

Paris, le 26 juin 2017

Décision du Défenseur des droits n° 2017-144

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la convention internationale relative aux droits de l'enfant ;

Vu le code civil ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Après consultation du collège en charge de la défense et de la promotion des droits de l'enfant ;

Après s'être saisi d'office de la situation des enfants X et Y qui ont été maintenues en zone d'attente pendant plusieurs jours au mois de juin 2015 ;

Rappelle son opposition à l'enfermement des enfants en zone d'attente, autorisé par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, mais contraire aux engagements internationaux de la France ;

Conclut à la violation de plusieurs droits et à l'atteinte à l'intérêt supérieur des deux jeunes enfants concernés tout au long de la procédure et :

- Sur l'analyse des documents de voyage :
 - recommande au ministre de l'intérieur et au directeur central de la police aux frontières de consolider la formation des agents analysant les documents de voyage des mineurs en envisageant dans les modules de formation, d'aborder l'évolution morphologique des enfants par rapport aux photos de leurs documents d'identité ;

- Sur l'information donnée aux parents :
 - recommande au contrôleur général de la police aux frontières de l'aéroport Z d'informer le parent ou celui qui se présente comme tel, de l'endroit où se trouve l'enfant et sur la procédure en cours (objectifs, enjeux, conditions de prise en charge de l'enfant, risques encourus pour ce dernier). Le fait d'informer uniquement sur les motifs du refus d'admission sur le territoire n'est pas suffisant ;
 - recommande à l'administrateur ad hoc, Monsieur B, et au président de l'association C de contacter tous les détenteurs de l'autorité parentale aux fins de collecter des informations concernant le mineur pour obtenir des éléments probants de leur filiation avec l'enfant ainsi que des informations sur la vie de ce dernier et de les remettre à la PAF. Par ailleurs, il leur recommande d'informer les parents des risques encourus par l'enfant en cas de renvoi dans le pays d'origine ;
- Sur l'information donnée aux enfants :
 - recommande au contrôleur général de la police aux frontières de l'aéroport Z d'informer l'enfant de manière précise, adaptée à son âge et à son degré de maturité, dans une langue qu'il comprend, de la procédure dont il fait l'objet, et ce à chaque étape de celle-ci ;
- Sur l'audition des mineurs par les agents du groupement d'analyse et de suivi des affaires d'immigration :
 - recommande au directeur central de la police aux frontières et au contrôleur général de la police aux frontières de l'aéroport Z d'accorder davantage d'importance à la parole de l'enfant dans le cadre de la procédure, notamment au regard des éléments apportés par l'administrateur ad hoc, en particulier en inscrivant les éléments qu'il verse au dossier, pour tenter de prouver la filiation parent/enfant. Il conviendrait également de faire apparaître dans la procédure administrative l'avis de l'administrateur ad hoc quant à la filiation entre l'enfant et la personne se présentant comme son parent ;
 - recommande également au directeur central de la police aux frontières et au contrôleur général de la police aux frontières de l'aéroport Z de former ses agents à l'audition des mineurs, de filmer ces auditions ou à tout le moins de retranscrire fidèlement l'ensemble des questions qui leur sont posées ;
 - recommande au ministre de l'intérieur d'initier une modification de l'article L. 213-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile aux fins de prévoir la présence systématique d'un avocat pour le mineur dès son placement en zone d'attente afin que la parole de l'enfant puisse être mieux prise en compte, et ses intérêts défendus ;

- Sur le maintien en zone d'attente et la recherche du lien de parenté :
 - recommande au contrôleur général de la police aux frontières de l'aéroport Z de prendre en compte l'ensemble des documents d'identité fournis aux fins d'attester de l'identité du mineur ainsi que l'ensemble des éléments remis tant par les familles que par l'administrateur ad hoc pour prouver le lien de filiation ;
 - recommande à l'administrateur ad hoc, Monsieur B, et au président de l'association C de communiquer à la police aux frontières l'ensemble des éléments remis par le parent ou la personne se présentant comme tel pour prouver le lien de filiation avec l'enfant ;
 - rappelle qu'aux termes même de la loi, le maintien en zone d'attente ne peut constituer qu'une mesure de dernier ressort et doit être d'une durée aussi brève que possible. Il demande au contrôleur général de la police aux frontières de l'aéroport Z de retenir une organisation interne permettant de faire évoluer la situation des mineurs maintenus en zone d'attente les fins de semaine ;
- Sur la prise en compte de la demande d'asile formulée par Monsieur A pour sa fille Y :
 - recommande au contrôleur général de la police aux frontières de l'aéroport Z de prendre en compte toute demande d'asile formulée pour un enfant par son représentant légal ou administrateur ad hoc, ceci dès la première formulation de cette demande ;
 - recommande à l'administrateur ad hoc, Monsieur B, et au président de l'association C, d'informer les familles sur la mission de l'administrateur ad hoc, de manière exhaustive 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 ;
- Sur la prise en charge des enfants dans les locaux du poste de police de l'aéroport Z:
 - recommande au contrôleur général de la police aux frontières de l'aéroport Z d'aménager un espace pour les mineurs au sein du poste de police afin qu'ils n'attendent pas dans l'entrée parmi les adultes également conduits au poste, d'autant plus que les locaux sont particulièrement exigus, vétustes, avec peu de lumière extérieure, ce qui peut rendre l'attente particulièrement anxiogène pour eux, et de procéder au transfert des mineurs vers la zone d'attente pour personnes en instance dans les délais les plus brefs ;
- Sur l'absence de décisions judiciaires de protection de l'enfance :
 - rappelle qu'un mineur non accompagné présent en zone d'attente peut être dans une situation de danger au sens de l'article 375 du code civil, et qu'en conséquence sa situation personnelle et concrète doit faire l'objet d'une évaluation au regard des éléments de danger ;

- 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, notamment un risque d'excision en cas de retour de l'enfant dans le pays d'origine ;
- recommande au contrôleur général de la police aux frontières de l'aéroport Z de signaler au procureur de la République toute situation de danger d'un mineur non accompagné présent en zone d'attente ;

Demande au ministre de l'intérieur, au directeur central de la police aux frontières, au contrôleur général de la police aux frontières de l'aéroport Z, au président de l'association C et à l'administrateur ad hoc, Monsieur B, de l'informer des suites données aux recommandations ci-dessous dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Le Défenseur des droits adresse la présente décision pour information au garde des Sceaux, ministre de la justice, au procureur de la République de D, à la présidente de la fédération nationale des administrateurs ad hoc, au président de l'association E, aux parents des enfants X et Y ainsi qu'à leur avocat.

Jacques TOUBON

Décision portant recommandations individuelles et générales au titre de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

FAITS ET PROCEDURE D'INSTRUCTION

1. Au début du mois de juin 2015, le Défenseur des droits a pris connaissance par voie de presse et par l'intermédiaire de RESF, de la situation de deux mineures, l'enfant X et l'enfant Y, qui étaient retenues dans la zone d'attente de l'aéroport Z, depuis leur arrivée le 6 juin 2015. Il a décidé de se saisir d'office et d'instruire ces deux situations au regard du respect des droits des enfants.
2. L'enfant X, âgée de 6 ans et de nationalité française, était arrivée du Cameroun, pays dans lequel elle vit chez sa grand-mère et où elle poursuit sa scolarité. L'enfant venait rendre visite à sa mère, Madame F, elle aussi de nationalité française et résidant de manière habituelle en France.
3. L'enfant avait voyagé selon la procédure d'enfant non accompagné, dite UM, et devait être récupérée à sa descente de l'avion par sa mère.
4. Les passagers du vol de l'enfant X ont fait l'objet d'un contrôle en passerelle par les agents de la brigade mobile d'immigration (BMI). La fillette était en possession de son passeport français, de sa carte nationale d'identité et de sa carte de résident camerounaise. Elle s'est vue refuser l'entrée sur le territoire Schengen au motif que le document présenté était usurpé. Etaient évoquées des dissemblances physiologiques entre l'enfant et la photographie présente sur le passeport.
5. L'enfant Y, de nationalité ivoirienne, née le 19 novembre 2011, était quant à elle âgée de trois ans et demi. Elle arrivait de Côte-d'Ivoire, étant précisé que son vol avait transité par la Turquie. L'enfant voyageait avec son père, Monsieur A. Toutefois, lors du contrôle effectué en passerelle, ce dernier a indiqué qu'elle était la fille d'une amie, ce qu'il démentira dans un second temps et la filiation sera finalement établie. Pour autant, dans ce premier temps, ayant présenté un passeport usurpé, elle s'est vue notifier un refus d'entrée dans l'espace Schengen.
6. Une fois leur admission respective refusée, les deux enfants ont été accueillies au sein de l'espace « mineurs » de la zone d'attente de l'aéroport et le procureur de la République, informé par les agents de la police de l'air et des frontières (PAF), leur a désigné un administrateur ad hoc.
7. Le 9 juin 2015, le juge des libertés et de la détention a libéré l'enfant X en ordonnant à l'administration de lui restituer l'intégralité de ses affaires personnelles, y compris son passeport et ses documents de voyage. L'autorité administrative avait quant à elle sollicité la prolongation de son maintien en zone d'attente pour une durée de huit jours, au motif de la persistance d'un doute concernant sa filiation.
8. Le 10 juin 2015, alors que l'autorité administrative sollicitait également le renouvellement du maintien en zone d'attente de l'enfant Y pour huit jours, le juge des libertés et de la détention a libéré l'enfant et l'a confiée à son père.
9. Dans le cadre de l'instruction par le Défenseur des droits, Madame F, a été auditionnée le 17 novembre 2015, assistée de Maître G.

10. Le 24 novembre 2015, il a été procédé à l'audition de Monsieur et Madame A au sein des locaux du Défenseur des droits. Ils étaient accompagnés de l'enfant Y, de son petit frère, ainsi que de leur avocate, Maître H.
11. Le 18 décembre 2015, trois agents du Défenseur des droits ont procédé à une vérification sur place du parcours réalisé par les deux mineures, de leur descente de l'avion à leur prise en charge au sein de l'espace « mineurs » de la zone d'attente de l'aéroport Z.
12. Le 15 février 2016, Monsieur B, administrateur ad hoc pour l'association C, en charge de la situation des deux mineures, a été auditionné par les services du Défenseur des droits. Il était accompagné de Monsieur I, président de l'association.
13. Le 30 mars 2016, ont été auditionnés au sein des locaux du Défenseur des droits au titre de leur intervention dans la procédure administrative :
 - Madame J, agent de la BMI de la police aux frontières,
 - Monsieur K, brigadier de la police aux frontières,
 - Monsieur L, brigadier de la police aux frontières.
14. Enfin, le 9 avril 2016, Madame M, en fonction au groupe d'analyse et de suivi des affaires d'immigration, brigadier-chef de police à la PAF lors de la survenance des faits, a également été entendue dans le cadre de la présente instruction.
15. Une note récapitulative reprenant l'ensemble des actes d'instruction réalisés dans ce dossier a été adressée à la police aux frontières de l'aéroport Z, la préfecture de N, l'association C, au procureur de la République du tribunal de grande instance de D ainsi qu'à l'association E, le 4 janvier 2017.
16. Par courriers en date du 13 février 2017, le directeur général de la police aux frontières a répondu au Défenseur des droits. L'association E a répondu par courrier en date du 1^{er} février 2017 ; en revanche, ni le parquet, ni l'association C n'ont apporté de réponse à la note récapitulative.

AVANT-PROPOS

17. Dans son article 3, la Convention relative aux droits de l'enfant prévoit que « *dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait (...) des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».
18. Aux termes de son article 37, la convention prévoit, par ailleurs, que « *nul enfant ne peut être privé de liberté de façon illégale ou arbitraire. L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible* ».

19. Le comité des droits de l'enfant a reproché à la France dès 2009, le placement des enfants en rétention ou en zone d'attente. A nouveau, le 23 février 2016, dans ses observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France, le comité s'est dit préoccupé par la situation des enfants migrants non accompagnés qui sont automatiquement placés dans les zones d'attente des aéroports, à l'hôtel et dans d'autres locaux de rétention administrative, parfois avec des adultes, ainsi que par les informations indiquant que ces enfants seraient renvoyés avant même d'avoir parlé à un administrateur ad hoc. Il a dès lors recommandé à la France, d'adopter les mesures nécessaires, notamment des mesures juridiques, pour éviter le placement d'enfants 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 a invité instamment la France à respecter pleinement les obligations de non-refoulement.
20. A ce titre, le comité des droits de l'enfant dans son observation générale n° 6, du 1er septembre 2005, relative au traitement des enfants non accompagnés en dehors de leurs pays d'origine, aborde ce principe général de non refoulement. Il indique : « *Pour réserver un traitement approprié aux enfants non accompagnés ou séparés, les États doivent pleinement respecter leurs obligations en matière de non-refoulement, découlant du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit international des réfugiés* ». Il précise ensuite que « *les États sont tenus de ne pas renvoyer un enfant dans un pays s'il y a des motifs sérieux de croire que cet enfant sera exposé à un risque réel de dommage irréparable, comme ceux, non limitativement, envisagés dans les articles 6 et 37 de la Convention (droit à la vie, interdiction de la torture, des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, interdiction de la détention arbitraire illégale...), dans ledit pays ou dans tout autre pays vers lequel l'enfant est susceptible d'être transféré ultérieurement. Les obligations en matière de non-refoulement s'appliquent également si les risques de violation grave des droits énoncés dans la Convention sont imputables à des acteurs non étatiques et que ces violations soient délibérées ou la conséquence indirecte d'une action ou d'une inaction. Le risque de violation grave devrait être apprécié eu égard à l'âge et au sexe de l'intéressé, par exemple en tenant compte des conséquences particulièrement graves pour les enfants d'une alimentation insuffisante ou d'une carence des services de santé* ».
21. Pourtant, l'article L.221-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoit désormais que « *Le maintien en zone d'attente d'un mineur non accompagné, le temps strictement nécessaire à l'examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas irrecevable ou manifestement infondée, n'est possible que de manière exceptionnelle ...* », notamment quand le demandeur provient d'un pays considéré comme d'origine sûr, quand il a présenté une demande de réexamen qui n'est pas irrecevable ou de faux documents d'identité ou de voyage, fourni de fausses indications ou dissimulé des informations ou des documents concernant son identité, sa nationalité ou les modalités de son entrée en France afin de l'induire en erreur ou a présenté plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes. Ainsi la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile a validé la possibilité du maintien des mineurs non accompagnés en zone d'attente, comme elle a d'ailleurs validé le principe du placement en rétention d'enfants, en les inscrivant dans la loi. Le législateur n'a pas souhaité proscrire l'enfermement des enfants migrants, malgré les avis contraires du Défenseur des droits à tous les stades de discussion de la loi.
22. En droit français, il est interdit d'expulser un mineur du territoire. Pour autant, rien n'empêche de le refouler à la frontière, sans que sa sécurité et son bien-être ne soient véritablement garantis dans le pays de renvoi. Ceci résulte également de l'absence de recours suspensif contre la décision de non-admission sur le territoire français (à l'exception des recours réservés aux demandeurs d'asile).

23. En zone d'attente, il n'existe donc aucune voie de recours permettant de suspendre le renvoi d'un mineur afin de permettre un examen sérieux de sa situation, notamment par les services sociaux. Or, si l'administration assure vérifier les « garanties de prise en charge dans le pays d'origine » à l'arrivée du mineur isolé avant de procéder à son refoulement, les modalités de cette vérification et l'étendue de ces garanties sont loin d'être clairement définies.
24. Ainsi, le Défenseur des droits considère qu'en affichant positivement le fait que les mineurs non accompagnés ne peuvent être maintenus en zone d'attente qu'à titre exceptionnel, le législateur a consacré, a contrario, leur présence dans de tels lieux.
25. Or, 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 encourrent.
26. Le Défenseur des droits réitère donc son opposition de principe à l'enfermement des enfants du seul fait de leur statut d'enfant migrants.

ANALYSE

27. A titre liminaire, il convient de préciser que, pour justifier les procédures suivies dans ces deux situations, les services de la PAF mettent en avant la nécessité d'assurer la protection des enfants, de prévenir tout risque d'exploitation, de leur apporter toute garantie pour éviter qu'ils ne soient victimes, évoquant notamment l'existence de réseaux dans lesquels les mineurs peuvent être exploités.
28. Si le Défenseur des droits considère effectivement ces objectifs comme essentiels, leur poursuite ne doit pas compromettre le respect de l'ensemble de leurs droits.

a. Sur l'analyse des documents de voyage

29. Les développements qui vont suivre concernent uniquement la situation de l'enfant X, le père de l'enfant Y ayant, quant à lui, rapidement admis que le passeport présenté pour sa fille était un passeport d'emprunt.
30. En droit interne, pour pouvoir entrer sur le territoire, la législation française, en vigueur en juin 2015, indiquait, à l'article L.211-1 du CESEDA, que l'étranger doit être muni « *des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur* ».
31. A sa descente de l'avion, l'enfant X a été contrôlée en passerelle par la BMI. Lors de ce contrôle, Madame J, gardien de la paix en fonction à la BMI de la police aux frontières, a obtenu les papiers de l'enfant, en l'espèce son passeport français, par l'intermédiaire du personnel accompagnant, procédure habituelle en la matière. Madame J l'a regardé et il lui a semblé authentique.
32. Il s'agissait d'un passeport français ordinaire au nom de l'enfant X, née le 23/07/2008 à Paris, de nationalité française, délivré le 09/07/2013 par la sous-préfecture O. L'enfant X avait donc presque 4 ans au moment de la délivrance de ce document.

33. Madame J a ensuite observé l'enfant X et a relevé trois points de dissemblance entre la photographie du passeport présenté et l'enfant qui se trouvait devant elle : l'inclinaison des yeux, la forme de la bouche et celle des oreilles. Madame J en a informé ses collègues qui procédaient au contrôle en passerelle. L'enfant a été interrogée sur son âge, sur la personne venue l'attendre à l'aéroport ainsi que sur son lieu de résidence et, d'après les agents, lorsque le nom de sa mère a été évoqué, elle se serait renfermée. Il a donc été décidé de procéder à un deuxième contrôle au poste de police et c'est sur le trajet pour s'y rendre que l'enfant se serait détendue. Par ce second contrôle, il s'agissait d'obtenir l'avis d'une seconde équipe sur la situation de l'enfant X. Les agents y ayant procédé ont confirmé l'existence de dissemblances renforçant le sentiment pour la PAF d'être en présence d'un document usurpé.
34. Au cours de l'instruction de ces deux dossiers, les agents du Défenseur des droits se sont intéressés à la formation des agents effectuant les contrôles en passerelle ou au poste de police, notamment quant à la détection des passeports usurpés. Il s'agissait de connaître les modalités selon lesquelles les agents appréhendaient l'évolution morphologique des enfants lors de ces contrôles, dans la mesure où cet élément a été déterminant dans la décision prise par la PAF concernant l'enfant X.
35. Sur ce point, lors de la visite sur place qui a été réalisée par les agents du Défenseur des droits, consignée dans un procès-verbal signé par la PAF, il a été précisé que tous les agents appartenant à la (BMI) ne possèdent pas nécessairement la qualité d'analyste en fraude documentaire lorsqu'ils intègrent la brigade. Toutefois, s'ils souhaitent rester au sein de cette brigade, ils doivent suivre une formation et passer un examen.
36. Cette formation est assurée par deux intervenants du bureau de la fraude documentaire particulièrement formés à la détection de fraudes sur tous types de documents (cartes nationales d'identité, passeports, actes de naissance...). Elle dure une semaine et comprend une partie théorique et une partie pratique, tendant à apprendre à identifier sur les visages des points dits de contrôle et à en repérer les éventuelles différences. Ces points de contrôle, considérés comme objectifs, sont clairement établis (par exemple, les yeux, les oreilles...) et ne varient pas selon l'origine des personnes contrôlées.
37. Dans la réponse à la note récapitulative qui lui a été adressée, et contrairement à ce qu'elle avait précisé lors de la visite sur place aux agents du Défenseur des droits, la PAF a indiqué que *« tous les agents de la BMI disposaient de la qualification d'Analystes en Fraude Documentaires (AFD) ou d'Analystes en Fraude Documentaire et à l'Identité (AFDI). Elle souligne que ces certifications attestent que ces fonctionnaires sont particulièrement formés à la problématique des mineurs et des différents trafics qui peuvent s'y rapporter. En effet, en application de l'annexe VII du Code Frontières Schengen, les fonctionnaires de la BMI, tout comme les autres gardes, accordent une attention particulière aux mineurs, accompagnés ou non, afin de détecter si ceux-ci ne font pas l'objet d'un quelconque trafic d'être humain et de pouvoir leur assurer si besoin une protection maximale »*.
38. La PAF ajoute que la *« détection d'une usurpation consiste essentiellement en un travail d'observation basé sur des points objectifs de contrôle qui ne varient pas selon l'origine des personnes contrôlées. La formation à la détection des usurpations est basée sur la connaissance de ces points et constitue essentiellement une aide à la décision. Les points de différences sont les mêmes que ce soit pour les majeurs ou pour les mineurs »*.
39. Ainsi, elle n'apporte aucun élément sur la prise en compte de l'évolution morphologique des enfants lors de cette formation alors même qu'un certain nombre d'années peut s'être écoulé entre le moment où la photographie a été prise pour l'émission du passeport, et le jour où l'enfant est contrôlé.

40. Des agents de la PAF, questionnés lors de la visite sur place ou lors des auditions dans les locaux du Défenseur des droits, ont eux-mêmes précisé que l'apprentissage se faisait par l'expérience. Ce point est à relever au regard de l'importance qui est donnée à l'analyse de première ligne faite par ces agents dans la procédure administrative de refus d'entrée sur le territoire et de maintien en zone d'attente des enfants, d'autant plus qu'il a été précisé aux agents du Défenseur des droits que les agents du groupe d'analyse et de suivi des affaires d'immigration ne remettaient, semble-t-il, jamais en cause les constats d'usurpation posés en amont par leurs collègues de la BMI, ce qui n'a pas été démenti dans la réponse apportée par la PAF à la note récapitulative du Défenseur des droits.
41. L'enfant X était, en outre, en possession de sa carte de résident camerounaise avec une photographie différente de celle figurant sur son passeport. Or, il n'apparaît à aucun moment de la procédure que cette carte de résident, et notamment la photographie, aient fait l'objet d'un examen attentif pour évaluer le lien entre l'enfant et les documents en sa possession.
42. Au regard de ces éléments, le Défenseur des droits conclut à une formation insuffisante des agents chargés de l'analyse des documents d'identité présentés par le mineur. En effet, même si la PAF indique qu'il s'agit d'une formation certifiée, la non prise en compte de l'évolution morphologique qui est nécessairement celle des enfants, et la seule formation à la « problématique des mineurs et aux différents trafics qui peuvent s'y reporter », ne sont pas suffisantes pour assurer le respect indispensable de l'intérêt de l'enfant dans ces procédures, au regard des conséquences que ces contrôles peuvent avoir sur eux : maintien pendant plusieurs jours voire semaines dans un espace privatif de liberté, risques encourus dans le pays d'origine en cas de renvoi ...
43. Par ailleurs, le Défenseur des droits conclut que les agents de la PAF ont omis d'avoir recours à l'analyse de la pluralité des documents présentés par l'enfant pour justifier de son identité, même s'il ne remet pas en question la place spécifique et prépondérante du passeport dans la procédure.
44. Le Défenseur des droits recommande au ministre de l'intérieur et au directeur central de la police aux frontières de consolider la formation des agents analysant les documents de voyage des mineurs en envisageant dans les modules de formation, d'aborder l'évolution morphologique des enfants par rapport aux photos de leurs documents d'identité.

b. Sur le refus d'admission sur le territoire et la désignation de l'administrateur ad hoc

45. L'article L 221-5 du CESEDA, en vigueur en juin 2015, indiquait : « *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. 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'Etat. Ce décret précise également les conditions de leur indemnisation* ».
46. Même s'il s'est avéré plus tard que l'enfant Y était bien accompagnée par son père lors de la descente d'avion et qu'elle n'était donc pas mineure isolée, le refus d'entrée sur le territoire français doit être considéré comme justifié dans la mesure où, lors de leur arrivée, Monsieur A a indiqué que l'enfant Y n'était pas sa fille.

47. De même la procédure de désignation d'un administrateur ad hoc la concernant apparaît conforme au droit en vigueur. En effet, en l'espèce, il ressort des documents communiqués par la PAF que l'avion de l'enfant Y a atterri à 17h15. Le refus d'entrée et la décision de maintien en zone d'attente lui ont été notifiés à 18h55 et les services du procureur de la République ont été sollicités à 19h15, heure à laquelle Madame P, substitut en charge des mineurs, a désigné l'association C au titre d'administrateur ad hoc. Cette association en a été informée par télécopie à 19h20. L'enfant a ensuite été conduite en zone d'attente pour personne en instance (ZAPI) et prise en charge par l'association D au sein de l'espace « mineurs » où elle est arrivée à 20h30. Monsieur B, administrateur ad hoc pour le compte de l'association C, s'est rendu sur place pour rencontrer l'enfant le soir même, mais celle-ci dormait profondément. Il a donc simplement pris connaissance du dossier. Il a rencontré l'enfant le lendemain en fin d'après-midi.
48. En ce qui concerne l'enfant X, la situation est sensiblement différente. Son avion a atterri à 6h50 et le refus d'entrée sur le territoire français ainsi que la décision de maintien en zone d'attente lui ont été notifiés à 8h55, heure à laquelle le procureur de la République de N a été avisé de son maintien en zone d'attente pour une durée de quatre jours. A 9h40, Madame P informait les agents de la PAF qu'elle désignait l'association C en qualité d'administrateur ad hoc de l'enfant X. L'association en était avisée 10 minutes plus tard par télécopie. Monsieur B a rencontré l'enfant X pour la première fois en début d'après-midi.
49. Contrairement à l'enfant Y, l'enfant X est de nationalité française. A son arrivée, elle était en possession de son passeport, de sa carte d'identité et de sa carte de résident camerounaise. L'ensemble de ces documents officiels attestait de cette nationalité française.
50. Pourtant, sur la base du seul contrôle du passeport qui a conclu à des dissemblances, et pour lequel il a été précisé plus haut qu'il n'existe pas de formation spécifique à l'évolution morphologique des enfants, la nationalité de l'enfant a été remise en cause.
51. L'enfant X a donc été considérée comme étant de nationalité étrangère, isolée à son arrivée sur le territoire, raison pour laquelle un administrateur ad hoc lui a été désigné. Or, il convient de relever que l'enquête réalisée par la PAF n'a pas permis d'obtenir des éléments objectifs et factuels de nature à remettre en cause la véracité des éléments fournis par la mère et l'enfant. Par ailleurs, la non authenticité de l'ensemble des documents présentés n'a jamais été établie par la suite.
52. Aussi, le Défenseur des droits conclut à une erreur d'appréciation ayant conduit au refus d'entrée de l'enfant X sur le territoire national, et à son placement en zone d'attente, portant ainsi gravement atteinte au respect de ses droits et à son intérêt supérieur.

c. Sur l'information donnée aux parents

53. Dans le cadre de l'instruction de ces dossiers, l'attention du Défenseur des droits s'est portée sur les informations remises aux parents ou aux personnes qui se présentent comme tels lors d'un refus d'entrée et d'un maintien en zone d'attente, afin notamment de comprendre ce qui leur a été expliqué tant sur la procédure en elle-même, que sur les risques de reconduite encourus par leurs enfants.

54. Il ressort des éléments remis au Défenseur des droits que, même lorsque Monsieur A a indiqué que l'enfant Y était bien sa fille, les agents de la PAF ne lui auraient jamais expliqué qu'elle risquait d'être reconduite dans son pays d'origine alors qu'il avait évoqué les risques d'excision qu'elle encourait au Cameroun. Monsieur A a indiqué avoir questionné, au cours de sa garde à vue, les officiers de police concernant le devenir de sa fille sans qu'il ne lui soit apporté de réponse. A ce stade, ignorant les conditions de prise en charge de sa fille en zone d'attente, Monsieur A aurait même proposé de rester en garde à vue ou « en prison » à la place de celle-ci.
55. Concernant l'information remise à la mère de l'enfant Y, il convient de souligner que si elle a été contactée par téléphone par la PAF pour l'informer du placement en garde à vue de son mari, la situation de sa fille n'a pas été abordée et la possibilité de pouvoir s'entretenir par téléphone avec elle lui aurait été refusée. La PAF avait pourtant connaissance de sa présence à l'aéroport.
56. De même, la mère de l'enfant X, après avoir rappelé que le vol de sa fille avait atterri à 6h50 du matin, a expliqué ne pas avoir été contactée et informée par la PAF. Or, les coordonnées des parents figurent dans les pochettes que les enfants portent en tant que voyageurs mineurs non accompagnés. Madame F était très inquiète de ne pas voir sa fille à l'arrivée et a été orientée vers les agents de la PAF par une hôtesse d'accueil de l'aéroport. Il lui aurait alors été répondu qu'elle serait appelée ultérieurement, sans qu'aucune autre information ne lui soit remise.
57. Après plusieurs heures sans avoir été rappelée, et ne disposant d'aucune information supplémentaire, Madame F, aurait sollicité une hôtesse qui se serait renseignée et aurait appris que l'enfant X avait été emmenée en « ZAPI » sans pour autant être en mesure de lui expliquer la signification de ce terme. Madame F et sa sœur se sont ensuite rendues au point d'information pour savoir où se trouvait la ZAPI, information qu'elle n'a donc obtenue qu'en fin de matinée. Une fois arrivée devant les bâtiments de la zone d'attente, qu'elle n'a pu trouver qu'avec beaucoup de difficultés tant la signalétique est discrète, l'agent présent lui en aurait refusé l'accès lui demandant de se représenter à 14h car l'accueil était fermé.
58. Devant l'insistance de Madame F, il aurait fini par confirmer la présence de sa fille et lui aurait conseillé de revenir avec un maximum de documents prouvant qu'elle était bien la mère de l'enfant. Madame F a précisé que pendant tout ce laps de temps, elle avait essayé d'obtenir des informations en contactant directement les agents de la PAF à plusieurs reprises et que, sans pour autant lui remettre d'informations, ces derniers se seraient agacés de son insistance.
59. La seule information que les agents de la PAF reconnaissent avoir donné à Madame F, au moment de son audition, concerne les motifs de refus d'entrée sur le territoire français de sa fille.
60. De plus, selon la mère de l'enfant X, la PAF n'aurait remis aucune information au père de l'enfant, Monsieur Q, pourtant détenteur de l'autorité parentale, alors que plusieurs agents auditionnés par le Défenseur des droits ont confirmé avoir eu connaissance de sa présence au sein même de l'aéroport au moment où les faits se sont déroulés.
61. Le fait que les agents de la PAF n'aient pas cherché à entendre le père de l'enfant X et la mère de l'enfant Y, alors qu'ils avaient connaissance de leur présence au sein même de l'aéroport, n'est pas de nature à démontrer qu'ils mettaient en œuvre toutes les diligences possibles pour établir l'identité réelle et la filiation des enfants, dans l'intérêt de ces derniers.

62. Monsieur B, administrateur ad hoc, n'a pas non plus contacté le père de l'enfant X, ni ne lui a demandé d'apporter des éléments tendant à prouver qu'elle était bien sa fille et qu'elle avait effectivement habité en France. Monsieur B a indiqué qu'il n'avait pas bien compris qui était Monsieur Q.
63. De même, interrogé sur les informations qu'il avait pu remettre tant à Monsieur A qu'à Madame F, l'administrateur ad hoc a expliqué que pour les deux enfants, il n'avait pas informé les parents des risques de leur reconduite car il était convaincu qu'elles allaient être libérées. Monsieur B a précisé qu'il préférerait ne pas évoquer cette éventualité avec les parents afin de ne pas les angoisser, notamment lorsqu'il était convaincu que la situation de l'enfant serait soumise au juge des libertés et de la détention. Il leur a toutefois expliqué, lors de la première rencontre, les raisons de sa présence et les caractéristiques de sa mission puis, lors de la seconde rencontre, les raisons du maintien de l'enfant X en zone d'attente.
64. Enfin, sur les informations relatives à la localisation de la zone d'attente, et dans le prolongement des constats précédemment tirés par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, il est apparu très compliqué tant pour Madame F que pour Monsieur A de se rendre sur place. A ce sujet, lors de la visite sur place des agents du Défenseur des droits, il leur a été expliqué que la ZAPI était accessible par bus depuis le RER. Toutefois, ils ont constaté une absence de signalétique rendant extrêmement difficile l'identification des locaux.
65. Ainsi, il apparaît que ni les parents de l'enfant X, ni les parents de l'enfant Y n'ont clairement été informés par la PAF et l'administrateur ad hoc de l'ensemble des procédures mises en œuvre à l'égard de leur enfant respectif et des risques encourus.
66. La PAF justifie l'absence d'information par la volonté de protéger les mineurs de tout trafic éventuel. Or, il convient d'observer que, même s'il existe des doutes quant à la filiation, une simple remise d'information sur l'endroit où se trouve l'enfant et sur la procédure en cours n'est pas de nature à placer l'enfant dans une situation de danger. Si la prudence doit être de mise, elle ne doit pas conduire à une suspicion systématique concernant les liens entre l'enfant et le parent allégué, qui justifierait de maintenir un enfant « au secret » pendant plusieurs jours.
67. Le Défenseur des droits conclut à des manquements dans l'information des parents ou de ceux qui se présentent comme tels, se révélant particulièrement anxiogènes pour des familles qui souhaitent savoir ce qui se passe pour leur enfant retenu dans un espace privatif de liberté. La nécessité de protéger les mineurs de toute exploitation ne saurait justifier une telle atteinte à l'autorité parentale pour tous les parents qui réclament à juste titre de récupérer leur enfant comme ce fût le cas dans ces deux situations. En effet, si des restrictions peuvent être portées à un droit, elles doivent être justifiées et proportionnées aux objectifs poursuivis.
68. Le Défenseur des droits recommande au contrôleur général de la police aux frontières de l'aéroport Z d'informer le parent ou celui qui se présente comme tel, de l'endroit où se trouve l'enfant et sur la procédure en cours (objectifs, enjeux, conditions de prise en charge de l'enfant, risques encourus pour ce dernier). Le fait d'informer uniquement sur les motifs du refus d'admission sur le territoire n'est pas suffisant.
69. Le Défenseur des droits recommande à l'administrateur ad hoc, Monsieur B et au président de l'association C de contacter tous les détenteurs de l'autorité parentale aux fins de collecter des informations concernant le mineur pour obtenir des éléments probants de leur filiation avec l'enfant ainsi que des informations sur la vie de ce dernier et de les remettre à la PAF. Par ailleurs, il leur recommande d'informer les parents des risques encourus par l'enfant en cas de renvoi dans le pays d'origine.

d. Sur l'information donnée aux enfants

70. Lors de son audition par les agents du Défenseur des droits, Madame J a précisé que, lors du contrôle à la descente de l'avion, l'enfant était systématiquement salué par les agents de la PAF, mais qu'il incombait toutefois à l'agent d'accueil de la compagnie aérienne de l'informer quant au contrôle appliqué, et de remettre à la PAF ses documents.
71. Une fois que l'agent de la PAF considère qu'il existe un doute sur l'authenticité du document présenté, il explique à l'enfant que lui et ses collègues sont des policiers et qu'ils sont chargés d'examiner les documents de voyage. En général, il lui est alors demandé son âge et les motifs de sa visite. Il est également interrogé sur la personne qui l'attend à l'aéroport. Si les agents l'estiment nécessaire, ils demandent un deuxième contrôle. Ils expliquent alors à l'enfant qu'il doit les suivre jusqu'au poste de police qui se trouve dans l'aéroport. Une fois la seconde équipe rejointe, les agents se présentent à l'enfant et lui demandent comment il va. C'est la procédure qui a été suivie pour l'enfant X.
72. Si l'enfant ne parle pas français, il est fait appel à d'autres agents qui parlent la langue et à défaut, à un interprète via l'association inter-service migrants interprétariat (ISM).
73. Monsieur A a indiqué n'avoir obtenu aucune information sur ce qui a été expliqué à sa fille dans le cadre de cette procédure administrative.
74. Monsieur A a précisé qu'à son arrivée en France, l'enfant Y ne parlait, ni ne comprenait le français. Or, dans le dossier communiqué au Défenseur des droits par la PAF, la présence d'un interprète n'est mentionnée qu'au moment où le refus d'entrée sur le territoire et son placement en zone d'attente ont été notifiés à la petite fille, soit environ 1h30 après qu'elle a été contrôlée à la descente de l'avion et qu'elle a été conduite au poste de police.
75. Monsieur B a précisé lors de son audition par les agents du Défenseur des droits qu'au moment où l'enfant Y a été maintenue en zone d'attente, elle parlait français, ce qui a été formellement contesté par les parents. Ils ont précisé que leur fille ne parlait alors que le malinké et le dioula.
76. A noter enfin que sur les deux notifications de refus d'entrée et de maintien en zone d'attente, il est indiqué que l'enfant sait lire, ce que les parents ont démenti et qui apparaît peu vraisemblable, eu égard à son âge à l'époque des faits soit trois ans et demi.
77. Il semble qu'aucune notice ou livret d'informations concernant le maintien en zone d'attente des enfants non accompagnés n'existe actuellement, ni à l'attention des personnes se réclamant comme les parents, ni à celle des enfants en âge de lire. Sollicitée sur ce point, l'association D a indiqué oralement avoir élaboré un outil à destination des enfants. Cependant ce document n'a jamais été transmis aux services du Défenseur des droits qui ne peut donc en attester.
78. Dans la réponse à la note récapitulative qu'il a adressée au Défenseur des droits, le directeur de la PAF n'apporte aucun élément complémentaire sur ces points.
79. Aussi, le Défenseur des droits conclut à un manque d'information des enfants par les agents de la PAF, rendant les procédures à leur encontre particulièrement anxiogènes et portant atteinte à leur intérêt supérieur en contradiction avec l'article 3 de la CIDE.
80. Le Défenseur des droits recommande au contrôleur général de la police aux frontières de l'aéroport Z d'informer l'enfant de manière précise, adaptée à son âge et à son degré de maturité, dans une langue qu'il comprend, de la procédure dont il fait l'objet, et ce à chaque étape de celle-ci.

e. Sur l'audition des mineures par les agents du GASAI

81. Il apparaît que l'enfant Y n'a pas été auditionnée dans le cadre de la procédure concernant. L'absence d'audition apparaît justifiée au regard du très jeune âge de l'enfant lors de son maintien en zone d'attente, soit trois ans et demi.
82. L'enfant X a, quant à elle, été auditionnée à deux reprises, en présence de Monsieur B. Elle a d'abord été entendue le 6 juin 2015 à 16h25 par Monsieur L, pendant 45 minutes. La deuxième audition a été réalisée par Madame M le 7 juin 2015 à 15h34 et a duré une heure et dix minutes, ce qui apparaît manifestement disproportionné au regard du jeune âge de l'enfant X au moment des faits.
83. De plus, la lecture des procès-verbaux de ces deux auditions montre que les questions de Monsieur L n'ont pas été retranscrites et que celles posées par Madame M apparaissent parfois inadaptées, au regard de leur contenu et l'âge de l'enfant. En tout état de cause, certaines questions posées dans le cadre des auditions ne semblent pas utiles à l'établissement du lien de filiation entre l'enfant et la personne se disant être sa mère.
84. L'enquête menée par le Défenseur des droits fait apparaître que les agents de la PAF qui procèdent aux auditions d'enfants ne sont pas formés aux interrogatoires de mineurs, alors même qu'ils peuvent être amenés à auditionner de très jeunes enfants maintenus en zone d'attente. Rappelons ici que l'enfant X n'avait que 6 ans au moment des faits. De même, il n'apparaît pas à la procédure que l'assistance d'un avocat ait été proposée, ni à l'enfant, ni à l'administrateur ad hoc. Monsieur B a d'ailleurs précisé lors de son audition qu'il avait indiqué à Madame F que la présence d'un tel professionnel n'était pas utile car il était convaincu que l'enfant allait sortir et que dans tous les cas il ne pouvait pas consulter le dossier administratif du mineur.
85. Si le CESEDA précise dans son article L. 213-2 que « *toute personne placée en zone d'attente est informée qu'elle peut contacter le conseil de son choix* », il s'agit là d'un droit qui reste le plus souvent ineffectif, *a fortiori* pour les mineurs si l'administrateur ad hoc n'utilise pas cette prérogative. Or, un tel accompagnement juridique pourrait permettre de conseiller au mieux les mineurs retenus en zone d'attente et de concourir à la manifestation de la vérité. L'avocat, avec l'accord de l'administrateur ad hoc, pourrait engager des démarches auprès du parquet ou du juge des enfants lorsque cela lui paraîtrait nécessaire (voir *infra*). Juridiquement, l'avocat et l'administrateur ad hoc n'exercent pas, en effet, les mêmes fonctions.
86. Monsieur B a pu préciser aux agents du Défenseur des droits que dès la première audition de l'enfant X, il avait fait part aux agents du GASAI de son « intime conviction » selon laquelle Madame F était bien la mère de l'enfant et qu'il en avait fait part à la PAF. Or, ses observations sur ce point n'ont pas été retranscrites dans les procès-verbaux des auditions.
87. Sur ce point, il a été précisé au Défenseur des droits lors de la vérification sur place, que de manière générale, les observations de l'administrateur ad hoc formulées pendant l'audition de l'enfant étaient retranscrites dans les procès-verbaux d'audition, tout comme la remise de documents tendant à prouver le lien de parenté entre l'enfant et son parent. Toutefois, l'analyse des procédures communiquées au Défenseur des droits a montré que toutes les observations, communications orales, notamment celles concernant la filiation, dont la verbalisation de « l'intime conviction » de l'administrateur ad hoc, n'ont pas été retranscrites.

88. A propos de « l'intime conviction » de l'administrateur ad hoc, les agents de la PAF questionnés ont indiqué qu'elle n'était retranscrite que si l'administrateur ad hoc souhaitait qu'un procès-verbal soit dressé sur ce point. Il en est de même pour la retranscription des points soulevés par l'administrateur ad hoc au cours de l'audition et qu'il considérerait pourtant essentiels pour la suite de la procédure.
89. Le Défenseur des droits constate que les modalités de la procédure ne sont pas adaptées aux mineurs et que l'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas pris en compte.
90. Le Défenseur des droits conclut que la procédure qui a été suivie n'est pas conforme à l'article 3 de la CIDE qui prévoit que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être pris en compte de manière primordiale, au regard du peu d'importance accordée aux éléments transmis par l'administrateur ad hoc et à la présence non systématique d'un avocat pour défendre le mineur pendant son maintien en zone d'attente.
91. Le Défenseur des droits recommande au directeur central de la police aux frontières et au contrôleur général de la police aux frontières de l'aéroport Z d'accorder davantage d'importance à la parole de l'enfant dans le cadre de la procédure, notamment au regard des éléments apportés par l'administrateur ad hoc, en particulier en inscrivant les éléments qu'il verse au dossier, pour tenter de prouver la filiation parent/enfant. Il conviendrait également de faire apparaître dans la procédure administrative l'avis de l'administrateur ad hoc quant à la filiation entre l'enfant et la personne se présentant comme son parent.

Le Défenseur des droits recommande également au directeur central de la police aux frontières et au contrôleur général de la police aux frontières de l'aéroport Z de former ses agents à l'audition des mineurs, de filmer ces auditions ou à tout le moins de retranscrire fidèlement l'ensemble des questions qui leur sont posées.

Par ailleurs, afin que la parole de l'enfant puisse être mieux prise en compte, et ses intérêts défendus, le Défenseur des droits recommande au ministre de l'intérieur d'initier une modification de l'article L. 213-2 du CESEDA aux fins de prévoir la présence systématique d'un avocat pour le mineur dès son placement en zone d'attente.

f. Sur le maintien en zone d'attente et la recherche du lien de parenté

92. Interrogés lors de la vérification sur place, les agents de la PAF ont précisé que peu d'enfants isolés restaient maintenus en zone d'attente et que très peu d'entre eux étaient reconduits dans leur pays d'origine. Il était également indiqué que les enfants sortaient généralement au bout de deux ou trois jours, avant même que le juge des libertés et de la détention n'intervienne, en particulier pour les plus jeunes.
93. Cependant, le Défenseur des droits n'a pu obtenir de statistiques précises (nombre de mineurs maintenus, âge des mineurs maintenus, durée des maintiens, nombre de reconduites...) et, lors des auditions réalisées dans le cadre de la présente procédure, les agents de la PAF ont indiqué, de façon divergente avec les propos tenus lors de la vérification sur place par certains de leurs collègues, qu'à leur connaissance peu de jeunes étaient libérés avant l'audience devant le juge des libertés et de la détention. Des propos similaires ont été tenus par l'administrateur ad hoc.

94. Ainsi, quels que soient les éléments de preuve apportés par les familles pendant le délai des 96 heures et la conviction de l'administrateur ad hoc, il apparaît que les agents de la PAF laissent le plus souvent au magistrat le soin de se prononcer sur le maintien ou la libération du mineur présent en zone d'attente. Rappelons que, pourtant, si le maintien des mineurs est effectivement prévu par les textes, rien n'empêche le ministère de l'intérieur de les admettre sur le territoire français avant le passage devant ce magistrat s'il s'avère que cette retenue n'est plus fondée. En effet, les mineurs ne peuvent être retenus que pendant le temps strictement nécessaire aux vérifications de leur situation.
95. Dans la situation de l'enfant X et de l'enfant Y, force est de constater qu'elles n'ont pas été libérées avant l'écoulement du délai de 96 heures et leur présentation devant le juge des libertés et de la détention. De plus, l'autorité administrative a requis pour ces deux enfants la prolongation du maintien en zone d'attente auprès de ce magistrat, alors même que pour l'enfant Y, le brigadier-chef de police Monsieur R avait informé le parquet de D dès le 7 juin 2015 que l'enfant était bien la fille de Monsieur A. Cette information a d'ailleurs conduit le magistrat à demander la levée de la garde à vue et un rappel à la loi à l'encontre de Monsieur A. Dès lors, le maintien de l'enfant en zone d'attente puis la demande de prolongation de maintien au juge des libertés et de la détention ne peut être justifiée, encore moins au motif de la persistance d'un doute.
96. Concernant l'enfant X, Madame F a expliqué lors de son audition par le Défenseur des droits que, sur les conseils de l'agent de la PAF, elle était immédiatement rentrée chez elle pour récupérer un maximum de documents prouvant que l'enfant X était bien sa fille et que cette dernière était bien la titulaire du passeport. Elle a expliqué qu'elle avait donc pris un carton et qu'elle y avait mis des photos de classes, l'acte de naissance de sa fille, un grand poster de l'enfant X et d'elle-même (photo sur laquelle l'enfant X avait un an de plus que sur la photo du passeport), les pochettes de l'école, des dessins, des documents évoquant des sorties de classe, les cahiers de chansons, la photo que sa fille avait sur son porte manteau à l'école etc.
97. L'administrateur ad hoc a invité Madame F à présenter à la PAF, lors de son audition, tous les documents qu'elle avait. Pour sa part, il a fait le choix de ne présenter, lors de la première audition de l'enfant X, qu'une photo de classe motivant son choix par le fait que les doutes de la PAF semblaient porter sur l'identité de l'enfant et le fait qu'elle ait réellement vécu en France. Il a pu préciser qu'il avait été convaincu d'être en présence de la mère et de sa fille dès la présentation de la photo de classe à l'enfant X car l'enfant avait reconnu son école de Cergy-Pontoise. Ce sentiment n'a fait que se renforcer lorsqu'il a constaté la grande mobilisation familiale autour de l'enfant en zone d'attente et l'inquiétude et l'agacement manifestés par les membres de cette famille devant l'impossibilité de faire sortir l'enfant X en dépit de tous les éléments présentés.
98. Lorsqu'elle a été entendue pour la première fois, la mère de l'enfant X aurait proposé à l'agent qui l'auditionnait de lui montrer les photos d'elle et de sa fille qu'elle avait sur son téléphone portable, ce que le policier aurait accepté. Cependant, lorsque Madame F aurait proposé de mettre ces photos sur une clé USB ou de les imprimer pour qu'elles puissent être versées à la procédure, cela lui aurait été refusé. Au cours de l'audition, Madame F a expliqué avoir eu le sentiment que les éléments qu'elle apportait pour prouver que l'enfant était bien sa fille, et la titulaire du passeport, n'intéressaient pas les agents de la PAF et qu'ils étaient uniquement focalisés sur les questions liées aux papiers et à l'identité de l'enfant X. Madame F avait même dans son portefeuille une photo d'identité issue du même jeu de photos d'identité utilisé sur le passeport de sa fille. Au regard du dossier qui a été communiqué au Défenseur des droits, il semble que cette photographie n'ait pas non plus été prise en compte par la PAF.

99. Ainsi, il apparaît que la procédure devant le GASAI avait pour seul objectif de vérifier si les documents présentés par l'enfant étaient usurpés, et non d'examiner le lien de parenté entre ce dernier et l'adulte qui se prétendait être son parent, alors même que les agents invitent les parents à apporter tous les éléments pouvant permettre d'établir ce lien. De même, la manifestation de « l'intime conviction » de l'administrateur ad hoc ne semble pas davantage avoir été prise en considération.
100. Or, dans l'hypothèse d'un doute quant à la filiation entre un enfant et une personne se disant être son parent, il conviendrait de tout mettre en œuvre dans les plus brefs délais pour vérifier cette filiation, ceci dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Ceci permettrait d'ailleurs d'écarter l'hypothèse du réseau, et du risque d'exploitation, dans la mesure où la PAF évoque cet argument pour justifier sa procédure.
101. Par ailleurs, dans le cadre de la présente procédure, l'administrateur ad hoc a précisé que les situations des mineurs en zone d'attente n'évoluaient pas pendant les fins de semaine et qu'aucune décision n'était prise pendant cette période, l'officier de permanence en ZAPI n'étant pas un officier du GASAI.
102. Cette information n'a pas été contredite par la PAF. Aussi, le Défenseur des droits conclut que le fait de maintenir un enfant en zone d'attente alors qu'aucun acte d'enquête n'est réalisé dans le cadre de la procédure porte gravement atteinte à l'intérêt supérieur des mineurs maintenus en zone d'attente et viole l'article 37-b de la Convention relative aux droits de l'enfant qui prévoit que la durée d'enfermement d'un enfant doit être aussi brève que possible.
103. Le Défenseur des droits recommande au contrôleur général de la police aux frontières de l'aéroport Z de prendre en compte l'ensemble des documents d'identité fournis aux fins d'attester de l'identité du mineur ainsi que l'ensemble des éléments remis tant par les familles que de l'administrateur ad hoc pour prouver le lien de filiation.
104. Il recommande à l'administrateur ad hoc, Monsieur B, et au président de l'association C de communiquer à la police aux frontières l'ensemble des éléments remis par le parent ou la personne se présentant comme tel pour prouver le lien de filiation avec l'enfant.
105. Le Défenseur des droits rappelle qu'aux termes même de la loi, le maintien en zone d'attente ne peut constituer qu'une mesure de dernier ressort et doit être d'une durée aussi brève que possible. Il demande au contrôleur général de la police aux frontières de l'aéroport Z de retenir une organisation interne permettant de faire évoluer la situation des mineurs maintenus les fins de semaine.

g. Sur la prise en compte de la demande d'asile formulée par Monsieur A pour sa fille Y

106. Lors de leur arrivée en France, Monsieur A a indiqué que l'enfant Y, qui disposait d'un passeport et d'un document de circulation usurpés, était la fille d'une amie. Puis, après avoir admis que l'enfant Y était sa fille, il a demandé à déposer une demande d'asile au motif qu'elle encourait le risque d'être excisée dans son pays d'origine. Les agents de la PAF lui auraient indiqué qu'il pourrait le faire ultérieurement. Cependant, la lecture de la procédure transmise montre que, par la suite, Monsieur A n'a jamais été informé de la possibilité de déposer la demande d'asile au nom de sa fille, ni de celle de solliciter l'administrateur ad hoc à cette fin. Ceci, alors même qu'il apparaît clairement qu'il avait fait part de cette crainte à la PAF dans ses auditions des 6 au 7 juin 2015.

107. Monsieur A aurait tout de même sollicité Monsieur B à propos de la demande d'asile, lequel lui aurait indiqué que ce n'était pas utile avant que n'intervienne la décision du juge des libertés et de la détention. Les éléments communiqués par Monsieur A concernant la remise d'information à l'administrateur ad hoc quant au risque d'excision n'a toutefois pas pu être vérifiée.
108. Dans sa réponse à la note récapitulative du Défenseur des droits, la PAF indique qu'au moment où l'enfant Y était maintenue en zone d'attente, la possibilité de déposer une demande d'asile ne figurait pas au titre des droits qui devaient être notifiés et que par ailleurs l'administrateur ad hoc n'était pas intervenu en ce sens.
109. Le Défenseur des droits rappelle cependant à la PAF que le point litigieux est le fait que les agents n'aient pas permis qu'une demande d'asile en faveur de la petite l'enfant Y soit déposée par Monsieur A, alors même qu'il en avait fait la demande à plusieurs reprises. A tout le moins, le fait qu'une demande d'asile pouvait être déposée par l'administrateur ad hoc aurait dû être expliqué à Monsieur A, notamment par Monsieur B, dans la mesure où cela fait partie intégrante de sa mission.
110. Dans la mesure où l'administrateur ad hoc n'a pas pris l'initiative de le faire, il ne peut qu'être déploré que les agents de police ne l'aient pas interrogé sur ce point dans la mesure où ils avaient connaissance du risque d'excision encouru par la petite fille en cas de retour et du souhait de Monsieur A de demander l'asile pour l'enfant Y. Ceci, alors même que la PAF met en avant l'intérêt de l'enfant et la nécessité de la protéger pour justifier la procédure suivie dans chacun de ces dossiers.
111. Le Défenseur entend à nouveau rappeler que l'article 22-1 de la Convention relative aux droits de l'enfant dispose que *« Les Etats parties prennent les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié ou qui est considéré comme réfugié en vertu des règles et procédures du droit international ou national applicable, qu'il soit seul ou accompagné de ses père et mère ou de toute autre personne, bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire voulues pour lui permettre de jouir des droits que lui reconnaissent la présente Convention et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de caractère humanitaire auxquels lesdits Etats sont parties »*.
112. Il conclut à une violation de cet article tant par les agents de la PAF, que par l'administrateur ad hoc.
113. Le Défenseur des droits recommande au contrôleur général de la police aux frontières de l'aéroport Z de prendre en compte toute demande d'asile formulée pour un enfant par son représentant légal ou administrateur ad hoc, ceci dès la première formulation de cette demande.
114. Le Défenseur des droits recommande à l'administrateur ad hoc, Monsieur B, et au président de l'association C, d'informer les familles sur la mission de l'administrateur ad hoc, de manière exhaustive et de solliciter une demande d'asile pour l'enfant dès qu'il ont connaissance d'un risque de danger en cas de retour dans le pays d'origine.

h. Sur la prise en charge des enfants dans les locaux du poste de police

115. Les locaux du poste de police du Terminal 1 sont peu identifiables de l'extérieur et sont particulièrement étroits et vétustes, très peu adaptés à la présence d'enfants.

116. Lors de la vérification sur place, il a été précisé aux agents du Défenseur des droits qu'il n'était pas inhabituel de trouver des enfants en bas âge dans ce poste de police. Des éléments obtenus, il semblerait que les agents qui sont confrontés à leur présence ne se sentent pas particulièrement mis en difficulté dans ce type de procédure, bien qu'ils ne bénéficient d'aucune directive, conseils spécifiques pour ce faire. Selon les agents rencontrés, le bon sens prévaut.
117. Les agents de la PAF, rencontrés lors de la vérification sur place, ont précisé que les enfants présentés au poste manifestent peu de pleurs et de comportements de désarroi, les pleurs étant davantage constatés au moment de la séparation d'avec le parent ou de la personne se présentant comme tel.
118. Même s'il a été indiqué aux agents du Défenseur des droits que les enfants maintenus en zone d'attente n'étaient pas appelés à rester dans ces locaux très longtemps, il est à noter que la petite l'enfant Y y a passé une heure vingt et l'enfant X deux heures trente, temps pouvant paraître long pour de très jeunes enfants.
119. Le Défenseur des droits recommande au contrôleur général de la police aux frontières de l'aéroport Z d'aménager un espace pour les mineurs au sein du poste de police afin qu'ils n'attendent pas dans l'entrée parmi les adultes également conduits au poste, d'autant plus que les locaux sont particulièrement exigus, vétustes, avec peu de lumière extérieure, ce qui peut rendre l'attente particulièrement anxiogène pour eux, et de procéder au transfert des mineurs vers la zone d'attente pour personnes en instance dans les délais les plus brefs.

i. Sur l'absence de décisions judiciaires de protection de l'enfance.

120. Concernant l'enfant Y, selon la procédure transmise, le parquet, informé par l'officier de police du fait que l'enfant était bien la fille de Monsieur A, a décidé de procéder à un rappel à la loi à l'encontre de ce dernier pour les faits d'aide à l'entrée et au séjour irrégulier. Monsieur A a alors pu aller voir sa fille.
121. En revanche, le parquet n'a pas pris de mesure de protection de l'enfance, demeurant dans l'attente de l'audience devant le juge des libertés et de la détention.
122. L'enfant risquait à tout moment un retour dans le pays d'origine et ce durant le délai des 4 jours avant l'intervention de ce magistrat, dans un contexte où le père, filiation établie, évoquait un risque d'excision dans ce pays. Au vu des éléments portés à la connaissance du Défenseur des droits, le parquet ne semble pas avoir expressément demandé le maintien de l'enfant en France pendant ce délai.
123. A cet égard, il peut être relevé que l'administrateur ad hoc n'a sollicité ni le parquet ni le juge des enfants en vue d'obtenir une mesure de protection, abstention contestable au regard de la nature de ses missions.

124. Or, 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. La Cour de cassation (25/03/2009 – 08-14125) a reconnu la compétence du juge des enfants pour statuer sur une situation de danger d'un mineur en zone d'attente. En effet, comme il a été évoqué plus haut, 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.
125. Au regard de ces éléments, le Défenseur des droits 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.
126. Le Défenseur des droits rappelle qu'un mineur non accompagné présent en zone d'attente peut être dans une situation de danger au sens de l'article 375 du code civil, et qu'en conséquence sa situation personnelle et concrète doit faire l'objet d'une évaluation au regard des éléments de danger.
127. Le Défenseur des droits 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, notamment un risque d'excision en cas de retour de l'enfant dans le pays d'origine.
128. Le Défenseur des droits recommande au contrôleur général de la police aux frontières de l'aéroport Z de signaler au procureur de la République toute situation de danger d'un mineur non accompagné présent en zone d'attente.