



Immigration, détention et enfants : Deux ans après, des droits toujours ignorés

Introduction

En novembre 2017, le gouvernement canadien a publié des instructions destinées à drastiquement limiter la détention des enfants.

« Cesser la détention des mineurs ou leur hébergement et la séparation des parents, sauf dans des circonstances extrêmement limitées. »

Premier objectif de la Directive nationale sur la détention ou l'hébergement de mineurs de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC).

Deux ans après, des enfants continuent de se retrouver dans les centres de détention d'immigration ou séparés de leurs parents à cause de la détention de ces derniers. Cela arrive régulièrement et non pas uniquement « dans des circonstances extrêmement limitées. »

Des jeunes enfants détenus plus d'un mois

Au début de l'été 2019, deux jeunes enfants, Alex et Dominique ont traversé la frontière à côté de Lacolle, Québec, avec leur mère, Danielle, dans le but de demander le statut de réfugié.¹ Faute d'avoir des documents confirmant leurs identités, ils ont été placés en détention en périphérie de Montréal. Sur le plan juridique, seule la maman était détenue.

Sans aucune activité offerte aux enfants dans le centre de détention, Alex et Dominique ont vite souffert de l'ennui et sont devenus agités. À travers les semaines qui suivirent, d'autres familles les rejoignirent dans le centre de détention, leur offrant l'occasion de jouer avec d'autres enfants, mais toujours sous la surveillance des gardiens et avec comme seul espace extérieur, une cour entourée de fils barbelés.

Dans le même temps, leur mère essayait de prouver son identité en passant de nombreux appels à l'étranger pour se faire envoyer ses documents d'identité – pas facile quand on doit aussi s'occuper de deux jeunes enfants actifs et bruyants.



¹ Noms fictifs.

Lors d'un contrôle de la détention, Alex et Dominique furent agités et perturbateurs, ce qui rendit difficile pour tout le monde de se concentrer sur l'audience.

Lors d'autres audiences, une bénévole liée à un ONG fut présente et capable de distraire les enfants, permettant à Danielle de se concentrer sur les procédures.

Finalement, après plus d'un mois de détention, Danielle a été libérée sous conditions. La famille s'est d'abord rendue dans un refuge et vit maintenant à Montréal où elle se prépare à l'audition de son statut de réfugié.



Centre de détention, Laval, Québec (photo de l'ASFC)

Les directives de 2017

En novembre 2017, le Conseil canadien pour les réfugiés (CCR) a accueilli avec intérêt **l'Instruction du ministre à l'intention de l'Agence des services frontaliers du Canada : Les mineurs dans le système de détention liée à l'immigration du Canada**, émise par le ministre de la Sécurité publique Ralph Goodale, et la **Directive nationale sur la détention ou l'hébergement de mineurs**, de l'Agence des services frontaliers du Canada, comme un pas dans la bonne direction.

Fait significatif, les directives reconnaissent l'intérêt supérieur de l'enfant comme une considération primordiale lors de la prise de décisions. Cela reflète une obligation juridique en vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Les directives affirment également clairement et à plusieurs reprises que la non-détention constitue la règle et reconnaissent la nécessité de préserver l'unité familiale.

Cependant, le CCR releva avec préoccupation le fait que les directives contiennent un libellé susceptible d'entraîner une application incohérente, notamment en stipulant que la détention doit être évitée « le plus possible » ou en liant la non-détention à la disponibilité de solutions de rechange à la détention.

Malheureusement, l'expérience des deux premières années d'application a montré que le CCR avait raison : les directives sont appliquées de façon incohérente.

Statistiques

Selon des [statistiques gouvernementales](#), 118 enfants ont été détenus ou hébergés dans un centre de détention en 2018-2019. Bien qu'il s'agisse d'une diminution par rapport aux années précédentes, il est évident que les directives sont loin d'avoir mis fin à la présence des enfants en détention.

Tout aussi préoccupante, la durée moyenne de la détention a également augmenté, passant à 18,6 jours (la moyenne la plus élevée depuis cinq ans).

Mineurs hébergés/détenus (échelle nationale)		
Exercice financier	Durée moyenne du temps passé dans un établissement (jours)	Nombre total de mineurs dans un établissement
2014-2015	16	232
2015-2016	14,1	201
2016-2017	13,1	162
2017-2018	14,9	151
2018-2019	18,6	118
ASFC, Statistiques annuelles sur les détentions - 2012-2019		

Différences entre les régions

La très grande majorité (91%) des enfants hébergés ou détenus au cours de la dernière année se trouvaient à Montréal.

Mineurs hébergés ou détenus par région, 2018-2019			
	Québec	Ontario	Pacifique
Mineurs hébergés	97	0	6
Mineurs détenus	7	3	0
Total	104	3	6
ASFC, Statistiques annuelles sur les détentions - 2012-2019			

Cette forte disparité régionale met en évidence le caractère inutile de la détention : si d'autres régions peuvent mettre fin à la détention d'enfants, pourquoi pas à Montréal aussi?

Des enfants « hébergés » mais pas détenus

Les enfants dits « hébergés » ne sont pas détenus aux termes de la loi, mais accompagnent un parent détenu. Cela inclut les enfants citoyens canadiens (9 au cours de l'année dernière). Du point de vue de l'enfant, le fait d'être hébergé n'est pas différent – et pas moins nuisible – que la détention elle-même.

Quand les enfants sont hébergés et non pas détenus, ils ont ironiquement encore moins de protections légales. En théorie, ils devraient pouvoir quitter le centre si leurs parents détenus donnent leur accord pour les confier à la garde d'un autre adulte. Dans la plupart des cas, cela n'est pas logiquement ni humainement possible.

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) examine la situation de toute personne détenue, mais quand un enfant est « hébergé » et par conséquent, pas légalement détenu, sa détention n'est pas examinée par la CISR. Les enfants hébergés n'ont ainsi pas les mêmes protections légales que les enfants détenus. Ils sont invisibles à la CISR au plan juridique et n'apparaissent pas dans les statistiques de cette dernière.² Sur le site de la CISR, on indique ainsi qu'aucun enfant n'a été détenu en 2019 alors qu'en réalité, des enfants sont régulièrement présents dans les salles d'audience à côté de leurs parents.³

Séparation des familles lors de la détention d'un parent

Le CCR s'inquiète également de la pratique de plus en plus courante de la séparation des familles à la suite de la détention aux fins d'immigration, une réalité qui n'est pas prise en compte dans les statistiques de l'ASFC. Cela se produit lorsqu'un parent est détenu, alors que l'autre parent et ses enfants ne sont pas détenus. Le fait de séparer ainsi les membres d'une famille réfugiée à leur arrivée au Canada, sans parfois même qu'ils sachent comment se contacter, est une expérience extrêmement traumatisante.

En 2019, un membre du CCR au Québec a rapporté une nouvelle tendance de l'ASFC de séparer les familles à la frontière. Généralement, l'ASFC détient un parent pendant que l'autre parent est envoyé dans un centre d'hébergement avec leurs enfants. À notre connaissance, environ 50 familles ont souffert de ces séparations en 2019.



² Jusqu'à récemment, les enfants hébergés étaient aussi invisibles dans les statistiques de l'ASFC mais cela a été corrigé.

³ <https://irb-cisr.gc.ca/fr/statistiques/controle-detention/Pages/detenSub.aspx>. Les statistiques montrent que 11 mineurs ont fait l'objet d'un contrôle des motifs de détention par la CISR en 2018, tous dans la Région de l'est, qui inclut le Québec.

Dans un nouveau pays et séparés d'un parent détenu

Naomie⁴ est arrivée au Canada avec ses parents en 2019. Craignant la persécution dans leur pays d'origine, ils ont demandé le statut de réfugié après avoir traversé la frontière. Ils ont passé trois jours au point d'entrée de Lacolle en attendant le traitement de leur demande. Le père de Naomie a ensuite été détenu au motif que son identité n'avait pas été établie de façon satisfaisante.

Naomie et sa mère, qui était enceinte, ont été envoyées dans un refuge. Au début, elles n'avaient aucun moyen de communiquer directement avec le père de Naomie, envoyé au centre de Laval.

Le père de Naomie a essayé d'obtenir des documents pour clarifier son identité, utilisant des cartes d'appels internationaux fournies par une ONG locale. Malgré cela, il a été maintenu en détention par la CISR à son premier et deuxième contrôle de la détention.

Pendant ce temps, le long trajet en autobus entre le refuge et le centre de détention devenait de plus en plus pénible pour la mère de Naomie et elle accoucha en avance. Pendant que sa mère était en train d'accoucher, Naomie fut laissée à la charge d'une autre famille nouvellement arrivée au refuge.

Le père de Naomie se demande : « si nous venons au Canada en famille pour demander la protection, pourquoi devons-nous être séparés comme ça? » Il a dû attendre d'être libéré alors que sa femme était seule pour s'occuper de Liliane, leur bébé qui venait de naître et Naomie.

Les enfants en détention pour des motifs d'identité

La plupart des enfants en détention à Montréal y sont parce que l'identité de leurs parents n'a pas été « prouvée » selon les agents des services frontaliers – décision qui ne peut être révisée par aucun tribunal indépendant. Depuis longtemps, on détient à Montréal beaucoup plus de personnes pour des motifs d'identité que dans les autres régions, fait qui atteste de la nature arbitraire du processus décisionnel. De nombreux réfugiés ne peuvent pas voyager avec des documents d'identité et ont besoin de temps après leur arrivée pour recevoir une pièce d'identité.

En 2018-2019, l'identité a été le motif de détention des parents dans **66% des cas** où les enfants étaient « hébergés ».

« Il existe des circonstances très précises pour lesquelles un mineur peut être détenu ou hébergé si aucune solution de rechange à la détention pertinente ne peut être trouvée : [...] »

Lorsque l'identité constitue une préoccupation importante, seulement dans la mesure où il existe des motifs légitimes de croire que le mineur ou l'un de ses parents ou de son tuteur légal peuvent présenter un risque pour la sécurité du public ou la sécurité nationale. »

Directive nationale sur la détention ou l'hébergement de mineurs de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)

⁴ Nom fictif (comme celui de sa nouvelle sœur).

Au début de l'année 2018, le CCR s'est alarmé du fait que les plans de l'ASFC pour les solutions de rechange à la détention excluaient les personnes détenues pour des motifs d'identité. Le CCR a soulevé cette préoccupation dans des remarques écrites en janvier 2018.

Nous notons que le fait d'exclure les personnes détenues en raison de leur identité est également incompatible avec l'Instruction du ministre à l'intention de l'ASFC : Les mineurs dans le système de détention liée à l'immigration du Canada, ainsi que la Directive nationale de l'ASFC qui l'accompagne. Les enfants sont régulièrement détenus pour des motifs d'identité (notamment à Montréal et à Vancouver). La directive propose la poursuite des solutions de rechange à la détention parmi les moyens de s'assurer que les enfants ne se trouvent pas en détention. Si le modèle de solutions de rechange de l'ASFC exclut la détention fondée sur l'identité, il semble que les enfants seront détenus, contrairement à l'objectif de l'Instruction du ministre.

En février 2018, l'ASFC a répondu aux remarques du CCR en clarifiant le cadre et en indiquant que les solutions de rechange peuvent être appropriées pour les personnes détenues à des fins d'identité.

En dépit de cette clarification, le discours de l'ASFC sur ce sujet continue à être incohérent et les solutions de rechange sont rarement, voire jamais, utilisées pour les parents détenus à des fins d'identité.

Impacts de la détention sur les enfants

Les recherches ont démontré que même la détention sur une courte période a un effet négatif durable sur la santé des enfants.⁵ Dans le même sens, séparer les enfants de leurs parents cause des dommages à long terme.⁶ Visiter un parent dans un centre qui ressemble à une prison peut être extrêmement traumatique pour les enfants, particulièrement quand ils doivent se séparer de leur parent une nouvelle fois à la fin de chaque visite.

⁵ "Asylum-seeking children's experiences of detention in Canada: A qualitative study", Kronick, Rachel; Rousseau, Cécile; Cleveland, Janet, American Journal of Orthopsychiatry, mai 2015.

⁶ Society for Research in Child Development, "The Science is Clear: Separating Families has Long-term Damaging Psychological and Health Consequences for Children, Families, and Communities", juin 2018, <https://www.srcd.org/briefs-fact-sheets/the-science-is-clear>

L'angoisse des enfants dont les parents disparaissent en détention

Nicole et Ray sont des jumeaux âgés de 8 ans. Il y a trois ans, leurs parents furent forcés de fuir leur pays, les laissant à leurs grands-parents. Les jumeaux furent kidnappés par les mêmes personnes qui persécutaient leurs parents. Heureusement pour eux, ils réussirent à s'échapper et à rejoindre leurs parents au Canada, mais cette expérience les a fortement traumatisés.

De ce fait, cela a été encore plus dur pour Nicole et Ray quand leurs parents ont été tous les deux détenus par l'ASFC en Ontario.

Les enfants ont eu à vivre la soudaine disparition de leurs parents quand ces derniers ont été arrêtés alors qu'ils étaient à l'école. C'est une amie de leurs parents qui s'occupa d'eux. À l'école, les enfants pleuraient souvent, incapable d'apprendre au point que le directeur de l'école décida d'appeler leur mère au centre de détention car il était inquiet pour eux.

Les parents furent détenus pendant plus de quatre mois, à deux occasions différentes. Ils furent arrêtés une deuxième fois pour des bris mineurs de leurs très strictes conditions tel que le fait qu'ils se soient arrêtés en route afin d'acheter des habits d'hiver pour les enfants. Leurs conditions exigent en effet qu'ils portent un bracelet électronique à la cheville et restent chez eux, à l'exception de situations limitées tels qu'emmener les enfants à l'école.

Maintenant que les parents sont à la maison de nouveau, Nicole et Ray vont mieux mais ils demeurent anxieux. Quand ils quittent pour aller à l'école, ils pressent leurs parents de ne pas disparaître de nouveau. Ils n'aiment pas fermer la porte quand ils vont aux toilettes. À cause des restrictions à leur liberté imposées à leurs parents, ils sont principalement confinés à la maison quand ils ne sont pas à l'école. Leurs parents travaillent dur pour les rassurer et les aider à aller mieux.

La maman explique : « J'espère que nous sommes les derniers à subir cela. »



L'intérêt supérieur de l'enfant – pratiques incohérentes

L'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant stipule que « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants [...] l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. » La directive de l'ASFC reflète correctement ce principe fondamental à l'égard de l'intérêt supérieur de l'enfant (ISE).

Facteurs fondamentaux :

- L'ISE se veut un facteur primordial et peut seulement être compensé par d'autres considérations importantes, notamment la sécurité publique (c'est-à-dire le risque de fuite [alinéas 245a) et f) du RIPR] et le danger pour le public [article 246 du RIPR]), et la sécurité nationale.[...]
- On doit procéder à une évaluation de l'ISE avant de prendre toute décision concernant la détention ou l'hébergement d'un mineur ou la séparation d'un mineur de ses parents ou de son tuteur légal détenu, et celle-ci doit également être réalisée de manière continue [section 8(2)].

Directive nationale sur la détention ou l'hébergement de mineurs de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC).

Toutefois dans la pratique, dans les affaires où des enfants sont touchés, l'ASFC omet souvent de même mentionner l'intérêt supérieur de l'enfant lors de la présentation de son dossier dans le cadre d'un contrôle de la détention devant la CISR.

Pour sa part, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié prend en compte de manière incohérente l'intérêt supérieur de l'enfant. Dans certaines décisions où l'ISE est pris en compte, la Commission conclut qu'il est dans l'intérêt de l'enfant de rester hébergé avec son parent détenu. La question à laquelle la CISR devrait s'attaquer n'est pas de savoir où l'enfant devrait être hébergé, mais bien s'il faut libérer le ou les parents détenus, en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant affecté.

Même après une modification au règlement afin d'enclâsser l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre décisionnel (en juin 2019)⁷ et la publication d'une version révisée des **Directives numéro 2 du président de la CISR concernant la détention**, les décideurs maintiennent souvent la détention des parents même au contrôle de détention après 30 jours.

⁷ Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés : DORS/2019-213, La Gazette du Canada, Partie II, volume 153, numéro 13, le 17 juin 2019

Les enfants en détention : les deux dernières décennies

2002	La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés entre en vigueur. La loi affirme le principe que « la détention des mineurs doit n'être qu'une mesure de dernier recours » compte tenu « des autres motifs et critères applicables, y compris l'intérêt supérieur de l'enfant » (LIPR art. 60)
2003	Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU recommande au Canada de rendre plus claire l'intention du législateur de la détention des mineurs comme « mesure de dernier recours ».
2009	Le président de la CISR affirme dans une lettre au CCR que le libellé de la loi et du règlement indique l'intention du législateur que la Section de l'immigration ne tienne pas compte de l'intérêt supérieur d'un enfant touché par la détention d'un adulte.
2009	Le CCR publie un rapport « La détention et l'intérêt supérieur de l'enfant », qui montre que, malgré la législation limitant la détention des enfants à une mesure de dernier recours, « les enfants sont régulièrement détenus au Canada, parfois pour des périodes de plusieurs semaines, et non seulement dans des circonstances exceptionnelles ». Le rapport souligne que les enfants non détenus sont invisibles dans le régime juridique.
2012	Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU recommande aux États de mettre fin à la détention liée à l'immigration des enfants, sans tarder et complètement, et précise que la détention d'un enfant en raison de son statut migratoire ou celui de ses parents constitue une violation des droits de l'enfant.
2016	La Cour fédérale rend une ordonnance, avec l'accord des deux parties, ⁸ selon laquelle l'intérêt supérieur d'un enfant non détenu peut être pris en compte comme un facteur dans la décision à l'égard de la détention d'un parent.
2016	Le CCR publie un Appel à modifier la loi pour mettre fin à la détention des enfants par les autorités d'immigration .
2017	Le ministre de la Sécurité publique émet une Instruction du ministre, Les mineurs dans le système de détention liée à l'immigration du Canada , dont l'un des objectifs est de « Arrêter la détention ou l'hébergement des mineurs et la séparation des familles, sauf dans des situations extrêmement rares ». L'instruction est accompagnée par la Directive nationale sur la détention ou l'hébergement de mineurs , de l'Agence des services frontaliers du Canada.
2019	Le président de la CISR donne une version révisée des Directives numéro 2 : Détention , incluant une section relative aux mineurs.
2019	Le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés est modifié afin de préciser que l'on doit tenir compte de l'intérêt supérieur d'un enfant non détenu qui est directement touché par une décision relative à la détention.

⁸ B.B. c. Canada (Citoyenneté et Immigration), IMM 5754-15

La nécessité d'un mécanisme d'imputabilité pour l'ASFC

Le CCR croit qu'il est urgent que l'ASFC soit surveillée par un mécanisme d'imputabilité indépendant qui pourrait recevoir des plaintes concernant le non-respect des directives sur la détention des mineurs. Le CCR a recommandé un [modèle pour un tel mécanisme](#).

La nécessité de modifier la législation

Le CCR plaide depuis longtemps pour la fin de la détention des enfants. Bien que nous ayons accueilli favorablement les directives de 2017, nous continuons d'appeler à une modification de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. Nous croyons que des changements importants et durables dépendront d'une garantie dans la loi d'une protection efficace des droits de l'enfant.

Le CCR a élaboré une proposition détaillée : [Appel à modifier la loi pour mettre fin à la détention des enfants par les autorités d'immigration](#).

