

Contribution sur l'enfermement des enfants aux frontières françaises

Depuis trente ans, l'Anafé (Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers) agit en faveur des droits des personnes en difficulté aux frontières et en zone d'attente, et notamment des enfants¹. Cette contribution se fonde sur une analyse des textes et des pratiques. Les informations recueillies proviennent des permanences juridiques, des suivis individuels, des visites de zones d'attente (ZA) et d'observations des audiences.

Malgré les nombreuses recommandations des instances de protection des droits humains qui se sont prononcées contre l'enfermement des enfants étrangers², l'enfermement de mineurs aux frontières et notamment en zone d'attente continue d'être pratiqué.

Selon les chiffres officiels, 232 mineurs isolés *avérés*³ ont été maintenus en 2018 et 154 au 1^e semestre 2019. L'Anafé n'a pu obtenir les statistiques concernant le nombre d'enfants accompagnés.

En 2019, l'Anafé a suivi 60 mineurs isolés en ZA, âgés de 2 à 17 ans.

Le cadre légal de l'enfermement aux frontières

Lorsque les personnes parviennent à atteindre l'espace Schengen aux frontières françaises, l'accès au territoire peut leur être refusé parce que la police estime qu'elles ne remplissent pas les conditions d'entrée et/ou les suspecte d'être un *risque migratoire*⁴, ou parce qu'elles demandent leur admission au titre de l'asile. Elles sont alors enfermées en zone d'attente et menacées de renvoi à tout moment.

Définie par la loi Quilès⁵, la zone d'attente est un espace physique qui s'étend « *des points d'embarquement et débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes. Elle peut inclure, sur l'emprise, ou à proximité, de la gare, du port ou de l'aéroport ou à proximité du lieu de débarquement, un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers concernés des prestations de type hôtelier* » (article L.221-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - CESEDA). En octobre 2019, le ministère de l'intérieur recensait 95 zones d'attente dans les aéroports, les ports et les gares desservant l'international.

En 2011, le législateur a instauré une zone d'attente extensible qui peut être créée lorsque l'administration constate un « *groupe d'au moins 10 étrangers arrivant à la frontière en-dehors d'un poste frontalier* »⁶. En 2018 et 2019, l'administration a fait usage de ce mécanisme à 8 reprises dans les outre-mer (Guadeloupe, Mayotte et la Réunion). L'article L.221-2 alinéa 2 n'a pas été respecté dans la plupart des cas, frappant d'illégalité ces zones d'attente. Par suite, la privation de liberté qui a concerné des enfants était donc illégale.

Depuis 2015, avec le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen, l'Anafé constate des pratiques de privation de liberté notamment à la frontière franco-italienne qui peuvent concerner les enfants seuls ou accompagnés. La zone d'attente de Modane est le seul lieu de privation de liberté à la frontière franco-italienne instauré par un arrêté de création et donc disposant d'une base légale. D'après la PAF, seuls les mineurs y sont maintenus, les majeurs étant directement refoulés. Il existe trois autres lieux où les personnes peuvent être maintenues sous contrainte : le 1^e étage de la gare de Menton-Garavan, les postes de police de Menton pont Saint-Louis et de Montgenèvre. Cette privation de liberté s'effectue en dehors de tout cadre légal.

¹ [Politique de protection des enfants](#), Anafé, mars 2018

² Le Comité des droits de l'Homme de l'Onu, le Comité contre la torture de l'ONU, la Commission nationale consultative des droits de l'homme et le Défenseur des droits ont pris des recommandations pour l'interdiction des mesures privatives de liberté de mineurs isolés étrangers.

³ La PAF considère fréquemment que certaines personnes qui se déclarent mineures ne le sont pas en réalité,

⁴ L'appréciation du *risque migratoire* est un élément central du contrôle des frontières, et sans être véritablement encadrée, elle conduit à des décisions discriminantes voire arbitraires..

⁵ [Loi n°92-625 du 6 juillet 1992](#) sur la zone d'attente des ports et des aéroports.

⁶ Article L.221-2 alinéa 2 du CESEDA.

Que ce soit en zone d'attente ou aux frontières intérieures, faute d'un accès systématique à un interprète ou à un avocat, les personnes privées de liberté, lorsqu'elles sont informées de leurs droits⁷, ne sont souvent pas mises en mesure de les exercer⁸.

La remise en cause de la parole d'un enfant et la suppression de ses garanties

La situation d'un mineur accompagné est liée à celle de la personne qui l'accompagne.

Si les mineurs sont soumis à la même procédure que les majeurs, quelques maigres aménagements sont accordés aux mineurs isolés : le droit au jour franc automatique et la désignation d'un administrateur *ad hoc* (AAH).

La contestation de minorité

Dès lors qu'une personne se déclare mineure, elle doit être considérée comme telle (sauf à démontrer qu'elle n'est pas mineure). En zone d'attente, la minorité est fréquemment remise en cause par l'administration.

La circulaire du 14 avril 2005 prévoit que lorsqu'un mineur se présente à la frontière, les services de la PAF doivent procéder à toutes les « *investigations nécessaires visant à établir clairement sa minorité* »⁹. La preuve de l'âge peut résulter « *de la détention d'un acte d'état civil en apparence régulier, sauf si d'autres éléments (extérieurs ou tirés de l'acte lui-même) établissent qu'il est irrégulier, falsifié ou ne correspond pas à la réalité* »¹⁰.

Bien souvent, un test osseux est effectué, parfois à l'égard de mineurs en possession d'un document d'état civil attestant de leur minorité. Il arrive également que des mineurs qui voyagent avec de faux documents de majeurs soient considérés comme majeurs par la police sur la base de la date de naissance sur le document, alors même qu'il est réputé faux.

En mars 2019, le Conseil constitutionnel, qui a reconnu que ces tests osseux pouvaient comporter une marge d'erreur *significative*, a validé la pratique des tests osseux et a précisé les garanties nécessaires devant l'entourer¹¹.

A la frontière franco-italienne, la contestation de la minorité a pu être constatée lors d'observations ainsi que des pratiques de conservation voire de destruction de documents attestant de la minorité, ainsi que des modifications de date de naissance.

La conséquence de cette remise en cause de la minorité d'un enfant est très importante : la perte de l'ensemble des garanties réservées aux mineurs isolés et l'accroissement de leur vulnérabilité.

Les aménagements accordés aux mineurs isolés

L'AAH

Sans représentation juridique propre, les mineurs isolés se voient désigner un AAH, chargé d'assister le mineur durant son maintien en zone d'attente et d'assurer sa représentation juridique dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles relatives à ce maintien¹².

En pratique, la désignation de l'AAH peut être tardive. L'AAH ne peut matériellement être présent lors de la notification des décisions de refus d'entrée et de placement en ZA, que le mineur doit lui-même signer, en dépit de son incapacité juridique pour ce faire, et l'AAH ne peut qu'exercer un contrôle *a posteriori* des documents signés. Certains ne se voient désigner aucun AAH. Si un AAH a été désigné mais que la minorité est contestée au cours du maintien, l'AAH est dessaisi et le mineur se retrouve seul.

A la frontière franco-italienne, les mineurs sont régulièrement refoulés dans le cadre d'une procédure expéditive sans qu'aucun AAH n'ait été désigné.

⁷ Article L.221-4 du CESEDA

⁸ [Aux frontières des vulnérabilités - Rapport d'observations dans les zones d'attente 2016-2017](#), Anafé, mars 2018

[Persona non grata - Conséquences des politiques sécuritaires et migratoires à la frontière franco-italienne. Rapport d'observations 2017-2018](#), Anafé, février 2019

⁹ Circ. CIV/01/05, 14 février 2005

¹⁰ Article 47 alinéa 1 du code civil

¹¹ Conseil constitutionnel, n°2018-768 QPC, 21 mars 2019

¹² Article L.221-5 du CESEDA

Le droit au jour franc

Le droit au jour franc qui permet de ne pas être réacheminé pendant un délai de 24 heures est automatique pour les mineurs depuis la loi du 7 mars 2016. En pratique si la minorité est contestée, le jour franc n'est pas appliqué automatiquement et un refoulement peut intervenir à tout moment.

A la frontière franco-italienne, le bénéfice automatique du jour franc pour les mineurs a été supprimé par la loi du 10 septembre 2018 en régularisant des pratiques jusqu'à alors illégales.

Le renvoi dans le pays d'origine

Le ministère de l'intérieur s'est engagé à renvoyer les enfants isolés vers le pays d'origine et non celui de provenance et ce, à la condition de s'être assuré de la prise en charge du mineur à l'arrivée (par de la famille ou une structure d'accueil). En pratique, cet engagement n'est pas toujours respecté.

Les mineurs demandeurs d'asile

L'article L.221-1 du CESEDA a introduit des dispositions visant à rendre exceptionnel le maintien en zone d'attente des mineurs demandeurs d'asile. Dans la pratique les exceptions prévues par ledit article concernent la quasi-totalité des mineurs isolés demandeurs d'asile. Les demandeurs d'asile voyagent souvent avec des faux documents pour pouvoir atteindre les frontières françaises. Il existe de gros doute sur l'application effective de cette garantie prévue par le législateur.

Aux difficultés d'enregistrement des demandes d'asile par la PAF s'ajoutent des conditions d'audition par l'OFPPRA inégales selon les zones d'attente ne garantissant pas toujours la confidentialité des échanges : entretiens par téléphone ou par visioconférence (sauf à Roissy où l'OFPPRA est présent), problèmes d'interprétariat, entretiens expédiés... De plus, la définition du caractère *manifestement infondé* de la demande permet souvent au ministère de l'intérieur de se prononcer sur le fond de la demande d'asile et de pratiquer ainsi un filtre à la frontière hors de tout contrôle efficace des juges administratifs.

Des conditions d'enfermement indignes

De manière générale les conditions de maintien sont très variables, créant des disparités de traitements réservés aux personnes étrangères selon la zone d'attente où elles se trouvent. Les locaux de maintien sont différents d'une zone à l'autre : pièces sans fenêtre, pièces en sous-sol sans lumière du jour ou au pied des pistes, chambres d'hôtel, partie d'un centre de rétention spécialement dédiée, bout d'un hall d'aéroport...

Les mineurs isolés maintenus en ZA doivent théoriquement bénéficier d'un espace distinct de celui des adultes.

A Roissy, en ZAPI, il existe une zone séparée avec 4 chambres (pour six mineurs), avec un espace jeu et un espace plein air, gérée par la Croix-Rouge. Des mineurs isolés sont placés dans la zone majeur, sans aucune séparation, lorsque leur minorité est contestée ou parce que l'espace mineurs est complet. Les mineurs accompagnés sont maintenus avec les autres personnes – un couloir étant dédié aux familles.

A Orly, en guise de séparation, il n'existe dans la salle de maintien qu'un paravent situé derrière le bureau des policiers, avec quelques banquettes et quelques jeux. L'Anafé a constaté que la zone mineurs tend à devenir un espace de stockage. Les enfants, quel que soit leur âge, qu'ils soient seuls ou en famille, sont donc mélangés aux adultes. Des hôtesses de l'air, sans formation spécifique sur la protection de l'enfance, peuvent être mobilisées pour rester avec l'enfant.

Pour les autres ZA, il n'y a aucune séparation entre les mineurs et les majeurs.

Dans les zones d'attente temporaires, les personnes ont été maintenues dans des conditions de privation de liberté inhumaines. Dans la plupart des cas, il n'y a eu aucune séparation entre les enfants et les personnes majeures. A Mayotte, tandis que certains mineurs ont vu leur âge majoré d'autres auraient fait une nouvelle fois l'objet de la pratique décriée du rattachement arbitraire à une personne majeure¹³.

Quelques soient les conditions matérielles de maintien, la zone d'attente n'est pas un lieu pour les enfants : présence policière, injonctions débitées sur haut-parleurs, saleté des lieux, fenêtres condamnées, adultes en détresse, tentatives d'embarquement.

¹³ 976 : *Au-delà des frontières de la légalité, Rapport de mission à Mayotte et La Réunion*, Anafé, mars 2017

Les enfants enfermés en zone d'attente sont souvent victimes d'anxiété, d'insomnie, de trouble de l'alimentation. Ces constatations concernent également les enfants accompagnés, qui ressentent le stress de leurs parents.

A la frontière franco-italienne, à Modane, les conditions de maintien sont extrêmement spartiates et inadaptées. Dans les autres lieux, les conditions de maintien sont globalement dégradantes¹⁴. Accompagnés ou isolés, les enfants peuvent se trouver privés de liberté dans une salle à part à Menton au sein de locaux de police, quand ils ne sont pas enfermés au milieu des adultes lorsque leur minorité est contestée dans les constructions modulaires attenantes aux locaux de la PAF de Menton et de Montgénévre. La séparation entre les mineurs et les majeurs n'est pas toujours respectée. Les personnes enfermées n'ont, pour repas, qu'une madeleine et/ou une petite salade.

Un contrôle juridictionnel souvent écarté

Le juge des enfants (JDE)

Sur le fondement des articles 375 et suivants du code civil relatifs à l'assistance éducative, lorsque la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur sont en danger ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises, le juge des enfants est compétent. Peuvent saisir le juge des enfants : l'AAH, l'enfant directement, son avocat ou toute personne physique ou morale qui voit une situation où la protection de l'enfance n'est pas assurée.

En 2019, l'Anafé a signalé à des JDE la présence d'enfants en danger enfermés en zone d'attente à 12 reprises, restées sans réponse. A quelques reprises, c'est le parquet des mineurs, également saisi, qui a pris la décision de libérer des enfants enfermés.

Un enfant arrivant seul et enfermé en zone d'attente est pourtant, sans aucun doute possible, en danger. Cela peut résulter des conditions de son placement en zone d'attente lorsqu'il est, par exemple, retenu dans les mêmes locaux que les adultes où lorsqu'il fait état de risques en cas de retours dans son pays d'origine notamment s'il est pris dans les mailles de réseaux les exploitent ou en cas de maltraitances familiales.

Le juge des libertés et de la détention (JLD)

Aucun recours suspensif et effectif permettant de contester la décision administrative, ni accès systématique à un avocat. Le seul recours suspensif de plein droit a été instauré pour les seuls demandeurs d'asile suite à la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme en 2007¹⁵.

S'ils sont toujours présents en ZA après 4 jours, les enfants doivent être présentés au JLD qui décide du prolongement ou non de l'enfermement pour 8 jours supplémentaires.

Mais les positions des JLD ne sont pas toujours favorables au mineur, le JLD considérant parfois que la simple désignation d'un AAH suffit à respecter l'intérêt supérieur de l'enfant.

En 2019, parmi les 60 enfants isolés suivis par l'Anafé, 24 ont été libérés par le JLD.

L'accès au juge est quasiment impossible pour les personnes qui font l'objet d'un refus d'entrée à la frontière franco-italienne. Ces personnes font l'objet de procédures expéditives visant leur refoulement immédiat et n'ont aucun accès à un avocat. Des référés libertés ont pu être formés mais seulement après le refoulement des mineurs ou de demandeurs d'asile.

¹⁴ Dans son [rapport au Gouvernement relatif à la visite effectuée en Novembre 2018](#), le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) a estimé que les conditions matérielles de séjour dans ces locaux pouvaient porter atteinte à la dignité des personnes.

¹⁵ Cour EDH, 26 avril 2007, Gebremedhin contre France, req n° 25389/05.