

Les administrateurs *ad hoc* en zone d'attente
Un système au service de la violation des droits des
enfants

Mars 2022

Sommaire

Introduction : Refuser l'enfermement des enfants	4
L'administrateur ad hoc : un « artifice juridique » facilitant l'enfermement des mineurs isolés en zone d'attente	10
La situation des mineurs en ZA avant la loi du 4 mars 2002 instaurant les AAH en zone d'attente ..	10
Des enfants « incapables » en zone d'attente	10
La remise en cause de l'enfermement des mineurs	11
L'arrivée de l'AAH en zone d'attente, une garantie pour les MIE ?	12
La désignation systématique d'un administrateur ad hoc	12
L'AAH, « artifice juridique » du maintien des mineurs en zone d'attente	13
Cadre de l'intervention de l'administrateur ad hoc en zone d'attente : un système défaillant à tous les niveaux	16
Qui peut être AAH en zone d'attente ?	16
La nomination des AAH	17
L'inégale publicité des listes des AAH	19
L'absence de formation uniforme des AAH	20
Le rôle de l'AAH en zone d'attente	22
Les missions de l'AAH en zone d'attente.....	22
L'AAH n'est pas l'avocat de l'enfant.....	23
Mandant et pouvoirs : l'AAH n'est ni le parent, ni le tuteur de l'enfant	24
De maigres indemnités	26
Quel contrôle des AAH ?.....	27
Rapport de fin de mission	27
Révocation et suspension d'un AAH	27
L'intérêt supérieur des enfants en zone d'attente bafoué par les AAH	29
L'absence d'AAH en aéroports : une représentation déficiente dès le début de la procédure.....	30
Une information sélective sur les droits des enfants enfermés.....	32
Droit d'être informé et obligation d'informer	32
Information inégale sur les droits en matière d'asile	34
Non-information sur la possibilité de saisir le juge des enfants	34
Des droits appartenant à l'enfant et non à l'AAH.....	37
Droit de contacter un tiers	37
Droit de déposer une demande d'admission au titre de l'asile.....	38
Droit au recours effectif.....	39
Le mythe de l'enfermement « protection »	39
La remise en cause de l'âge ou de la parole des enfants	41
Anafé/AAH : des rapports parfois conflictuels au détriment des enfants enfermés en zone d'attente	42
Les modalités d'action actuelles de l'Anafé.....	43
Les refus de collaboration des AAH avec l'Anafé	44
Difficultés relationnelles	44
Difficultés opérationnelles	47
Conclusion	48

Langage épïcène

L'Anafé a choisi d'utiliser un langage « non sexiste » par souci d'égalité entre les genres. Cette note est donc rédigée dans la mesure du possible en utilisant le langage épïcène. Par exemple, le choix a été fait d'écrire « personnes en migration » ou « personnes exilées » plutôt que « migrants ». Cependant pour des commodités de lecture, le « point médian » n'est pas utilisé.

Abréviations

AAH	Administrateur <i>ad hoc</i>
ANAFE	Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers
APRADIS	Association pour la professionnalisation, la recherche, l'accompagnement et le développement en intervention sociale
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASMAJ	Association de Soutien à la Médiation et aux Antennes Juridiques
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CESDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CGLPL	Contrôleur général des lieux de privation de liberté
CIDE	Convention internationale des droits de l'enfant
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'Homme
CRA	Centre de rétention administrative
DDD	Défenseur des droits
FENAAH	Fédération nationale des administrateurs <i>ad hoc</i>
JLD	Juge des libertés et de la détention
MIE	Mineur isolé étranger
MNA	Mineur non accompagné
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
ONPE	Observatoire national de la protection de l'enfance
ONU	Organisation des Nations Unies
PAF	Police aux frontières
UNHCR	Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
ZA	Zone d'attente
ZAPI	Zone d'attente pour les personnes en instance

Introduction : Refuser l'enfermement des enfants

Depuis plus de trente ans, l'Anafé agit en faveur des droits des personnes en difficulté aux frontières et en zone d'attente. L'Anafé porte une attention particulière aux populations particulièrement vulnérables, telles que les demandeurs d'asile, les personnes malades, les victimes de violences ou de traite et les mineurs, lesquels peuvent se trouver à l'intersection de ces situations.

Alors que l'article 3-1 de la convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) prévoit que dans toutes les décisions le concernant, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale, le constat récurrent de l'Anafé depuis plus de 30 ans est que le contrôle des frontières l'emporte sur l'accueil et le respect des droits.

Dès les premières arrivées à l'aéroport de Roissy, l'Anafé porte son attention sur la situation des mineurs isolés étrangers (MIE¹). Dans son rapport d'observations de 1998/1999, faisant suite aux visites des zones d'attente par les associations habilitées, l'Anafé préconisait déjà que « *les mineurs isolés ne fassent pas l'objet d'un maintien en zone d'attente mais au contraire des mesures de protection prévues par la loi* » en proposant notamment que « *le parquet soit systématiquement saisi dans de tels cas et qu'il prenne les mesures nécessaires pour assurer la sécurité de ces personnes* »².

L'enfermement des mineurs, isolés ou accompagnés, en zone d'attente n'ayant pas pris fin, l'Anafé a été amenée à adopter, le 30 juin 2005, une « *résolution concernant les enfants isolés étrangers qui se présentent aux frontières françaises* »³, dans laquelle elle considère que :

- *Tout mineur isolé étranger se présentant seul aux frontières françaises doit être admis sur le territoire sans condition ;*
- *Les enfants isolés ne doivent jamais faire l'objet ni d'un refus d'entrée sur le territoire ni d'un placement en zone d'attente ;*
- *Du seul fait de son isolement, une situation de danger doit être présumée dès lors qu'un mineur isolé se présente à la frontière et les mesures de protection doivent être mises en œuvre ;*
- *Tout étranger se déclarant mineur doit être présumé comme tel jusqu'à preuve du contraire et sa minorité ne devrait pouvoir être remise en cause que par une décision de justice ;*
- *Le retour des mineurs isolés ne peut être envisagé, une fois qu'ils ont été admis sur le territoire, que dans les cas où la décision a été prise par un juge dans l'intérêt supérieur de l'enfant.*

Cette position a rapidement été élargie à l'ensemble des mineurs enfermés en zone d'attente.

Par la suite, l'Anafé a réaffirmé à de nombreuses reprises son opposition à l'enfermement des mineurs, accompagnés ou non, en zone d'attente, qui ne peut à l'évidence jamais constituer leur intérêt supérieur.

Outre sa position de principe contre l'enfermement, cette revendication découle des observations de l'Anafé, qui ont montré que la privation de liberté des mineurs en zone d'attente a un impact négatif sur leur développement, leur épanouissement, leur santé physique et psychologique et leur développement cognitif.

En plus de l'angoisse générée par la situation, les enfants encourent de nombreux dangers en zone d'attente. Ces dangers sont par exemple la privation de liberté elle-même, les risques de violences policières, les risques en cas de renvoi dans le pays d'origine soit en raison de craintes de persécutions ou d'exploitation par un réseau, soit si le mineur, tentant d'échapper à des maltraitements familiaux, ne pourra pas y être pris en charge par des services sociaux susceptibles de le protéger de manière effective.

¹ Légalement appelés « mineurs non-accompagnés » depuis 2016, l'Anafé continue d'utiliser l'ancienne expression « mineurs isolés » qui reflète mieux la situation des enfants se présentant seuls aux frontières.

Voir notamment : « [Ne dites plus ni « mineurs isolés étrangers » ni « enfants »](#) », in *Plein Droit*, Gisti, n° 114, octobre 2017.

² Anafé, [Zones d'attente des ports, des aéroports et des gares ferroviaires, Visites des associations habilitées](#), Rapport 1998-1999, 1999.

³ [Résolution de l'Anafé sur la situation des mineurs isolés en zone d'attente](#), Anafé, 30 juin 2005.

En 2018, l'Anafé a diffusé un document relatif à sa politique en matière de protection des enfants dans le cadre duquel elle fait état des dangers encourus par les mineurs en zone d'attente, rappelle la nécessité de privilégier la protection de l'enfance face aux politiques migratoires d'exclusion et conclut donc que la seule solution est la fin de l'enfermement des enfants⁴.

De même dans son rapport *Refuser l'enfermement*, l'Anafé précise que :

« Les observations de l'Anafé depuis près de 30 ans ont montré que la privation de liberté en zone d'attente avait un impact négatif sur la santé physique et psychologique des mineurs. Les conditions de maintien portent régulièrement atteinte à leur santé, ils sont notamment victimes d'anxiété, d'insomnie, de trouble de l'alimentation... Ces observations concernent les mineurs isolés, mais aussi les enfants qui accompagnent leurs parents. Ces derniers ressentent également souvent le stress de leurs parents, ce qui vient alimenter leurs propres angoisses »⁵.

Face à la persistance de l'enfermement des enfants, l'Anafé n'est pas la seule à s'y opposer. Cette position de l'Anafé contre l'enfermement des enfants est en effet partagée par de nombreuses associations et institutions, nationales et internationales, qui demandent également la fin de l'enfermement des mineurs à la frontière ou en centre de rétention administrative (CRA), qu'ils soient isolés ou accompagnés.

D'une part, la position du refus de l'enfermement administratif des enfants est partagée par la majorité des associations intervenant dans le domaine de l'assistance aux mineurs et aux personnes étrangères⁶.

D'autre part, les instances de protection des droits humains se sont pour la plupart positionnées contre l'enfermement des enfants, que ce soit au niveau national, européen et international.

La Défenseure des droits (DDD) rappelle régulièrement son opposition à *« l'enfermement des enfants en zone d'attente (...) contraire aux engagements internationaux de la France »*⁷. Selon la DDD : *« la place d'un enfant n'est pas dans un lieu d'enfermement, fut-il conçu par l'administration pour « accueillir » des familles. Le placement en rétention, fût-il de courte durée, a des conséquences concrètes sur la santé et le développement des enfants. »*⁸. Il en va de même dans son rapport *Les mineurs non accompagnés au regard du droit* publié en février 2022 dans le cadre duquel elle rappelle que *« c'est bien le principe même du placement des enfants non accompagnés en zone d'attente qui est critiquable, de même que les risques de refoulement qu'ils y encourent »*⁹.

De la même manière, **le Contrôleur général des lieux de privation de liberté** (CGLPL) considère que *« l'enfermement d'enfants en CRA est contraire à leurs droits fondamentaux. Le principe même de l'enfermement des enfants doit être remis en question car il constitue une atteinte à leur intégrité psychique, quels que soient leur âge et la durée de l'enfermement. Dans cette logique, il n'y a pas lieu de distinguer la situation des enfants placés en zone d'attente de celle des mineurs enfermés en CRA. Le placement des mineurs en zone d'attente doit être prohibé au bénéfice de mesures alternatives. »*¹⁰.

⁴ *Politique de protection des enfants*, Anafé, mars 2018.

⁵ Anafé, *Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente. Rapport d'observations 2018-2019*, septembre 2020, p. 59.

⁶ *Appel européen contre l'enfermement et l'éloignement des mineurs étrangers*, Action collective, 2006.

Il faut en finir avec l'enfermement des enfants étrangers !, RESF/Observatoire de l'enfermement des étrangers, 7 février 2012.

Interdire l'enfermement administratif des mineurs, Action collective, 19 novembre 2019.

⁷ DDD, *Décision 2017-144 du 26 juin 2017 relative à la prise en compte de l'intérêt de l'enfant placé en zone d'attente*, juin 2017.

⁸ DDD, *Le Défenseur des droits s'indigne de la hausse des placements de familles avec enfants en centres de rétention administrative*, Communiqué de presse, 22 février 2018.

⁹ DDD, *Les mineurs non accompagnés au regard du droit, 10 ans d'interventions juridiques pour faire valoir l'intérêt supérieur de l'enfant*, Rapport, février 2022.

¹⁰ CGLPL, *Les droits fondamentaux des mineurs enfermés*, Rapport thématique, février 2021.

La **Commission nationale consultative des droits de l'Homme** (CNCDH) estime que « *chaque mineur isolé est un enfant en danger et qu'une protection particulière doit lui être accordée* »¹¹. Elle demande l'interdiction de l'enfermement des familles avec enfants en centre de rétention administrative, dont les similarités avec la zone d'attente ne sont plus à démontrer. Selon le président de la CNCDH, « *Les conséquences de l'enfermement sur un enfant, dans un milieu aussi anxiogène qu'un centre de rétention administrative, dans des conditions matérielles inappropriées et souvent indignes, auprès de proches dont l'autorité parentale est mise à mal, sont dévastatrices* »¹².

A titre d'exemple, le 19 juillet 2018, 17 mineurs isolés étrangers étaient enfermés dans la zone d'attente de Roissy.

Au niveau européen, la Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe a déclaré en 2018 qu'« *il n'existe aucune circonstance dans laquelle la privation de liberté d'un enfant du fait de son statut de migrant, qu'il soit isolé ou accompagné de sa famille, pourrait être décidée dans son intérêt supérieur* »¹³.

La **Cour européenne des droits de l'Homme** (CEDH) rappelle régulièrement que : « *la situation d'extrême vulnérabilité de l'enfant est déterminante et prédomine sur la qualité d'étranger en séjour illégal* »¹⁴. La Cour a ainsi condamné la France à de nombreuses reprises s'agissant du placement de jeunes mineurs, accompagnés ou non, en centre de rétention administrative dans des conditions constituant un traitement inhumain et dégradant, encore récemment en juin 2020¹⁵ et en juillet 2021¹⁶.

Le 29 octobre 2019, 6 mineurs isolés étrangers étaient enfermés dans la zone d'attente de Marseille.

Au niveau international, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, recommandait en 2016 aux autorités françaises : « *d'adopter les mesures nécessaires, notamment des mesures juridiques, pour éviter le placement d'enfants en rétention dans les zones d'attente, en redoublant d'efforts pour trouver des solutions adéquates de substitution à la privation de liberté et pour assurer aux enfants un hébergement adapté, et de respecter pleinement les obligations de non-refoulement* »¹⁷. L'Anafé a par ailleurs soumis ses observations pour le sixième examen périodique dont les observations finales devraient être publiées en 2022¹⁸.

Dans des observations conjointes de 2017, le **Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille** et le **Comité des droits de l'enfant de l'ONU** préconisent que « *la possibilité de placer des enfants en détention en tant que mesure de dernier ressort, qui peut s'appliquer dans des contextes tels que la justice pénale des mineurs, n'est pas applicable dans les procédures relatives à l'immigration parce qu'elle entrerait en conflit avec le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et avec le droit au développement. [...] En conséquence, la détention d'un enfant et de sa famille pour des motifs d'immigration devrait être interdite par la loi et son abolition garantie dans les politiques et dans la pratique. Les ressources consacrées à la détention devraient être réaffectées à des solutions non privatives de liberté mises en œuvre par des acteurs compétents de la protection de l'enfance.* »¹⁹.

¹¹ CNCDH, [Avis sur la privation de liberté des mineurs](#), 27 mars 2018.

¹² CNCDH, [La rétention administrative des enfants doit être interdite](#), Communiqué de presse, 24 septembre 2020.

¹³ [Le Commissaire s'inquiète de certaines dispositions du projet de loi immigration-asile en France](#), 12 mars 2018.

¹⁴ CEDH, 19 janvier 2012, [Popov c. France](#), n° 39472/07 et 39474/07, § 91.

¹⁵ CEDH, 25 juin 2020, [Moustahi c. France](#), n° 9347/14.

¹⁶ CEDH, 22 juillet 2021, [M.D. et A.D. c. France](#), n°57035/1822.

¹⁷ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, [Observations finales relatives au 5ème rapport périodique de la France](#), 23 février 2016.

¹⁸ Anafé, [Contribution de l'Anafé au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme sur l'enfermement des enfants aux frontières françaises](#), 2020.

¹⁹ Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et Comité des droits de l'enfant, [Observation générale conjointe no 4 \(2017\) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et no 23 \(2017\) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits](#)

Cet avis est partagé par le **Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés** (UNHCR), selon lequel « *la détention ne peut être justifiée sur la base du seul fait que l'enfant est non accompagné ou séparé, ou sur la base de son statut migratoire ou de résidence. En outre, les enfants ne devraient jamais être criminalisés ou soumis à des mesures punitives en raison du statut migratoire de leurs parents* »²⁰.

Le **Comité des droits de l'Homme de l'ONU** préconisait en 2015 d'« *interdire toute privation de liberté pour les mineurs en zones de transit et dans tous les lieux de rétention administrative en Métropole et en Outre-mer* »²¹.

Dès 2015, le **Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de l'ONU** écrivait que : « *Même lorsque sa durée est très brève, la détention risque de porter atteinte au bien-être psychologique et physique de l'enfant et de compromettre son développement cognitif. Les enfants privés de liberté risquent davantage de souffrir de dépression et d'anxiété et présentent souvent des symptômes de troubles post-traumatiques. Les rapports concernant les effets de la privation de liberté sur les enfants font état de taux de suicide et d'automutilation, de troubles mentaux et de problèmes de développement plus élevés.* ». Dès lors, « *les États devraient promptement et complètement mettre fin à la détention d'enfants, avec ou sans leurs parents, sur la base de leur statut d'immigrants. Ils devraient clairement indiquer dans leur législation, leurs politiques et leurs pratiques que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant prime les politiques migratoires et les autres considérations administratives.* »²².

Aussi, le **Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme**, proposait en 2018 l'adoption d'un principe visant à « *Ne jamais priver des enfants de liberté en raison de leur statut migratoire ou de celui de leurs parents* »²³.

Le **Rapporteur spécial sur les droits de l'Homme des migrants**, a conclu sans ambiguïté que : « *La détention de tout enfant pour des raisons liées à son statut migratoire ou à celui de ses parents ou de ses tuteurs est toujours une violation des droits de l'enfant et peut constituer un traitement cruel, inhumain ou dégradant des enfants migrants. Elle a un effet considérable sur le développement des aptitudes physiques, sociales, émotionnelles et cognitives des enfants et les prive de leurs droits fondamentaux et de leur avenir.* » et recommande d'« *interdire expressément dans le droit national la détention de tous les enfants migrants âgés de moins de 18 ans, qu'ils soient accompagnés de leur famille ou non* »²⁴.

A titre d'exemple, le 5 février 2022, un mineur isolé était enfermé dans la zone d'attente de Lyon Saint-Exupéry.

Enfin, le **Fonds des Nations Unies pour l'enfance** (UNICEF) est très fortement engagé contre l'enfermement des enfants en rappelant que « *La détention d'enfants [...] n'est jamais dans leur intérêt, constitue une violation de leurs droits et doit être évitée à tout prix. La détention d'immigrants est coûteuse, lourde à administrer et remplit rarement ses objectifs déclarés en tant qu'outil de gestion des migrations, et elle n'a aucun effet dissuasif sur les migrants potentiels.* »²⁵.

[de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour](#), 16 novembre 2017.

²⁰ UNHCR, [UNHCR's position regarding the detention of refugees and migrant children in the migration context](#), janvier 2017.

²¹ Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, [Observations finales sur l'examen du 5ème rapport périodique de la France](#), 17 août 2015.

²² Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, [Rapport du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants](#), 5 mars 2015.

²³ Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme, [Principes et directives pratiques sur la protection des droits de l'homme des migrants en situation de vulnérabilité](#), 2018.

²⁴ Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme, [Rapport du rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants de l'ONU](#), 20 juillet 2020.

²⁵ UNICEF, [Alternatives to Immigration Detention of Children](#), Working Paper, septembre 2018.

En 2019, l'Anafé s'est associée à la campagne « #VousAvezLaClé » lancée par l'UNICEF à l'occasion du 30^e anniversaire de la convention internationale des droits de l'enfant. Dans le prolongement de cette initiative, une pétition collective initiée par La Cimade contre l'enfermement administratif des mineurs a recueilli plus de 170 000 signatures²⁶ et une lettre signée par quinze associations et syndicats, dont l'Anafé, a été adressée aux députés. Selon celle-ci :

« En cette année de trentième anniversaire de la Convention des Droits de l'enfant, et compte tenu de l'examen prochain par le Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies de la situation en France, c'est le moment de mettre enfin un terme à cette pratique. Le Comité l'a rappelé à maintes reprises : le fait d'enfermer un enfant au motif du statut migratoire de ses parents est toujours contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant et constitue une violation de ses droits. **Cette position est d'autant plus pertinente lorsqu'un enfant se présente seul aux frontières.** »²⁷.

Un important travail de plaidoyer a ainsi été réalisé par les associations auprès des élus pour une modification de la législation en ce qui concerne l'enfermement des enfants.

Depuis, le collectif a œuvré pour informer le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies de la réalité de la situation des mineurs en France et à ses frontières, en militant notamment contre leur enfermement.

C'est dans le cadre de ce travail sur l'enfermement des enfants que l'Anafé a décidé de s'interroger pour les années 2020-2022 sur la question de l'effectivité de la protection des enfants en zone d'attente.

En effet, l'Anafé dénonce régulièrement et depuis de nombreuses années les violations subies par les mineurs aux frontières commises par les autorités responsables de leur enfermement (police aux frontières, ministère de l'intérieur, douanes, Ofpra...), qui sont très peu sanctionnées par les juridictions administratives et judiciaires²⁸. Ces pratiques sont la résultante des politiques migratoires inhumaines dont la logique est le tri, l'enfermement et le refoulement basés sur des théories politiques douteuses telles que le « risque migratoire »²⁹ ou « l'appel d'air »³⁰.

Cependant une partie des acteurs ayant un impact sur l'enfermement des mineurs isolés étrangers en zone d'attente est souvent épargnée par les analyses et critiques. Il s'agit des acteurs de la protection de l'enfance en zone d'attente, et notamment l'indifférence du parquet des mineurs et du juge des enfants ainsi que la défaillance dans la prise en charge des mineurs en danger. En zone d'attente, le maillon central en est l'administrateur *ad hoc* (AAH). C'est cet aspect que l'Anafé a décidé de développer en premier lieu, à la veille des 20 ans de la loi qui a instauré l'intervention des AAH en zone d'attente.

Cette note s'intéresse donc aux MIE, reconnus comme tels par les autorités, maintenus en zone d'attente. Il n'est pas inutile de rappeler que la police aux frontières use de nombreux outils pour

²⁶ [Plus jamais d'enfants placés en rétention!](#), Pétition inter-associative, décembre 2020.

²⁷ [Enfants enfermés : depuis un an, la situation empire](#), Lettre ouverte inter-associative, 5 novembre 2019.

²⁸ Anafé, [Des zones d'atteintes aux droits - Rapport d'observations dans les zones d'attente et Rapport d'activité, Rapport annuel 2014](#), novembre 2015, p. 27 et suivantes.

Anafé, [Voyage au centre des zones d'attente – Rapport d'observations dans les zones d'attente et rapport d'activité](#), Rapport annuel, novembre 2016, p. 56 et suivantes.

Anafé, [Aux frontières des vulnérabilités - Rapport d'observations dans les zones d'attente 2016-2017](#), février 2018, p. 19 et suivantes et p. 86 et suivantes.

Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020, p. 56 et suivantes et dans la partie « Tour de France des zones d'attente », p. 110 et suivantes.

²⁹ Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020, p. 42 et suivantes.

³⁰ Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020, p. 56 et suivantes.

contester la minorité des enfants : demande de visa antérieure, date de naissance sur le faux document et tests osseux notamment³¹.

Conséquence, pour les enfants mineurs « déclarés » majeurs, aucun dispositif spécifique de protection de l'enfance n'est activé. S'il est activé, il peut aussi être interrompu au cours de l'enfermement dès lors que la minorité peut être contestée à n'importe quel moment. La facilité et l'étendue des moyens avec lesquels l'administration peut remettre en cause la minorité constituent le premier frein de la protection des mineurs en zone d'attente³².

Pour les enfants « reconnus » mineurs, ceux-ci doivent, en théorie, pouvoir bénéficier de deux garanties qui n'empêchent en rien leur réacheminement hors de France : le bénéfice automatique du droit au jour franc³³ et la désignation sans délai d'un administrateur *ad hoc* (AAH), qui doit agir dans leur meilleur intérêt. Or, de nombreuses difficultés rendent ce mécanisme inopérant, voire dangereux pour les enfants³⁴.

En 2018, sur 232 MIE considérés comme tels par l'administration et placés en zone d'attente, ce sont en tout 77 mineurs qui ont été réacheminés hors de France³⁵. En 2019, 232 mineurs isolés « avérés » ont été placés en zone d'attente. En 2020, 111 mineurs isolés « avérés » ont été placés en zone d'attente. Au 1^{er} semestre 2021, déjà 67 mineurs isolés « avérés » ont été placés en zone d'attente. Le nombre de mineurs réacheminés n'a pas été fourni par le ministère de l'intérieur pour les années 2019, 2020 et les 6 premiers mois de 2021.

Vingt ans après l'adoption de la loi du 4 mars 2002, instaurant l'administrateur *ad hoc* en zone d'attente, il est opportun d'en dresser un bilan critique et de réinterroger la place et les pratiques des AAH en zone d'attente.

Cette recherche a ainsi pour point de départ un constat partagé par les militants de l'Anafé³⁶ : le rôle, la mission et le cadre d'intervention de l'AAH en zone d'attente ne lui permettent pas d'agir pour protéger les mineurs isolés étrangers qui y sont enfermés. Surtout, les conceptions et la pratique de certains AAH conduisent à des refus répétés d'agir en faveur des enfants, une opposition très régulière à ce que l'Anafé exerce sa mission d'information et d'assistance juridique et des réactions et propos intolérables de la part de certains administrateurs, que ce soit à l'égard des mineurs ou à l'égard des militants.

Depuis 2002, il est clair que le mécanisme de l'AAH ne permet pas la protection des enfants en danger dans les zones d'attente, car peu d'entre eux œuvrent pour qu'il soit mis fin à l'enfermement des enfants qu'ils représentent. L'administrateur *ad hoc* est au contraire la caution juridique permettant l'enfermement des enfants, validant le traitement inhumain et dégradant d'enfants dans les zones d'attente.

Il est aujourd'hui nécessaire de revoir le régime applicable en zone d'attente pour que les AAH (ainsi que les autres acteurs de la protection de l'enfance) puissent réellement

³¹ Anafé, [Le contrôle des frontières et l'enfermement en zone d'attente - Support de formation pour la défense des personnes privées de liberté en zone d'attente](#), novembre 2021, p. 34.

³² Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020, p. 56 et suivantes.

³³ Anafé, [Le contrôle des frontières et l'enfermement en zone d'attente - Support de formation pour la défense des personnes privées de liberté en zone d'attente](#), novembre 2021, p. 35.

³⁴ Voir le *Cadre de l'intervention de l'AAH*, p. 16 et *l'intérêt supérieur des enfants en zone d'attente bafoué par les AAH*, p. 29.

³⁵ Données fournies par le ministère de l'intérieur lors de la réunion annuelle sur le fonctionnement des zones d'attente de 2019.

³⁶ Outre les sources légales et jurisprudentielles, cette analyse se base sur :

- Les observations de terrain et entretiens avec les acteurs de la ZA réalisés lors de visites de l'Anafé ou de ses membres ;
- Les interactions des militants de l'Anafé avec les administrateurs *ad hoc* intervenant en ZA lors des permanences juridiques ;
- Un questionnaire sur le sujet soumis à 14 intervenants réguliers en ZA ;
- Des entretiens avec certains AAH, personnes physiques ou structures, des avocates spécialisées sur les droits des MIE et la Défenseure des droits.

protéger les mineurs en danger. Seule la fin de l'enfermement des enfants aux frontières permettra une réelle protection de l'enfance aux frontières.

L'administrateur *ad hoc* : un « artifice juridique » facilitant l'enfermement des mineurs isolés en zone d'attente

La situation des mineurs en ZA avant la loi du 4 mars 2002 instaurant les AAH en zone d'attente

Des enfants « incapables » en zone d'attente

Lorsqu'elles ne sont pas admises à pénétrer sur le territoire français, les personnes étrangères qui se présentent aux frontières peuvent être maintenues dans une zone d'attente.

Sont maintenues les personnes auxquelles l'administration refuse l'accès au territoire français et dans l'espace Schengen parce qu'elles ne remplissent pas les conditions d'entrée et/ou sont suspectées d'être un « risque migratoire »³⁷, ou parce qu'elles demandent leur admission au titre de l'asile.

Quelle que soit sa situation, lorsqu'une personne est interpellée à la frontière et n'est pas immédiatement réacheminée, la police aux frontières (PAF) lui notifie deux décisions : un refus d'entrée sur le territoire et son placement en zone d'attente. Si elle demande son admission sur le territoire au titre de l'asile, elle se voit seulement notifier la décision de placement en zone d'attente et un procès-verbal d'enregistrement de la demande d'admission au titre de l'asile.

La zone d'attente est un espace physique qui s'étend « *des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes. Elle est délimitée par l'autorité administrative compétente. 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* »³⁸.

L'article L. 343-1 du CESEDA précise que la personne maintenue est informée de ses droits « *dans les meilleurs délais* » et notamment du droit :

- D'être assistée d'un interprète ou d'un médecin ;
- De communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix ;
- De quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France ;
- Des droits qu'elle est susceptible d'exercer en matière de demande d'asile.

L'article L. 333-2 du même code prévoit que :

*« L'étranger peut refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc.
L'étranger mineur non accompagné d'un représentant légal ne peut être rapatrié avant l'expiration du même délai. »*

La procédure de maintien en zone d'attente est identiquement applicable aux enfants étrangers se présentant seuls à la frontière. Ceux-ci disposent des mêmes droits que les adultes, à l'exception du jour franc, dont ils bénéficient de manière automatique.

³⁷ Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020, p. 42 et suivantes.

³⁸ Article L. 341-6 du CESEDA.

Or, par principe, les mineurs sont juridiquement incapables³⁹. Ce sont donc les représentants légaux de l'enfant qui le représentent dans ces procédures (parent, tuteur). Et c'est d'ailleurs pour cela qu'un régime de protection particulier est réservé aux mineurs isolés lorsqu'ils sont sur le territoire en raison de leur manque de discernement et de leur âge.

Qu'ils soient en zone d'attente ou sur le territoire, les mineurs doivent, du fait de leur incapacité juridique, être représentés pour la réalisation de certains actes ou pour pouvoir ester en justice (sauf exception comme par exemple pour saisir le juge des enfants). Ainsi, en l'absence de représentants, les mineurs ne peuvent pas, sauf exception, contester les décisions qui sont prises à leur encontre.

C'est pour cela que la question de l'enfermement des mineurs isolés étrangers posait déjà problème dans les années 1990.

La remise en cause de l'enfermement des mineurs

Dans son guide de l'accès des étrangers au territoire français publié en 1996, l'Anafé expliquait que : « *L'article 35 quater⁴⁰ n'a pas distingué la situation des mineurs de celle des majeurs. Cette non-distinction permet à l'administration de maintenir les mineurs au même titre que les majeurs en zone d'attente. Il faut donc se référer aux principes de droit commun et aux dispositions internationales lorsqu'on est amené à prendre la défense d'un mineur maintenu en zone d'attente.* »⁴¹.

Ainsi, les mineurs isolés étrangers maintenus en zone d'attente devaient saisir seuls le tribunal administratif pour contester la décision de refus d'entrée sur le territoire qui leur était opposée ou interjeter appel de la décision rendue par le juge judiciaire statuant sur la prolongation de leur maintien. Ce qui n'est juridiquement pas possible du fait de leur incapacité juridique.

La situation a donc conduit certains juges à considérer les procédures de maintien en zone d'attente des mineurs isolés comme irrégulières. Cette question s'est notamment posée à la fin des années 1990.

Comme l'explique le député Marc Dolez dans un rapport du 5 décembre 2001 publié à l'occasion des travaux préparatoires de la proposition de loi *relative à l'autorité parentale* :

« L'incapacité des mineurs d'agir en justice et donc de faire appel de la décision du juge délégué du tribunal de grande instance les maintenant en zone d'attente a conduit certains juges, en l'absence de représentant légal capable d'agir pour le mineur, à refuser systématiquement la prolongation du maintien des mineurs en zone d'attente. Ce refus conduit à autoriser, de fait, les mineurs étrangers à entrer sur le territoire national »⁴².

En effet, la cour d'appel de Paris avait prononcé la fin du maintien en zone d'attente et donc l'admission sur le territoire d'un mineur isolé au motif de son incapacité juridique, qui affectait la validité de la procédure dont il faisait l'objet⁴³.

³⁹ La notion de capacité juridique désigne l'aptitude d'une personne physique à pouvoir exercer par elle-même ses droits ainsi que ses obligations. Il y a deux types d'incapacités : l'incapacité d'exercice et l'incapacité de jouissance. L'incapacité est dite d'exercice lorsque la personne qui en est frappée est inapte à mettre en œuvre elle-même ou à exercer seule certains droits dont elle demeure titulaire. L'incapacité de jouissance prive une personne de la jouissance de certains de ses droits – elle ne peut être générale. Les mineurs sont soumis à une incapacité d'exercice et non pas de jouissance. - *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 13^e édition, 2001, p. 297.

⁴⁰ Avant la loi du 4 mars 2002 et avant l'entrée en vigueur du CESEDA le 1^{er} mars 2005, c'est l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 *relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France* qui encadrait le maintien des étrangers en zone d'attente.

⁴¹ Anafé, *Guide de l'accès des étrangers au territoire français et du maintien en zone d'attente*, 1996.

⁴² Assemblée nationale, *Rapport n° 3435 de M. Marc Dolez au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi, modifiée par le Sénat, relative à l'autorité parentale*, 5 décembre 2001.

⁴³ Anafé, *Avec ou sans administrateur ad hoc, les droits de l'enfant sont constamment bafoués*, novembre 2006.

Par la suite, de nombreuses admissions sur le territoire avaient été prononcées sur ce motif, avant que la Cour de cassation n'infirmes cette position⁴⁴. Dans cette affaire, une mineure nigériane avait été placée en zone d'attente. Alors qu'en première instance, le juge des libertés et de la détention avait ordonné la prolongation de son maintien, la cour d'appel de Paris avait déclaré nulle la procédure au motif que l'intéressée aurait dû bénéficier d'un représentant légal.

La Cour de cassation avait annulé la décision de la cour d'appel en estimant que la présence d'un représentant légal n'était pas une condition prévue par la loi et que son absence ne faisait pas obstacle à son application.

Des débats demeuraient néanmoins sur la portée de cet arrêt, qui laissait par ailleurs la France dans une position délicate vis-à-vis de ses engagements internationaux, notamment en matière de droit au recours effectif et de protection de l'enfance.

Cette absence de tout représentant légal ou judiciaire des mineurs isolés en zone d'attente plaçait la France en porte-à-faux avec la loi et les dispositions de plusieurs conventions européennes et internationales, notamment la convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CESDH) adoptée en 1950 et la convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) de 1989⁴⁵.

L'arrivée de l'AAH en zone d'attente, une garantie pour les MIE ?

La désignation systématique d'un administrateur ad hoc

Pour répondre définitivement à cette question, la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale est venue instaurer la désignation systématique d'un administrateur ad hoc en cas de placement d'un MIE en zone d'attente⁴⁶.

Depuis cette loi, les AAH ont pour double mission d'intervenir auprès des MIE pour les assister tout au long de leur maintien et de les représenter lors des différentes procédures en zone d'attente, assurant donc la régularité de celles-ci.

Ainsi, l'actuel article L. 343-2 du CESEDA dispose donc :

« Lorsqu'un étranger mineur non accompagné d'un représentant légal n'est pas autorisé à entrer en France, le procureur de la République, avisé immédiatement par l'autorité administrative, lui désigne sans délai un administrateur ad hoc. Celui-ci assiste le mineur

⁴⁴ Cour de cassation, 2 mai 2001, n° 99-50.008.

⁴⁵ Article 117 du code de procédure civile : « Constituent des irrégularités de fond affectant la validité de l'acte : le défaut de capacité d'ester en justice ; le défaut de pouvoir d'une partie ou d'une personne figurant au procès comme représentant soit d'une personne morale, soit d'une personne atteinte d'une incapacité d'exercice ; le défaut de capacité ou de pouvoir d'une personne assurant la représentation d'une partie en justice. »

Article 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme : « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

Article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant : « 1. Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. »

Article 20 de la Convention internationale des droits de l'enfant : « 1. Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciale de l'État. 2. Les États parties prévoient pour cet enfant une protection de remplacement conforme à leur législation nationale. »

Article 37 de la Convention internationale des droits de l'enfant : « Les parties veillent à ce que : (...) b) Nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire. L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit n'être qu'une mesure de dernier ressort et être d'une durée aussi brève que possible. »

⁴⁶ Cette loi est entrée en vigueur après l'adoption d'un décret d'application n° 2003-841 du 2 septembre 2003 relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs ad hoc institué par l'article 17 de la loi n°2002-305 du 4 mars 2002, aujourd'hui abrogé.

durant son maintien en zone d'attente et assure sa représentation dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles relatives à ce maintien.

Il assure également la représentation du mineur dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles afférentes à son entrée en France.

L'administrateur ad hoc est désigné par le procureur de la République compétent sur une liste de personnes morales ou physiques dont les modalités de constitution sont fixées par décret en Conseil d'État. Ce décret précise également les conditions de leur indemnisation. »

La désignation d'un AAH est depuis lors présentée comme une garantie et même un « droit fondamental » des mineurs isolés en zone d'attente, comme le rappellent certaines décisions de justice :

« Sur le moyen tiré de l'absence de désignation de l'administrateur ad hoc

Aux termes de l'article L221-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, 'Lorsqu'un étranger mineur non accompagné d'un représentant légal n'est pas autorisé à entrer en France, le procureur de la République, avisé immédiatement par l'autorité administrative, lui désigne sans délai un administrateur ad hoc. Celui-ci assiste le mineur durant son maintien en zone d'attente et assure sa représentation dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles relatives à ce maintien.

Il assure également la représentation du mineur dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles afférentes à son entrée en France.

Il s'agit d'un droit fondamental. »⁴⁷.

L'AAH, « artifice juridique » du maintien des mineurs en zone d'attente

Dès le début des années 2000, l'Anafé s'est opposée à la mise en place du système des administrateurs ad hoc en zone d'attente et présentait déjà comme seule alternative la fin de l'enfermement des enfants⁴⁸.

Ces critiques ont été relevées par le sénateur Laurent Bêteille, dans un rapport du 6 février 2002, lors des travaux parlementaires sur la loi du 4 mars 2002 :

« Ces dispositions ont fait l'objet de vives critiques de certaines associations de droits de l'homme, qui ont dénoncé la volonté du gouvernement de permettre, grâce à la désignation d'un administrateur ad hoc, le maintien des mineurs étrangers dans les zones d'attente et leur reconduite à la frontière, réclamant, pour leur part, l'admission immédiate de ces mineurs sur le territoire et la mise en œuvre à leur égard de mesures d'assistance éducative. »⁴⁹.

Toutefois, selon le même sénateur :

« L'admission sur le territoire national de tous les mineurs étrangers se présentant à nos frontières ne pourrait que constituer un appel d'air non maîtrisable et un encouragement aux trafics internationaux. Une telle mesure, généreuse dans son principe, aurait en fin de compte un effet négatif pour les intéressés eux-mêmes. »

L'Anafé fait partie des associations qui ont dénoncé cette évolution législative et, dès novembre 2004, l'association pointait les insuffisances du dispositif prévu par la loi du 4 mars 2002 :

« Lors des travaux législatifs, l'Anafé, de même que de nombreuses autres associations, la Défenseure des enfants, le Haut-commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), ont exprimé leur opposition au dispositif finalement adopté : selon eux, un mineur étranger se trouvant dans ces circonstances aux portes de nos frontières se trouve par définition en

⁴⁷ Cour d'appel de Paris, 11 septembre 2020, n° 20/02169.

⁴⁸ [À propos des mineurs isolés en zone d'attente](#), Communiqué de presse Anafé, 19 septembre 2000.

[Le gouvernement dépose un amendement en catimini pour pouvoir refouler les mineurs étrangers isolés aux frontières](#), Communiqué de presse Anafé, 2 mai 2001.

[Nouvelle manœuvre du gouvernement pour refouler les mineurs étrangers isolés aux frontières](#), Communiqué de presse Anafé, 16 novembre 2001.

⁴⁹ Sénat, [Rapport n° 209 de M. Laurent Bêteille au nom de la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi relative à l'autorité parentale](#), 6 février 2002.

situation de péril et le maintien en zone d'attente, parce qu'il suppose un risque de refoulement à tout moment, risque d'aggraver cette situation de danger, alors même que l'intéressé devrait avoir accès, sans condition et immédiatement, au dispositif judiciaire de protection des mineurs. Malheureusement, le législateur est passé outre cet argument. »⁵⁰.

L'Anafé réaffirmait sa position en 2006, en faisant le constat d'une défaillance du système de représentation et d'assistance des mineurs⁵¹. L'Anafé mettait notamment en cause :

- L'absence d'AAH lors de la notification aux mineurs des mesures de placement en zone d'attente et des droits y étant attachés ;
- L'absence de contestation par de nombreux AAH des mesures de placement ou de prolongation du maintien en zone d'attente ;
- Le caractère ineffectif des recours ouverts aux enfants (les mineurs n'étant, par exemple, quasiment jamais informés de leur possibilité de saisir le juge des enfants) ;
- Les mauvaises conditions matérielles de maintien et les risques de violences ;
- La méconnaissance du danger encouru par les enfants en cas de renvoi ;
- La proximité de certains AAH, personne physique ou morale, avec la PAF et la non-dénonciation de certaines pratiques abusives.

L'Anafé concluait ainsi que : « *la mise en place de l'administrateur ad hoc est inopérante et, plus globalement, que le système retenu par le législateur l'est tout autant. Au nom d'une prétendue représentation légale qui n'est pas respectée voire tout simplement pas assurée, c'est en fait une véritable protection de l'enfant qui est bafouée.* »⁵².

Plus récemment, l'ancien administrateur *ad hoc* Stéphane Pianetti⁵³ expliquait à propos de l'AAH que : « *Le législateur a ainsi tenté d'en faire, à travers la loi organique et la circulaire afférente à ses missions, un « validateur » de notifications de décisions, compte tenu de l'incapacité juridique des mineurs isolés étrangers, par définition non représentés légalement sur le territoire français par un titulaire de l'autorité parentale.* »⁵⁴.

Sous couvert de protection, cette loi a donc fait de l'administrateur *ad hoc* un « artifice juridique »⁵⁵, qui permet au gouvernement de continuer d'enfermer des enfants aux frontières, dans une logique de « maîtrise des flux migratoires » ou pour éviter « l'appel d'air »⁵⁶.

Dans son rapport *Refuser l'enfermement*, l'Anafé précise que :

« Mettre fin à l'enfermement des enfants aux frontières reviendrait, selon le ministère de l'intérieur, à créer un « appel d'air » incitant, d'une part, les mineurs en migration à se présenter aux frontières françaises et, d'autre part, certains majeurs à se présenter en se déclarant mineurs. D'où les refus incessants depuis près de 30 ans de mettre fin à leur enfermement.

Pour le ministère de l'intérieur, mettre fin à l'enfermement des enfants en zone d'attente aurait pour conséquence « d'ouvrir les vannes d'une migration incontrôlée ». Encore une fois, le

⁵⁰ Anafé, *La zone des enfants perdus, Mineurs isolés en zone d'attente de Roissy, Analyse de l'Anafé du 1^{er} janvier au 30 septembre 2004*, novembre 2004.

⁵¹ Anafé, *Avec ou sans administrateur ad hoc, les droits de l'enfant sont constamment bafoués*, novembre 2006.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Stéphane Pianetti, ancien administrateur *ad hoc* près le procureur de la République – Section des mineurs et de la famille – Parquet du Procureur de la République – Tribunal de grande instance de Marseille. Stéphane Pianetti est également Membre d'InfoMIE.

⁵⁴ Stéphane Pianetti, « *Regard(s) d'experts, L'administrateur ad hoc, objectif : accompagnement juridique et humain des mineurs sans représentants légaux* », Dalloz, septembre 2013.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ La théorie de l'« appel d'air » n'a pas de définition juridique, mais est une théorie politique basée sur un fantasme néocolonial qui part du postulat que toutes les personnes souhaitent vivre dans un pays ou zone déterminé, à savoir l'Europe.

ministère parle de « flux » alors qu'il s'agit bien de personnes en migration, d'êtres humains et en l'occurrence d'enfants. »⁵⁷.

Vingt ans après la mise en place de la nomination d'un administrateur *ad hoc* pour les mineurs isolés enfermés en zone d'attente, c'est le même constat qui préside à la publication de la présente note. L'administrateur *ad hoc* ne permet pas la protection de l'enfance en danger mais n'est qu'un outil permettant la légitimation de l'enfermement des enfants aux frontières.

Encart : Qu'est-ce qu'un administrateur *ad hoc* ?

Aucun texte de loi ne définit ni n'appréhende de manière globale le statut des administrateurs *ad hoc*, qui est éclaté au sein de différents codes, de textes réglementaires ou de circulaires. Plusieurs définitions sont néanmoins données à titre indicatif.

Selon la FENAAH, la fédération nationale des administrateurs *ad hoc* :

« L'Administrateur Ad hoc est une personne physique ou morale désignée par un magistrat, qui se substitue aux parents pour exercer les droits de leur enfant mineur, en son nom et dans son intérêt. Le cadre juridique de l'Administrateur Ad hoc est celui de la protection des intérêts du mineur non émancipé, qu'ils soient patrimoniaux ou extrapatrimoniaux. Il a donc vocation à intervenir dans les procédures civiles, pénales et administratives. »⁵⁸

Cette définition est reprise par l'APRADIS, l'Association pour la professionnalisation, la recherche, l'accompagnement et le développement en intervention sociale, dans son rapport de février 2018 consacré aux administrateurs *ad hoc*⁵⁹.

Pour sa part, l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE)⁶⁰ explique dans un dossier thématique consacré aux AAH que :

« Le terme « ad hoc » est une locution latine qui signifie « pour cela » et « en remplacement de ». Cette expression s'applique « à toute personne ou à tout organe à qui est assigné une mission précise et momentanée et qui reçoit des pouvoirs limités à cette fin »⁶¹.

L'absence de statut global des administrateurs *ad hoc* est un constat récurrent⁶². En 1998, le sénateur Bernard Piras attirait déjà l'attention du garde des Sceaux sur ce sujet, demandant qu'un texte soit adopté *« (...) pour appréhender de manière globale le statut de ces auxiliaires de justice qui ont une mission bien particulière d'ordre public ou de service public. Il doit ainsi être précisé dans leur statut : le mode de désignation, notamment l'agrément, la qualification nécessaire, les causes d'exclusion et les cas d'incompatibilités, le refus et la démission, le mandat, notamment le contenu et le contrôle, la responsabilité et la rémunération »⁶³.*

En 2014, le député Jean-Luc Warsmann attirait l'attention de la garde des Sceaux *« sur la proposition du Défenseur des droits [...] d'uniformiser et d'homogénéiser le cadre légal afin de reconnaître le statut de l'administrateur ad hoc. Parallèlement, il propose de définir l'étendue du contrôle de la mission de cet administrateur ad hoc »⁶⁴.*

Malgré la mise en place d'un groupe de travail interinstitutionnel à l'initiative du ministère de la justice en mars 2006⁶⁵, débouchant sur une revalorisation de l'indemnisation des AAH en 2008 et la publication d'un « guide méthodologique » en 2014⁶⁶, l'extension des missions des administrateurs *ad hoc* auprès des MIE n'a pas amené un meilleur encadrement de leur statut qui reste incomplet et éclaté entre de nombreux textes.

⁵⁷ Anafé, *Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019*, septembre 2020, p. 56 et suivantes.

⁵⁸ FENAAH, *Plaquette de présentation*.

⁵⁹ Juliette Halifax & Marie-Véronique Labasque, *L'exercice de l'administration ad hoc pour mineurs : difficultés et bienfaits*, Association pour la Professionnalisation, la Recherche, l'Accompagnement et le Développement en Intervention Sociale, février 2018.

⁶⁰ Anciennement Observatoire national de l'enfance en danger.

⁶¹ Observatoire National de l'Enfance en Danger, *Dossier thématique 2008-1. Les administrateurs ad hoc*, décembre 2008.

⁶² *Ibid.*

Voir également les différentes publications de la FENAAH qui agit depuis sa création en 2006 pour la reconnaissance officielle d'un statut de l'administrateur *ad hoc* : <http://www.fenaah.fr/>.

⁶³ *Question n° 0176S de M. Bernard Piras*, publiée au JO le 30/01/1998, p. 572.

⁶⁴ *Question écrite n° 67374 de M. Jean-Luc Warsmann*, publiée au JO le 28/10/2014, p. 8901.

⁶⁵ *Question n° 31907 de Mme. Martine Lignières-Cassou*, publiée au JO le 07/10/2008, p. 8518.

⁶⁶ Ministère de la justice, *Administrateur Ad hoc, guide méthodologique*, novembre 2014.

Cet éclatement du statut d'administrateur *ad hoc* est une première difficulté qui montre bien que l'AAH n'est qu'un pansement sur la jambe de bois de la protection de l'enfance notamment lorsque l'on aborde les questions de l'enfermement aux frontières.

Cadre de l'intervention de l'administrateur *ad hoc* en zone d'attente : un système défaillant à tous les niveaux

Un peu d'histoire

L'administrateur *ad hoc* contemporain est l'héritier du tuteur *ad hoc* du code civil de 1804, qui avait pour mission de représenter l'enfant mineur, notamment en cas de procédure en désaveu de paternité légitime⁶⁷. Par la suite, la technique du recours à un « administrateur » *ad hoc* a surtout été développée par la pratique notariale en matière d'opposition d'intérêt entre l'enfant et son père en matière de partage successoral. Cette pratique a été consacrée par une loi du 6 avril 1910.

L'administrateur *ad hoc* moderne apparaît avec la loi 14 décembre 1964 *portant modification des dispositions du code civil relatives à la tutelle et à l'émancipation*. Au fil du temps, les cadres d'intervention et les missions de l'administrateur *ad hoc* se sont enrichis. Ces derniers peuvent aujourd'hui être mobilisés dans trois types de procédures :

- En matière civile, en cas d'opposition d'intérêts d'un mineur avec ses représentants légaux, pour le représenter dans une procédure ou pour certains actes⁶⁸ ;
- En matière pénale, depuis la loi du 10 juillet 1989 sur la *prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et protection de l'enfance*, pour exercer les droits reconnus à la partie civile en cas de faits commis par les titulaires de l'autorité parentale ou par l'un d'entre eux sur leur enfant mineur⁶⁹ ;
- En matière de mineurs isolés étrangers depuis la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 *relative à l'autorité parentale*, qui a institué la désignation d'un administrateur *ad hoc* pour les mineurs isolés étrangers dans deux cas : en cas de refus d'entrée sur le territoire et de placement d'un MIE en zone d'attente et lorsqu'une demande d'asile est formée par un mineur sans représentant légal sur le territoire⁷⁰.

Qui peut être AAH en zone d'attente ?

Les administrateurs *ad hoc* font partie des auxiliaires de justice, c'est-à-dire de l'ensemble des professions qui concourent au fonctionnement du service public de la Justice, comme les avocats, les huissiers de justice ou encore les mandataires liquidateurs.

Être administrateur *ad hoc* n'est pas pour autant une profession, mais une fonction exercée pour un temps donné. De nombreux AAH exercent leurs missions bénévolement ou en parallèle d'une autre activité, à titre individuel ou au sein d'une structure, les personnes morales pouvant également être administratrices.

Ces éléments expliquent la variété des profils, des connaissances ou encore des modes d'exercice des AAH intervenant en zone d'attente.

⁶⁷ Article 312 et suivants du code civil de 1804.

⁶⁸ Articles 383 et 388-2 du code civil.

⁶⁹ Article 87-1 du code de procédure pénale.

⁷⁰ Articles L. 343-2 et suivants et L. 521-8 et suivants du CESEDA.

En 2016, plusieurs articles ont été consacrés aux acteurs du monde de la justice pour « *décrypter tous les mois les spécificités d'un métier du droit à partir du témoignage d'un professionnel* »⁷¹. Dans ce cadre, une AAH, intervenant notamment en zone d'attente, exposait son expérience :

« Quel a été votre parcours avant de devenir administratrice ad hoc ?

Je ne viens pas du milieu de la justice. J'ai eu une vie professionnelle comme commerciale d'abord puis comme photographe plasticienne. Aujourd'hui j'ai mis la photo un peu de côté par manque de temps surtout. C'est aux juristes de la Croix Rouge, rencontrés lors d'une exposition de mes photographies, que je dois la découverte de la fonction d'administrateur ad hoc. A l'époque, ils en recherchaient pour la ZAPI, la zone d'attente pour personnes en instance de l'aéroport de Roissy. Il s'agit des personnes non admises sur le territoire français. [...]

Il manquait aussi un administrateur ad hoc à l'aéroport d'Orly et je me suis lancée seule, en mon nom propre. Le parquet m'a alors proposé de prendre en charge quelques missions concernant des mineurs victimes au TGI de Créteil dont dépend précisément la zone d'attente d'Orly. J'ai beaucoup hésité mais dès la première mission j'ai senti qu'il y avait beaucoup à faire pour aider enfants et parents dans ces situations. J'avais pratiqué l'art thérapie, j'avais une petite expérience concernant les jeunes majeurs en rupture familiale bénéficiant des contrats « jeune majeur ». Je me suis dit qu'il fallait sans doute les aider en amont afin qu'ils n'arrivent pas à ces situations de rupture. »⁷².

La nomination des AAH

L'article R. 343-2 du CESEDA prévoit qu'il est dressé, tous les quatre ans, dans le ressort de chaque cour d'appel, une liste des administrateurs *ad hoc* désignés pour la représentation des mineurs maintenus en zone d'attente.

Les candidatures doivent être adressées au procureur de la République, qui les instruit en recueillant l'avis de différents acteurs⁷³. Puis, le dossier est transmis au premier président et à l'assemblée générale de la cour d'appel qui dresse ladite liste⁷⁴.

Peu de conditions sont nécessaires pour pouvoir être inscrit sur cette liste. L'article R. 343-3 du CESEDA dispose ainsi que :

« Une personne physique ne peut être inscrite sur la liste des administrateurs ad hoc prévue à l'article R. 343-2 que si elle remplit les conditions suivantes :

1° Être âgée de vingt-trois ans au moins et soixante-dix ans au plus ;

2° S'être signalée depuis un temps suffisant par l'intérêt qu'elle porte aux questions de l'enfance et par sa compétence ;

3° Avoir sa résidence dans le ressort de la cour d'appel ;

4° Ne pas avoir été l'auteur de faits ayant donné lieu à condamnation pénale ou à sanction disciplinaire ou administrative pour agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs ;

5° Ne pas avoir été frappée de faillite personnelle ou d'une autre sanction édictée en application du livre VI du code de commerce relatif aux difficultés des entreprises. »

Pour les personnes morales, l'article R. 343-4 du CESEDA ajoute qu'il doit être justifié que :

« les dirigeants de la personne morale remplissent les conditions prévues aux 4° et 5° de l'article R. 343-3 » et que *« chacune des personnes susceptibles d'exercer pour le compte de*

⁷¹ Dalloz, [Focus sur... Administratrice ad hoc](#), Dalloz, 30 juin 2016.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Article R. 343-5 du CESEDA : « *Le procureur de la République instruit les demandes. Il recueille l'avis du juge des tutelles, du juge des enfants, du juge des libertés et de la détention, du président du conseil départemental et du directeur interrégional de la protection judiciaire de la jeunesse et transmet le dossier au président du tribunal judiciaire pour avis de l'assemblée générale de la juridiction. Il transmet ensuite le dossier avec l'avis de l'assemblée générale du tribunal au procureur général qui en saisit le premier président de la cour d'appel aux fins d'examen par l'assemblée générale de la cour. L'assemblée générale dresse la liste des administrateurs ad hoc, après avoir entendu le magistrat chargé du rapport et le ministère public. »*

⁷⁴ Article R. 343-5 du CESEDA.

la personne morale une mission d'administrateur ad hoc remplit les conditions prévues aux 1° à 5° du même article. ».

Les personnes morales sont libres de décider de faire intervenir leurs travailleurs ou des personnes extérieures, de manière bénévole ou rémunérée.

Enfin, l'article R. 343-5 du CESEDA prévoit que les personnes figurant sur la liste mentionnée à l'article R. 53 du code de procédure pénale, fixant la liste des AAH intervenant dans les procédures applicables aux infractions de nature sexuelle et aux mineurs victimes, « *qui justifient d'une formation sur l'accompagnement de la demande d'asile des mineurs non accompagnés sont également inscrites sur la liste des administrateurs ad hoc prévue à l'article R. 343-2* ».

Dans certains départements comme en Seine-et-Marne, c'est le conseil départemental lui-même qui joue le rôle d'administrateur *ad hoc*⁷⁵.

Administrateur *ad hoc* « provisoire »

Selon l'article R. 343-11 du CESEDA, en cas d'impossibilité de désigner un AAH inscrit sur la liste prévue à l'article R. 343-2, un administrateur « provisoire » doit être désigné.

Celui-ci peut être choisi parmi les « *personnes physiques ou morales remplissant les conditions définies aux articles R. 343-3 et R. 343-4 ou parmi les personnes figurant sur la liste prévue à l'article R. 53 du code de procédure pénale* ».

Néanmoins, selon les observations de l'Anafé, cette disposition n'est pas appliquée, notamment dans le département de la Savoie, dans lequel se trouve la zone d'attente de la gare ferroviaire internationale de Modane. Ce département connaît en effet une « pénurie » d'AAH habilités à intervenir en zone d'attente, causant de graves préjudices aux mineurs isolés se présentant aux frontières, qui sont enfermés et très souvent réacheminés vers l'Italie⁷⁶. Lors de visites de ZA, la police aux frontières de Modane a assuré à l'Anafé que le procureur de la République était systématiquement averti, mais qu'aucun administrateur *ad hoc* n'interviendrait sur place⁷⁷.

De plus, la liste des administrateurs *ad hoc* de la cour d'appel de Chambéry n'est pas disponible en ligne et il n'a pas été possible à l'Anafé d'obtenir cette liste auprès de la cour.

Le 16 août 2019, l'Anafé est rentrée en contact avec M. S par téléphone, arrivé en zone d'attente de Modane avec son frère la veille. Ils souhaitent tous les deux déposer une demande d'asile en France, mais n'ont pas été avertis de leur droit de le faire. Aucun AAH n'est intervenu pour les assister et ils n'ont pas non plus eu accès à des toilettes ou à un repas. Les deux jeunes ont expliqué que la PAF comptait les réacheminer vers l'Italie. L'équipe de permanence est donc rapidement intervenue pour leur expliquer leurs droits. Parallèlement, la PAF a été jointe pour demander à ce que les demandes soient enregistrées. Finalement, les deux frères ont été libérés et placés en foyer à Chambéry. En l'absence d'AAH et sans intervention de l'Anafé, qui a pu être présente ce jour-là, les mineurs auraient pu être renvoyés en Italie.

Cette situation reflète bien le peu d'attention portée par les pouvoirs publics à la question des administrateurs *ad hoc* en zone d'attente, le système actuel n'étant même pas en mesure de garantir une représentation des mineurs sur tout le territoire, laissant se développer les pratiques les plus arbitraires - et illégales - de la part de la police, au détriment de l'intérêt des mineurs.

⁷⁵ Bien que le conseil départemental n'intervienne pas en ZA, sa désignation comme AAH pour des mineurs isolés présents sur le territoire pourrait porter atteinte aux intérêts du mineur car le conseil départemental, dans sa fonction d'AAH risquerait, sans doute, de ne pas remettre en cause de potentielles décisions du conseil départemental attentatoires aux droits des mineurs.

⁷⁶ D'après les chiffres du ministère de l'intérieur, en 2018, sur 69 mineurs isolés placés en zone d'attente à Modane, 57 ont été réacheminés.

⁷⁷ Visites de la zone d'attente de Modane du 30 janvier 2018, 4 juillet 2018, 11 décembre 2018, 22 mai 2019, 16 janvier 2020, 10 juillet 2020, 24 juin 2021, 24 novembre 2021.

L'inégale publicité des listes des AAH

En matière de publicité, l'article R. 343-2 du CESEDA prévoit que « *La liste des administrateurs ad hoc est tenue à la disposition du public dans les locaux du secrétariat-greffe de la cour d'appel et des tribunaux judiciaires, et peut également y être affichée* ».

Certaines cours d'appel, comme celle de Paris, mettent en ligne les listes d'administrateurs *ad hoc* de leur ressort. À Paris, deux listes existent : la liste « mineurs non accompagnés » et la liste « mineurs victimes », les administrateurs pouvant être inscrits sur l'une et/ou l'autre⁷⁸.

Pour l'année 2021, est inscrite sur la liste « mineurs isolés » dans le département de Seine-Saint-Denis (où se trouve la zone d'attente de Roissy) seulement l'association Famille Assistance, pour laquelle trois personnes sont habilitées à exercer les missions d'AAH. Cette liste est toutefois manifestement erronée, la Croix-Rouge française intervenant également dans ce département en tant qu'AAH.

Pour le département de Paris sont inscrites sur la liste « mineurs isolés » une personne physique et deux associations : la Croix-Rouge française (douze personnes habilitées) et France Terre d'Asile (deux personnes habilitées).

Au sein de la ZAPI 3, à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle, deux associations interviennent en tant qu'administratrice *ad hoc* : la Croix-Rouge française et Famille Assistance. Les deux associations se sont entendues pour « partager » leurs interventions, chaque structure opérant exclusivement pendant la moitié du mois (les deux premières ou le deux dernières semaines). Un tel arrangement pose la question du rôle du procureur de la République qui nomme l'administrateur *ad hoc* – celui-ci ayant à l'évidence donné son accord pour qu'un tel arrangement existe. Un tel arrangement révèle une volonté de faciliter le travail des associations, sans garantie que ce soit dans l'intérêt supérieur du mineur.

Dans le Val-de-Marne (où se trouve l'aéroport d'Orly), seules deux personnes physiques sont habilitées pour les deux listes.

La liste dressée par la cour d'appel d'Aix-en-Provence pour les mineurs isolés étrangers fait, elle, apparaître, pour la ville de Marseille, deux personnes physiques et une personne morale, l'association ASMAJ (sans que ne soit précisé combien de personnes physiques sont habilitées à exercer des missions d'administrateurs *ad hoc* pour le compte de celle-ci).

En pratique, il y a donc un manque de clarté criant concernant la composition des listes et leur publication. Certaines listes se superposent sur un même territoire. L'inintelligibilité s'accroît lorsque ces listes ne sont pas les mêmes.

De plus, les listes restent très marginalement publiées. En effet, il n'existe pas de base de données centralisant les listes disponibles. Il faut donc interroger un à un les sites internet des 36 cours d'appel françaises, ou le site de la Cour de cassation sur lequel certaines ressources sont également disponibles.

Dans beaucoup de cas, les informations sont tout simplement inaccessibles (par exemple la cour d'appel de Lyon ne mettant pas en ligne ladite liste) ou que partiellement (par exemple concernant la cour d'appel de Toulouse où seule la liste des administrateurs *ad hoc* en matière pénale est disponible).

Pendant l'écriture du présent rapport, l'Anafé a pu constater la difficulté d'accès à ces listes, de nombreux appels ayant été passés auprès des cours d'appel sans succès et les recherches sur internet n'ayant bien souvent pas abouti.

⁷⁸ Cour d'appel de Paris, [Liste des administrateurs ad hoc](#), article mis à jour le 3 février 2021.

En effet, malgré de très nombreuses tentatives, il a par exemple été impossible à l'Anafé de se procurer la liste établie par la cour d'appel de Chambéry, dans le ressort de laquelle se trouve la zone d'attente de la gare de Modane⁷⁹.

L'absence de publicité des listes pose ainsi de graves problèmes de contrôle et de transparence. Elle est révélatrice de la piètre qualité du système de l'AAH mis en place pour les mineurs isolés par les cours d'appel, pourtant actrices de la protection de l'enfance.

L'absence de formation uniforme des AAH

Il n'existe pas de formation uniformisée ou de socle commun préalable à l'obtention du statut d'AAH. Il ne s'agit donc pas d'un prérequis pour en exercer les missions.

Il est simplement demandé aux personnes souhaitant être inscrites sur la liste prévue à l'article R. 343-3 du CESEDA de : « *S'être signalée depuis un temps suffisant par l'intérêt qu'elle porte aux questions de l'enfance et par sa compétence* ».

Aucun critère précis n'est fixé et « l'intérêt » et « la compétence » pour les questions de l'enfance sont laissés à l'appréciation des magistrats chargés de dresser et d'instruire les listes.

Cette difficulté avait déjà été pointée par la CNCDH en 2003 : « *L'article R. 53-1 indique que l'administrateur ad hoc doit s'être signalé depuis un temps suffisant par l'intérêt qu'il porte aux questions de l'enfance et par sa compétence. Si la CNCDH considère, en effet, d'une extrême importance que l'administrateur ad hoc dispose de cette compétence compte tenu notamment que ce dernier peut être amené à effectuer des signalements d'enfants en danger auprès du Procureur de la République, elle ne saurait être suffisante. D'une façon plus précise, le projet de décret ne mentionne pas que l'administrateur ad hoc représentant les mineurs étrangers isolés doit s'être signalé par ses connaissances du droit des étrangers, des demandeurs d'asile et des réfugiés, alors que les missions qui lui sont confiées par la loi du 4 mars 2002 nécessitent qu'il soit capable d'appréhender les enjeux des procédures dans lesquelles il doit assister et représenter les mineurs étrangers isolés, l'assistance d'un avocat ne pouvant le dispenser de telles connaissances.* »⁸⁰.

En 2006, l'Anafé interrogeait également cette absence de formation, en reprenant les propos de l'ancien Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Alvaro Gil-Robles, qui regrettait le manque de formation des AAH bien « *qu'ils se trouvent quotidiennement confrontés à des questions juridiques très pointues* »⁸¹.

La CNCDH a de nouveau appelé à une meilleure formation des AAH en 2014 en recommandant que ceux-ci « *bénéficient en amont d'une formation solide intégrant les spécificités des problématiques afférentes aux droits des MIE* »⁸².

Enfin en février 2022, la Défenseure des droits déplorait l'absence de formation suffisante des AAH intervenant en zone d'attente : « *Cette activité suppose une formation spécifique, qui ne semble être que peu dispensée alors qu'elle devrait être obligatoire lors de l'entrée en fonction des AAH, et comporter des modules de formation continue afin de suivre les évolutions législatives.* »⁸³.

⁷⁹ Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente. Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020, partie « Tour de France des zones d'attente », p. 149 et suivantes.

⁸⁰ Commission nationale consultative des droits de l'Homme, [Avis sur le projet de décret relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs ad hoc représentant les mineurs étrangers isolés](#), 24 avril 2003.

⁸¹ Anafé, [Avec ou sans administrateur ad hoc, les droits de l'enfant sont constamment bafoués](#), novembre 2006.

⁸² CNCDH, [Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national. État des lieux un an après la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers \(dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation\)](#), 26 juin 2014.

⁸³ DDD, [Les mineurs non accompagnés au regard du droit, 10 ans d'interventions juridiques pour faire valoir l'intérêt supérieur de l'enfant](#), Rapport, février 2022.

Cette problématique est donc toujours d'actualité. En effet, l'accompagnement des MIE à la frontière implique l'accompagnement psychologique et social de mineurs en situation de très grande vulnérabilité, mais également une bonne connaissance des procédures juridiques, à la fois civiles, administratives et relatives à la demande d'asile. Tout cela dans un cadre de privation de liberté et de grande urgence face à la possibilité d'un refoulement à tout moment aux conséquences potentiellement désastreuses.

Une fois l'AAH inscrit sur une liste, aucune formation n'est obligatoire qu'il s'agisse de formation initiale ou continue.

Un groupe de travail interinstitutionnel mis en place à l'initiative du ministère de la justice en 2006 avait proposé en 2007, la mise en place d'un module de formation spécifique des AAH, porté par l'école nationale de la magistrature et soutenu par l'école nationale de protection judiciaire de la jeunesse⁸⁴. Ce groupe de travail a, en 2014, repris la proposition formulée en 2007 : « *Il apparaît opportun qu'à terme une formation spécifique pour les administrateurs ad hoc soit dispensée conjointement par l'École nationale de la magistrature et le centre de formation de la protection judiciaire de la jeunesse. Cette formation porterait à la fois sur le droit, la psychologie et l'articulation des fonctions d'administrateur ad hoc avec les différents partenaires.* »⁸⁵.

Malheureusement, pour l'instant, toutes ces recommandations et propositions sont restées lettre morte. Au contraire, alors que la logique voudrait que les AAH, en tant qu'auxiliaires de justice, soient formés par le ministère dont ils dépendent, il semblerait que ce soit le ministère de l'intérieur, par le biais de la direction de l'asile qui organise des formations à destination des AAH, de l'ASE et du préfet.

Les AAH eux-mêmes déplorent bien souvent leur manque de formation, comme le relève le rapport de l'APRADIS de 2018. Beaucoup d'entre eux expliquent se former « en faisant » ou à leurs frais. Cette situation conduit même certains administrateurs à renoncer à des missions – ce qui est tout à fait compréhensible : « *Lorsque les administrateurs ad hoc estiment que leur formation n'est pas suffisante et qu'ils ne trouvent pas de formation adaptée ou de colloque sur le sujet, ils vont trouver des "parades". L'une d'entre elles consiste à ne pas accepter toutes les désignations prononcées par les magistrats et donc à procéder à un séquençage des missions exercées.* »⁸⁶.

Les AAH souhaitant tout de même se former ne peuvent que se tourner vers des organismes privés et payants. À titre d'exemple, la société WEKA propose une formation des AAH intitulée « Formation Administrateur *ad hoc* du mineur », pour le prix de 1 449 euros. Celle-ci entend aborder, en deux jours seulement, l'ensemble des domaines d'intervention des AAH en matières civile, pénale et auprès des MIE (sur le territoire et en zone d'attente)⁸⁷.

La FENAAH propose des formations thématiques sur devis, dont une portant sur « L'administration *ad hoc* en matière administrative : l'accompagnement des enfants demandeurs d'asile »⁸⁸. La formation, qui dure une seule journée, a pour objectifs de :

- « *Appréhender le cadre juridique de la désignation de l'administrateur ad hoc.*
- *La définition de mineur isolé étranger.*
- *S'approprier les notions du cadre légal de la demande d'asile.*
- *Comprendre la procédure de demande d'asile.*
- *Comment accompagner le mineur demandeur d'asile (OFPPA, les recours).*
- *Comprendre le traumatisme de l'exil.* »

⁸⁴ [Question n° 31907 de Mme Martine Lignières-Cassou](#), publiée au JO le 07/10/2008, p. 8518.

⁸⁵ Ministère de la justice, [Administrateur Ad hoc, guide méthodologique](#), novembre 2014.

⁸⁶ Juliette Halifax & Marie-Véronique Labasque, [L'exercice de l'administration ad hoc pour mineurs : difficultés et bienfaits](#), Association pour la Professionnalisation, la Recherche, l'Accompagnement et le Développement en Intervention Sociale, février 2018.

⁸⁷ Weka, [Formation Administrateur ad hoc du mineur](#).

⁸⁸ FENAAH, [Se former...](#)

Ces formations, si elles ont le mérite d'exister, se concentrent sur le cadre d'intervention général des AAH. Peu, voire aucune, ne traitent spécifiquement du sujet de la zone d'attente. Mais comment une telle structure pourrait former des AAH à intervenir en zone d'attente, sans en connaître le terrain ? Si tant est que le formateur soit lui-même un administrateur *ad hoc* intervenant déjà en zone d'attente, une difficulté persiste : quel type de formation délivrera le formateur s'il estime lui-même que les enfants doivent être enfermés et refoulés dans le pays d'où ils viennent (au détriment des droits de l'enfant – comme le droit d'asile), ou encore s'il a des accointances avec les services de la PAF qui le considèrent comme un « allié » ?⁸⁹

Enfin, dans certains cas, la formation des AAH peut être organisée par la structure pour le compte de laquelle ils interviennent.

Par exemple, la Croix-Rouge française a publié une offre de bénévolat en juin 2016 pour devenir AAH en zone d'attente de Roissy⁹⁰. Si l'association ne demande pas aux AAH d'avoir une connaissance technique ou en langues étrangères, elle explique toutefois offrir une formation aux futurs bénévoles :

*« Une formation théorique initiale de cinq jours et des accompagnements sur le terrain sont proposés par la Croix-Rouge française pendant le temps nécessaire à l'acquisition des pratiques et réflexes de travail. Les bénévoles bénéficient d'un appui constant du siège de la Croix-Rouge française : un accompagnement à distance lors de chaque mission, des réunions d'équipe tous les deux mois et des réunions d'analyses de pratiques. Dans le cadre d'une formation continue, la participation à des sessions d'information et à des formations ponctuelles est proposée à l'ensemble des bénévoles. Des outils de travail sont mis à disposition. »*⁹¹.

Il est évident que les formations privées ou celles mises en place par les structures pour le compte desquelles les AAH interviennent ne peuvent pallier l'absence d'une véritable formation organisée par le ministère de la justice.

Ce manque de formation a de lourdes conséquences en ce qu'il entraîne un déficit de connaissances des administrateurs, notamment des procédures juridiques applicables en zone d'attente, par nature dérogoires au droit applicable sur le territoire, et de la réalité de l'enfermement et de ses conséquences sur les enfants maintenus en zone d'attente.

A titre d'exemple, certains administrateurs *ad hoc* affirment régulièrement à l'Anafé que les mineurs « ne peuvent pas être renvoyés ». Il s'agit d'une croyance commune, tirée du régime s'appliquant aux mineurs étrangers présents sur le territoire qui, eux, ne peuvent faire l'objet d'une mesure d'obligation de quitter le territoire français. Cette protection n'est pourtant pas applicable en zone d'attente.

Selon les données publiées par le ministère de l'intérieur, en 2018, ce sont 77 mineurs isolés qui ont été renvoyés depuis une zone d'attente.

Le rôle de l'AAH en zone d'attente

Les missions de l'AAH en zone d'attente

Les missions de l'AAH sont sommairement définies par l'article L. 343-2 du CESEDA qui distingue entre les missions d'assistance du mineur durant son maintien en zone d'attente et les missions de

⁸⁹ Voir *L'intérêt supérieur des enfants en zone d'attente bafoué par les AAH*, p. 29 et *Anafé/AAH : des rapports parfois conflictuels*, p. 43.

⁹⁰ Tous bénévoles, [Administrateur Ad hoc - Accompagnement mineurs isolés étrangers, Mission proposée par Croix-Rouge Française - Siège \(75\)](#), 20 juin 2016.

⁹¹ Tous bénévoles, [Administrateur Ad hoc - Accompagnement mineurs isolés étrangers, Mission proposée par Croix-Rouge Française - Siège \(75\)](#), 20 juin 2016.

représentation du mineur dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles relatives à son maintien et à son entrée en France.

Le CESEDA prévoit en outre que l'administrateur *ad hoc* doit, pendant la durée du maintien en zone d'attente du mineur qu'il assiste, se rendre sur place⁹² et qu'il a pour mission de choisir l'avocat de celui-ci⁹³.

Une circulaire du ministère de la justice du 14 avril 2005 est venue détailler le rôle de l'AAH en zone d'attente et rappelle 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 ou de la procédure relative à la demande d'asile* »⁹⁴.

Selon ce texte, il a notamment pour missions de :

- Se rendre sur place en zone d'attente ;
- Dispenser au mineur l'information nécessaire à la compréhension des procédures auxquelles celui-ci se trouve partie ;
- Prodiguer un soutien moral au mineur en l'absence de ses représentants légaux ;
- Aider le mineur à comprendre le rôle et les attributions de chacune des personnes qu'il sera amené à rencontrer ;
- Faciliter les contacts avec d'éventuels parents en France ou à l'étranger ;
- Informer le mineur des risques liés à son enrôlement dans des réseaux de prostitution ou de travail clandestin ;
- Fournir tous les éléments utiles sur le système français de protection de l'enfance ;
- Représenter le mineur dans toutes les procédures afférentes à son entrée sur le territoire et relatives à la demande d'asile, tant en première instance qu'en appel ou contre une décision de refus d'asile qui aurait été rendue par l'OFPPA ;
- Choisir un avocat ;
- Accompagner le mineur lors de sa sortie de zone d'attente.

En tout état de cause, l'AAH doit prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant pour lequel il intervient dans l'ensemble des décisions le concernant, tel que l'impose l'article 3-1 de la convention internationale des droits de l'enfant. Pour l'Anafé, ainsi que pour de nombreuses institutions nationales et internationales et acteurs de la société civile, l'enfermement des mineurs à la frontière, privés de leur liberté dans des conditions délétères, est par essence contraire à leur intérêt supérieur.

Les missions de l'AAH sont donc décisives et ce, à tous les stades de la procédure en zone d'attente. Elles sont pourtant régulièrement ignorées par les administrateurs *ad hoc*, soit par méconnaissance, soit par négligence⁹⁵.

L'AAH n'est pas l'avocat de l'enfant

La relation entre l'AAH et l'avocat est ambiguë, à la fois complémentaire et parfois « concurrente ».

Le mineur ne peut agir seul en justice ou faire appel, seul, à un avocat pour le représenter. C'est à l'AAH que la loi laisse le soin de choisir l'avocat du mineur. L'article L. 342-16 du CESEDA dispose que :

« *Le mineur non accompagné est assisté d'un avocat choisi par l'administrateur ad hoc ou, à défaut, commis d'office.* »

⁹² Article L. 343-4 du CESEDA.

⁹³ Article L. 342-16 du CESEDA.

⁹⁴ [Circulaire du ministère de la Justice \(Direction des affaires civiles et du sceau\) n° CIV/01/05 du 14 avril 2005 \[NOR : JUSC0520090CI prise en application du décret no 2003-841 du 2 septembre 2003 relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs ad hoc institués par l'article 17 de la loi no 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale.](#)

⁹⁵ Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020, p. 56 et suivantes et dans la partie « Tour de France des zones d'attente », p. 110 et suivantes.

La circulaire du 14 avril 2005 rappelle que :

« La mission de représentation légale⁹⁶ dont est investi l'administrateur ad hoc dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles [...], tient au fait que le mineur ne dispose pas de la capacité juridique. Elle est donc bien distincte de celle de l'avocat qui, investi d'un mandat de représentation de son client en justice, agit en qualité d'auxiliaire de justice⁹⁷. ».

Le mandat de l'AAH et celui de l'avocat sont donc bien distincts. Cette relation est en principe complémentaire, puisque l'avocat a pour but de représenter l'enfant en justice, et que la défense du mineur en justice n'est pas une des missions de l'AAH. Ensemble, ils collaborent pour défendre l'intérêt supérieur de l'enfant.

Mais, il peut y avoir des différences d'intérêt entre l'AAH et l'avocat. Si pour une grande partie des avocats l'intérêt de l'enfant se trouve dans sa libération de la zone d'attente, pour certains AAH, l'intérêt de l'enfant peut être de rester temporairement en zone d'attente, afin de préparer une sortie (ou un départ) dans de « meilleures conditions »⁹⁸.

Par ailleurs, même lorsque l'AAH et l'avocat sont d'accord sur les actions à mettre en œuvre, une divergence peut apparaître quant à la stratégie à adopter pour défendre l'intérêt du mineur, mettant à mal la « coopération » entre l'AAH et l'avocat.

Lors d'une observation d'audience à l'annexe délocalisée du tribunal judiciaire de Bobigny à Roissy, le 10 juin 2021, une intervenante de l'Anafé a observé une « différence de stratégie » entre l'AAH et l'avocat s'agissant de la défense d'un jeune ressortissant soudanais de 17 ans. En l'espèce, l'administration remettait en cause la minorité de l'intéressé à l'audience et demandait la prolongation de son maintien pour mener des investigations à ce sujet. Face à cela, l'avocat du jeune a tout d'abord dénoncé l'absence de contestation de la minorité par la PAF et de diligences menées à cette fin durant les quatre premiers jours de maintien. Pour lui, la police n'ayant pas contesté la minorité auparavant, l'enfant ne pouvait être maintenu en zone d'attente le temps des recherches mais devait être libéré et confié au parquet des mineurs.

L'AAH, prenant la parole par la suite et demandant également une remise au parquet, a déclaré pour sa part, qu'elle ne s'opposait pas à ce qu'un examen osseux soit pratiqué si cela était nécessaire.

Le jeune a finalement été libéré après l'audience avec remise au parquet des mineurs sur la base de l'intérêt supérieur de l'enfant, sans test osseux. [CR observations d'audience Anafé, TJ délocalisé de Bobigny, 10 juin 2021]

Mandant et pouvoirs : l'AAH n'est ni le parent, ni le tuteur de l'enfant

Dans la situation des mineurs isolés étrangers, l'article 20 de la convention internationale des droits de l'enfant impose que : « *Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'État.* ».

Si sur le territoire cette aide prend majoritairement la forme d'une décision judiciaire confiant l'enfant aux services de l'aide sociale à l'enfance (ASE), que ce soit par le biais d'une ordonnance de placement provisoire, ou d'un jugement en assistance éducative, en zone d'attente, la « protection » de l'État pour les mineurs isolés se traduit par la désignation d'un administrateur *ad hoc*.

⁹⁶ La représentation légale est « un procédé juridique par lequel une personne, appelée représentant, agit au nom et pour le compte d'une autre personne, le représenté » - *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 13^e édition, 2001, p. 483.

⁹⁷ L'autorité parentale est le pouvoir que la loi reconnaît aux père et mère sur la personne et les biens de leur enfant mineur et non émancipé. - *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 13^e édition, 2001, p. 58.

⁹⁸ Voir *L'intérêt supérieur des enfants en zone d'attente bafoué par les AAH*, p. 29.

Or, la décision de désigner un AAH pour accompagner l'enfant n'a pas pour effet de lui transférer l'autorité parentale. Seule l'ouverture d'une mesure de tutelle⁹⁹ ou une délégation de l'autorité parentale pourrait avoir un tel effet.

Ceci est d'autant plus vrai s'agissant des AAH en zone d'attente, qui sont simplement « désignés » par le procureur pour assurer l'assistance et la représentation d'un mineur de manière ponctuelle et très provisoire, dans le cadre d'une procédure bien déterminée. Il ne s'agit en rien d'un dispositif complet de représentation du mineur.

Dès lors, les pouvoirs de l'AAH sont circonscrits.

D'une part, le code civil rappelle que le représentant légal représente le mineur dans tous les actes de la vie civile, sauf les cas dans lesquels la loi ou l'usage autorise les mineurs à agir eux-mêmes. Ce principe a été transposé en matière d'administrateur *ad hoc*. La Cour de cassation a d'ailleurs rappelé que : « *l'administrateur ad hoc représente le mineur dans tous les actes de la vie civile, sauf les cas dans lesquels la loi ou l'usage autorise les mineurs à agir eux-mêmes* »¹⁰⁰.

D'autre part, l'AAH ne peut intervenir que dans le cadre de ce qui constitue son mandat, à savoir l'assistance et la représentation du mineur en zone d'attente. Le mandat de l'AAH doit être envisagé sous l'angle de la protection de l'enfant et il n'a pas pour mission de veiller, par exemple à l'éducation de l'enfant.

En outre, l'AAH, qui est amené à accomplir des actes pour le mineur en zone d'attente, par exemple en matière de sécurité ou de santé, ne pourra accomplir que des actes dits « usuels ». Par acte usuel, il faut entendre l'intervention sans gravité de l'administrateur qui n'engage pas l'avenir de l'enfant (par exemple, la poursuite d'un traitement ou l'achat de vêtements). Selon la cour d'appel d'Aix-en-Provence, les actes usuels sont : *des actes de la vie quotidienne, sans gravité, qui n'engagent pas l'avenir de l'enfant, qui ne donnent pas lieu à une appréciation de principe essentielle et ne présentent aucun risque grave apparent pour l'enfant, ou encore, même s'ils revêtent un caractère important, des actes s'inscrivant dans une pratique antérieure non contestée* »¹⁰¹.

L'étendue des actes que peut accomplir l'AAH dépend aussi de l'âge et du discernement dont fait preuve l'enfant, la prise en compte de son opinion et son association aux décisions le concernant étant une obligation légale et conventionnelle¹⁰².

Ainsi, pour les mineurs doués de discernement, l'AAH n'a pas le pouvoir de décider seul des actes « importants », qui peuvent engager de manière grave leur situation, comme le choix de déposer une demande d'asile, l'opportunité de retourner dans son pays d'origine ou la contestation d'une décision de l'administration.

Il en va différemment des cas où la loi donne expressément aux AAH une mission. C'est par exemple le cas s'agissant du choix de l'avocat de l'enfant, bien que l'Anafé considère qu'un mineur ayant une capacité de discernement suffisante devrait être associé au choix de l'avocat. Outre ces hypothèses, l'AAH ne peut imposer son choix aux enfants, ne pas les consulter voire les priver de leurs droits.

⁹⁹ La tutelle est une institution permettant de protéger par voie de représentation, certains mineurs ainsi que les majeurs dont les facultés mentales sont gravement altérées. - *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 13^e édition, 2001, p. 557.

¹⁰⁰ Cass., 1^e Civ., 23 novembre 2011, n° 10-16.367.

¹⁰¹ Cour d'appel d'Aix en Provence, 28 octobre 2011, n° 2011/ 325.

¹⁰² Article 371-1 du code civil : « *Les parents associent l'enfant aux décisions qui le concernent, selon son âge et son degré de maturité.* »

Article 12 de la CIDE : « *Les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.* »

S'agissant des mineurs en bas âge, qui ont peu ou pas de discernement, il revient donc à l'AAH de saisir les autorités compétentes capables de prononcer des mesures en cas de danger (parquet et juge des enfants notamment) et/ou de déposer une demande d'asile dès qu'ils ont connaissance d'une situation de danger en cas de retour dans le pays d'origine.

Du reste, l'AAH doit accompagner l'enfant dans sa prise de décision, lui donnant toutes les informations pour l'aider à faire des choix éclairés. Or, l'Anafé constate régulièrement que ce n'est pas toujours le cas, certains AAH imposant leur choix sans concertation avec les mineurs, ne prenant pas en compte leur avis ou ne les informant pas de leurs droits¹⁰³.

De maigres indemnités

Les conditions d'indemnisation des administrateurs *ad hoc* en zone d'attente sont fixées par l'article R. 343-8 du CESEDA qui prévoit que l'administrateur *ad hoc* se voit tout d'abord rembourser ses frais de déplacements. Il touche ensuite : « *une indemnité au titre des frais exposés pour l'assistance du mineur durant son placement et son maintien en zone d'attente et sa représentation dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles relatives à ce maintien ainsi que celles afférentes à son entrée sur le territoire national* »¹⁰⁴.

Une indemnité de carence est également prévue lorsque la mission n'a pu être réalisée pour une cause étrangère à l'administrateur *ad hoc*, sur la base d'un rapport indiquant les diligences qu'il a accomplies. Le montant de ces indemnités est fixé par arrêté du ministre de la justice et du ministre du budget.

Cet arrêté est aujourd'hui codifié à l'article A. 43-11 du code de procédure pénale :

« Conformément aux dispositions de l'article R. 111-20 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le montant des indemnités allouées à la personne désignée en qualité d'administrateur *ad hoc* dans le cadre d'une procédure de maintien en zone d'attente ou d'une procédure de demande d'asile est fixé ainsi qu'il suit:

150 € pour l'indemnité prévue au 1°;

150 € pour l'indemnité prévue au 2°;

150 € pour l'indemnité prévue au 3°.

Le montant de l'indemnité de carence est fixé à 50 €. »

Toutefois, cet article n'a pas été modifié à la suite de la recodification du CESEDA, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2021 et renvoie encore aux anciennes dispositions de ce code, qui ne sont aujourd'hui plus en vigueur. En effet, les 1^o, 2^o et 3^o de l'ancien article R. 111-20 du CESEDA font aujourd'hui l'objet de 2 articles distincts. Le 1^o, relatif à l'indemnité alloué aux AAH intervenant en zone d'attente, figure aujourd'hui à l'article R. 343-8 du CESEDA susmentionné. Les 2^o et 3^o se trouvent à l'article R. 521-20 du même code.

Le montant de l'indemnité qu'il prévoit est donc actuellement de 150 euros. Cette indemnité est forfaitaire pour l'accompagnement et la représentation d'un mineur en zone d'attente et indépendante du montant des frais réellement exposés par l'administrateur *ad hoc*. Elle est à la charge de l'État¹⁰⁵.

Les AAH perçoivent leur rémunération après la remise de leur rapport de fin de mission (voir ci-dessous). Tandis que les personnes physiques qui interviennent en leur nom touchent directement cette somme, les personnes morales perçoivent également l'indemnité mais sont libres de rémunérer ou non (et le cas échéant sous la forme qu'elles souhaitent) les personnes physiques intervenant pour leur compte.

¹⁰³ Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020, p. 56 et suivantes et dans la partie « Tour de France des zones d'attente », p. 110 et suivantes.

¹⁰⁴ Article R. 343-8 du CESEDA.

¹⁰⁵ Article R. 343-9 du CESEDA.

Il est important de noter que le montant de l'indemnité perçue par les AAH intervenant en zone d'attente n'a pas été revalorisé depuis le décret du 30 juillet 2008 qui avait fixé ce montant.

Quel contrôle des AAH ?

Rapport de fin de mission

Les AAH doivent, à la fin de leur mission, rendre un rapport au procureur de la République dans un délai d'un mois, qui détaille les démarches effectuées et, si besoin, les éléments d'information recueillis sur le mineur¹⁰⁶.

Cette obligation est importante puisque les AAH qui souhaitent, à l'issue d'une première période de quatre ans, à nouveau figurer sur la liste dressée par la cour d'appel doivent justifier qu'ils ont respecté les obligations résultant des missions qui leur ont été confiées durant la précédente période et notamment rendre des rapports de fin de mission¹⁰⁷.

Toutefois, cette obligation n'est pas respectée, voire méconnue, par certains procureurs de la République pourtant en charge du contrôle des missions des AAH, comme le note le rapport de l'APRADIS déjà cité :

« Or, plusieurs administrateurs ad hoc ont déclaré que le magistrat les ayant désignés ne connaissait pas cette obligation relative au rapport de fin de mission et ne comprenait pas l'intérêt de le recueillir. Ceci témoigne également de la méconnaissance de cette mission par de nombreux acteurs de l'institution judiciaire :

« Moi j'ai fait un gros boulot, notamment sur ma première mission, j'avais même fait un rapport que je devais je pense envoyer au procureur de la République puisque c'est elle qui m'avait réquisitionnée. Quand je suis allée voir la gestionnaire de la cour d'appel, elle m'a dit "ben non, ben je sais pas, ben non, ben est-ce que le procureur vous a demandé un rapport ?", ben je lui dis "je sais pas, ben je pensais que oui", elle me dit "ben non, ça sert sans doute à rien", enfin etc. Conclusion, on se demande à quoi on sert. »¹⁰⁸.

Par ailleurs, aucune forme ni aucune mention de ce que doit comporter ledit rapport n'est prévue par la loi.

Et, aucune sanction directe non plus en cas d'absence de rendu.

Cette absence de contrôle des agissements des AAH – même a posteriori de leurs missions – interroge sur l'intérêt que revêt la mission de l'administrateur ad hoc pour les autorités dont ils dépendent. Cela conduit également aux dérives et aux violations des droits des enfants qui persistent aujourd'hui, vu qu'il n'existe dans les faits aucun réel contrôle sur les agissements des administrateurs ad hoc.

Révocation et suspension d'un AAH

L'article R. 343-10 du CESEDA prévoit que :

« La radiation d'un administrateur ad hoc peut être prononcée chaque année par l'assemblée générale de la cour d'appel, soit à la demande de l'intéressé, soit sur l'initiative du premier président ou du procureur général après que l'intéressé a été mis à même de présenter ses observations, dès lors que l'une des conditions prévues aux articles R. 343-3 et R. 343-4 cesse d'être remplie ou que l'administrateur ad hoc n'a pas respecté les obligations résultant de sa mission.

¹⁰⁶ Article R. 343-7 du CESEDA.

¹⁰⁷ Article R. 343-6 du CESEDA.

¹⁰⁸ Juliette Halifax & Marie-Véronique Labasque, *L'exercice de l'administration ad hoc pour mineurs : difficultés et bienfaits*, Association pour la Professionnalisation, la Recherche, l'Accompagnement et le Développement en Intervention Sociale, février 2018.

En cas d'urgence, et après avoir mis l'intéressé en mesure de présenter ses observations, le premier président peut prononcer, à titre provisoire, la suspension de l'administrateur ad hoc. »

Il existe donc bien un mécanisme de contrôle des AAH, qui peuvent être révoqués chaque année ou suspendus en cas d'urgence.

Mais de telles procédures sont inadaptées à la réalité de la zone d'attente.

D'une part, que ce soit pour la radiation ou la suspension en urgence d'un AAH, la loi ne prévoit aucun motif ou type de faute qui pourrait entraîner celles-ci. Il est seulement indiqué que peut être sanctionné l'administrateur qui « *n'a pas respecté les obligations résultant de sa mission* ».

Or, sans rapport de fin de mission ou sans les avoir analysés, il peut être difficile de juger le travail de ceux-ci. De surcroît, si le mineur placé en zone d'attente est réacheminé, il est difficile voire impossible pour celui-ci de témoigner d'une défaillance ou d'une faute de son AAH.

D'autre part, la zone d'attente est par essence un lieu de privation temporaire de liberté, pour une durée de vingt jours maximum, sauf exception¹⁰⁹. Dans les faits, la durée moyenne d'enfermement est encore plus courte. À titre d'exemple, en zone d'attente de Roissy, la durée moyenne de maintien était de 81 h en 2018¹¹⁰. La durée moyenne de maintien était en 2020 à Roissy de 2,5 jours en moyenne pour les adultes et les mineurs accompagnés et d'environ 5 jours pour les mineurs isolés. Les informations n'ont pas été fournies pour les autres zones d'attente¹¹¹.

Ainsi, il est assez peu probable que dans un délai de quelques jours, un administrateur « défaillant » soit repéré, qu'un signalement au premier président de la cour d'appel compétente soit effectué, que celui-ci se saisisse du dossier, mette l'intéressé en mesure de présenter ses observations et recueille celles-ci, puis décide de le suspendre.

Ceci est d'autant plus incertain que la plupart des mineurs en zone d'attente n'ont accès à aucun moyen de communication, quand bien même ceux-ci voudraient dénoncer une situation.

En outre, les AAH sont responsables de la mission d'information des mineurs en zone d'attente, il est alors raisonnable de douter que certains d'entre eux expliquent aux enfants la possibilité de radiation ou suspension de l'AAH.

Dans la zone d'attente de Roissy, les mineurs isolés sont maintenus dans une zone spécifique gérée par la Croix-Rouge française, dans laquelle ne se trouve aucune cabine téléphonique. Ils sont très souvent privés de leurs téléphones par la police qui saisit tous les téléphones équipés de caméras le temps du maintien. Dans ce cadre, leur seule possibilité de communiquer avec l'extérieur est justement de passer par leur administrateur *ad hoc*.

Ils peuvent tenter de solliciter une médiatrice de la Croix-Rouge qui peut leur laisser l'accès à un ordinateur ou à un téléphone. Mais les médiatrices n'ont aucune obligation en la matière.

L'Anafé est pourtant confrontée à des cas flagrants de désintérêt des AAH pour les mineurs qu'ils représentent, voire d'AAH agissant contre les intérêts des mineurs ou en violation de leurs droits, commettant en cela une faute grave vis-à-vis de leur mission¹¹².

¹⁰⁹ Article L. 342-4 du CESEDA.

¹¹⁰ Anafé, *Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019*, septembre 2020.

¹¹¹ Anafé, *Le contrôle des frontières et l'enfermement en zone d'attente - Support de formation pour la défense des personnes privées de liberté en zone d'attente*, novembre 2021.

¹¹² Anafé, *Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019*, septembre 2020, p. 56 et suivantes et dans la partie « Tour de France des zones d'attente », p. 110 et suivantes.

Dans une affaire, une mineure avait elle-même refusé l'assistance de son administrateur sans avoir, en pratique, de moyens de s'y opposer.

La jeune Anne, âgée de 16 ans, est originaire du Congo. Elle est arrivée à l'aéroport de Marseille le 11 mai 2021 pour rejoindre sa mère présente sur le territoire et solliciter une protection internationale. Elle a été placée en zone d'attente et un AAH a été désigné. Joint par l'Anafé, l'AAH a sous-entendu que la mineure aurait subi des violences sexuelles et qu'elle serait manipulée par sa mère et son avocat car la jeune fille a refusé des examens médicaux pour « corroborer ses dires ». La jeune fille a indiqué à l'Anafé avoir déposé une demande d'asile, tout en souhaitant que l'AAH ne l'accompagne pas durant son entretien à l'OFPRA. Celui-ci a tout de même été présent lors de l'entretien, mais n'aurait pas adressé la parole à la fille. Anne a finalement été libérée au titre de l'asile.

L'absence de contrôle des AAH intervenant en zone d'attente permet d'invisibiliser certains besoins de formation mais surtout, elle conduit à laisser des enfants privés de liberté sans un véritable accompagnement de leur AAH qui parfois néglige l'intérêt supérieur de l'enfant.

Le contrôle des AAH intervenant en zone d'attente est donc très difficile à mettre en œuvre voire impossible, que ce soit par le biais de la suspension en urgence ou a fortiori par le biais d'une procédure de radiation.

L'intérêt supérieur des enfants en zone d'attente bafoué par les AAH

Les pouvoirs dont disposent les administrateurs dans le cadre de leur mission d'assistance et de représentation judiciaire des MIE ne sont pas absolus. D'une part, les AAH sont limités par la nature même de leur mandat. D'autre part, ils doivent nécessairement agir selon l'intérêt supérieur de l'enfant.

L'article 3-1 de la convention internationale des droits de l'enfant impose de tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les décisions qui le concernent. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs reconnu le caractère « d'exigence constitutionnelle » de l'intérêt supérieur de l'enfant dans une décision du 21 mars 2019¹¹³.

Bien qu'il n'en existe pas de définition, il est néanmoins possible d'identifier ce qui ne constitue pas l'intérêt supérieur de l'enfant et d'affirmer que l'enfermement des mineurs n'est jamais une mesure prise dans leur intérêt. En effet, au vu des conditions de maintien, des violations des droits et des conséquences sur leur santé, aucun enfant ne doit être privé de liberté du fait de son statut migratoire ou de celui de ses parents. C'est d'ailleurs en ce sens que se sont prononcés le Comité des droits de l'enfant et le Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille de l'ONU en 2017¹¹⁴.

Or, malgré un consensus grandissant sur les conséquences néfastes de l'enfermement sur la santé physique et psychologique des mineurs et la défaillance du système français de protection des enfants à la frontière, de nombreux AAH s'accommodent de celui-ci. De manière plus grave, certains d'entre eux ont une considération très personnelle de l'intérêt supérieur de l'enfant et les privent de leurs droits, voire agissent à l'encontre de leur intérêt et/ou de leur volonté¹¹⁵.

¹¹³ Conseil constitutionnel, QPC 2018-768, 21 mars 2019.

¹¹⁴ Voir *Introduction : Refuser l'enfermement des enfants*, p.6.

¹¹⁵ Anafé, *Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente. Rapport d'observations 2018-2019*, septembre 2020, p. 56 et suivantes et dans la partie « Tour de France des zones d'attente », p. 110 et suivantes.

L'absence d'AAH en aéroports : une représentation déficiente dès le début de la procédure

La phase de l'arrivée à la frontière est particulièrement importante, car c'est à ce moment que les mineurs sont informés du motif du refus d'entrée qui leur est opposé, de leur maintien en zone d'attente et des droits dont ils disposent dans ce cadre, dont celui de déposer une demande d'admission au titre de l'asile.

Comme toute personne privée de liberté, les enfants doivent être en mesure de faire des choix éclairés et d'exercer de leurs droits dès le début de la procédure.

Concrètement, des enfants, parfois en bas âge, arrivant sans parents à la frontière, doivent attendre plusieurs heures dans des locaux de police remplis d'adultes en uniforme pour se voir notifier à la hâte des décisions et des droits, qui sont le plus souvent incompris.

En théorie, l'administrateur *ad hoc* devrait donc intervenir dès l'interpellation d'un mineur par les services de la police aux frontières, dès le début de toute procédure, c'est-à-dire de la notification de toute décision, afin d'en contrôler son déroulé et sa régularité.

L'AAH devrait surtout s'assurer que l'enfant soit bien informé et comprenne ses droits, par le recours à un interprète si besoin et qu'il puisse, par son intermédiaire, les exercer.

Ce n'est néanmoins que rarement le cas en pratique. L'Anafé a constaté, depuis 2002, que les administrateurs *ad hoc* ne sont, sauf exception, jamais présents lors du placement en zone d'attente des mineurs qu'ils doivent assister et représenter¹¹⁶.

Lors de visites réalisées par l'Anafé en aéroports de l'aéroport de Roissy le 21 juin 2016, le 22 avril 2018, le 20 avril 2019, le 14 novembre 2019 et encore le 25 octobre 2021, les différents membres de la PAF, interrogés à ce sujet, ont tous confirmé que les AAH ne se déplaçaient jamais en aéroport pour assister les mineurs avant leur transfert en zone d'hébergement. Sur le point de savoir pourquoi, un officier de quart déclarait le 25 octobre 2021 « ils ont autre chose à faire ». [CR visite des aéroports de Roissy, 21 juin 2016]

L'absence d'AAH dès cette phase cruciale porte nécessairement atteinte aux droits des mineurs étrangers qui sont privés d'une garantie et les expose à des situations de danger.

Le 10 juillet 2021, la jeune Vinia, mineure isolée ivoirienne de 14 ans, est arrivée à l'aéroport de Toulouse aux alentours de 13 heures. Le procureur est averti et un AAH est désigné à 16 heures. Celui-ci se présente à l'aéroport à 17 heures pour rencontrer Vinia. A l'arrivée de l'AAH, la procédure a déjà commencé. L'AAH demande alors à la voir. Vinia n'a rien eu à manger et c'est l'administrateur *ad hoc* qui a dû demander à la police de la nourriture. Par la suite, l'Anafé s'est entretenue avec la mineure, qui a confié être « traumatisée » par son enfermement et par le fait d'être constamment entourée de policiers.

¹¹⁶ Anafé, [La zone des enfants perdus, Mineurs isolés en zone d'attente de Roissy, Analyse de l'Anafé du 1^{er} janvier au 30 septembre 2004](#), novembre 2004.

Anafé, [Avec ou sans administrateur ad hoc, les droits de l'enfant sont constamment bafoués](#), novembre 2006.

Anafé, [Des zones d'atteintes aux droits - Rapport d'observations dans les zones d'attente et Rapport d'activité, Rapport annuel 2014](#), novembre 2015, p. 27 et suivantes.

Anafé, [Voyage au centre des zones d'attente – Rapport d'observations dans les zones d'attente et rapport d'activité, Rapport annuel](#), novembre 2016, p. 56 et suivantes.

Anafé, [Aux frontières des vulnérabilités - Rapport d'observations dans les zones d'attente 2016-2017](#), février 2018, p. 19 et suivantes et p. 86 et suivantes.

Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020, p. 56 et suivantes et dans la partie « Tour de France des zones d'attente », p. 110 et suivantes.

Or, si l'article L. 343-2 du CESEDA prévoit que lorsqu'un MIE n'est pas autorisé à entrer en France, la PAF en informe immédiatement le procureur de la République qui lui désigne sans délai un administrateur *ad hoc*, celui-ci ayant pour obligation d'intervenir sur place¹¹⁷, la loi reste muette sur son délai d'intervention. Elle ne dit également mot sur les mesures qui doivent être mises en place par l'administration pour rendre cette intervention matériellement possible, ce qui a donc permis le développement de la pratique actuelle.

La Cour de cassation a validé l'absence d'AAH lors du début de la procédure en aéroport, en précisant notamment les actes pour lesquels la présence de celui-ci est ou n'est pas requise. Faisant une interprétation stricte de l'article L. 343-2 du CESEDA, elle a jugé que : « *la désignation de l'administrateur ad hoc n'est requise ni au moment de la notification des décisions de refus d'entrée en France et de maintien en zone d'attente, ni au moment de la notification des droits attachés à la mesure de maintien en zone d'attente* »¹¹⁸.

L'absence de signature par l'AAH des différents actes de la procédure lors de leur notification n'est donc pas une cause de nullité de celle-ci :

*« En l'espèce, le parquet a été saisi dès 7h pour l'aviser de la présence d'un mineur ; que ce magistrat a indiqué désigner Famille Assistance en qualité d'administrateur ad hoc aux fins d'assister le mineur en zone d'attente ; qu'il a donné l'ordre d'aviser immédiatement « famille assistance » de cette désignation, ce qui a été fait dès 7h20 par courriel ; que l'opération de contrôle ayant eu lieu à 6h10, les services tant de police que du parquet ont fait preuve de la diligence nécessaire qui s'imposait ; qu'il ne peut être fait le reproche d'avoir procédé au maintien de l'enfant et à la notification des actes sans la présence de l'administrateur ad hoc au vu de l'heure à laquelle la procédure a été enclenchée ; que le registre des actes ne peut être signé que par les personnes présentes lors de leur accomplissement et non a posteriori ; qu'il était donc logique que l'administrateur ad hoc ne signe pas ledit registre puisque non présent lors de la notification des différents actes justifiant le maintien de l'enfant ; que cet enfant ne pouvait être maintenu sans l'accomplissement de ces actes ; qu'enfin les actes ont été accomplis avec l'intervention téléphonique d'un interprète ; que dès lors la procédure n'est entachée d'aucune nullité »*¹¹⁹.

En pratique, les mineurs sont seuls au moment de l'audition par la police aux frontières alors qu'il s'agit d'auditions incriminantes¹²⁰, lors de la notification des décisions de refus d'entrée et de maintien en zone d'attente. Les AAH interviennent, dans la majorité des cas, une fois les enfants placés en zone d'attente, ne contrôlent et ne signent la procédure qu'*a posteriori*, une fois les droits potentiellement déjà violés.

Le jeune Monja, de nationalité malgache, est âgé de 14 ans. Il est arrivé seul à l'aéroport de Roissy le 29 novembre 2021. Un AAH est alors désigné sans délai. Alors qu'il a demandé l'asile à son arrivée en aéroport, sa demande n'a pas été enregistrée par les autorités. Monja est alors transféré dans le lieu d'hébergement de la zone d'attente (ZAPI 3). Sa demande d'entrée au titre de l'asile est finalement enregistrée le lendemain. Monja est finalement libéré le 1^{er} décembre, au titre de l'asile mais également au titre de l'article L. 351-2 du CESEDA, sur le maintien exceptionnel des mineurs isolés demandeurs d'asile.

Dans son analyse de 2006, l'Anafé critiquait déjà cette absence en expliquant, à propos de l'absence de l'AAH lors de l'arrivée de l'enfant en zone d'attente que : « *À cet égard, il convient de rappeler que dans le cadre de la procédure judiciaire, il est possible de soulever toutes les exceptions de nullité constatées*

¹¹⁷ Article L. 343-4 du CESEDA.

¹¹⁸ Cass. Civ. 1^{er}, 6 novembre 2013, n° 12-24.808 ; Cass. Civ. 1^{er}, 26 juin 2013, n° 12-20.766.

¹¹⁹ Tribunal de grande instance de Bobigny, 30 avril 2019, n° 19/03127.

¹²⁰ Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente. Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020, p. 53.

dans la procédure préalable à la saisine du juge judiciaire et qu'il est notamment possible de contester par ce biais-là l'absence d'administrateur ad hoc au moment de la notification du placement en zone d'attente et de son renouvellement. Or, les administrateurs ad hoc de la Croix-Rouge n'ont jamais accepté de contester les mesures de placement en zone d'attente des mineurs qu'ils sont censés représenter, ni les modalités de leur notification qui sont singulièrement marquées par leur absence systématique. Cette absence n'a jamais été soulevée par un administrateur ad hoc devant le tribunal administratif ou devant le juge des libertés et de la détention. »¹²¹.

L'utilité d'un contrôle a posteriori, qui n'est finalement qu'une formalité, est donc en pratique quasi-nulle. Malheureusement, les administrateurs *ad hoc* s'accommodent toujours de cette situation, cela ayant d'ailleurs été une condition pour certaines associations pour accepter la mission d'AAH en zone d'attente¹²². En effet, il ressort des observations actuelles de l'Anafé que ceux-ci ne contestent jamais leur absence au moment de la notification du placement en zone d'attente, ni devant le juge judiciaire, ni devant le juge administratif. Le contraire reviendrait à contester leur propre manquement, ce qui est peu probable en pratique.

Cependant, il est notable que les juges contrôlent et sanctionnent la désignation tardive d'un AAH par la PAF. Il n'en est pas de même pour une présence non effective de l'AAH depuis le début de la procédure. Cette lacune – ou cet arrangement entre les AAH, la PAF et les juges – démontre l'incomplétude du rôle de l'AAH. Le contrôle du juge ne devrait-il pas aussi être celui du contrôle de la présence réelle de l'AAH dès le début de la procédure dans un objectif de protection de l'enfance en danger ? Le parquet, avant de renouveler une habilitation ou avant de valider le paiement de l'indemnité de l'AAH, ne devrait-il pas vérifier que l'AAH était vraiment présent dès le début de la procédure ?

Les carences légales, la non-action de certains AAH additionnée au blanc-seing donné par les juridictions judiciaires et les autorités de contrôle ont pour conséquence d'annihiler le rôle de « garantie » de l'administrateur *ad hoc* et de le transformer en outil au service de la PAF pour faire valider des procédures irrégulières. Elle permet ainsi à l'administration de se dispenser de la présence de l'AAH, sans avoir à s'en justifier, ni même à mettre en œuvre les diligences nécessaires pour tenter de rendre celle-ci possible.

Une information sélective sur les droits des enfants enfermés

Droit d'être informé et obligation d'informer

Le droit à l'information des mineurs a pour corollaire le devoir d'informer de l'AAH. L'administrateur a l'obligation de s'assurer que le mineur qu'il représente a bien compris l'ensemble des moyens d'action et des possibilités qui s'offrent à lui et, si ce n'est pas le cas, les lui préciser, pour pouvoir l'accompagner.

A cet effet, la loi prévoit que l'AAH peut demander la communication du dossier de l'enfant et l'assistance d'un interprète¹²³.

C'est l'esprit même de la circulaire du 14 avril 2005, qui explique 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 ou de la procédure relative à la demande d'asile.

A ce titre, non seulement il dispense au mineur 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.

¹²¹ Anafé, [Avec ou sans administrateur ad hoc, les droits de l'enfant sont constamment bafoués](#), novembre 2006.

¹²² *Ibid.*

¹²³ Article L. 342-17 du CESEDA.

A cet égard, l'administrateur ad hoc aide le mineur à comprendre le rôle et les attributions de chacune des personnes qu'il sera amené à rencontrer dans le cadre des procédures le concernant. [...]

Il informe le mineur des risques liés à son enrôlement dans des réseaux de prostitution ou de travail clandestin et lui fournit tous les éléments utiles sur le système français de protection de l'enfance qui pourra constituer pour lui, jusqu'à sa majorité, un appui, s'il est amené à vivre sur le territoire français. »¹²⁴.

Dans une étude consacrée au parcours des MIE maintenus en zone d'attente de Roissy « à travers la mission d'administrateur ad hoc », la Croix-Rouge française note que :

« Tout au long de sa mission, l'AAH veille au respect des droits de l'enfant en zone d'attente. Outre l'assistance de l'AAH, ces droits sont les mêmes que pour les personnes majeures maintenues :

■ le droit d'être informé

- le droit d'être assisté par un interprète
 - le droit à l'assistance d'un avocat
 - le droit de communiquer avec toute personne de son choix
 - le droit à une assistance médicale
 - le droit de demander l'asile
 - le droit de bénéficier du jour franc
 - le droit de quitter la zone d'attente vers tout pays dans lequel la personne est légalement admissible »
- ¹²⁵

Le droit d'être informé est donc retenu comme le premier des droits des MIE en zone d'attente.

Cependant, cette vision est assez éloignée de la réalité des pratiques en zone d'attente. En effet, de nombreux AAH n'informent pas les enfants de leurs droits. Il semble en effet que certains AAH considèrent quelques droits comme superflus ou ne sont eux-mêmes pas au courant de l'existence de ces droits¹²⁶.

Cette situation a pour conséquence de priver les enfants de leurs droits, ceux-ci ne pouvant les faire valoir car n'en étant tout simplement pas informés, voire de placer les enfants en situation de danger, en entraînant la prolongation de l'enfermement et en faisant risquer un « réacheminement » à tout moment.

Le jeune Luc, âgé de 17 ans, est arrivé le 14 novembre 2021 à l'aéroport de Nice. L'AAH a désigné a expliqué à l'Anafé que le jeune était maintenu dans une petite salle avec un lit sans drap, et qu'il avait dû insister pour que Luc ait un petit-déjeuner lors de leur rencontre. Il a également fait part de l'état du stress de l'enfant et du fait qu'il avait déposé une demande d'admission au titre de l'asile.

Le 17 novembre 2021, l'Anafé a pu s'entretenir avec Luc. Informé de ses droits, celui-ci a déclaré qu'il ne savait pas qu'il pouvait demander à consulter un médecin à tout moment et ne pas savoir qu'il pouvait former un recours en cas de refus de sa demande d'asile. Alors qu'il devait être présenté au juge des libertés et de la détention le lendemain matin, il ne savait pas non plus que celui-ci pouvait prolonger son maintien de huit jours.

La demande d'asile de Luc a été rejetée par le ministère de l'intérieur puis par le tribunal administratif le 22 novembre. Luc a été refoulé vers Bruxelles le 25 novembre.

¹²⁴ [Circulaire du ministère de la Justice \(Direction des affaires civiles et du sceau\) n° CIV/01/05 du 14 avril 2005 \[NOR : JUSC0520090CI prise en application du décret no 2003-841 du 2 septembre 2003 relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs ad hoc institués par l'article 17 de la loi no 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale.](#)

¹²⁵ REPERES, *Regards sur le parcours des mineurs isolés étrangers maintenus en zone d'attente à l'aéroport de Roissy cdq en 2010 à travers la mission d'administrateur ad hoc de la Croix-Rouge française*, Action sociale n°9, décembre 2011.

¹²⁶ Anafé, *Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente. Rapport d'observations 2018-2019*, septembre 2020, p. 56 et suivantes et dans la partie « Tour de France des zones d'attente », p. 110 et suivantes.

Information inégale sur les droits en matière d'asile

L'article L. 343-1 du CESEDA prévoit que l'étranger placé en zone d'attente est informé « *des droits qu'il est susceptible d'exercer en matière de demande d'asile* ». Aucune distinction n'est faite entre l'étranger majeur et l'étranger mineur, accompagné de sa famille ou isolé.

Parmi eux, il existe le droit de déposer une demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile. Ce droit appartient à l'enfant mineur qui peut l'exercer seul.

Les autres droits dont dispose le mineur en matière d'asile sont, par exemple, le droit de demander le concours d'un interprète, de former un recours contre un éventuel refus de sa demande et d'être assisté, dans ce cadre, par son avocat ou de s'en voir désigner un d'office s'il n'en dispose pas¹²⁷.

Or, l'Anafé s'entretient de manière récurrente avec des mineurs qui ne sont pas informés de leurs droits en matière d'asile.

En effet, dans certains cas, les administrateurs *ad hoc* eux-mêmes ne sont pas au courant de tels droits – ce qui interroge à nouveau sur la formation des administrateurs *ad hoc* et inquiète sur l'incompétence de certains d'entre eux.

Le 4 avril 2019, l'Anafé apprend au cours d'une permanence l'arrivée et le placement en zone d'attente de Saint-Nazaire du jeune Moncef, mineur isolé tunisien âgé de 16 ans. Un contact est pris avec l'AAH qui a été désigné alors que celui-ci s'apprête à rencontrer le jeune. Il a indiqué à l'Anafé qu'il n'a jamais été mandaté pour ce type de mission et une intervenante lui explique donc la procédure en zone d'attente, notamment la possibilité de déposer une demande d'asile. L'AAH indique alors que la police aux frontières lui aurait fait comprendre qu'une demande d'asile ne servirait à rien, car Moncef est originaire de Tunisie, qui est un pays sûr.

A la suite d'un examen osseux, Moncef a finalement été reconnu majeur le 5 avril. À l'issue de sa procédure d'asile, il a été renvoyé vers la Tunisie le 19 avril.

Dans d'autre cas, il s'agit d'une abstention volontaire de l'AAH qui préjuge du bien-fondé d'une demande d'asile ou des chances de succès de celle-ci. Certains expliquent à l'Anafé que « *ça ne sert à rien* »¹²⁸. Or, il n'appartient pas à l'administrateur *ad hoc* de juger de la pertinence du bien-fondé d'une demande d'asile à la frontière, cet office étant réservé à l'Ofpra. Un tel comportement est d'ailleurs fautif à la fois sur le plan éthique et sur le plan juridique.

Le jeune Asar, ressortissant égyptien âgé de 16 ans, est arrivé à l'aéroport de Roissy le 31 août 2021 en provenant du Maroc. Informé de la volonté de l'enfant de déposer une demande d'asile, l'AAH déclare que : « *Il ne l'a pas exprimé, et de toute façon il n'a rien à dire* ». L'AAH poursuit, d'une manière déshumanisante, que « *Il n'a rien à dire, c'est un économiste* ». L'administrateur finit par déclarer que « *A mon sens il n'y a pas d'urgence, lui c'est un 20 jours, y'a des produits comme ça* ».

Par la suite, l'Anafé a tenté à plusieurs reprises de recontacter l'AAH, sans succès. Asar sera libéré de zone d'attente le 20 septembre, après 20 jours de maintien, au titre d'une ordonnance de placement provisoire.

Non-information sur la possibilité de saisir le juge des enfants

En vertu de l'article 375 du code civil, les mineurs peuvent eux-mêmes saisir le juge des enfants qui peut intervenir lorsque « *la santé, la sécurité, la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger* »

¹²⁷ Articles L. 352-1 à L. 352-9 du CESEDA.

¹²⁸ Anafé, *Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente. Rapport d'observations 2018-2019*, septembre 2020, p. 56 et suivantes et dans la partie « Tour de France des zones d'attente », p. 110 et suivantes.

ou si « *les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises* ».

La compétence du juge des enfants en zone d'attente a par ailleurs été reconnue par la Cour de cassation. En l'espèce, le jeune X., mineur de nationalité irakienne, a fait l'objet d'une décision de refus d'admission sur le territoire français et a été placé en zone d'attente ; un administrateur *ad hoc* a été désigné. La cour d'appel a autorisé son maintien en zone d'attente pour une durée maximale de huit jours en retenant que « *si tout mineur se trouvant sur le territoire national peut faire l'objet d'une mesure de protection en application des dispositions de l'article 375 du code civil, cette mesure de protection ne peut être mise en œuvre que sur le territoire national, ce qui n'est pas le cas de l'espèce, M. X... n'ayant pas pour l'instant été autorisé à séjourner en France* ».

La Cour de cassation a annulé la décision de la cour d'appel de Paris, en considérant notamment « *que les articles 375 et suivants du Code civil, qui donnent compétence au juge des enfants pour prononcer des mesures de protection et d'assistance éducative lorsque la santé, la sécurité, la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou que les conditions de son éducation sont gravement compromises, sont applicables sur le territoire français à tous les mineurs qui s'y trouvent, quel que soit leur nationalité ou le caractère régulier ou irrégulier de leur séjour en FRANCE; **qu'un mineur placé en zone d'attente, située dans l'aéroport Charles de Gaulle de ROISSY, se trouve de fait sur le territoire français*** »¹²⁹.

Dans une affaire où il a eu à connaître de la situation de deux MIE en zone d'attente, le Défenseur des droits a précisé ce qu'il entend par « danger » : « *si de par leur situation personnelle, les mineurs isolés qui arrivent en France peuvent prétendre à une protection au titre de l'asile, d'autres peuvent prétendre à une mesure de protection de l'enfance, s'ils sont en situation de danger au sens de l'article 375 du code civil, en ce qu'ils seraient victimes de maltraitance familiale ou qu'ils se retrouveraient en situation d'errance dans leur pays d'origine, en cas de renvoi, ou qu'ils seraient en danger du seul fait de se trouver dans un lieu privatif de liberté eu égard à leur condition d'enfants migrants* »¹³⁰.

Dans la même décision, le Défenseur des droits pointe également le danger pouvant résulter du maintien en tant que tel d'un enfant en zone d'attente : « *si des améliorations ont certes été apportées aux conditions d'accueil des mineurs isolés en zone d'attente de l'aéroport Z, avec la création de la « zone mineurs », il n'en demeure pas moins que subsistent de nombreuses difficultés notamment lorsque la capacité d'accueil en zone mineurs est atteinte, à savoir que plus de six enfants en même temps y sont placés, les plus âgés devant être maintenus avec les adultes. Se pose en outre la question de l'aéroport de S et des autres zones d'attente qui, si elles reçoivent moins de mineurs non accompagnés que l'aéroport Z, n'en demeurent pas moins des points de passage aux frontières où les conditions d'accueil et de traitement de ces mineurs s'avèrent préoccupantes* »¹³¹.

L'article 375 du code civil a donc vocation à être activé à plusieurs titres et, si le danger est constaté, le magistrat peut alors prendre les mesures de protection qui apparaissent nécessaires au regard de la situation de l'enfant et notamment mettre fin au maintien et prononcer une mesure de placement auprès de l'ASE.

« Il résulte de l'audience et des éléments transmis par l'Anafé que X a été élevée par son grand-père ces quatre dernières années, que celui-ci est trop âgé pour la prendre en charge, qu'elle souhaite voir sa mère dont elle est séparée depuis quatre ans, qu'elle est particulièrement perturbée par son séjour en zone d'attente qui, s'il se déroule dans des conditions matérielles satisfaisantes, la place dans une situation de tension insupportable, son retour à Dubaï ou en Chine lui ayant été annoncé.

¹²⁹ Cass., Civ. 1^e, 25 mars 2009, n° 08-14.125.

¹³⁰ Défenseur des droits, [décision n° 2017-144 relative à la prise en compte de l'intérêt de l'enfant placé en zone d'attente](#), 26 juin 2017.

¹³¹ *Ibid.*

Les parents de la mineure n'ont pas été jusqu'à présent en mesure de la protéger de manière efficace puisqu'ils n'ont pas empêché qu'elle soit soumise aux épreuves qu'elle traverse. Leur adresse n'est pas connue et la mineure ne dispose pour les joindre que d'un numéro de téléphone. Dans ces conditions, les conditions d'éducation et de développement de la mineure sont gravement compromises au sens de l'article 375 du code civil.

Par application de l'article 375-1 alinéa 2 du code civil, les décisions du juge des enfants doivent être prises en stricte considération de l'intérêt de l'enfant. Il convient par conséquent de prendre des mesures d'assistance éducative afin de lui apporter protection. »¹³².

Dans une décision de 2017, le Défenseur des droits s'est prononcé sur la situation d'une jeune mineure de trois ans, placée en zone d'attente avec son père. La filiation n'ayant, au départ, pas été établie, la fillette s'est vue désigner un AAH. Son père, qui avait au départ déclaré que l'enfant était la fille d'une amie, a néanmoins exprimé dès l'arrivée que la petite encourait le risque d'être excisée en cas de retour dans son pays d'origine. Durant le délai de quatre jours entre le placement en zone d'attente et la première présentation devant le JLD, la filiation entre le père et sa fille a finalement été confirmée. Or, dans ce laps de temps, l'AAH n'a pas déposé de demande d'asile et n'a saisi ni le parquet, ni le juge des enfants pour obtenir une mesure judiciaire de protection, alors que l'enfant pouvait être renvoyée à tout moment, « *abstention contestable au regard de la nature de ses missions* ». Le Défenseur des droits en conclut que « *la situation de l'enfant Y n'a pas été évaluée au regard du danger potentiel pour l'enfant, notamment en cas de renvoi dans son pays d'origine* » et recommande « *à l'administrateur ad hoc, Monsieur B, et au président de l'association C* » de « **signaler au parquet ou de saisir le juge des enfants en vue d'obtenir une mesure de protection dès qu'ils ont connaissance d'un risque pour l'enfant** » et de « *solliciter une demande d'asile pour l'enfant dès qu'ils ont connaissance d'un risque de danger en cas de retour dans le pays d'origine* »¹³³.

Malgré ces préconisations, l'Anafé constate que ces mesures ne sont pas systématiquement appliquées. En pratique, l'Anafé constate rarement la mise en œuvre de procédures auprès des juges des enfants initiées par un AAH ; et aucune par les mineurs, ce qui laisse planer le doute quant à leur connaissance de l'existence de ce droit.

En pratique, s'agissant de la connaissance par les MIE de leur possibilité de saisir ce juge, le constat de l'Anafé, découlant des permanences en zone d'attente, est celui d'une méconnaissance totale de ce droit. Il s'agit donc d'un droit ineffectif. Par ailleurs, les enfants n'ont pas la possibilité matérielle de saisir ce juge en l'absence de moyens de communication. En effet, les enfants maintenus en zone d'attente ne disposent pas toujours de téléphone (comme à Roissy, par exemple) et ne disposent pas d'un accès à internet et/ou à un fax.

Les raisons pour lesquelles les AAH n'informent pas les enfants de leur droit de saisir le juge des enfants, alors qu'il s'agit d'un des rares droits qu'ils peuvent exercer seuls, pourraient tenir à une certaine ignorance face aux dangers encourus par les mineurs¹³⁴, à l'idée que les AAH se font de leur mandat, à une incompétence ou plus grave à une volonté de ne pas le faire.

L'Anafé propose alors régulièrement à l'AAH de saisir le juge des enfants. Les réponses sont bien souvent négatives. Cela résulte parfois d'une certaine lassitude de la part des AAH lorsque leurs précédents signalements ou saisines n'ont pas abouti.

La jeune Fatima, ressortissante guinéenne âgée de 7 ans, est arrivée seule à l'aéroport de Roissy le 21 novembre 2021. Un AAH a été désigné sans délai. Face au très jeune âge de la fillette, l'Anafé a pris contact avec l'AAH afin de lui proposer de l'assister dans la rédaction de signalements aux autorités et notamment au juge des enfants. L'AAH a répondu « *cela ne sert*

¹³² Tribunal pour enfant de Bobigny, 12 août 2008, n° 108/0437.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ Jean-François Martini, [L'inhumanité du traitement des enfants en zone d'attente](#), Journal du droit des jeunes 2007/2, n° 262, 2007.

à rien, vous allez perdre votre temps ». La fillette a été libérée par le juge des libertés et de la détention le 24 novembre.

Des droits appartenant à l'enfant et non à l'AAH

Selon le code civil, lorsque les mineurs se voient reconnaître des droits par la loi ou l'usage, ils peuvent agir eux-mêmes. Néanmoins, en zone d'attente, il n'est pas aisé de distinguer les cas dans lesquels la loi autorise le mineur à agir seul et ceux où l'accord de l'AAH est nécessaire.

Ainsi, certains droits sont directement ouverts aux enfants en matière de demande d'asile ou de saisine du juge des enfants par exemple.

D'autres droits sont conditionnés à leur exercice par l'AAH, comme celui d'être « *assisté d'un avocat choisi par l'administrateur ad hoc ou, à défaut, commis d'office* »¹³⁵.

Néanmoins, dans la majorité des cas, la question de la titularité du droit se pose, puisque la loi ne distingue pas entre « l'étranger » et « le mineur non accompagné ». Si le législateur ne fait pas la distinction c'est que le mineur devrait pouvoir exercer seul ces droits.

S'agissant des « usages » autorisant l'enfant à agir seul, les enfants peuvent effectuer sans représentation des actes du quotidien, tel des achats d'un faible montant.

Droit de contacter un tiers

S'agissant du droit de contacter un tiers, l'article L. 343-1 du CESEDA prévoit que la personne maintenue en ZA peut « communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix ».

Dans ce cas, la loi ne distingue pas entre les étrangers majeurs et mineurs. Les mineurs maintenus en zone d'attente peuvent donc user seul de ce droit.

Pourtant, en pratique ce n'est pas le cas.

Dans les zones d'attente autres que Roissy, les mineurs peuvent communiquer avec l'extérieur quand il y a un téléphone dans la ZA et quand il fonctionne – ce qui n'est pas toujours le cas¹³⁶. À Pointe-à-Pitre, Nice ou encore Toulouse, les personnes n'ont accès à un téléphone que sur demande auprès de la PAF, qui peut leur prêter un téléphone portable. Or, dans de telles situations, il est exceptionnel que les AAH soulèvent l'argument devant le juge des libertés et de la détention ou demande, le cas échéant, une mesure de protection auprès du juge des enfants, alors qu'ils pourraient et devraient le faire pour garantir le plein exercice de ce droit par le mineur dont ils ont la charge si le téléphone n'est pas fonctionnel ou disponible à tout moment.

A Roissy, il n'existe pas de téléphone mis à la disposition des enfants dans la zone mineure. D'après les situations observées par l'Anafé et les témoignages recueillis, leur possibilité de contacter des tiers sans l'accord de l'AAH est nulle, ceci n'étant possible qu'avec l'aval et/ou sous le contrôle de l'administrateur.

Certains AAH s'opposent à ce que les mineurs pour le compte desquels ils sont désignés usent de leur droit de contacter un tiers.

La raison parfois avancée par les AAH pour leur refuser ce droit est d'éviter que des mineurs, potentiellement victimes de traite, ne soient contactés par ces réseaux. Mais le fait qu'ils soient victimes

¹³⁵ Article L. 342-16 du CESEDA.

¹³⁶ Anafé, *Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente. Rapport d'observations 2018-2019*, septembre 2020, partie « Tour de France des zones d'attente », p. 110 et suivantes.

de traite n'incite pas nécessairement pour autant l'AAH à demander une mesure de protection plus favorable et la libération de la ZA¹³⁷.

Pourtant, les enfants peuvent légitimement vouloir contacter leur famille ou une connaissance sur le territoire pour trouver du soutien, ou encore l'Anafé pour être renseignés sur leurs droits.

La mission de l'AAH n'est pas de veiller, comme un parent, à la moralité et à l'éducation de l'enfant. S'il assiste le mineur et est en charge, dans une certaine mesure, de sa sécurité, sa mission consiste seulement à protéger les droits et l'intérêt de l'enfant dans le cadre de son maintien en zone d'attente. Il n'a donc pas le pouvoir nécessaire pour priver l'enfant d'un de ses droits.

Surtout, cette privation porte une atteinte disproportionnée à d'autres droits fondamentaux du mineur, comme le droit à une vie privée et familiale (garanti par l'article 8 de la CEDH).

Droit de déposer une demande d'admission au titre de l'asile

S'agissant du droit de déposer une demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile, il s'agit d'un droit qui appartient à l'enfant mineur. Le CESEDA ne subordonne pas ce droit à la désignation préalable d'un AAH, ni à la présence de celui-ci au côté du mineur.

Un enfant mineur placé en zone d'attente peut donc seul déposer une demande d'entrée sur le territoire au titre de l'asile et celle-ci doit être enregistrée par la police aux frontières.

C'est ce que confirme la circulaire du 14 avril 2005, qui prévoit que : « *Dans le cadre du dépôt des demandes d'asile, l'administrateur ad hoc ne se substitue pas au mineur pour demander l'asile à la frontière ou sur le territoire. Cette démarche doit être personnelle et le mineur peut toujours présenter une telle demande en l'absence de son représentant.* »¹³⁸.

Pourtant, certains AAH refusent de faire enregistrer les demandes d'asile des mineurs, en violation des droits pourtant reconnus aux mineurs, la convention de Genève et le droit interne. Fautifs par un tel comportement, les AAH violent le droit d'asile des enfants.

La jeune Mariam, âgée de 17 ans, est arrivée à l'aéroport de Roissy le 16 octobre 2021. Un contact est pris avec son AAH qui explique que la jeune a fui un mariage forcé et a deux tantes sur le territoire en situation régulière souhaitant la prendre en charge. La filiation est établie avec les tantes et la jeune est venue avec un passeport, établissant son identité.

Malgré le risque en cas de retour dans son pays, l'AAH n'a pas souhaité déposer de demande d'asile avant la première présentation de Mariam au juge des libertés et de la détention, soit après quatre jours de maintien, invoquant la possibilité de son maintien en cas de procédure d'asile. L'AAH a déclaré à l'Anafé qu'il aviserait en fonction du résultat, « si ça passe ou pas au JLD ».

Le 20 octobre 2021, la jeune fille a vu son maintien prolongé par le juge des libertés et de la détention. Ce n'est que suite à cela que l'AAH a finalement déposé une demande d'asile. Mariam a été libérée à ce titre le 25 octobre, soit après 9 jours en zone d'attente.

¹³⁷ Anafé, *Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019*, septembre 2020, p. 192.

¹³⁸ [Circulaire du ministère de la Justice \(Direction des affaires civiles et du sceau\) n° CIV/01/05 du 14 avril 2005 \[NOR : JUSC0520090CI prise en application du décret no 2003-841 du 2 septembre 2003 relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs ad hoc institués par l'article 17 de la loi no 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale.](#)

Droit au recours effectif

Le droit à un recours effectif est un droit fondamental garanti par l'article 13 de la CEDH. Il est d'autant plus capital dans le cas de personnes privées de liberté ou risquant des persécutions en cas de retour dans leur pays.

Durant son maintien, le mineur isolé peut engager plusieurs recours, notamment contre la décision de refus d'entrée et de placement en zone d'attente, contre le refus d'admission au titre de l'asile ou encore contre la décision du JLD autorisant la prolongation de son maintien en zone d'attente.

Or, l'Anafé constate que les AAH refusent très régulièrement de former des recours pour les jeunes qu'ils assistent. Les motifs fréquemment invoqués par certains AAH sont les faibles taux de succès des démarches en zone d'attente ou le fait qu'un recours serait « inutile » voire « infondé ». D'autres ne connaissent pas les procédures applicables en zone d'attente, parfois alors même que l'AAH exerce sa mission depuis des années.

Au mois de janvier 2021, une AAH à Roissy contacte le siège de l'Anafé. Elle a été désignée administratrice pour deux mineurs de 16 ans maintenus en ZAPI, un jeune homme indien et un autre jeune homme kurde, de nationalité turque. Tous deux ont vu leur demande d'asile à la frontière rejetée par le ministère de l'intérieur.

Elle explique que normalement, les mineurs sont maintenus en zone mineurs. Toutefois, du fait de la pandémie, cette zone est restreinte à trois places au lieu de six. Certains mineurs sont donc maintenus en zone majeurs, où ils « parlent et échangent entre étrangers » et où, comme l'explique l'AAH, ils ont accès aux téléphones et peuvent donc appeler de la famille, « qui leur expliquent leur droit au recours ».

En l'espèce ce sont bien les mineurs qui ont demandé à déposer un recours contre le refus d'admission au titre de l'asile. L'AAH précise que de son côté, elle ne conteste jamais les décisions de refus d'asile. Sa « stratégie » habituelle est d'attendre la seconde présentation devant le JLD après la demande d'asile, lors de laquelle elle demande un placement à l'ASE, qui est généralement accordé.

Si elle indique ne pas s'opposer à la volonté des jeunes de contester la décision, elle « ne connaît pas la procédure et se pose de nombreuses questions », malgré ses « trois années de pratique en tant qu'AAH en zone d'attente ».

L'Anafé a donc rédigé et envoyé les requêtes des deux enfants. Le jeune garçon kurde sera libéré dès le lendemain après-midi par le tribunal administratif. Le recours du jeune indien sera rejeté, mais il fera finalement l'objet d'une ordonnance de protection.

L'AAH est pourtant désigné pour accompagner l'enfant et non pour décider du bien-fondé de ses choix et limiter ses droits, quand bien même il penserait le faire « dans l'intérêt de l'enfant », surtout s'agissant de recours pouvant entraîner la fin anticipée de l'enfermement d'un mineur.

Le mythe de l'enfermement « protection »

Certains AAH considèrent que la zone d'attente peut constituer un pis-aller à une situation incertaine ou plus dangereuse. Une des raisons avancées par les AAH pour privilégier l'enfermement est souvent celle du manque de moyens des services sociaux de l'aide à l'enfance sur le territoire.

Pour de nombreux AAH, l'ASE et les services judiciaires ne seraient parfois (voire souvent) pas en mesure de les protéger et de les prendre en charge de manière effective. Dès lors, leur maintien ponctuel en zone d'attente permettrait de mieux préparer les conditions de leur accueil.

Le jeune Tao est un mineur chinois de 17 ans. Souhaitant se rendre à Dublin, il est arrêté et placé en zone d'attente à Roissy le 10 mars 2019. Une AAH est désignée et jointe par l'Anafé. Au téléphone, l'AAH semble lasse de la situation et soutient que « les vietnamiens et les chinois ont tous les mêmes situations ». Alors que Tao craint de retourner en Chine, l'AAH indique

qu'il n'a pas déposé de demande d'asile car « *d'expérience, ce n'est jamais retenu* ». Le 13 mars, la mère de l'enfant, qui se trouverait en Angleterre, n'a pas encore été jointe. Le lendemain, pour la première audience devant le juge des libertés et de la détention, l'administratrice explique qu'elle va demander un maintien en zone d'attente pour la protection du mineur. Tao est finalement libéré et placé provisoirement à l'ASE.

Parfois, le maintien ponctuel en zone d'attente permet, selon certains AAH, également de « mieux préparer » les conditions de leur renvoi. À l'angoisse générée par la privation de liberté, qui plus est dans des conditions souvent délétères, s'ajoute la possibilité d'un renvoi à tout moment, plongeant le mineur dans un état de stress permanent et destructeur pour ces enfants déjà parmi les plus vulnérables. Cette posture est inadmissible de la part de personnes censées œuvrer pour la protection de l'enfance en danger.

L'Anafé prend contact le 4 avril 2019 avec un AAH désigné pour un jeune tunisien de 17 ans arrivé au port de Marseille le 1^{er} avril 2019. Selon l'AAH, le jeune est un « *enfant des rues* » de Tunis. Il est arrivé dans un état « *lamentable* » qui aurait conduit la PAF à le transporter immédiatement à l'hôpital pour vérifier son état de santé. Il n'a pas été en capacité de fournir un acte d'état civil, une adresse ou un numéro de téléphone, ce qui justifie, selon l'AAH, à le renvoyer car le conseil départemental exige ces informations. Dans tous les cas, il explique que si le jeune est libéré, il se retrouvera à la rue à Marseille. Or, selon lui, « *il y a déjà trop de mineurs isolés dans les rues de Marseille* ». Il poursuit en indiquant qu'« *au regard de ce qu'il donne à voir physiquement, avec ses tatouages, ils vont le prendre pour un dealer* ». L'AAH assure par ailleurs que les droits du jeune ont été respectés. Le jeune est refoulé vers Tunis le 6 avril 2019.

Par ailleurs, une autre raison fréquemment invoquée pour demander le maintien d'un mineur en zone d'attente est le fait qu'il ou elle soit potentiellement victime d'un réseau de traite.

En effet, il faut rappeler que les autorités françaises ne traitent pas différemment les victimes de traite des êtres humains que des autres personnes maintenues en zone d'attente. Aucune garantie ou protection spécifique n'est prévue. Dès lors, en cas de « simple » sortie de zone d'attente, ces mineurs courent le risque de retomber entre les mains des réseaux les ayant conduits en France ou en Europe. Pour les mineurs isolés victimes de traite, la prise en charge par l'ASE est possible une fois sortis de la zone d'attente, mais le système de protection contre les réseaux de traite est défaillant par manque de moyens humains et financiers.

Dans tous les cas, la zone d'attente ne peut constituer un « sas de protection », car elle n'est pas un espace sain et ne permet pas une prise en charge adaptée des mineurs. En effet, aucun dispositif n'existe en zone d'attente pour repérer et accompagner les victimes de traite.

Au final, si le mineur est renvoyé il retombera entre les mains du réseau. Selon certains AAH et les autorités, s'il sort de ZA, il peut être pris en charge par l'ASE mais risque de retomber dans le réseau. L'enfermement est alors présenté, à tort, comme « utile » pour soi-disant protéger l'enfant. L'enfermement ajoute simplement de la violence supplémentaire pour des enfants déjà victimes à de nombreux égards.

Une intervenante de l'Anafé témoigne que :

« *Mes constats sont un manque de formation accru des AAH [...]. Manque également de formation sur les conséquences de l'enfermement sur les enfants : il arrive (là encore fréquemment) que les AAH considèrent que la zone d'attente est un sas de protection, par exemple contre les réseaux.*

Il y a une vraie frustration sur les questions des réseaux de traite : les AAH préfèrent laisser l'enfant en zone d'attente car s'il sort, il fuit ou est récupéré par les réseaux ». [Questionnaire Anafé, 2021]

En procédant ainsi, l'Etat sombre dans une forme de carcéralisation de la protection des victimes de traite des êtres humains et justifie ses manquements à les protéger par une pratique d'enfermement des victimes.

L'État doit mettre en place des structures adaptées d'accompagnement des victimes permettant de les identifier et de les protéger dès leur arrivée à la frontière, arrêter de les enfermer, mais également de leur éviter de retomber aux mains de ces réseaux en France ou après un éventuel renvoi.

Pourtant, l'Anafé a rencontré plusieurs situations de mineurs maintenus en zone d'attente à la demande des AAH, du fait de leur appartenance supposée ou identifiée à un réseau.

La jeune Mai, mineure isolée vietnamienne, est arrivée à l'aéroport de Roissy le 20 avril 2019. D'abord reconnue majeure en raison de faux documents, la minorité de Mai ainsi que son exploitation par un réseau de traite est signalée au juge des libertés et de la détention par l'Anafé après un entretien avec celle-ci. Le juge ordonne le report de l'audience et que soit pratiqué un test osseux. Alors que l'examen confirme alors la minorité de Mai, l'AAH désigné pour représenter celle-ci demande son maintien en zone d'attente pour avoir le temps de saisir l'ASE d'une demande de placement en foyer. Mai sera finalement libérée par le juge des libertés et de la détention le 2 mai 2019, après 12 jours d'enfermement, et placée en famille d'accueil.

Enfin, la question des dangers que les mineurs encourent en cas de renvoi vers un pays de transit ou vers leur pays d'origine n'est que peu prise en considération. En effet, les autorités devraient entreprendre des recherches pour savoir si les mineurs ont de la famille ou une structure qui pourra effectivement les prendre en charge à leur retour, de même en cas de suspicion de traite des êtres humains. Pour ces derniers, le risque encouru en cas de réacheminement est encore plus important, étant donné qu'il y a de grandes chances pour qu'ils soient « repris » par le réseau à leur arrivée. Si des recherches sont entreprises par les autorités, l'enfant devrait forcément être admis au préalable et une protection sur le sol français devrait lui être délivrée.

Par conséquent, certains mineurs sont parfois renvoyés vers leurs pays d'origine malgré les craintes exprimées, voire vers des pays de transit dans lesquels ils ne disposent d'aucune attache, au mépris de leur intérêt supérieur.

Neba, jeune camerounais de 17 ans, est arrivé seul à l'aéroport de Nice le 14 novembre 2021. Neba a demandé l'asile à la frontière le jour de son arrivée. Sa demande a toutefois été rejetée par le ministère de l'intérieur le 18 novembre 2021, décision confirmée par le tribunal administratif le 22 novembre. Après 11 jours d'enfermement, Neba a été refoulé sous escorte vers la Belgique, lieu de provenance.

La remise en cause de l'âge ou de la parole des enfants

L'Anafé rencontre fréquemment des AAH agissant avec méfiance, voire avec défiance, envers l'âge des mineurs qu'ils sont pourtant censés représenter.

Certains AAH ne s'estiment pas convaincus de la minorité de l'enfant pour la représentation duquel ils sont mandatés, par exemple sur la base des propos ou de l'apparence physique de la personne. Ces considérations sont discriminatoires et illégales.

L'attitude et la mise en cause de la parole des mineurs par certains AAH est ainsi parfois particulièrement grave.

Le jeune Oumar, âgé de 15 ans et originaire du Mali, est arrivé le 22 novembre 2020 à l'aéroport de Roissy. Un examen osseux a confirmé sa minorité. Contacté par l'Anafé, l'AAH exprime ses doutes et le fait que, selon lui, Oumar aurait plutôt 25 ans. En effet, selon l'AAH,

Oumar a voyagé avec le passeport d'un homme de 25 ans qui lui ressemble « *furieusement* » et il doute qu'un garçon « *musclé, barbu et au comportement d'un adulte* » soit effectivement mineur.

Reprenant contact par la suite avec l'AAH, l'Anafé apprend qu'Oumar a été hospitalisé à la suite d'une tentative de suicide, « *mise en scène pour être libéré* » selon l'AAH. Il remet de nouveau en doute l'âge de l'enfant et refuse l'aide de l'Anafé, considérant qu'il n'est pas utile de signaler la situation au juge des libertés et de la détention qui a déjà les éléments nécessaires. Oumar est libéré après 19 jours d'enfermement en zone d'attente.

D'autres AAH demandent même parfois à ce que la désignation dont ils ont fait l'objet leur soit retirée. Une jurisprudence récente a mis cette situation en lumière.

« Attendu qu'il est soutenu que la procédure est irrégulière aux motifs que l'administrateur ad hoc, après avoir été désigné, aurait été dessaisi de manière injustifiée (...) ; Attendu qu'il n'est pas contesté que cette désignation est intervenue le 1er mars 2021 à 12 heures 10 et a été retirée par le Ministère public le 4 mars 2021 sur demande en ce sens adressée par l'administration, par courriel du 2 mars 2021 à 17 heures 44, cette requête étant justifiée ainsi "Concernant Monsieur X, ce dernier a persisté à déclarer qu'il était âgé de 17 ans, cependant son apparence physique étant en désaccord avec ces allégations, Mme X (administrateur ad hoc) a indiqué sa conviction qu'il s'agissait bien d'un adulte" »¹³⁹.

Plusieurs intervenants et intervenantes de l'Anafé interrogés dans le cadre de la présente analyse témoignent de situations similaires comme par exemple : « *L'AAH m'a donné toutes les informations sur la mineure et s'est montrée assez disponible. La seule chose qui m'a dérangé a été son attitude à mettre en doute des éléments sur l'histoire, le parcours, l'âge de la mineure demandeuse d'asile, en soutenant connaître les stratégies utilisées pour accéder au territoire* ». [Questionnaire Anafé, 2021]

Une autre intervenante témoigne que certains AAH ont remis en cause l'âge de mineurs « *à plusieurs reprises et ouvertement. Parfois, en fonction de l'apparence du jeune ou alors en fonction de l'histoire et de leur conversation.* ». [Questionnaire Anafé, 2021]

Lors d'une visite de la zone d'attente de l'aéroport de Marseille le 13 octobre 2021, un commandant et un officier de quart de la police aux frontières ont confirmé à l'Anafé que c'est l'AAH qui prévient la police en cas de doute sur la minorité. Ainsi, lors de l'arrivée d'un MIE, la police organiserait une rencontre entre l'AAH et le mineur. À l'issue de cet entretien, l'AAH ferait alors part de ses doutes et, sur la base de ceux-ci, la PAF saisirait le procureur afin qu'il décide, ou non, de faire pratiquer des tests osseux.

De telles situations sont inacceptables. En remettant en cause l'âge de l'enfant, l'AAH outrepassa sa mission et viole ses obligations en matière d'assistance du mineur.

Anafé/AAH : des rapports parfois conflictuels au détriment des enfants enfermés en zone d'attente

Les relations entre l'Anafé et les AAH sont des rapports qui se font dans l'urgence et où plane la menace d'un renvoi potentiel d'un enfant. Si, pour l'Anafé, un enfant ne devrait jamais faire l'objet d'un enfermement, l'Anafé a mis en place des modalités d'actions pour agir de concert avec les administrateurs *ad hoc*, afin justement de préserver l'intérêt supérieur de l'enfant. Cependant, les

¹³⁹ Tribunal judiciaire de Bobigny, 5 mars 2021, n° 21.00947.

rapports avec les AAH peuvent parfois être tendus, ce qui peut avoir des conséquences importantes pour les enfants et le respect de leurs droits.

Les modalités d'action actuelles de l'Anafé

Lorsqu'un mineur isolé est placé en zone d'attente, l'Anafé peut, comme pour les autres personnes maintenues en zone d'attente : l'informer sur la procédure dont il fait l'objet et de ses droits, signaler la situation et la vulnérabilité de celui-ci à l'administration, signaler une irrégularité dans la procédure au juge compétent, saisir les instances de protection des droits humains (nationales et/ou internationales) ou encore former un recours contre un refus d'admission au titre de l'asile ou en appel d'une décision rendue par le juge des libertés et de la détention. Concernant spécifiquement les mineurs isolés étrangers, l'Anafé peut également saisir le parquet des mineurs et le juge des enfants.

Toutefois, dans l'intérêt de l'enfant et afin de ne pas créer de « double discours » qui pourrait desservir le mineur, l'Anafé a pour politique, jusqu'à présent, d'agir en accord avec les AAH.

En pratique lors des permanences, un mineur isolé en zone d'attente est d'emblée considéré comme étant une priorité du fait de la vulnérabilité inhérente à son âge. Un contact est donc rapidement pris avec l'AAH désigné pour tenter de faire le point sur la situation du mineur et proposer les conseils et/ou l'intervention de l'Anafé.

Dans ce cadre, si l'AAH refuse l'intervention de l'Anafé, aucune démarche n'est entreprise, sauf exception dans les cas les plus graves.

Par ce mode de fonctionnement, l'Anafé cherche à adopter un rôle complémentaire à celui de l'AAH en venant en tant que soutien, offrant son expertise et ses conseils juridiques.

Si l'Anafé porte depuis de nombreuses années une revendication forte contre l'enfermement des enfants et s'est montrée, dès le départ, critique envers le dispositif de l'AAH en tant qu'outil de protection des mineurs, jugé défaillant, cela n'a pas pour autant empêché l'association de nouer des relations fructueuses avec plusieurs administrateurs *ad hoc*.

Le 10 juillet 2021, la jeune Kadi, mineure isolée ivoirienne de 14 ans, est placée en zone d'attente de Toulouse. Le 15 juillet, l'Anafé a pris attache avec son AAH. L'échange est cordial et l'administrateur a informé l'Anafé de la situation : la mère de Kadi vit à Paris et a fait une demande de réunification familiale en 2019, qui a pris du temps à cause du covid-19. Kadi courait un risque imminent d'excision et de mariage forcé dans son pays et a donc fui avant l'aboutissement de la procédure. En plus de son parcours, la jeune fille était « traumatisée » par la situation d'enfermement et le fait d'être constamment entourée de policiers. Malgré cela, le juge des libertés et de la détention a décidé de la prolongation du maintien en zone d'attente. L'AAH a fait appel à une avocate pour contester cette décision. En parallèle, Kadi a déposé une demande d'asile. En collaboration avec l'AAH, Kadi est préparée à son entretien et la permanence de l'Anafé a signalé sa particulière vulnérabilité à l'Ofpra, ainsi qu'à la Défenseure des droits. Attache a également été prise avec l'avocate pour faire le point sur le dossier et réfléchir à la stratégie. Les contacts ont été maintenus entre l'Anafé, l'AAH et l'avocate et, le 16 juillet, la cour d'appel a infirmé la décision du premier juge et a mis fin au maintien. Le soir-même, le ministère de l'intérieur a également rendu une décision positive d'admission sur le territoire au titre de l'asile.

Le jeune Caleb, jeune congolais âgé de 16 ans, est arrivé le 16 juin 2021 à l'aéroport d'Orly, en provenance de Grèce. Il a sollicité son entrée en France au titre de l'asile. Caleb était dans un très grand état de vulnérabilité, du fait d'intenses violences subies dans son pays. Il est également atteint d'hépatite B et souffre de troubles épileptiques.

Un premier AAH a été désigné, mais celui-ci ne pouvait se déplacer. Un second AAH a alors été désigné le 18 juin, un vendredi. Ce dernier ne pouvait intervenir avant le dimanche, jour

de la première présentation du mineur devant le JLD. Malgré l'intervention de l'AAH et les problèmes de désignation, le juge a prolongé le maintien de huit jours.

Contacté à plusieurs reprises par l'Anafé, l'AAH s'est montré disponible et a donné de nombreuses informations sur la situation. Il a expliqué notamment ne pas avoir été formellement désigné, mais juste « averti » de sa mission, ce dont il a fait part au procureur, sans réponse. Cet AAH intervient d'ordinaire en matière pénale et est donc très confus s'agissant de la procédure en zone d'attente. De surcroît, des problèmes personnels l'empêchaient d'être entièrement disponible. Il était néanmoins inquiet de l'état de fragilité de Caleb, avec lequel il s'entretenait régulièrement, d'autant que celui-ci a vu sa demande d'asile à la frontière rejetée le 22 juin 2021 par le ministère de l'intérieur.

Avec l'accord de l'AAH, l'Anafé a aidé Caleb à contester cette décision devant le tribunal administratif et à saisir le juge des enfants ainsi que le parquet des mineurs. L'Anafé a saisi en parallèle mais toujours avec l'accord de l'AAH plusieurs autorités, comme la Défenseure des droits et la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté. Par la suite, alors que Caleb était convoqué devant le juge des enfants et que devait se tenir son audience au tribunal administratif, son AAH ne pouvait plus l'assister pour des raisons personnelles. Il en a informé l'Anafé, qui lui a conseillé de demander son dessaisissement auprès du procureur, ce qu'il a fait.

Une nouvelle AAH a alors été désignée, avec laquelle l'Anafé travaille régulièrement. Les contacts ont été maintenus avec cette dernière jusqu'à l'audience devant le tribunal administratif, le 29 juin 2021, qui a finalement annulé la décision du ministère et libéré l'enfant.

Les refus de collaboration des AAH avec l'Anafé

L'Anafé constate que ses intervenants et intervenantes se heurtent à de plus en plus de difficultés dans leurs interactions avec les AAH, certains refusant d'agir dans le meilleur intérêt de l'enfant et d'autres s'abstenant de coopérer, voire se montrant hostile au travail de l'Anafé.

Ainsi, sur la base des expériences rencontrées en permanence, des documents de suivi établis et d'un questionnaire complété en 2020 par 14 personnes intervenant régulièrement pour l'Anafé en zone d'attente, un panorama des difficultés rencontrées a pu être dressé.

Elles sont de deux ordres : relationnelles et opérationnelles.

Difficultés relationnelles

De manière générale, il n'est pas possible de dire qu'une relation de confiance s'est construite entre l'Anafé et la majorité des AAH depuis 20 ans.

« Au fil des années, les relations se sont vraiment tendues avec les AAH. Lorsque j'ai commencé les activités de terrain, les AAH donnaient les informations. Très rarement, les AAH acceptaient qu'on agisse également pour le mineur (ou sans accepter directement, ils répondaient « faites ce que vous voulez »). Désormais, les AAH sont tendus. Refusent explicitement de nous donner des informations, voire sont agressifs. Ils ne comprennent pas le cadre d'intervention de l'Anafé. » [Questionnaire Anafé, 2021]

Il semble en effet que certains AAH comprennent mal le rôle de l'Anafé ou considèrent son action comme une tentative de « contrôler » leur mission.

« Les AAH [...] expliquent qu'ils savent comment ça se passe. Se montrent secs dans les échanges et montrent sans trop de difficultés leur agacement, dès que l'on essaie de creuser a minima la situation. » [Questionnaire Anafé, 2021]

C'est également ce que révèle la situation suivante, rencontrée par l'Anafé :

Le 29 juillet 2021, lors d'une permanence, l'Anafé apprend qu'une mineure isolée de 8 ans est maintenue à Roissy. Contacté par téléphone, l'échange avec l'AAH est bref. Interrogé sur la situation de la fillette, l'AAH répond « *Ben tout va bien comme toujours. Elle va au tribunal demain. Sa famille y sera. Tout va bien* ». Il continue en indiquant « *j'ai la faiblesse de penser que les enfants sont bien pris en charge à Roissy, faites confiance dans les AAH* ». L'intervenante lui explique que les appels de l'Anafé n'ont rien à voir avec un manque de confiance, mais il coupe la conversation en déclarant qu'il a déjà eu des échanges houleux avec l'Anafé « *par exemple avec des personnes qui voulait saisir l'administratif alors que je ne voulais pas* ». Joint à nouveau le 5 août 2021, alors que la mineure n'avait pas été libérée par le tribunal, l'AAH déclare que « *la gamine se porte à merveille* », « *je l'adore tellement que j'ai demandé au juge de la garder 8 jours de plus* ». Il accepte de donner quelques informations, « *à condition qu'on ne l'appelle plus* ». La petite fille est finalement libérée après 12 jours de maintien par le juge des libertés et de la détention.

De plus, sur les 14 intervenants et intervenantes interrogés, 10 font état d'expériences négatives dans leurs interactions avec des AAH en zone d'attente. Cette hostilité des AAH se matérialise tout d'abord par une attitude condescendante voire agressive lors des prises de contact des intervenants et intervenantes de l'Anafé.

« Je note deux types d'échanges avec les AAH que j'ai pu rencontrer.

Avec Madame X et Monsieur Y : les échanges sont cordiaux, l'une et l'autre ont toujours accepté de communiquer des informations. J'ai l'impression qu'il, elle ne vont pas d'eux-mêmes contacter la permanence (en tout cas ça ne m'est jamais arrivé), mais à chaque fois que j'ai dû les solliciter, globalement mon expérience avec eux a été plutôt positive.

Avec Monsieur W et Monsieur Z : l'expérience est exactement l'inverse.

J'ai toujours eu des échanges où dès le premier appel, ils prenaient une posture excessivement agressive. Par exemple, lors d'une permanence où nous avons appris qu'un mineur isolé venait d'arriver en ZA, j'appelle M. W. Il décroche, et à peine ai-je fini de prononcer le mot « Anafé », qu'il me coupe la parole et répète en s'égosillant « Au fait ! Au fait ! ». Je dis que je ne comprends pas, et il répète encore « Au fait ! Au fait ! Y'en a marre des bavardages ». Après lui avoir dit que je ne comprenais pas son ton agressif, il me raccroche au nez.

Messieurs W et Z parlent systématiquement avec un ton très agressif, et donnent des informations quand bon leur semble. Lors d'un échange avec M. W, il évitait systématiquement de répondre à ma question, en partant dans des discours fleuves, parfois incompréhensibles, sur ce que je devrais vraiment faire pour me rendre utile, et les conseils que je devrais donner à ma direction. Tous ces écrans de fumée avaient pour résultat d'empêcher la prise d'informations claires concernant les mineurs qu'il représentait.

L'un et l'autre ne manquent jamais de dire explicitement ou de sous-entendre que le travail de la permanence ne sert à rien. » [Questionnaire Anafé, 2021]

Un autre intervenant de l'Anafé témoigne également, à propos de ses interactions avec un administrateur ad hoc à Roissy que :

« Je l'ai eu deux fois au téléphone (pour deux cas différents, lors de deux permanences différentes) et cela s'est plutôt mal passé. La première fois, il était franchement agressif, m'avait quasiment raccroché au nez parce que je lui demandais s'il comptait faire un recours contre un refus d'entrée au titre de l'asile et que cela semblait l'exaspérer, il m'avait dit en avoir assez de recevoir des appels de l'Anafé pour cela. J'avais été d'autant plus déstabilisé que c'était une de mes premières – sinon la première – permanence. » [Questionnaire Anafé, 2021]

L'hostilité des AAH prend également la forme de railleries ou de sarcasmes.

« Monsieur X était très désagréable. Je l'appelais pour lui transmettre des informations sur la jeune fille avec qui je m'étais entretenue. Il se trouve qu'entre-temps elle avait été libérée au

titre de l'asile. Il m'a dit que j'appelais un peu tard sur un ton de reproche et m'a dit que la prochaine fois il faudrait qu'on soit plus réactif. » [Questionnaire Anafé, 2021]

Les échanges peuvent également parfois s'envenimer, comme en témoignent ci-dessous certains bénévoles à propos d'un administrateur *ad hoc* à Marseille :

« Il a de suite été agressif en dénigrant le travail de l'Anafé, en me prenant pour une débile et en me disant que mes petits camarades (sur un ton très condescendant et méchant) n'avaient toujours pas fait remonter l'information comme quoi il n'en pouvait plus de l'Anafé, qu'il ne voulait plus nous répondre.

Je suis donc (au départ) restée très calme afin d'essayer d'obtenir les informations nécessaires, en m'excusant et en disant que je ferai remonter l'information.

Suite à cet appel, il me semble qu'il était question qu'un visiteur de zone d'attente accompagne la mineure à son entretien Ofpra mais pour cela il s'agissait d'obtenir l'accord de l'AAH en question. J'ai appelé à de multiples reprises sans réponse et j'ai même laissé un message vocal. Finalement en fin de journée j'ai réussi à l'avoir, je lui ai donc posé la question et il a répondu totalement à côté comme quoi l'Anafé n'était pas habilitée à agir de la sorte que c'était n'importe quoi, etc.

Il a finalement conclu qu'il arrêterait d'être AAH en ZA tellement il ne nous supportait plus et a eu des propos plutôt déplacés, sans m'écouter et en étant extrêmement méchant. Louise¹⁴⁰ a vu que je n'arrivais plus à me faire entendre et à conserver mon calme, elle a donc pris le téléphone et il l'a insultée de « grande folle » ». [Questionnaire Anafé, 2021]

Outre le fait que ces difficultés sont intolérables, elles empêchent l'Anafé d'exercer sa mission d'information et d'assistance juridique auprès des enfants qui se trouvent en difficulté en zone d'attente.

Elles entraînent une véritable appréhension au sein des intervenants de l'Anafé à l'idée de toute prise de contact. En effet, la répétition de ces comportements incite les intervenants et intervenantes à se méfier, ne sachant souvent pas comment réagir.

« J'ai souvent été prise de court face à l'agressivité gratuite des AAH, et ne savais que trop répondre [...].

Je trouve qu'il est parfois difficile lors des permanences de devoir appeler des AAH avec lesquels nous connaissons d'avance la forte probabilité que l'échange se passe mal. Les informations sont, dans ce contexte, très difficiles à obtenir, et ces échanges peuvent être plus que désagréables. » [Questionnaire Anafé, 2021]

La situation suivante en témoigne également :

En permanence, l'Anafé apprend la présence de deux mineurs isolés à Marseille, dont un pour qui la minorité a été contestée par les autorités. Une bénévole témoigne : *« Impossible d'avoir Adam au téléphone. Le matin, le greffe du CRA du Canet m'indique pourtant qu'il est bien là mais le peigne femmes¹⁴¹ où sont maintenus les mineurs ne répond pas. J'appelle l'AAH et lui laisse un message pour qu'il nous rappelle. Je le rappelle vers 14h30. Il est tout de suite très désagréable. Il m'indique avoir vu Adam « hier et aussi avant-hier ». Je l'interroge sur sa situation actuelle et il me répond, agacé, que je connais sa situation « Alors pourquoi vous me demandez ? ». Je lui demande si Adam a fait une demande d'asile, il me répond « non ». J'insiste pour en savoir plus sur sa situation. Il me répond sur un mode bureaucratique : « il est arrivé comme passager clandestin portuaire, il s'est vu notifier un refus d'entrée, il a été placé au CRA du Canet... » Je lui demande également s'il a eu un contact avec l'autre mineur*

¹⁴⁰ Le prénom de la bénévole a été modifié.

¹⁴¹ Le peigne correspond aux couloirs et chambres de la zone d'attente de Marseille, qui spatialement prend la forme d'un peigne à cheveux.

arrivé à Marseille, Slim, et placé en ZA dont la minorité est contestée. Là, il semble franchement agacé: « Vous savez bien, je suis désigné sur réquisition » pour les mineurs étrangers. Pour le reste, « adressez-vous au tribunal ». Le ton est sec, la « conversation » s'arrête là. J'essaie d'appeler régulièrement les peignes mais en vain. J'appelle la PAF du Canet vers 16 heures qui m'assure qu'il n'y a plus personne en ZA au Canet car il y a eu trois transferts, deux vers le port et le troisième vers l'aéroport. J'appelle le port de Marseille qui me confirme que parmi les 2 transferts, il y a bien A. Le policier du port me précise que les deux personnes transférées vont au port de Toulon car il y a des grèves à Marseille. Ils vont prendre le même bateau, le Carthage, pour Tunis. Je réalise que l'AAH ne m'a rien dit de tout cela. Le jeune a finalement été ré-acheminé par bateau vers Tunis. [CR de permanence Anafé, 2020]

Les propos violents, agressifs voire injurieux de certains AAH sont, peu importe la difficulté de la situation ou la différence de point de vue qui peut exister, inadmissibles surtout venant de personnes qui devraient avoir pour souci d'œuvrer collectivement dans l'intérêt des mineurs et de leur protection.

Difficultés opérationnelles

Les AAH ne préviennent l'Anafé qu'à titre très exceptionnel de l'arrivée d'un mineur en zone d'attente, notamment si une question à laquelle ils ne peuvent répondre se pose.

Ce sont quasi-systématiquement les intervenants de l'Anafé qui, lorsqu'ils apprennent la présence d'un MIE en zone d'attente, contactent les AAH lors des permanences pour faire un point sur la situation de l'enfant.

Les intervenants de l'Anafé cherchent ainsi à récupérer les informations les plus importantes concernant les mineurs, afin de pouvoir assurer un suivi et proposer une intervention potentielle de l'association (envoi de signalement, saisine des autorités, recours, etc.).

« J'ai eu plusieurs fois des échanges : pour avoir un topo complet sur la situation du/de la mineur à Marseille, où la PAF ne donne pas forcément les informations sur l'identité et la situation des personnes maintenues. » [Questionnaire Anafé, 2021]

Passées les difficultés relationnelles, des problèmes « opérationnels » peuvent alors apparaître, les AAH refusant soit toute intervention de l'Anafé ou étant en désaccord avec la stratégie ou les modes d'intervention de l'association.

Bien souvent, les intervenants et intervenantes de l'Anafé constatent des refus d'agir de la part des AAH, créant ainsi une véritable frustration, notamment lorsque les AAH refusent de former des recours en matière de demande d'asile.

« J'ai été à plusieurs reprises en désaccord avec les interventions, ou plutôt les non-interventions de certains AAH. Il s'agit là encore surtout de Monsieur W et Monsieur Z, qui bloquent la possibilité de faire certains recours au prétexte que cela ne sert à rien, notamment lorsqu'il s'agit de la demande d'asile. J'ai ainsi déjà entendu Monsieur W me dire qu'il ne ferait pas de recours contre un refus d'admission au titre de l'asile, puisque de toute façon le jeune allait sortir au bout des vingt jours et qu'il fallait juste attendre. Je suis de manière générale en fort désaccord avec leur posture, qui très souvent semble être celle du moindre effort. » [Questionnaire Anafé, 2021]

Plusieurs autres bénévoles témoignent également :

« Les AAH refusent régulièrement de faire les recours (appels JLD, recours asile) car ils considèrent que ça ne fonctionne pas et que l'enfant sera de toute façon libéré. » [Questionnaire Anafé, 2021]

« L'absence de volonté de faire un recours contre le refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile a déjà été un sujet de tensions avec [une administratrice à Roissy]. » [Questionnaire Anafé, 2021]

Les AAH peuvent parfois totalement interdire aux membres de l'Anafé d'intervenir et même de rentrer en contact avec les mineurs qu'ils représentent, ce dont témoignent également plusieurs intervenants.

« Ce matin, je vois dans le listing qu'est présente une mineure isolée demandeuse d'asile en ZAPI.

Je décide donc de me renseigner sur sa situation en allant voir la Croix-Rouge.

Je me rends dans le bureau Croix-Rouge situé à l'étage pour savoir s'ils/elles ont quelques infos.

On m'indique que la jeune est dans l'espace mineurs et que son AAH est Madame X. Je demande si l'on peut me passer son numéro de téléphone. On me répond que je peux demander au niveau du bureau en bas.

Je me rends donc dans l'espace mineurs.

Je dois toquer de nombreuses fois avant qu'on ne m'ouvre. Finalement une médiatrice m'ouvre. Je dis que je suis de l'Anafé et que je viens m'enquérir de la situation de la mineure XX et demande le contact téléphonique de Madame X.

La jeune ayant entendu son nom s'approche de moi. Je commence alors à m'entretenir avec elle. Les médiatrices me disent que la jeune n'est pas très loquace et que pour avoir des informations il vaudrait mieux demander à son AAH, même si elle n'est pas non plus très loquace avec l'AAH. Je dis que je peux tout de même discuter un peu avec la jeune. Je lui demande si elle va bien. Je lui demande si elle a déjà eu son entretien d'asile. La jeune semble très timide. Je n'insiste donc pas du tout. Je repars assez vite de la zone mineurs.

Un peu plus tard j'appelle Madame X. Elle répond très vite que des médiatrices de la Croix-Rouge en ZAPI l'ont appelée pour lui dire qu'une personne de l'Anafé était venue en zone mineurs et avait essayé de s'entretenir avec la mineure. Elle assène que nous n'avons pas le droit d'aller en zone mineurs, que c'est illégal de s'entretenir avec les mineurs sans la présence de leur AAH désignée.

Je rétorque que je l'appelle justement pour avoir des informations et que c'est pour avoir son contact que je suis descendue en zone mineurs. Et que j'ai simplement demandé à la jeune comment elle allait, sans échanger plus que cela avec elle.

Madame X. a continué avec ses insinuations sur les agissements de l'Anafé auprès des mineurs qui seraient hors la loi. Son ton et ses propos faisaient penser que j'avais essayé de passer outre l'AAH pour soutirer des informations à la jeune. » [CR de permanence Anafé, 2021]

Or, qu'un AAH soit désigné ou non, rien n'interdit légalement à l'Anafé de contacter un mineur maintenu en zone d'attente. De la même manière, rien n'interdit à l'Anafé, en vertu de la convention à titre gratuit qui la lie au ministère de l'intérieur dans le cadre de ses activités en zone d'attente de Roissy, d'intervenir au sein de la « zone mineurs » où sont placés les mineurs isolés.

Les difficultés « relationnelles », conjuguées à la défiance de certains AAH envers les mineurs qu'ils représentent mettent ainsi les intervenants de l'Anafé en échec dans de nombreux cas, au détriment de la situation des mineurs isolés.

Sans assistance de leur AAH et sans intervention de l'Anafé, certains mineurs voient leur séjour en zone d'attente prolongé et d'autres sont refoulés.

Conclusion

Après 20 ans de fonctionnement, l'Anafé tire une nouvelle fois la sonnette d'alarme sur le régime des AAH en zone d'attente et la pratique de certains d'entre eux, qui vont à l'encontre de la protection et

des droits des mineurs qu'ils sont censés représenter. Les récents constats entrent dans la droite ligne des dénonciations précédentes.

La désignation d'un AAH n'est à l'évidence pas une garantie suffisante permettant la protection de l'enfance en danger en zone d'attente.

Si la volonté du législateur était réellement la protection des enfants, il mettrait sans plus tarder un terme à leur enfermement en zone d'attente conformément au droit international et aux préconisations des instances de protection des droits fondamentaux.

La possibilité d'enfermer des enfants en tant que mesure de dernier ressort n'est pas applicable dans les procédures relatives à l'immigration parce qu'elle entrerait en conflit avec le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et avec le droit au développement. L'enfermement des enfants et des familles à des fins de contrôles migratoires doit être interdit par la loi et son abolition doit être assurée dans les politiques et les pratiques des États.