

Mineurs sans famille en zone d'attente

En 2003, 94,5 % des demandeurs d'asile maintenus en zone d'attente ont vu leur demande qualifiée de "manifestement infondée". Une épreuve de tri singulièrement inadaptée à des enfants, qui "ne devraient jamais se voir refuser l'accès à la procédure d'asile", estime le Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations unies. Au lieu de quoi, rares sont les mineurs isolés qui "passent" les zones d'attente et accèdent, finalement, à la protection de l'enfance. La majorité est renvoyée au pays de départ.

La France n'hésite pas à enfermer dans les zones d'attente de ses ports et aéroports internationaux les mineurs étrangers qui se présentent seuls à ses frontières. Que leur demande d'asile soit déclarée "manifestement infondée" ou qu'il leur manque un visa pour entrer sur le territoire national, ils subissent le même sort que les adultes : jusqu'à vingt jours d'enfermement destinés à permettre à la police aux frontières de préparer leur renvoi. Les conditions et le principe même de cette mesure de privation de liberté, souvent suivie d'une mesure d'éloignement, violent les droits les plus élémentaires de l'enfant. La zone d'attente est pourtant en passe de devenir une des pièces maîtresses du dispositif mis en place par la France pour dissuader les mineurs étrangers isolés d'y venir chercher protection.

Les chiffres donnés annuellement par le ministère de l'Intérieur permettent seulement de connaître le nombre de mineurs isolés placés en zone d'attente qui ont demandé l'asile à la frontière. Ceux que l'on appelle "les non-admis", à qui l'on refuse l'entrée sur le territoire au motif qu'ils n'ont pas les documents nécessaires pour y pénétrer, sont au moins aussi nombreux, mais ils ne figurent pas dans les statistiques officielles. Après une forte augmentation entre 1997 et 2001, où le nombre des mineurs demandeurs d'asile est passé de 122 à 1 070, on assiste ces dernières années à une baisse significative : 628 en 2002, 514 en 2003. L'année dernière, 72 % des mineurs isolés demandeurs d'asile auraient été admis sur le territoire français selon le ministère de l'Intérieur, mais très peu le sont au titre de l'asile, compte tenu des exigences de l'administration. La réglementation prévoit que *"lorsqu'un étranger qui se présente à la frontière demande à bénéficier du droit d'asile, la décision de refus d'entrée en France ne peut être prise que par le ministre de l'Intérieur après consultation de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides"*⁽¹⁾. C'est le ministre de l'Intérieur qui décide en premier et dernier ressort. L'étranger peut être retenu en zone d'attente *"pendant le temps strictement nécessaire à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée"*.

par **Jean-François Martini**,
Groupe d'information
et de soutien
des immigrés (Gisti)

1)- Jusqu'à la parution du décret n° 173 du 21 juillet 2004, c'était le ministère des Affaires étrangères qui était consulté et non l'Ofpra.

2)- Anafé, *La roulette russe de l'asile à la frontière*, novembre 2003.

3)- Déclaration de bonne pratique établie dans le cadre du programme en faveur des enfants séparés en Europe, seconde édition, octobre 2000.

4)- Stéphane Julinet, "L'accueil aux frontières", in *Plein droit* n° 52, mars 2002.

En 2003, 94,5 % des demandeurs d'asile maintenus en zone d'attente ont vu leur demande qualifiée de "manifestement infondée". Destiné au départ "à vérifier de façon sommaire si les motifs invoqués par le demandeur correspondent bien à un besoin de protection pris dans un sens large"⁽²⁾, cet examen est devenu au fil du temps un tri impitoyable, disqualifiant la presque totalité des demandes de protection. Épreuve quasi-insurmontable par des adultes, c'est peu dire que cette procédure est inadaptée pour un mineur isolé. Pour exemple, on peut citer le cas de ce jeune Congolais de seize ans qui avait vu son père se faire tuer sous ses yeux par des militaires venus chercher son grand frère, après que celui-ci se soit engagé dans la rébellion armée contre le pouvoir en place. Pour déclarer sa demande d'asile manifestement infondée, le ministère de l'Intérieur n'avait rien trouvé d'autre que de relever qu'il était "peu vraisemblable qu'il ait pu s'échapper d'un des bâtiments les plus surveillés du Congo et franchir sans difficulté les barrages militaires". Il faut noter que cette décision ne peut faire l'objet d'un recours suspensif et que l'intéressé peut être éloigné dès que celle-ci lui a été notifiée. La France agit là au mépris des recommandations du Haut Commissariat aux Réfugiés, qui précise que "les enfants séparés quel soit leur âge, ne devraient jamais se voir refuser l'accès à la procédure d'asile", en ajoutant que, "dès leur admission, ils devraient faire l'objet de procédures normales et se voir épargner les procédures alternatives dont celle relative [...] au manifestement infondée"⁽³⁾.

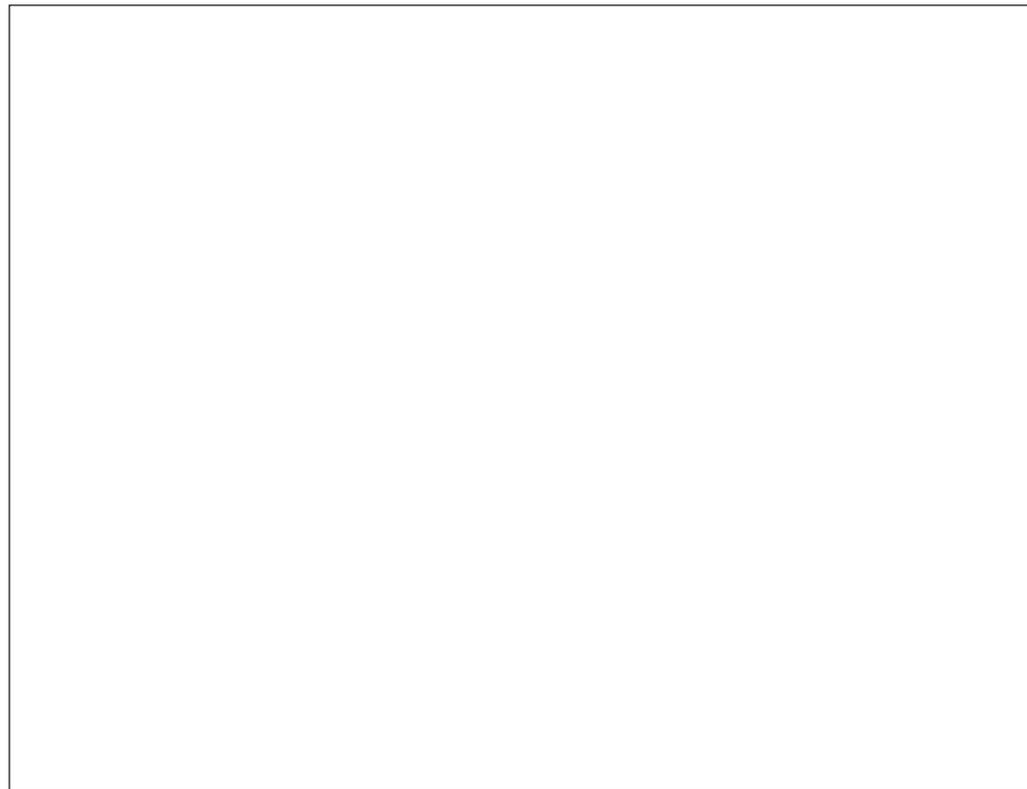
Afflux croissant de mineurs isolés

Les chiffres fournis par le ministère de l'Intérieur concernent essentiellement la zone d'attente de l'aéroport de Roissy, puisque c'est là que sont maintenus 95 % des étrangers, tous âges confondus. Il existe toutefois plus d'une centaine de zones d'attente sur le territoire français, un lieu d'enfermement étant prévu dans tous les ports, aéroports et gares internationales. À Roissy, les mineurs de plus de treize ans sont retenus avec les adultes dans la Zapi 3 (zone d'attente des personnes en instance), vaste centre d'enfermement qui peut contenir jusqu'à 180 personnes. Les plus jeunes sont en principe retenus dans l'un des hôtels de la plate-forme aéroportuaire de Roissy, sous la surveillance du personnel de la compagnie aérienne qui les a acheminés.

Dès la création des zones d'attente en 1992, le ministère de l'Intérieur a considéré qu'il n'y avait pas lieu de distinguer la situation des mineurs, qu'ils soient accompagnés ou pas, de celle des majeurs⁽⁴⁾. Tant que le nombre des mineurs isolés en zone d'attente n'était que de quelques dizaines par an, le phénomène est passé quasiment inaperçu. Situation grandement facilitée, il est vrai, par l'opacité qui régna pendant des années sur ce qui se passait en zone d'attente.

Depuis quelques années, la présence toujours plus importante de mineurs étrangers isolés est devenue un sujet de préoccupation pour les pouvoirs publics. Leur nombre sans cesse croissant suscite la grogne des départements qui, comme ceux de la région parisienne, doivent faire face à des demandes massives de prises en charge. Certains n'hésitent pas à présenter l'«addition» dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance, dispositif départementalisé depuis 1984, et se tournent vers l'État pour lui réclamer le paiement de tout ou partie des frais occasionnés par cet accueil⁽⁵⁾.

5)- *“Le département de Paris a consacré 8 millions d'euros à leur prise en charge et prévoit de dépasser les 10 millions d'euros en 2002”, Actualité sociale hebdomadaire, n° 2287, 29 novembre 2002.*



En région parisienne, l'aéroport de Roissy et sa zone d'attente ont rapidement été identifiés comme le point d'entrée principal de ces jeunes sur le territoire français, sûrement à tort car l'essentiel des entrées se fait par les frontières terrestres. C'est pour tenter de répondre aux questions pressantes des départements de la région parisienne qu'en janvier 2003, Dominique Versini, secrétaire d'État à la lutte contre la précarité et l'exclusion, a demandé au préfet de la région Île-de-France d'organiser une réflexion entre les autorités de l'État et celles des départements, pour *“rechercher des actions concrètes et adaptées aux situations de ces mineurs”*, sans manquer d'ajouter que ces solutions devront être *“soutenables pour les départ-*

tements". Selon la secrétaire d'État, l'afflux des mineurs isolés en région parisienne a une cause : "La présence d'installations aéroportuaires, notamment de l'aéroport de Roissy." C'est donc tout naturellement que les travaux des commissions mises en place à cette occasion ont porté en priorité sur la question de la zone d'attente.

Un objectif : organiser le retour

Le "problème" – l'afflux croissant de mineurs isolés – étant identifié et sa source – l'aéroport de Roissy – connue, il n'est guère étonnant que la mesure la plus novatrice et radicale proposée dans le rapport remis par le préfet de région soit le doublement par deux de la durée de maintien en zone d'attente des mineurs isolés, de vingt à quarante jours. Cette proposition était sous-tendue par une idée simple : plus la police aux frontières disposera de temps pour tenter d'éloigner ces mineurs, moins nombreux seront ceux qui finiront par pouvoir pénétrer sur le territoire français et y bénéficier d'une protection si coûteuse pour les départements. L'objectif était donc clair : "Organiser le retour."

Cette proposition aberrante semble, pour l'instant, avoir été écartée, mais il n'est pas anodin que la première réforme législative relative aux mineurs isolés vise à consolider les bases juridiques de leur maintien en zone d'attente. Depuis une réforme de mars 2002, la loi prévoit la désignation d'administrateurs *ad hoc* chargés de représenter juridiquement ces mineurs pendant leur séjour en zone d'attente. Il faut dire que la légalité du placement en zone d'attente des mineurs isolés a été très sérieusement contestée. En effet, comment prendre des mesures administratives et judiciaires à l'égard d'un mineur dépourvu de capacité juridique, en l'absence de ses parents ?

Dès 1998, l'augmentation importante du nombre de mineurs en zone d'attente a multiplié leurs comparutions devant le juge des libertés et de la détention, magistrat chargé de statuer sur la nécessité de prolonger ou non la décision de maintien prise initialement par la police aux frontières. Dans le cadre de cette procédure, de nombreux juges, s'appuyant sur une jurisprudence constante de la cour d'appel de Paris, ont estimé que la procédure de maintien en zone d'attente était nulle, car elle concernait des mineurs privés de capacité juridique et sans représentants légaux. Il en résultait que de nombreux mineurs étaient libérés à l'audience et, faute de prise en charge, s'évanouissaient dans la nature⁽⁶⁾. Pour contrer cette jurisprudence, le gouvernement avait dans un premier temps envisagé de conférer au mineur de plus de seize ans une capacité juridique, en réservant la désignation d'un représentant légal aux plus jeunes. Face aux réactions hostiles provoquées par cette atteinte sans précédent à la protection des mineurs, il s'est décidé à étendre le principe de la désignation d'un représentant légal à tous les mineurs retenus en zone d'attente.

6) - Selon le conseil général de Seine-Saint-Denis, sur les 843 mineurs sortis de la zone d'attente en 1999, seuls 130 auraient fait l'objet d'une mesure d'assistance éducative.

Depuis la loi du 4 mars 2002, le procureur de la République doit désigner sans délai un administrateur *ad hoc* à tous les mineurs entrant en zone d'attente. Ce texte précise que cet administrateur "*assiste le mineur durant son maintien en zone d'attente et assure sa représentation dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles relatives à ce maintien*". Faute de décret d'application, cette disposition n'est entrée en vigueur qu'en septembre 2003.

Actuellement, le rôle des administrateurs se limite à assurer la représentation du mineur lors de sa comparution devant le juge des libertés et de la détention. Il s'agit donc, comme on pouvait le craindre, de permettre à ce magistrat de prolonger la mesure de privation de liberté en toute bonne conscience et dans le respect des règles de procédure. De façon cynique, si l'on considère que l'institution d'un administrateur *ad hoc* en zone d'attente a été conçue à l'origine pour éviter que les juges ne remettent en liberté des mineurs, on peut estimer qu'ils remplissent la mission qui leur a été confiée.

Mais tous les mineurs isolés ne bénéficient pas des maigres garanties apportées par la présence d'un administrateur *ad hoc*. Nombreux sont ceux qui sont "déclarés" majeurs à partir des résultats d'un examen médical auquel on les soumet. En effet, les services de la police aux frontières saisissent systématiquement le procureur de la République dès lors qu'ils estiment que la minorité d'un étranger maintenu en zone d'attente est douteuse. Cette suspicion s'applique y compris à ceux qui sont en mesure de présenter un document d'état civil, souvent considéré comme faux.

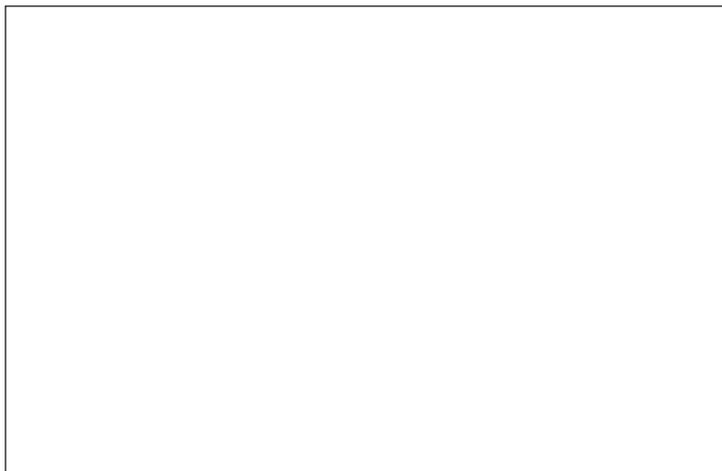
 La Défenseure des enfants recommande de ne pas retenir les mineurs isolés qui se présentent à la frontière plus de quarante-huit heures, délai destiné à organiser leur prise en charge sociale en France.

La CNCDH demande l'admission immédiate

Cet examen, qui comporte en général un examen physique (prise de mensuration, relevé de l'évolution de la puberté, développement de la dentition) et des radiographies du poignet, du coude ou de la hanche est, de l'aveu même du corps médical, "*mauvais scientifiquement*"⁽⁷⁾ et ne peut en tout état de cause fournir qu'une estimation très approximative de l'âge physiologique d'une personne. Il est communément admis que la marge d'erreur est de plus ou moins dix-huit mois ! C'est pourtant sur la base de ces examens médicaux qu'un grand nombre de mineurs se voient privés de l'assistance d'un administrateur *ad hoc*.

Depuis plusieurs années, de nombreuses voix se sont élevées pour protester contre le maintien en zone d'attente de ces mineurs. Dès 1998, la Commission nationale consultative des droits de l'homme

7)- Intervention du Dr Odile Diamant-Berger, actes du colloque "Quelle protection en Europe pour les mineurs isolés demandeurs d'asile", in *Pro asile*, n° 4, 27 octobre 2000.



8)- "Avis portant sur les dispositions nécessaires pour l'accueil des mineurs demandeurs d'asile non accompagnés", adopté par l'assemblée plénière le 3 juillet 1998.

9)- "Avis relatif à la situation des étrangers mineurs isolés", adopté par l'assemblée plénière le 21 septembre 2000.

10)- "Avis de la Défenseure des enfants sur la question des mineurs étrangers isolés du 4 octobre 2000", rapport annuel 2000, la Documentation française.

11)- "Avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles", Intérieur et décentralisation par Louis Mermaz, tome II, novembre 2000.

12)- "Observations finales du comité des droits de l'enfant à la France", 4 juin 2004.

(CNCDDH) a demandé l'admission immédiate sur le territoire français de tous les mineurs demandeurs d'asile⁽⁸⁾, recommandation qui sera ensuite élargie à tous les mineurs isolés arrivant sur le sol français⁽⁹⁾. Cette revendication est confortée par la "déclaration de bonnes pratiques" initiée par le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) et l'association Save the children dans le cadre du programme pour les enfants séparés en Europe. Cette déclaration, qui vise à établir "*la liste des pratiques requises pour la mise en œuvre et la protection des droits des enfants séparés en Europe*", demande aux États qu'aucun mineur ne soit détenu dans les zones internationales. La Défenseure des enfants, autorité indépendante nommée en Conseil des ministres, a recommandé dès la première année de son mandat de ne retenir que quarante-huit heures les mineurs isolés qui se présentaient à la frontière, délai destiné à organiser leur prise en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance⁽¹⁰⁾. En novembre 2000, le député de l'Isère Louis Mermaz qualifiait les zones d'attente d'"*horreur de la République*" dans un rapport parlementaire⁽¹¹⁾, et demandait à ce que l'admission des mineurs sur le territoire devienne la règle. C'est enfin le comité des droits de l'enfant des Nations unies qui vient de manifester officiellement son inquiétude auprès des autorités françaises, du fait "*que des enfants non-accompagnés arrivant à l'aéroport puissent être renvoyés dans leur pays sans intervention judiciaire et sans évaluation de leur situation familiale*"⁽¹²⁾.

Il est vrai que la légalité de cette mesure de privation de liberté à l'encontre d'un mineur, prise à la seule fin de préparer son renvoi vers un pays étranger, est loin d'être assurée, notamment au regard de la Convention internationale des droits de l'enfant du 26 janvier 1990. Difficile de croire que, dans les décisions de maintien en zone d'attente et de renvoi prises par les autorités administratives, l'intérêt supérieur de l'enfant soit la considération primordiale telle que le prévoit l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant. De même, comment envisager que le maintien en zone d'attente soit

conforme à l'article 37 de cette même convention, qui prévoit que l'arrestation et la détention d'un enfant ne doivent être que des mesures de dernier ressort aussi brèves que possible ?

Le sort réservé aux mineurs en zone d'attente heurte aussi de front le droit interne français, et plus particulièrement les principes qui régissent la protection de l'enfance. L'article 375 du Code civil prévoit des mesures de protection, lorsque *“la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises”*. Reste à déterminer si cette disposition est applicable aux mineurs placés en zone d'attente.

Un renvoi sans protection

Le président du tribunal pour enfants de Bobigny a déjà admis qu'un mineur maintenu dans la zone d'attente de Roissy pouvait être en danger au sens de l'article 375 du Code civil. Dans une ordonnance du 1^{er} septembre 2001, il a estimé qu'une décision de renvoi de deux jeunes Camerounais âgés de deux ans et demi et de quatorze ans vers leur pays d'origine pouvait, compte tenu des *“conditions de précipitations dans lesquelles [cette] décision s'exécute”*, créer *“une situation de danger pour les enfants concernés”*. En l'espèce, ces enfants pouvaient être accueillis par leur mère titulaire d'un titre de séjour en France, mais ils n'étaient pas entrés dans le cadre de la procédure de regroupement familial. Le juge a estimé que *“la présence en zone d'attente, a fortiori dans un hôtel extérieur à cette zone, ne prive pas la juridiction judiciaire des mineurs de se préoccuper du sort qui leur est fait”*. Le danger peut donc être caractérisé par les conditions de renvoi vers un pays étranger.

Or, il ne se passe pas une semaine sans que des jeunes étrangers soient renvoyés vers un pays où leur sécurité n'est pas garantie. Le journal *Le Monde* s'est fait l'écho, dans son édition du 5 juin 2004, du cas d'une jeune Haïtienne de treize ans renvoyée vers son pays après six jours passés en zone d'attente alors que son père, personnellement menacé, avait souhaité la mettre à l'abri de la guerre civile qui sévissait à Port-au-Prince. L'Anafé (Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers) est aussi récemment intervenue pour des jeunes Guinéens de douze et quatorze ans menacés d'un renvoi vers la Chine ! Ces deux frères avaient en effet transité par ce pays avant d'arriver en France, uniquement parce que les passeurs en avaient décidé ainsi. Finalement, ils ont tous deux été renvoyés vers la Guinée sans que personne ne soit en mesure d'affirmer qu'un meilleur sort leur a été réservé là-bas.

Tous les textes internationaux insistent sur la nécessité de ne pas renvoyer des mineurs isolés sans s'être assuré au préalable qu'ils pourront être convenablement pris en charge à leur arrivée. La résolution du Conseil de l'Union européenne du 26 juin 1997 concernant les mineurs non accompagnés ressortissants de pays-tiers précise ainsi que, *“si un*

mineur n'est pas autorisé à prolonger son séjour dans un État membre, l'État membre concerné ne peut renvoyer le mineur dans son pays d'origine ou dans un pays tiers disposé à l'admettre que s'il est avéré que, dès son arrivée, il y sera accueilli et pris en charge de manière appropriée, en fonction des besoins correspondant à son âge et à son degré d'autonomie, soit par ses parents ou d'autres adultes qui s'occuperont de lui, soit par des instances gouvernementales ou non gouvernementales".

Privé de liberté, parfois victime de violence, renvoyé de force vers des pays où sa sécurité n'est pas garantie, le mineur maintenu en zone d'attente est un indésirable dont il faut se débarrasser.

Dans son rapport sur les mineurs isolés de mai 2003, le préfet de la région Île-de-France préconisait la création d'une cellule interministérielle spécialisée dans la recherche de l'autorité parentale. On

peut en déduire que s'il s'agissait d'une proposition, cette structure n'existait pas jusqu'alors. Et depuis la sortie de ce rapport, rien n'a été mis en place. Les quelques informations recueillies dans l'urgence auprès des autorités consulaires françaises dans les pays d'origine ne peuvent constituer une garantie suffisante. Par ses renvois aveugles, la France met gravement en danger ces mineurs. On peut aussi considérer que les conditions de maintien en zone d'attente constituent en elles-mêmes une mise en danger : danger encouru du fait du maintien de mineurs isolés dans les mêmes lieux que des adultes mais aussi en raison des violences policières qu'ils peuvent subir lors de leur séjour en zone d'attente. Seuls les moins de treize ans sont isolés des adultes et retenus dans des hôtels à proximité de l'aéroport. Les 16-18 ans sont maintenus dans la Zapi 3 avec les autres étrangers, en violation de l'article 37-c de la Convention internationale des droits de l'enfant, qui prévoit que *"tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes"*.

Violences policières

Les violences commises par les forces de police en zone d'attente sont nombreuses et récurrentes. Les mineurs en sont aussi les victimes. Lors d'une campagne d'observation en mai 2002, avec des visites quasi quotidiennes en zone d'attente, les visiteurs de l'Anafé *"ont été alertés de violences émanant des forces de police lors de vingt-sept visites sur vingt-neuf"*⁽¹³⁾. Si ces violences semblent avoir disparu à l'intérieur de la Zapi où l'Anafé et la Croix rouge assurent maintenant une présence quotidienne pour la première, et pour la seconde une présence permanente, aucun observateur n'est présent dans la phase finale de renvoi, là où les étrangers tentent parfois de résister physiquement. C'est dans cette phase finale que le jeune W., quinze ans, a subi des violences policières qui ont donné lieu à une saisine de la Commission nationale de déontologie de la sécurité. Dans son rapport 2003, rendu public en

13)- Anafé, *Violences en zone d'attente*, mars 2003.

mai 2004, la Commission a établi que *“le jeune W. a reçu des coups en lien direct avec la tentative de rembarquement : coups donnés au visage et blessures au poignet provoquées par la torsion volontaire des menottes, technique appelée par un gardien de la paix ‘la moby-lette’”*. Ces coups ont été portés avec une telle violence qu’un médecin a pu constater, vingt-quatre jours après son interpellation, un hématome au visage *“avec douleurs à la palpation”*, une cicatrice au niveau du poignet et *“un état anxieux à type de tristesse [...] et de fatigue post-traumatique”*. À cette occasion, la Commission a aussi relevé que les policiers n’avaient pas *“tenu compte d’un certificat médical indiquant l’incompatibilité de l’état de santé du mineur avec une mesure de garde à vue qui aurait dû entraîner le transfert immédiat dans un service médical approprié”*. Le plus inquiétant dans cette affaire, où exceptionnellement une situation de violence a pu être établie à l’encontre d’un mineur, est sûrement la réponse du ministre de l’Intérieur à la Commission : *“Sur les contraintes exercées à l’encontre de M. W., il ressort que celui-ci a dû être maîtrisé avec la force strictement nécessaire par les fonctionnaires intervenants.”*

La fiction juridique de la zone d’attente impose ainsi une logique schizophrénique. Privé de liberté, parfois victime de violence, renvoyé de force vers des pays où sa sécurité n’est pas garantie, le mineur maintenu en zone d’attente est un indésirable dont il faut se débarrasser. Mais une fois passée la ligne imaginaire qui sépare la zone d’attente du reste du territoire français, il a théoriquement droit à toutes les attentions. Considéré comme un enfant en danger du fait de son isolement, il est confié par les juges pour enfants à des services éducatifs, le juge des tutelles se chargeant ensuite de lui nommer tuteur. Il y a encore peu, il pouvait même accéder à la nationalité française sans condition, mesure considérée comme trop généreuse et réformée depuis quelque mois. Bien sûr, dans la pratique, les choses sont loin d’être aussi idylliques pour les mineurs isolés qui ont réussi à pénétrer sur le territoire français, mais leur droit à bénéficier d’une protection n’est contesté par personne. La zone d’attente est en France et les mineurs y sont en danger. Ils doivent pouvoir bénéficier du dispositif de protection de l’enfance dès leur arrivée sur le territoire. Il est temps de faire voler en éclats la fiction juridique et de prendre en compte la réalité, celle du drame vécu par ces enfants. ◀



Claire Rodier, *“Zone d’attente de Roissy : à la frontière de l’État de droit”*
François Julien Laferrière, *“Le traitement des demandeurs d’asile en zone d’attente, entre théorie et réalité”*

► Dossier *Les frontières du droit d’asile*, n° 1238, juillet-août 2002