre d'en tirer toutes les conséquences utiles, dans l'intérêt supérieur de ces enfants ;
- de recommander au préfet de rappeler à ses services par une note interne d'accorder une attention primordiale à l'intérêt supérieur des enfants dans toutes les décisions les concernant, notamment lorsque la situation d'enfants est portée à leur attention au cours des procédures d'éloignement ;
- de recommander au ministre de l'intérieur de rappeler aux forces de l'ordre qui procèdent aux auditions des personnes en situation irrégulière, préalablement aux décisions préfectorales de placement en rétention, d'accorder une attention particulière aux déclarations concernant la présence d'enfants sur le territoire, et que les procès-verbaux doivent être transmis dans leur intégralité aux autorités préfectorales pour qu'une juste appréciation de la situation puisse être faite ;
- d'inviter le président du conseil général à rappeler aux travailleurs sociaux des services de l'aide sociale à l'enfance la possibilité qui leur est ouverte de se rapprocher des services de la préfecture pour leurs signaler toutes informations utiles concernant des ressortissants étrangers dont les enfants seraient confiés à leurs services, ou pour recueillir toutes informations qu'ils souhaiteraient obtenir, dans le respect du secret professionnel.

➤ **TRANSMISSIONS**

Le Défenseur des droits demande au préfet du Département Z. et au ministre de l'intérieur de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Le Défenseur des droits adresse la présente décision, pour information, au président du conseil général du Département Z.