



Appel à modifier la loi pour mettre fin à la détention des enfants par les autorités d'immigration

Contexte

En 2001, le Parlement adoptait la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* qui insérait pour la première fois le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant dans la loi canadienne sur l'immigration. En tant que signataire de la Convention relative aux droits de l'enfant, le Canada doit accorder une considération primordiale à l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les décisions qui concernent les enfants.¹

En ce qui concerne la détention, le Parlement a approuvé une disposition destinée à limiter la détention des enfants :

Pour l'application de la présente section, et compte tenu des autres motifs et critères applicables, y compris l'intérêt supérieur de l'enfant, est affirmé le principe que la détention des mineurs doit n'être qu'une mesure de dernier recours. (LIPR 60)

L'objectif était clair et la détention des enfants relève maintenant d'une procédure exceptionnelle plutôt que de la règle, mais il n'en demeure pas moins que de nombreux enfants sont détenus, parfois sur de longues périodes. En outre, ce que le législateur n'avait pas prévu, c'est que, en raison du libellé de la loi, plusieurs enfants ont dû passer des mois, voire des années, en détention en compagnie de leurs parents.

Dans son rapport de 2009 *La détention et l'intérêt supérieur de l'enfant*², le Conseil canadien pour les réfugiés a étudié la question en profondeur. Les recherches ont démontré que la détention, même sur une courte période, a des répercussions à long terme sur la santé des enfants.³ Les Canadiens ont récemment été bouleversés d'apprendre qu'un jeune Syrien de 16 ans non accompagné, qui avait fui son pays en raison des conflits, avait été détenu en isolement pendant près de trois semaines, à Toronto.⁴ Un rapport sur la détention des enfants a été publié par l'International Human Rights Program de l'Université de Toronto⁵ et les grandes organisations médicales, juridiques et de défense des droits de la personne, ainsi que des centaines de personnes ont signé une déclaration pour demander la fin immédiate de la détention des enfants par les autorités d'immigration.⁶

Des voix se font également entendre sur la scène internationale pour mettre fin à cette pratique. Une campagne internationale a d'ailleurs été lancée à cette fin. En 2012, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a

¹ La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* comprend un engagement explicite de se conformer aux obligations internationales du Canada en matière des droits humains. (LIPR 3(3)(f)).

² ccrweb.ca/fr/la-detention-et-linteret-superieur-de-lenfant

³ "Asylum-seeking children's experiences of detention in Canada: A qualitative study", Kronick, Rachel; Rousseau, Cécile; Cleveland, Janet, *American Journal of Orthopsychiatry*, May 2015.

⁴ CBC, "Syrian boy seeking refugee status ordered deported to United States", Maureen Brosnahan, 16 février 2016, www.cbc.ca/news/canada/toronto/syrian-teen-detained-toronto-1.3449595

⁵ International Human Rights Program - University of Toronto Faculty of Law, "No Life for a Child": A Roadmap to End Immigration Detention of Children and Family Separation, September 2016, ihrp.law.utoronto.ca/news/no-life-child-roadmap-end-immigration-detention-children-and-family-separation

⁶ endchildimmigrationdetention.wordpress.com/

recommandé aux États de mettre fin « rapidement et complètement » à la détention d'enfants par les autorités d'immigration et a précisé qu'il constitue une violation des droits humains :

« Les enfants ne doivent jamais être criminalisés ou soumis à des mesures punitives en raison de leur statut migratoire ou de celui de leurs parents. La **mise en détention d'enfants sur la seule base de leur statut migratoire ou de celui de leurs parents constitue une violation des droits de l'enfant et est toujours contraire au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant**. À cet égard, les États devraient mettre un terme rapidement et complètement à la détention d'enfants sur la base leur statut migratoire. » [nous soulignons]⁷

Depuis, une campagne mondiale a été lancée pour mettre fin à la détention d'enfants par les autorités d'immigration.⁸ Les organes de l'ONU chargés des droits de la personne et d'autres organisations se sont réunis pour aider les États à « mettre fin rapidement et complètement » à cette pratique.⁹

Le Canada a essuyé à plusieurs reprises des critiques de la part des organismes de l'ONU chargés des droits de la personne en raison de ses pratiques de détention, y compris à l'égard de la détention des enfants. En 2012, le Comité sur les droits de l'enfant a fait l'observation suivante concernant son examen du Canada :

34. Le Comité note avec préoccupation que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas très connu ni dûment intégré et appliqué uniformément dans toutes les procédures législatives, administratives et judiciaires ainsi que les politiques, programmes et projets concernant les enfants et ayant des incidences sur eux. En particulier, il relève avec préoccupation que **ce principe n'est pas dûment appliqué dans les cas de rétention de demandeurs d'asile, de réfugiés et/ou d'immigrants**. [nous soulignons]¹⁰

Lors du sommet des Nations Unies du 19 septembre 2016, le Canada s'est joint à tous les autres États membres de l'ONU en s'engageant à s'efforcer de mettre fin à la détention des enfants en raison de leur statut migratoire ou de celui de leurs parents.¹¹

Le ministre de la Sécurité publique Ralph Goodale a confirmé son intention de réduire le plus possible la détention des enfants par les autorités d'immigration.¹²

⁷ Comité des Droits de l'Enfant ; Rapport de la Journée Discussion générale de 2012 sur les droits de tous les enfants dans les contextes de migration internationale.

www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf

⁸ Global Campaign to End Immigration Detention of Children, lancée en 2012: endchilddetention.org/

⁹ Inter-Agency Working Group to End Child Immigration Detention, établi en 2014, composé de plus de vingt-deux organes chargés des droits de la personne de l'ONU et régionaux, acteurs intergouvernementaux et organisations de la société civile. <http://www.iawgendchilddetention.org/>

¹⁰ Comité des droits de l'enfant, Observations finales sur les troisième et quatrième rapports périodiques du Canada, soumis en un seul document, 6 décembre 2012, CRC/C/CAN/CO/3-4.

¹¹ refugeemigrants.un.org/fr/d%C3%A9claration-de-new-york

¹² « Voici nos objectifs : [...] éviter de garder des enfants dans des locaux de détention dans toute la mesure du possible », Déclaration, **Travail acharné sur les questions de détention par les autorités de l'immigration**, le 19 juillet 2016. « J'ai demandé à mes fonctionnaires d'examiner toutes ces solutions possibles, ainsi que tout problème éventuel au niveau des

Proposition du CCR

Le Canada a l'occasion de jouer un **rôle de chef de file mondial** en mettant fin à la détention d'enfants par les autorités de l'immigration. En introduisant des réformes clés, le Canada peut offrir un modèle réaliste pour le reste du monde, contribuant ainsi à mettre fin à la détention aux fins d'immigration dans d'autres pays où la pratique est malheureusement répandue.¹³

Cinq éléments sont nécessaires pour régler le problème.

1. **Mettre fin à la détention des enfants en vertu de la loi sur l'immigration**

La détention des enfants aux fins d'immigration n'est jamais dans leur intérêt supérieur. Des alternatives communautaires à cette procédure s'imposent. On ne devrait jamais utiliser la détention pour héberger les enfants séparés ou pour les « protéger » (contre la traite par exemple). Dans de telles situations, le cas échéant et si nécessaire, on devrait faire appel à des agences de protection de la jeunesse.

2. **Préserver le droit de l'enfant à l'unité familiale** en évitant la détention d'un parent ou d'un tuteur (légal ou de fait) qui accompagne un mineur. Des alternatives communautaires à la détention doivent être trouvées afin d'éviter la séparation des familles ou la présence des enfants en détention (dans les deux cas, il s'agit d'une violation des droits de l'enfant). Ce principe ne s'applique pas nécessairement dans des circonstances exceptionnelles, comme celles où un parent constitue un danger pour le public ou pour l'enfant, et où le danger ne peut être atténué par des alternatives.

3. **Faire de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale dans toutes les décisions concernant la détention.** Actuellement, la loi stipule que l'intérêt supérieur de l'enfant n'est considéré que si l'enfant est détenu. Leurs intérêts doivent être considérés lorsqu'un enfant est affecté par une décision de détenir un adulte, et ils doivent constituer une *considération primordiale*. Ceci comprend des cas impliquant la détention d'un père ou d'une mère, d'une sœur ou d'un frère aîné d'un enfant séparé, ou dans toutes autres situations où la détention d'un adulte affectera directement l'enfant.

4. **Modifier la loi.** La formulation actuelle de « dernier recours » dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* est dépassée et vague et s'est avérée inefficace. De nombreux enfants, dont des enfants réfugiés, ont été détenus en « dernier recours » même lorsqu'il n'y a pas de motif convaincant pour les détenir et que des alternatives existent. La loi est également inadéquate parce qu'elle ne prévoit pas que l'intérêt supérieur de l'enfant doive être une considération primordiale quand un adulte est détenu. Il en résulte que des enfants, incluant des citoyens canadiens, sont souvent détenus dans les faits, lorsqu'ils accompagnent un parent ou

ressources ou du budget, afin de veiller à ce que la détention ne soit utilisée que dans les cas où elle est absolument essentielle et, où il n'y a pas d'autre solution, que les installations soient rénovées et **que nous évitions carrément de détenir des enfants.** » [nous soulignons]. *Délibérations du Comité sénatorial permanent de la Sécurité nationale et de la défense*, 30 mai 2016.

¹³ « Le HCR s'inquiète de l'utilisation croissante de la détention à l'immigration, en particulier lorsqu'il s'agit d'enfants. » <http://www.unhcr.org/fr/detention>. Selon le rapport du HCR « *Global Strategy Beyond Detention: Baseline Report* » publié le 18 août 2016, le HCR était au courant de 52 141 enfants détenus par les autorités de l'immigration en 2013 dans les 12 pays cibles (dont le Canada).

autre membre de la famille détenu. Des changements importants et durables dépendront d'une garantie dans la loi d'une protection efficace des droits de l'enfant.

5. **Prévoir des représentants désignés pour les enfants séparés** dès leur premier contact avec les services d'immigration et durant tout leur processus d'immigration. Actuellement, la loi prévoit la désignation d'un représentant uniquement lorsque l'enfant comparait devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Cela laisse les enfants séparés sans quelqu'un pour défendre leurs intérêts durant des phases critiques de leur processus d'immigration. Par ailleurs, le représentant désigné doit être suffisamment qualifié.¹⁴

Annexe : Modifications proposées à la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR)

1. Substituer à l'article 60 de la LIPR le texte suivant :

« Malgré les autres articles de cette section, aucun enfant mineur ne doit faire l'objet de détention »
2. Modifier la LIPR afin de stipuler que l'intérêt supérieur de tout enfant affecté doit être une considération primordiale dans la prise de décisions relatives à la détention ou au maintien en détention de toute personne. Modifier l'article 248 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* afin d'inclure sous « Autres critères » l'intérêt supérieur de tout enfant affecté comme considération primordiale, et en ajoutant une clause mentionnant spécifiquement « toute autre considération pertinente. »
3. Modifier la LIPR pour affirmer le principe de l'unité familiale dans les situations impliquant les enfants et d'interdire la détention pour des motifs d'identité, de risque de fuite ou pour des raisons administratives quand la détention d'un adulte pour ces motifs mènerait à la séparation de l'enfant du parent ou du gardien (légal ou de fait) qui l'accompagne, ou à la présence des enfants comme des « invités » dans les centres de détention.
4. Abroger les dispositions de la LIPR relatives aux ressortissants d'un pays désigné (articles 55 (3.1), 56 (2), 57.1, 58 (1.1), 58 (4) y compris les dispositions relatives à la détention obligatoire pour les enfants de plus de 16 ans.
5. Modifier le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* pour remplacer l'article 249 (Éléments particuliers : mineurs) par la liste suivante de facteurs à prendre en compte avant de prendre une décision de détenir ou de maintenir en détention une personne, ou d'imposer des conditions de libération sur une personne, dans des situations où un enfant pourrait être affecté. Les facteurs doivent inclure, sans toutefois s'y limiter, les facteurs suivants, qui doivent être interprétés conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant et aux autres instruments pertinents relatifs aux droits de la personne :

¹⁴ Cette recommandation nécessite une modification de la législation. Le présent document ne donne pas une recommandation détaillée à ce sujet, étant donné que l'accent est mis sur la détention. Cependant, nous soulignons l'importance de combler cette lacune dans la protection offerte par le Canada des droits fondamentaux des enfants non-citoyens.

- i. La santé physique, mentale et émotionnelle de l'enfant et ses autres besoins et le traitement ou les soins appropriés pour répondre à ces besoins;
 - ii. L'impact sur l'enfant de la détention d'un adulte, en tenant compte des conséquences psychosociales et émotionnelles de la détention pour l'adulte;
 - iii. Le niveau de développement physique, mental et émotionnel de l'enfant;
 - iv. Le contexte culturel, linguistique, religieux et spirituel de l'enfant;
 - v. Les besoins éducatifs de l'enfant;
 - vi. Les relations de l'enfant et ses liens affectifs avec un parent, un frère ou une sœur, un parent, un autre membre de la famille élargie de l'enfant, un membre de la communauté de l'enfant ou d'autres personnes importantes de la vie de l'enfant;
 - vii. L'importance d'une continuité dans les soins de l'enfant et l'effet possible sur l'enfant de l'interruption de cette continuité;
 - viii. L'opinion et les souhaits de l'enfant, s'ils peuvent être raisonnablement établis;
 - ix. Le risque qu'un enfant puisse subir un préjudice en étant séparé ou tenu à l'écart de son parent ou de son responsable;
 - x. Lorsqu'une agence de protection de l'enfance ou un tiers qualifié en a fait la détermination, l'impact sur la sécurité et le bien-être de l'enfant s'il est renvoyé ou laissé aux soins de son parent ou de son responsable;
 - xi. Toute procédure civile ou pénale pertinente à la sécurité ou le bien-être de l'enfant;
 - xii. Toute autre circonstance pertinente.
6. Examiner et modifier les dispositions de la LIPR relatives à l'arrestation et à la détention afin de corriger les dispositions qui ne respectent pas actuellement les droits découlant de la Charte et des instruments internationaux des droits de la personne dont le Canada est signataire.

