

L'inhumanité du traitement des enfants en zone d'attente

par Jean-François Martini *

La Belgique vient d'être durement condamnée par la Cour européenne des droit de l'Homme pour avoir enfermé pendant deux mois dans un centre pour étranger en situation irrégulière, puis renvoyé dans son pays d'origine, Tabitha, une petite Congolaise de cinq ans. Qualifiés de traitement inhumain et dégradant par la Cour, la détention et le refoulement de cette enfant sont intervenus alors qu'elle tentait, avec l'aide de son oncle, de rejoindre, via Bruxelles, sa mère résidant au Canada en qualité de réfugiée ⁽¹⁾.

Cette histoire d'enfermement d'une très jeune enfant dans un centre pour étrangers en vue de la refouler vers sa destination de départ ressemble furieusement à ce que la France fait dans ses zones d'attente.

Les pratiques françaises sont-elles comparables à celles de la Belgique ? Et dans l'affirmative, peut-on considérer celles-ci comme des traitements inhumains et dégradants au sens de la Convention européenne des droits de l'Homme ?

Petite étude comparée d'inhumanité franco-belge

C'est en tentant de ramener par avion l'enfant en Europe pour lui permettre de rejoindre ensuite sa mère au Canada que l'oncle s'est retrouvé bloqué avec sa jeune nièce à l'aéroport de Bruxelles. L'enfant n'ayant pas les documents nécessaires pour entrer en Belgique, les autorités belges prirent à son encontre une décision de refus d'accès au territoire et la placèrent dans un centre de détention pour étrangers en situation irrégulière appelé «centre de transit».

Usant d'un autre euphémisme, la France a appelé «zones d'attente» les centres de détention où elle enferme tous les étrangers arrivant par voie aérienne, ferroviaire ou maritime, qui sont dépourvus des documents exigés par la réglementation (visa, garantie de ressources...) ou qui demandent l'asile. Comme la Belgique, la France y enferme des mineurs de tous âges, accompagnés ou non, en attendant de les renvoyer vers leur pays de départ.

Pour considérer que la jeune Tabitha avait fait l'objet d'un traitement inhumain et dégradant prohibé par l'article 3 de la convention, la Cour a relevé que «l'enfant a été détenue dans un centre initialement conçu pour adultes alors qu'elle était séparée de ses parents et ce, sans que quiconque n'ait été désigné pour s'en occuper, ni que des mesures d'encadrement et d'accompagnement psychologiques ou éducatives ne soient dispensées par un personnel qualifié, spécialement mandaté à cet effet».

Il est incontestable que les zones d'attente françaises ont été initialement conçues pour des adultes. À tel point que pendant très longtemps, la législation française n'a opérée aucune distinction entre majeurs et mineurs placés en zone d'attente. Il est tout aussi incontestable que l'on y enferme des mineurs séparés de leurs parents. En 1997, le ministère de l'intérieur recensait déjà 107 mineurs isolés dans la zone d'attente de l'Aéroport Roissy-Charles de Gaulle. Il y en aurait eu 493 en 2006. Reste à détermi-

ner si les conditions de prise en charge des mineurs isolés prévues par le dispositif français répondent aux exigences posées par la Cour européenne, c'est-à-dire si une personne a été désignée pour s'occuper d'eux et, pour reprendre les termes de la décision, si des «mesures d'encadrement et d'accompagnement psychologiques ou éducatives» y sont dispensées par «un personnel qualifié, spécialement mandaté à cet effet».

Il est clair qu'avant la loi du 2 mars 2002 instituant un administrateur *ad hoc* auprès des mineurs isolés en zone d'attente, il n'existait aucune personne chargée un tant soit peu de «s'occuper» d'eux. Il faut ajouter qu'à l'origine la désignation d'un administrateur *ad hoc* n'a pas été pensée pour améliorer le sort des mineurs en zone d'attente mais seulement pour éviter que le juge chargé de statuer sur la prolongation de la mesure d'enfermement n'invoque l'absence de représentant légal pour annuler la procédure ⁽²⁾. Dans ces conditions, peut-on considérer qu'en l'état actuel du dispo-

* Juriste, GISTI.

(1) Voir JDJ, n° 259 – nov. 2006 «Agée de cinq ans... détenue pendant deux mois», commentaires de B. Van Keirsbilck.

(2) «Mineurs sans famille en zone d'attente», Jean-François Martini, in *Hommes et Migrations* n°1251, septembre-octobre 2004.

L'administrateurs ad hoc joue réellement un rôle d'assistance

sitif, l'administrateur *ad hoc* «s'occupe» du mineur isolé au sens où l'entend la Cour ?

L'article L. 221-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers prévoit que l'administrateur *ad hoc* doit assurer la représentation du mineur dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles relatives à son maintien en zone d'attente, afférentes à son entrée sur le territoire et, le cas échéant, relatives à sa demande d'asile à la frontière. Juridiquement, il n'est donc qu'un représentant légal chargé d'agir au nom du mineur dans le cadre d'une procédure particulière. La législation ne prévoit pas qu'il doit s'occuper de lui d'un point de vue matériel ou affectif. L'exigence d'un accompagnement psychologique ou éducatif par un personnel qualifié posée par la Cour européenne n'est donc pas satisfaite.

Une circulaire de l'intérieur précise toutefois «*que le législateur a entendu faire de l'administrateur ad hoc le référent du mineur, son accompagnateur tout au long de son maintien en zone d'attente. [...] À ce titre, non seulement il dispense l'information nécessaire à la compréhension de la procédure à laquelle celui-ci se trouve partie, mais encore, il lui prodigue un soutien moral, en l'absence de ses représentants légaux.*».

Est-ce que ce «*soutien moral*» prévu par voie de circulaire permettrait à la France d'échapper à une éventuelle condamnation ?

Il faut tout d'abord savoir un mineur isolé sur deux ne rencontrent jamais d'administrateur *ad hoc* en raison du fait qu'il est éloigné avant même que celui-ci n'ait été désigné ou qu'il ait eu le temps de se déplacer en zone d'attente⁽³⁾. Dans les cas où il entre en contact avec le mineur, il reste à déterminer si l'administrateur *ad hoc* joue réellement un rôle d'assistance.

L'Association nationale d'assistance aux frontières des étrangers (Anafé), deux ans après l'arrivée des administrateurs *ad hoc*, dresse un bilan très négatif «*à la fois du mécanisme mis en place par le législateur mais également de la manière dont la Croix-rouge*»⁽⁴⁾ «*exerce sa mission*»⁽⁵⁾. Elle considère que «*le sys-*

tème lui-même est inopérant et n'offre pas de véritable protection aux mineurs étrangers maintenus en zone d'attente qui sont dans tous les cas en quête de protection». Absence lors des phases cruciales de la procédure, renoncement à contester les décisions de l'administration, refus de prendre en compte les dangers liés à la détention et à l'éloignement, les griefs formulés par l'Anafé sont nombreux et graves.

Dans ces conditions, difficile de considérer que, dans la pratique, la France fait mieux que la Belgique en matière d'assistance des mineurs isolés retenus aux frontières.

En revanche les durées de maintien dans les zones d'attente sont sans commune mesure avec celles pratiquées par la Belgique. La jeune Tabitha a été retenue deux mois en centre de transit alors que dans les zones d'attente françaises, la durée maximale de détention est de vingt jours et, en moyenne, de trois jours et demi jours pour les mineurs isolés. La Cour précise que pour tomber sous le coup de l'article 3, un mauvais traitement doit atteindre un minimum de gravité et que l'appréciation de ce minimum dépend notamment de la nature et du contexte du traitement, ainsi que de ses modalités d'exécution, de ses effets physiques et mentaux et... de sa durée.

Est-ce à dire qu'un mauvais traitement subit pendant une courte durée ne peut jamais constituer un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la CEDH ?

La réponse est évidemment non. Certes, la Cour relève, à titre de fait aggravant, que «*cette situation a perduré durant deux mois*». Mais ce qu'elle considère comme «*élément déterminant*» pour qualifier la détention de traitement inhumain, est la «*situation d'extrême vulnérabilité*» dans laquelle se trouvait l'enfant en étant séparée de sa

famille à un très jeune âge et livrée à elle-même.

La mésaventure vécue en août 2005 par A.S., âgé de sept ans au moment des faits, témoigne parfaitement de la violence du traumatisme résultant d'un passage même de courte durée dans les zones d'attente françaises. Résidant régulièrement en France, la mère avait été chercher son enfant aux Comores pour le ramener auprès d'elle et de son père en France, les grand-parents n'étant plus en mesure de s'occuper de lui au pays. Les documents présentés par la mère étant jugés par la police aux frontières insuffisants pour prouver la filiation de l'enfant avec son père de nationalité française, celui-ci fut séparé de sa mère et placé en zone d'attente. Pendant les trois jours de détention, il refusa de s'alimenter et fut renvoyé aux Comores à l'issue de cette période.

Il ne semble pas abusif de considérer que «*l'état de profond désarroi*» et «*les conséquences psychologiques graves*» relevés par la Cour dans l'affaire de la jeune Tabitha pour qualifier sa détention de traitement inhumain et dégradant puissent parfaitement être retenus dans le cas d'A.S.

L'arrêt de la Cour de Strasbourg a aussi estimé que la mère avait été aussi directement victime du comportement des autorités belges. Il rappelle fort opportunément que l'attitude éventuellement critiquable de la requérante – qui a décidé de faire venir son enfant en-dehors des procédures légales – ne permet pas d'écarter l'application de l'article 3 de la CEDH. La Cour a considéré qu'elle avait subi «*une souffrance et une inquiétude profondes du fait de la détention de sa fille*» et qu'en conséquence le seuil de gravité avait été atteint pour la qualifier de traitement inhumain et dégradant; le seul fait de la prévenir et de lui permettre de téléphoner à sa fille ne permettant

(3) Sur les quatre premiers mois de l'année 2005, 55% des 259 mineurs isolés placés en zone d'attente ont été refoulés avant d'avoir rencontré un administrateur *ad hoc* selon Alvaro Gil-Robles, commissaire aux droits de l'Homme in Rapport sur le respect effectif des droits de l'Homme en France, Conseil de l'Europe, fév. 2006.

(4) La Croix-rouge est actuellement l'association désignée par le procureur de la République pour fournir des administrateurs *ad hoc* aux mineurs arrivant à l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle.

(5) ANAFE, Mineurs isolés en zone d'attente : avec ou sans administrateurs *ad hoc*, les droits des enfants constamment bafoués, oct. 2006, JDJ n° 259, novembre 2006, p.15-19 et réponse de la Croix-rouge, JDJ n° 260, décembre 2006, p. 4.

Comme la Belgique, la France renvoie des enfants sans se préoccuper de ce qui leur arrivera à leur retour

pas de dégager les autorités belges de leur responsabilité.

Il est fréquent que les mineurs placés en zone d'attente soient attendus sur le territoire français par leurs parents. C'était le cas pour le jeune A. S. dont nous avons déjà mentionné la situation mais aussi celui de la petite L., sourde et muette, arrivée à Roissy le 15 septembre 2005, que son père attendait en France pour lui faire passer un bilan audioprothétique; de M.W., Haïtien de six ans et demi qui venait rejoindre ses deux parents demandeurs d'asile. La liste des parents résidant en France ayant subi «une souffrance et une inquiétude profondes» en apprenant l'enfermement de leur enfant dans l'attente de son renvoi est longue.

Ainsi, comme la Belgique, la France enferme des enfants sans se préoccuper de leur détresse ni de celle de leurs parents. Et comme la Belgique, la France renvoie des enfants sans véritablement se préoccuper de ce qui leur arrivera à leur retour. Après deux mois de détention, Tabitha a été renvoyée vers la République démocratique du Congo. À son arrivée, personne ne l'attendait. Après six heures d'attente dans l'aéroport, c'est une fonctionnaire Congolaise, secrétaire à l'Agence nationale de renseignement de la RDC, qui, par pure charité d'âme, a fini par emmener la fillette pour l'héberger chez elle. Pour se dédouaner, les autorités belges ont vainement tenté d'expliquer qu'elles avaient pris contact avec un autre oncle de l'enfant pour s'assurer que celui-ci prendrait en charge l'enfant à son arrivée. L'oncle en question, un étudiant qui partageait son logement avec cinq autres personnes, avait pourtant expliqué au représentant du consulat de Belgique qu'il n'avait pas les moyens de s'occuper de sa jeune nièce. Rien d'étonnant dans ces conditions qu'il ne se soit pas présenté à l'aéroport.

La Cour a considéré que les autorités belges n'avaient «pas veillé à ce qu'une prise en charge effective de la seconde requérante ait lieu et n'ont pas tenu compte de la situation réelle que risquait d'affronter l'enfant lors de son retour dans son pays d'origine». Elle a aussi estimé que le refoulement de l'enfant «lui a nécessairement causé un sentiment

d'extrême angoisse et fait preuve d'un manque flagrant d'humanité envers sa personne, eu égard à son âge et à sa situation de mineur non accompagnée de sorte qu'il atteint le seuil requis pour être qualifié de traitement inhumain».

Est-ce que la France pourrait encourir les mêmes griefs ? C'est certain. L'Anafé peut ainsi écrire sans que cela soit sérieusement contesté que : «rien, dans la pratique actuelle des autorités françaises, ne laisse penser que les garanties minimales sont prises [pour s'assurer du sort de l'enfant]. La rapidité de certains renvois (moins de 24 heures) et le fait que des enfants sont parfois renvoyés non dans leur pays d'origine, mais dans le pays par lequel il sont transités en dernier lieu avant d'arriver en France tendent à prouver le contraire. Les quelques informations recueillies dans l'urgence auprès des autorités consulaires françaises dans les pays d'origine ne peuvent constituer une garantie suffisante» (6).

Le juge des enfants, trop rarement saisi du fait la passivité des administrateurs ad hoc, a eu l'occasion de pointer les défaillances des autorités françaises. Dans une décision de juin 2001 (7), le tribunal de Bobigny avait ainsi estimé que «les conditions de précipitations» dans lesquelles était renvoyés des enfants de deux et quatorze ans dans leur pays créaient «une situation de danger». Il avait, en conséquence, ordonné leur placement à l'aide sociale à l'enfance pour les protéger. Dans une décision de 2004 (8), le juge relevait, à propos d'une jeune Congolaise de treize ans que la police à la frontière s'appretait à renvoyer, que «le mineur apparaît en danger en raison de sa situation personnelle et familiale, que personne n'est susceptible de l'accueillir dans son pays d'origine où il aurait fait l'objet de maltraitance, que les éléments ayant permis à son frère

d'obtenir le statut de réfugié sont également susceptibles d'avoir de lourdes conséquences pour le mineur dans l'hypothèse d'un réacheminement vers son pays d'origine».

Enfin, dans ses observations finales sur la situation des enfants en France en juin 2004 (9), le Comité des droits de l'enfant des Nations unies s'est dit «préoccupé que des mineurs non accompagnés arrivant à l'aéroport puissent être renvoyés dans leur pays d'origine sans intervention judiciaire et sans que leur situation familiale n'ait été évaluée».

Ainsi, il est largement établi que les autorités françaises renvoient des mineurs sans aucune garantie sur les conditions de leur accueil dans leur pays d'origine. En l'absence de membres de famille venus les accueillir, ils sont parfois confiés aux forces de police locale, comme Mamadou, huit ans, renvoyé au Mali et confié à la brigade des mineurs malienne, alors que sa mère l'attendait en France (10).

Concernant les risques en cas de retour dans le pays d'origine, il faudrait aussi s'interroger sur les pratiques françaises qui consistent, au mépris des recommandations du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, à soumettre la demande des mineurs isolés qui sollicitent l'asile à un examen tendant à déterminer si celle-ci n'est pas manifestement infondée. Cette procédure expéditive qui permet, après un seul entretien, de déterminer qui peut entrer en France pour y déposer une demande d'asile et qui doit être refoulé à la frontière, a permis à la France d'écartier, en 2005, 78% des demandes d'asile émanant de mineurs isolés. Ainsi, aux dangers liés à l'éventuel isolement du mineur de retour dans son pays d'origine s'ajoutent, pour certains d'entre eux, les risques de persécutions en cas d'erreur

(6) Résolution de l'Anafé sur les enfants isolés étrangers qui se présentent aux frontières françaises, 30 juin 2005.

(7) Tribunal pour enfants de Bobigny, 1er septembre 2001. JDJ n° 208, octobre 2001, p.54 - commentaire JLR.

(8) Tribunal pour enfants de Bobigny, 22 août 2004.

(9) Observations finales du Comité des droits de l'enfant, 17 mai au 4 juin 2004, Genève, 36^{ème} session. JDJ n°238, octobre 2004, p.44.

(10) Le Monde, «Mamadou, huit ans, renvoyé à Bamako sans avoir pu voir sa mère», 29 juin 2005.

L'enfermement d'un mineur pour des raisons liées à son statut d'immigrant ne devrait jamais être permis

de jugement du ministère de l'intérieur sur le sérieux de leur demande d'asile.

La Belgique a aussi été condamnée pour avoir porté atteinte à la vie familiale de l'enfant et de sa mère. La Cour a estimé qu'«*étant donné que [l'enfant] était une mineure étrangère non accompagnée, l'État belge avait pour obligation de faciliter la réunification familiale*». Cette obligation à la charge des États n'est jamais respectée par les autorités françaises qui mettent systématiquement en avant le non-respect des règles en matière d'entrée sur le territoire pour refuser de remettre un enfant à ses parents, y compris quand ceux-ci sont présents en France de façon régulière.

Par exemple, en juillet 2004, la police aux frontières n'a pas hésité à renvoyer au Congo S., petite congolaise de sept ans, alors que son père réfugié statuaire en France s'était rapidement manifesté auprès des autorités françaises pour signaler la situation de sa fille, document d'état civil à l'appui. Pour justifier cette pratique, les autorités françaises ont argué du fait que les enfants de réfugiés devaient passer par une procédure de réunification familiale qui nécessite la délivrance d'un visa long séjour. Cette procédure peut prendre jusqu'à trois ans pour aboutir, ce qui explique que nombre de parents finissent par s'impatienter et tentent de faire venir leur enfants par d'autres moyens.

Enfin, si la Cour a estimé que le système juridique belge n'avait pas garanti de manière suffisante le «*droit à la liberté*» de l'enfant, protégé par l'article 5 de la CEDH. C'est l'enfermement d'une mineure dans un centre fermé conçu pour des adultes et dans les mêmes conditions que ces derniers qui a conduit la Cour à entrer en voie de condamnation. Les zones d'attente françaises sont-elles mieux adaptées à la situation d'extrême vulnérabilité liée des mineurs étrangers isolés que les centres de transit belges ?

Dans le compte rendu de sa campagne de visites des zones d'attente, effectuée de novembre 2005 à mars 2006⁽¹¹⁾, l'Anafé écrit : «*aucune zone d'attente visitée ne dispose de locaux spéciaux pour accueillir les mineurs isolés. Rien n'est non plus prévu pour séparer les*

hommes et les femmes». Concernant la zone d'attente de Lyon, on peut y lire la description suivante «*à l'intérieur du local, deux petites pièces peuvent accueillir quatre personnes (deux lits sales superposés avec draps et couvertures pliés dessus); entre les deux, il y a un endroit avec une table et deux chaises. Les toilettes et les douches sont répugnantes. La peinture est écaillée et le sol sale*». L'Anafé constate que rien n'est prévu pour accueillir des mineurs à Lyon «*alors qu'en 2005, le registre [de la police aux frontières] fait mention de deux enfants de quatre ans*». À l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle, les mineurs isolés de moins de treize ans sont retenus dans des chambres d'hôtels sur l'emprise du site, sous la surveillance de «*nurses*». Si dans ce cas la séparation avec les adultes est respectée, ce système pose toutefois problème car ni les administrateurs *ad hoc* ni les associations habilitées à pénétrer en zone d'attente ne sont en mesure d'aller vérifier sur place leurs conditions d'hébergement et le respect de leurs droits.

L'article 5 de la CEDH prévoit aussi un «*droit à la sûreté*». On peut relever que ce droit n'a pas toujours été respecté vis-à-vis des étrangers placés en zone d'attente puisqu'un certain nombre de cas de violences policières sont avérés. Concernant plus spécifiquement les mineurs, on peut citer le cas de W., jeune chinois âgé de quinze ans qui a été frappé par des policiers lors d'une tentative de réembarquement. Son cas a donné lieu à une saisine de la Commission nationale de déontologie de la sécurité qui, dans son rapport 2003, a écrit : «*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 mobylette»*». 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 pal-*

pation», 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*». Loin d'avoir été sanctionnée, l'attitude des policiers en cause a été justifiée par le ministre de l'Intérieur. Ce dernier a en effet répondu à la Commission : «*sur les contraintes exercées à l'encontre de M. W., il ressort que celui-ci à dû être maîtrisé avec la force strictement nécessaire par les fonctionnaires intervenants*».

L'enfermement par la France de mineurs isolés en zone d'attente et leur renvoi expéditif dans des pays étrangers a été critiqué par un nombre considérable d'instances, tant au niveau national qu'international. Compte tenu de l'extrême similarité des procédures, il est évident que la France encoure les mêmes reproches que la Belgique. Il est toutefois permis de s'interroger sur les limites de l'exercice auquel se livre la Cour européenne des droits de l'Homme. Faut-il réellement continuer à tenter de distinguer selon le niveau de détresse des enfants, en fonction de leur âge, des conditions de leur détention pour considérer que leur enfermement ressort de l'humain ou de l'inhumain ? Le degré supérieur d'humanité serait sûrement de considérer que l'enfermement d'un mineur pour des raisons liées à son statut d'immigrant ne devrait jamais être permis.

(11) Anafé, Campagne de visites des zones d'attente en France, novembre 2005 à mars 2006.