SECRETARIAT GENERAL

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS
SECRETARIAT DU COMITE DES MINISTRES

COMMITTEE OF MINISTERS
COMITÉ DES MINISTRES

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Contact: Clare Ovey
Tel: 03 88 41 36 45

Date: 13/04/2017

DH-DD(2017)437

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1288th meeting (June 2017) (DH)

Item reference: Action report

Communication from France concerning the cases of R.M. AND OTHERS, A.B. AND OTHERS, R.K. AND OTHERS, A.M. AND OTHERS, R.C. AND V.C. v. France (Applications No. 33201/11, 11593/12, 68264/14, 24587/12, 76491/14) ***(French only)***

* * * * * * * * * * *

Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1288e réunion (juin 2017) (DH)

Référence du point : Bilan d'action (12/04/2017)

Communication de la France concernant les affaires R.M. ET AUTRES, A.B. ET AUTRES, R.K. ET AUTRES, A.M. ET AUTRES, R.C. ET V.C. c. France (Requêtes n° 33201/11, 11593/12, 68264/14, 24587/12, 76491/1)

DH-DD(2017)437 : distributed at the request of France / distribué à la demande de la France.
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

DGI
12 AVR. 2017
SERVICE DE L'EXECUTION
DES ARRETS DE LA CEDH

***A.B. et autres c. France* n° 11593/12**
***A.M. et autres c. France* n° 24587/12**
***R.C. et V.C. c. France* n° 76491/14**
***R.K. et autres c. France* n° 68264/14**
***R.M. et autres c. France* n° 33201/11**
Arrêts du 12 juillet 2016 devenus définitifs le 12 octobre 2016

Bilan d'action du gouvernement français

Dans l'affaire *A.B et autres c. France*, les requérants, un couple de nationalité arménienne, ainsi que leur fils alors âgé de quatre ans, ont été maintenus dans le centre de rétention administrative de Toulouse-Cornebarrieu pendant dix-huit jours.

Dans l'affaire *A.M et autres c. France*, les requérantes, une ressortissante russe et ses deux filles, âgées de deux ans et demi et quatre mois, ont été placées au centre de rétention administrative de Metz-Queuleu pendant huit jours.

Dans l'affaire *R.C et VC c. France*, la requérante, de nationalité roumaine, et son fils, âgé de deux ans, ont été placés au centre de rétention de Toulouse-Corbenarrieu pendant dix jours.

Dans l'affaire *R.K et autres c. France,* les requérants, un couple de ressortissants russes et leurs deux enfants, dont l'un âgé de quinze jours, ont été maintenus pendant au moins neuf jours au centre de rétention administrative de Toulouse-Corbenarrieu.

Enfin, dans l'affaire *R.M et autres c. France*, les requérants, un couple de ressortissants russes et leur enfant, alors âgé de sept mois, ont été placés au centre de rétention de Toulouse-Corbenarrieu pendant sept jours.

Dans l'ensemble de ces affaires, les requérants soutenaient, en particulier, que leur placement en centre de rétention méconnaissait les stipulations des articles 3, 5 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la Convention »).

La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour ») a estimé, dans l'ensemble des arrêts, que, s'agissant des seuls enfants, les autorités ne leur ont pas assuré un traitement compatible avec les dispositions de l'article 3 de la Convention, compte tenu de leur âge, de la durée et des conditions de leur placement en centre de rétention administrative. En effet, la Cour a considéré que si les conditions matérielles des deux centres concernés sont correctes, les conditions inhérentes à ce type de structures ont un effet anxiogène sur les enfants en bas âge et qu'ainsi, seul un placement des enfants, pour une très courte période, peut être compatible avec la Convention.

Concernant l'article 5 de la Convention, la Cour a jugé, dans *A.B et autres c. France, R.K et autres c. France* et *R.M et autres c. Franc,* qu'il y avait eu violation du §1 concernant les enfants, en retenant que les autorités françaises n'avaient pas recherché s'il existait une alternative au placement en rétention administrative, moins attentatoire à la liberté.

La Cour a également considéré que le § 4 de l'article 5 avait été méconnu, en estimant que la situation des mineurs n'avait pas été examinée et qu'il n'avait pas été vérifié si aucune mesure moins coercitive que la rétention de la famille aurait pu être prise. Par ailleurs, dans l'arrêt *A.B et autres c. France*, la Cour a relevé que la « cour administrative d'appel s'était prononcée « non pas 'à bref délai', mais plus de huit mois après la libération des requérants ».

Enfin, concernant l'article 8 de la Convention, la Cour a constaté, dans *A.B et autres c. France* et *R.K et autres c. France,* que les autorités nationales n'avaient pas envisagé d'alternative à la

DH-DD(2017)437 : distributed at the request of France / distribué à la demande de la France.
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

rétention, telle que l'assignation à résidence, et n'avaient pas fait preuve de diligence pour écourter la période de rétention. Elle en a déduit que la rétention d'une famille durant dix-huit jours dans *A.B et autres c. France* et neuf jours dans *R.K et autres c. France*, sans élément laissant penser que cette dernière allait se soustraire aux autorités, était disproportionnée au but légitime poursuivi de lutte contre l'immigration clandestine et du contrôle des étrangers sur le territoire national. Elle a dès lors conclu à la violation de l'article 8 de la Convention.

Dans l'arrêt *A.M et autres c. France*, ainsi que dans l'arrêt *R.C et V.C c. France,* la Cour a en revanche relevé qu'il n'y avait eu aucune violation de l'article 5§1 et §4 de la Convention, dès lors que les autorités avaient eu recours à la mesure de placement en centre de rétention administrative en dernier ressort, après avoir vérifié, en fonction des circonstances de chaque espèce, qu'aucune autre mesure moins attentatoire à la liberté, pour la famille requérante, ne pouvait être mise en œuvre en l'espèce. En outre, la Cour a considéré qu'il n'y avait pas eu de violation de l'article 8 de la Convention, la durée de rétention de huit jours (*A.M et autres c. France*) et dix jours (*R.C et V.C c. France)* n'apparaissant pas, eu égard au risque de fuite caractérisé ici, comme disproportionnée au but poursuivi par les autorités françaises.

1. Mesures de caractère individuel

1.1. Le paiement de la satisfaction équitable

Dans l'affaire *A.B et autres c. France*, la Cour a alloué aux requérants une satisfaction équitable d'un montant de 9 000 euros au titre du dommage moral et de 10 000 euros au titre des frais et dépens. La somme de 19 000 euros a été payée le 31 mars 2017.

Dans l'affaire *A.M et autres c. France*, la Cour a alloué aux requérantes une satisfaction équitable d'un montant de 3 000 euros au titre de leur préjudice moral. Faute de transmission par les requérants et leur conseil des pièces justificatives permettant le paiement de la somme, celle-ci a été consignée à la Caisse des dépôts et consignations le 22 février 2017.

Dans l'affaire *R.C et V.C c. France*, la Cour a alloué aux requérants une satisfaction équitable d'un montant de 1 500 euros au titre de leur préjudice moral. Là encore, faute de transmission des pièces par le conseil des requérants, permettant le paiement de la somme, celle-ci a été consignée à la Caisse des dépôts et consignations le 22 février 2017.

Dans l'affaire *R.K et autres c. France*, la Cour a alloué aux requérants une satisfaction équitable d'un montant de 9 000 euros au titre de leur préjudice moral. La somme a été payée le 20 mars 2017.

Dans l'affaire *R.M et autres c. France,* la Cour a alloué aux requérants une satisfaction équitable d'un montant de 4 500 euros au titre de leur préjudice moral. Le paiement n'est, pour le moment, pas encore intervenu.

1.2. Les autres mesures éventuelles

Aucune autre mesure d'ordre individuel n'est nécessaire dans ces affaires : le paiement de la satisfaction équitable, qui indemnise le préjudice moral des requérants, est de nature à réparer de manière adéquate les conséquences des violations constatées dans chaque arrêt par la Cour, dès lors que les périodes de rétention ont pris fin dans chacune des affaires.

DH-DD(2017)437 : distributed at the request of France / distribué à la demande de la France.
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

2. Mesures de caractère général

2.1. Sur la diffusion

Les cinq arrêts ont fait l'objet d'un résumé juridique dans le bulletin d'information juridique de la Cour nationale du droit d'asile (n° 7, juillet-août 2016), ainsi que dans la veille juridique (du 1er au 15 juillet 2016) du centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'Etat. Ils figurent également dans la synthèse annuelle des arrêts rendus par la Cour concernant la France rédigée par le ministère des Affaires étrangères et du Développement international, largement diffusée auprès des acteurs intéressés.

Les arrêts sont également disponibles par l'intermédiaire du site grand public d'accès au droit Légifrance, où un résumé et un lien vers le communiqué de presse de la Cour sont également présents.

Par ailleurs, ils ont été commentés ou mentionnés dans de nombreuses revues juridiques (à titre d'illustrations : AJDA n° 26/2016, 18 juillet 2016, p. 1423 ; Editions législatives du 24 août 2016 ; la revue des droits de l'homme d'août 2016 ; Lexis Nexis Droit de la famille supplément à la revue n° 12 de décembre 2016).

2.2. Sur les autres mesures générales

Dans ces cinq arrêts, la Cour a repris la position qu'elle avait exprimée dans l'arrêt *Popov c. France* du 2 février 2012.

Le Gouvernement français se rapporte donc, principalement, au bilan d'action rédigé dans le cadre de cette affaire et rappelle que le législateur, à la suite de l'arrêt *Popov,* a adopté la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, applicable à compter du 1er novembre 2016.

A cet égard le Gouvernement relève que, si les faits des cinq arrêts ne sont pas tous antérieurs à l'arrêt *Popov*, ils sont néanmoins antérieurs à cette évolution législative.

A) Le placement des familles en rétention administrative n'est possible que de manière exceptionnelle et est strictement encadré

La loi du 7 mars 2016[1] a notamment modifié l'article L. 551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (ci-après « Ceseda ») : l'article, en son alinéa premier, dispose dorénavant que « l'étranger qui ne présente pas de garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque mentionné au 3° du II de l'article L. 511-1 peut être placé en rétention par l'autorité administrative dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, pour une durée de quarante-huit heures ».

Toutefois, le 3ème alinéa vient désormais préciser que : « Le premier alinéa du présent article n'est pas applicable à l'étranger accompagné d'un mineur ».

Ainsi, le principe est qu'un ressortissant étranger, qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement, et qui est accompagné d'un ou plusieurs mineur(s), fait l'objet de mesures alternatives à la rétention administrative.

[1] La loi du 7 mars 2016 reprend d'ailleurs l'évolution réglementaire en la matière, le ministre de l'Intérieur ayant adopté dès le 6 juillet 2012 une circulaire faisant de la rétention des familles une mesure de dernier ressort, uniquement dans des centres adaptés pour l'accueil de familles et strictement limitée au temps nécessaire à l'éloignement des intéressés.

DH-DD(2017)437 : distributed at the request of France / distribué à la demande de la France.
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

C'est d'ailleurs ainsi qu'est présentée cette modification dans l'étude d'impact du projet de loi[2], selon laquelle il s'agit d'inverser le principe et de faire de la rétention administrative une alternative à la mesure d'assignation à résidence (point 3.1.2.1). L'exposé des motifs de la loi[3] présente, de la même manière, cet objectif, tenant à affirmer « clairement la priorité de la mesure moins coercitive d'assignation à résidence sur le placement en rétention, lequel doit cependant demeurer une possibilité pour l'autorité administrative lorsqu'elle est la condition de l'efficacité de la procédure ».

Ainsi, le placement en rétention administrative de familles est possible uniquement de manière exceptionnelle, dans les trois hypothèses prévues limitativement par l'article L. 551-1 du Ceseda :

– lorsque l'intéressé n'a pas respecté les prescriptions d'une précédente assignation à résidence ;

– s'il a pris la fuite ou a opposé un refus à l'occasion de l'exécution de la mesure d'éloignement ;

– si l'intérêt supérieur de l'enfant le commande, pour limiter les transferts dans les heures qui précèdent le départ.

Par ailleurs, dans toutes les hypothèses, le placement en rétention d'un étranger accompagné d'un mineur sera autorisé uniquement sous certaines conditions : d'une part, le placement doit se faire dans des lieux de rétention bénéficiant de chambres isolées et adaptées, spécifiquement destinés à l'accueil des familles.

D'autre part, la rétention doit être la plus brève possible, eu égard au temps strictement nécessaire à l'organisation du départ et à l'intérêt supérieur de l'enfant, qui « doit être une considération primordiale » (article L. 551-1 du Ceseda).

Il en résulte que le législateur français a entendu limiter de manière substantielle les hypothèses de placement en rétention administrative de familles, qui sont, en tout état de cause, limités dans le temps.

Il convient, par ailleurs, de noter que le législateur a consacré, dans l'article L. 551-1 du Ceseda, l'existence de lieux de rétention destinés à recevoir des familles[4]. A cet égard, l'article R. 553-3 du Ceseda est ainsi libellé : « Les centres de rétention administrative susceptibles d'accueillir des familles disposent en outre de lieux d'hébergement séparés, spécialement équipés ».

Dès lors, ces modifications législatives, telles qu'elles viennent d'être exposées, permettent de remédier aux critiques faites par la Cour dans les cinq affaires en cause au regard de l'article 3 de la Convention : il ressort en effet très clairement du nouveau dispositif législatif que le placement en rétention d'une famille est une mesure de dernier ressort, lorsqu'il n'existe aucune

---

[2] Consultable à partir du lien :
www.legifrance.gouv.fr/content/download/6319/95589/version/1/file/ei_droit_etrangers_cm_23.07.2014.pdf

[3] Consultable à partir du lien :
https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do;jsessionid=638A70FAB69EAC855D36B3205161F0A9.tpdila10v_2?idDocument=JORFDOLE000029287359&type=expose&typeLoi=&legislature=14#

[4] On peut préciser que de tels lieux existaient auparavant, des dispositions réglementaires exigeant déjà que l'arrêté de création d'un centre de rétention administrative mentionne, le cas échéant, sa capacité à accueillir des familles (ancien article R. 553-1 du Ceseda).

DH-DD(2017)437 : distributed at the request of France / distribué à la demande de la France.
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

autre mesure de substitution, permettant de préparer l'éloignement des personnes concernées[5]. De plus, les conditions matérielles des centres doivent être adaptées aux enfants, et en particulier, aux enfants en bas âge, et seul un placement de brève durée dans un centre de rétention habilité est possible.

Ces modifications, réglementaires puis législatives, se sont traduites très rapidement dans la pratique : le nombre de placements des familles en centre de rétention administrative est passé de 98 à 2012 à 41 en 2013. En 2104, seules 22 familles avec mineurs ont fait l'objet d'une mesure de placement en rétention administrative et la durée moyenne du placement en rétention est de deux jours.[6]

Le Service de l'exécution des arrêts de la Cour a fait part des chiffres avancés par France Terre d'asile dans un article (« Enfants en rétention : sombre année 2015 ») publié sur son site internet[7]. Selon l'association, le nombre de familles placées en rétention a augmenté en 2015 : le nombre aurait été de 105 en 2015 contre 45 en 2014, soit une augmentation constatée de plus de 100 %.

Le Gouvernement français s'interroge sur les sources des chiffres avancés par l'association. En effet, les statistiques dont le Gouvernement dispose sont différentes :

- en 2015, 53 familles ont été placées en rétention, soit 106 mineurs. La durée moyenne de rétention a été de 26 heures ;

- en 2016, 86 familles ont été placées en rétention, soit 172 mineurs. La durée moyenne de rétention a été de 28h, soit une hausse de 66% du nombre de mineurs placés pour une durée de rétention quasi identique.

Si ces chiffres démontrent effectivement une progression du nombre de familles placées en rétention, il convient toutefois d'en relativiser la portée : ce nombre de rétentions demeure très faible et équivaut une moyenne inférieure à 2 rétentions de familles par semaine pour la France entière.

Surtout, cette hausse résulte, d'une part, de la crise migratoire internationale, qui a vu un nombre croissant de familles entrer irrégulièrement sur le territoire national. D'autre part, le Gouvernement entend rappeler que les dispositions précitées de la loi du 7 mars 2016 ne sont entrées en vigueur que le 1er novembre 2016. Dès lors, aucune statistique, à la suite de l'entrée en vigueur de ces dispositions, n'est pour le moment disponible.

---

[5] Voir en ce sens, l'exposé des motifs de la loi, qui mentionne que l'article L. 551-1 du Ceseda est réécrit « dans une logique conforme aux exigences européennes de proportionnalité dans l'application de la contrainte : il s'agit d'affirmer clairement la priorité de l'assignation à résidence et de conditionner la rétention à l'absence des garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque de soustraction à la mesure d'éloignement ».

[6] Voir courrier du Gouvernement en date du 30 septembre 2015, en réponse aux questions posées par le Service de l'exécution des arrêts de la Cour.

[7] Consultable à l'adresse suivant : http://www.france-terre-asile.org/ftda-nc/actualites/lactualite-france-terre-dasile/enfants-en-retention-sombre-annee-2015

DH-DD(2017)437 : distributed at the request of France / distribué à la demande de la France.
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

B) La prise en compte de la situation des enfants dans le cadre du contrôle effectif du juge sur la mesure de rétention administrative

S'il est vrai qu'aucun recours n'est ouvert directement aux enfants par le droit français, la Cour elle-même (voir, en particulier, *AB et autres c. France*, §137 et *R.K et autres c. France,* § 94) relève que, lorsque le juge est saisi d'un recours exercé par les parents, contre le placement en rétention, il examine ce recours à la lumière de la situation des enfants. Ainsi, le juge administratif, après l'arrêt *Popov*, a censuré des décisions de placement en rétention de ressortissants étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement, lorsqu'il n'était pas démontré que la présence des enfants avait été prise en compte lors de l'édiction des mesures de placement en rétention (voir par exemple : Cour administrative d'appel de Nancy, 2 août 2012, n° 12NC00447 et Cour administrative d'appel de Bordeaux, 15 novembre 2012, n°12BX01146 et n°12BX01147, ou encore : TA de Mayotte, n° 1200106, 1200107, 1200108, 20 février 2012 ; TA de Strasbourg, n° 1200813 , 100814, 23 février 2012).

Le Conseil d'Etat (13 février 2013 n° 361401), saisi d'une requête dirigée contre certaines dispositions de la circulaire précitée du 6 juillet 2012, a expressément fait référence aux principes posés par l'arrêt *Popov*, en considérant que « le placement des étrangers en rétention administrative n'est possible que dans la mesure où il est conforme aux conditions posées par l'article 5, paragraphe 1, de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tel qu'il a été interprété par la Cour européenne des droits de l'homme, en particulier dans son arrêt du 19 janvier 2012, Popov c/ France ».

Ainsi, ce positionnement du juge administratif, vérifiant que la situation des mineurs a fait l'objet d'un examen spécifique et circonstancié, fait l'objet d'une jurisprudence bien établie et constante (voir encore : CAA Douai, 31 janvier 2013, n° 12DA00848 ou Tribunal administratif de Toulouse, 17 octobre 2014, n° 1404920**).**

Au surplus, en dernier lieu, il convient de noter que, si les mineurs n'ont, en droit français, pas la capacité juridique pour exercer eux-mêmes un recours, ils peuvent toujours être représentés en justice, par leurs parents ou représentants légaux[8].

Par ailleurs, dans l'arrêt *A.B et autres c. France*, la Cour avait également critiqué le fait que le juge, en appel, s'était prononcée plus de huit mois après la fin de la rétention des requérants. Or, en application de l'article L. 512-1 du Ceseda, dans sa rédaction issue de la loi du 7 mars 2016, la décision de placement en rétention, prise par le préfet, l'est pour une durée initiale de 48 heures. Surtout, cette décision peut désormais être contestée dans un délai de 48 heures à compter de la notification de la mesure (au lieu de l'ancien délai de 5 jours) devant le juge des libertés et de la détention, et non plus devant le juge administratif. L'intervention du juge des libertés et de la détention et, de ce fait, le contrôle juridictionnel de la mesure de placement en rétention, est de la sorte très rapide.

De plus, le Gouvernement note que le contrôle qui est exercé par le juge des libertés et de la détention est particulièrement large[9], car son contrôle ne se borne pas à vérifier la compétence de l'auteur de la décision, sa motivation et la nécessité du placement en rétention. Il peut examiner l'ensemble des actes ayant conduit à la mesure de placement en rétention, et notamment, contrôler les conditions d'interpellation à l'origine du placement en rétention.

---

[8] Voir également, en ce sens, le courrier du Gouvernement en date du 30 septembre 2015, en réponse aux questions posées par le Service de l'exécution des arrêts de la Cour.

[9] La cour avait condamné la France sur ce point dans l'arrêt *A.M. c. France* n° 56324/13 du 12 juillet 2016

DH-DD(2017)437 : distributed at the request of France / distribué à la demande de la France.
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Dès lors, cette intervention rapide du juge des libertés et de la détention, pour un contrôle effectif de la mesure de placement en rétention, et le fait que cette mesure, ainsi que cela a été expliqué au paragraphe A) du présent document, est une mesure de dernier ressort, sont de nature à prévenir tout risque de violation de l'article 8 de la Convention, telle que celle constatée par la Cour dans les arrêts *A.B et autres c. France* et *R.K et autres c. France*. Pour rappel, la Cour avait en effet retenu qu'une alternative au placement en rétention des requérant aurait dû être envisagée car ceux-ci ne présentaient pas de risque particulier de fuite, et alors que les autorités françaises n'avaient pas mis en œuvre toutes les diligences nécessaires pour exécuter au plus vite la mesure d'éloignement et limiter la durée de rétention.

Enfin, la Cour, dans les arrêts *A.B et autres c. France, R.K et autres c. France* et *R.M et autres c. France,* pour juger que les §§ 1 et 4 de l'article 5 de la Convention ont été méconnus concernant les enfants, a retenu que les autorités françaises n'avaient pas recherché s'il existait une alternative au placement en rétention administrative, moins attentatoire à la liberté, ni examiné la situation des mineurs, lors du recours dirigé par leurs parents contre la mesure de placement en rétention.

Par conséquent, les évolutions exposées aux paragraphes A) et B), tenant au caractère de dernier ressort du placement en rétention de familles et à la prise en compte de la situation des mineurs, permettent de prévenir toute nouvelle violation de ces stipulations, similaire à celles constatées par la Cour dans ses trois affaires.

C) Sur la caractérisation du risque de fuite susceptible de justifier le placement en rétention administrative

Par ailleurs, si la Cour indique (voir, en particulier *R.K et autres c. France,* §§86 et 115) qu'elle n'était « pas convaincue » que le seul refus d'embarquer à bord du vol prévu suffisait à caractériser un risque de fuite, le Gouvernement fait valoir que le refus d'embarquer à l'occasion de l'exécution de la mesure d'éloignement, contrôlée par le juge, l'est parmi les autres indices, à sa disposition, pour examiner si, dans les circonstances particulières de l'espèce, le placement en rétention d'un étranger, accompagné de son ou ses enfant(s), qui est une mesure de dernier ressort, est pourtant la seule mesure permettant de préparer son éloignement.

En l'espèce, la Cour a estimé s'agissant du placement en rétention d'une famille en attente d'éloignement vers la Russie qu'elle « *n'est pas convaincue que cette seule circonstance suffisait à caractériser un risque de fuite tel que le placement en rétention s'imposait. Elle ne comprend notamment pas pourquoi il n'était pas possible de maintenir la mesure d'assignation à résidence à laquelle les requérants étaient soumis avant leur refus d'embarquer et qu'ils avaient jusqu'alors scrupuleusement respectée* ».

Néanmoins, le Gouvernement tient à préciser que le placement du requérant en rétention n'a pas été décidé par le préfet au seul motif que cette famille avait refusé d'embarquer, mais après un examen approfondi de la situation de la famille et de son comportement antérieur, dont il est ressorti que l'intéressé et son épouse avaient manifesté explicitement devant l'autorité préfectorale leur intention de s'opposer à tout éloignement et qu'ils ont refusé, par deux fois, d'embarquer pour la mise en œuvre de la mesure d'éloignement. Se fondant sur ces éléments, le préfet a estimé qu'un risque de fuite était caractérisé, ce qui empêchait de les assigner à résidence et nécessitait leur placement en rétention.

A cet égard le Gouvernement souhaite rappeler que, dès 2011, avec la loi du 16 juin 2011, venant transposer la « directive retour »[10], le risque de soustraction à la mesure d'éloignement avait été défini par le biais de plusieurs critères énumérés par l'article L. 511-1 II du Ceseda.

[10] directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008

DH-DD(2017)437 : distributed at the request of France / distribué à la demande de la France.
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

La « directive retour » prévoit au 7) de son article 3 qu'il faut entendre par risque de fuite : « le fait qu'il existe des raisons, dans un cas particulier et sur la base de critères objectifs définis par la loi, de penser qu'un ressortissant d'un pays tiers faisant l'objet de procédures de retour peut prendre la fuite ».

En outre, le paragraphe 1 de l'article 15 de la directive 2008/115/CE dispose : « À moins que d'autres mesures suffisantes, mais moins coercitives, puissent être appliquées efficacement dans un cas particulier, les États membres peuvent uniquement placer en rétention le ressortissant d'un pays tiers qui fait l'objet de procédures de retour afin de préparer le retour et/ou de procéder à l'éloignement en particulier lorsque : a) il existe un risque de fuite, ou b) le ressortissant concerné d'un pays tiers évite ou empêche la préparation du retour ou de la procédure d'éloignement. / Toute rétention est aussi brève que possible et n'est maintenue qu'aussi longtemps que le dispositif d'éloignement est en cours et exécuté avec toute la diligence requise ».

Le Conseil Constitutionnel s'est prononcé, le 9 juin 2011, sur la loi du 16 juin 2011, notamment en tant qu'elle modifiait l'article L. 551-1 du Ceseda, qui prévoyait qu'à moins qu'il ne soit assigné à résidence en application de l'article L. 561-2 du Ceseda, l'étranger qui ne peut quitter immédiatement le territoire français, peut être placé en rétention administrative (l'article L. 561-2 prévoyant que l'étranger qui présente des garanties de représentation propres à prévenir le risque qu'il se soustraie à cette obligation et sous réserve de perspectives raisonnables d'éloignement peut être assigné à résidence).

Le Conseil Constitutionnel a estimé qu'en vertu des dispositions du 1 de l'article 15 de la « directive retour », « le placement en rétention n'est possible que si l'assignation à résidence n'est pas suffisante pour éviter le risque que l'intéressé ne se soustraie à l'obligation de quitter le territoire dont il fait l'objet ». Il en a déduit qu'il n'y avait pas d'incompatibilité manifeste entre les dispositions de la loi modifiant les articles précités du Ceseda et les objectifs de la directive (Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011)

De plus, dans cette décision, le Conseil constitutionnel a également constaté qu'en estimant dans les six cas énoncés par le paragraphe II de l'article L. 551-1 du Ceseda, qu'il existe, sauf circonstance particulière, des risques que l'étranger se soustraie à l'obligation qui lui est faite de quitter le territoire, le législateur a retenu des critères qui ne sont pas manifestement incompatibles avec la directive 2008/115/CE que la loi a pour objet de transposer.

Par ailleurs, la CJUE, dans un arrêt du 28 avril 2011 (affaire C-61/11) a estimé que « les Etats membres doivent procéder à l'éloignement au moyen des mesures les moins coercitives possible. Ce n'est que dans l'hypothèse où l'exécution de la décision de retour sous forme d'éloignement risque, au regard d'une appréciation de chaque situation spécifique, d'être compromise par le comportement de l'intéressé que ces États peuvent procéder à la privation de liberté de ce dernier au moyen d'une rétention ».

En outre, à la suite de l'adoption de la loi du 7 mars 2016, l'article L. 551-1 du Ceseda dispose désormais que « dans les cas prévus aux 1° à 7° du I de l'article L. 561-2, l'étranger qui ne présente pas de garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque mentionné au 3° du II de l'article L. 511-1 peut être placé en rétention par l'autorité administrative dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, pour une durée de quarante-huit heures ».

Le Gouvernement rappelle, ainsi que cela a été exposé précédemment, qu'en principe, l'assignation à résidence est la mesure prioritaire et que les ressortissants étrangers accompagnés de mineur(s) ne peuvent faire l'objet d'un placement en centre de rétention administrative.

DH-DD(2017)437 : distributed at the request of France / distribué à la demande de la France.
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Par exception, ce denier principe peut être renversé, dans les trois hypothèses prévues au 3ème alinéa de l'article L. 551-1 du Ceseda, dont celle tenant à la fuite ou le refus de mettre en œuvre la mesure d'éloignement[11].

Dans ce cas, pour apprécier s'il est nécessaire de placer en rétention les intéressés, il convient de revenir aux critères fixés par le 1er alinéa de l'article L. 551-1 du Ceseda, et d'examiner l'existence ou l'absence de garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque mentionné au 3° du II de l'article L. 511-1, qui est susceptible de justifier le placement en rétention administrative.

A cet effet, l'article L. 511-1 II 3° du Ceseda se réfère aux critères suivants, s'agissant d'établir le risque de soustraction à la mesure d'éloignement présenté par le ressortissant étranger :

- défaut d'entrée régulière et absence de demande de titre ;
- maintien au-delà de la durée de validité du visa ou à l'expiration de 3 mois si non soumis à l'obligation de détenir un visa sans demander un titre ;
- maintien plus d'1 mois après l'expiration du titre de séjour ou du document provisoire sans en demander le renouvellement
- soustraction à l'exécution d'une précédente mesure ;
- existence d'un titre de séjour ou document d'identité ou de voyage contrefait, falsifié ou établi sous un autre nom ;
- absence de garanties de représentation suffisantes (absence de document de voyage ou d'identité en cours de validité, dissimulation des éléments de son identité, absence de déclaration du lieu de sa résidence, soustraction à de précédentes obligations d'assignation à résidence et de présentation régulière aux services de police ou de gendarmerie).

Dès lors, le droit français prévoit un faisceau d'indices, permettant d'apprécier et de caractériser l'existence d'un risque de soustraction à l'exécution de la mesure d'éloignement, susceptible de justifier le placement en rétention.

Les juridictions administratives appliquent cette méthode pour examiner le risque de fuite présenté par les intéressés. A cet effet, le Conseil d'Etat a considéré, dans une décision du 7 novembre 2012 (n°353360), que le requérant, « même si l'adresse qu'il a fournie n'était que postale, pouvait être facilement localisé, a répondu aux courriers qui lui ont été adressés à cette adresse et s'est fréquemment rendu en préfecture » et qu'ainsi, « le préfet, qui n'allègue même pas que ses services auraient commencé les démarches préliminaires à l'exécution de la mesure d'expulsion frappant le requérant et auraient échoué à le contacter, ne saurait donc sérieusement soutenir que l'intéressé pouvait dès lors être regardé comme ayant pris la fuite ».

Ainsi, le juge porte son appréciation sur l'ensemble des circonstances particulières dans lesquelles l'intéressé entend faire valoir les garanties alléguées, et notamment, sur sa vie privée et familiale et ses attaches en France.

A cet égard, la Cour administrative d'appel de Lyon (n° 14LY01825, 25 juin 2015) a retenu le fait que l'intéressé disposait d'un logement où il vivait avec son épouse et leurs deux très jeunes filles et a annulé la décision de placement en rétention du requérant prise par le préfet, qui s'était borné « à relever qu'il ne disposait pas de garanties de représentation suffisantes en invoquant les seules circonstances tirées de ce que l'intéressé était démuni de passeport et sans domicile en France, sans procéder à un examen de sa situation familiale et, par suite, sans prendre

[11] Article L. 551-1 3ème alinéa : « 2° Si, à l'occasion de la mise en œuvre de la mesure d'éloignement, il a pris la fuite ou opposé un refus »

DH-DD(2017)437 : distributed at the request of France / distribué à la demande de la France.
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

en compte la présence en France de son épouse et de ses deux très jeunes enfants ainsi que leur domiciliation à Aiguebelle, alors qu'il lui appartenait d'examiner aussi ces éléments afin de déterminer s'il existait une mesure moins coercitive qu'un placement en rétention, notamment une mesure d'assignation à résidence ».

La Cour administrative d'appel de Douai (n° 13DA01772, 8 septembre 2014), de la même manière, a analysé l'ensemble des éléments factuels propres à la situation du requérant, pour en conclure qu'il présentait des garanties de représentations suffisantes, au sens de l'article L. 561-2 du Ceseda :

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que si, lors de son interpellation (…) M. P., (…) n'a pu présenter de document d'identité, il a, toutefois, lors de son audition, déclaré posséder un passeport en cours de validité à son domicile qu'il a produit en première instance ; qu'ainsi, à la date de la mesure ordonnant son placement en rétention administrative, l'intéressé était titulaire d'un document d'identité en cours de validité ; qu'en outre, il a produit les éléments permettant de justifier d'un domicile stable depuis au moins le 1er septembre 2009, correspondant à la date de signature du bail de son logement rue de la Pompe à Paris ; que la carte individuelle de l'aide médicale de l'Etat, délivrée par les services de sécurité sociale et dont il est titulaire, fait état de la même adresse ; que l'intéressé, qui a deux sœurs en France dont l'une réside à proximité de son logement et la seconde dans la région parisienne, n'est pas sans attache en France ; qu'enfin, si, lors de son audition, l'intéressé a émis le souhait de rester en France ou en Europe, il n'a pas déclaré, comme le prétend le préfet, s'opposer à une mesure d'éloignement ; que le souhait ainsi formulé n'est pas, à lui seul, de nature à caractériser un risque de fuite ; qu'en revanche, il est vrai, l'intéressé séjourne, selon ses propres déclarations, depuis de nombreuses années en France sans avoir cherché à régulariser sa situation et n'a pas, au demeurant, spontanément obtempéré à l'obligation de quitter le territoire en litige ; que, toutefois, cette circonstance, si elle pouvait justifier légalement une mesure d'éloignement (…) ne suffit pas, dans le cas d'espèce, à justifier une rétention administrative pour éviter que l'intéressé qui vit de manière stable en France ne se soustraie à l'obligation de quitter le territoire ».

Enfin, la Cour administrative d'appel de Marseille (n° 13MA02657, 12 février 2014), parvenant à une conclusion distincte certes, a toutefois pris en compte l'ensemble des éléments relatifs à la situation du requérant, qui, en l'espèce, « n'a pas été en mesure de présenter des documents d'identité en cours de validité lors de son contrôle par les services de police ; que le requérant se borne à indiquer qu'il a entendu effectuer des démarches afin de régulariser sa situation, lesquelles ont toujours échoué ; qu'il confirme être marié, sa femme résidant en Tunisie et ne pas avoir d'enfant ; que s'il soutient que son père et sa tante résident en France cette circonstance n'est pas de nature à le prémunir de tout risque de fuite compte tenu du refus d'exécution d'une précédente mesure d'éloignement prise à son encontre, de l'absence de documents de voyage en cours de validité en sa possession et de son souhait exprimé de ne pas vouloir retourner dans son pays d'origine ».

(voir pour d'autres exemples encore plus récents : CAA Marseille n° 15MA04965 10 janvier 2017 ; CAA Nancy n° 16NC01568 9 mars 2017).

3. **Conclusions de l'Etat défendeur**

Par conséquent, le Gouvernement estime que l'ensemble des mesures nécessaires à l'exécution de ces arrêts, qu'elles soient individuelles ou générales, ont été prises et que la France a, par conséquent, rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1 de la Convention.

DH-DD(2017)437 : distributed at the request of France / distribué à la demande de la France.
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Le Gouvernement demande au Comité des Ministres de bien vouloir clôturer les présentes affaires.