

Paris, le 2 octobre 2018

Décision du Défenseur des droits n° 2018-225

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 relative aux droits de l'enfant, notamment ses articles 3, 31 et 37 ;

Vu la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile ;

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

Après avoir été saisi le 30 novembre 2016 de la situation de la jeune B, âgée de 4 ans, maintenue pendant 12 jours avec sa mère, Madame A, originaire du Cap-Vert, au sein de la zone d'attente pour personnes en instance (ZAPI) de l'aéroport C ;

Le Défenseur des droits 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 ;

Au-delà de cette opposition, le Défenseur des droits conclut que les conditions d'accueil au sein de la ZAPI ont porté une atteinte particulière à l'intérêt supérieur et aux droits de l'enfant B, notamment à son droit aux loisirs.

Du fait de la mission qu'elle assume dans le cadre de la convention signée avec le ministère de l'intérieur le 18 novembre 2014, le Défenseur des droits recommande à l'association X, de :

- mettre en place une organisation permettant d'ouvrir la salle famille, aménagée notamment pour l'accueil des jeunes enfants, dès qu'une famille en fait la demande ;

- garantir l'accès aux jeux et aux activités récréatives de tout mineur accompagné présent dans l'espace d'accueil des majeurs de la ZAPI en prenant toute mesure utile, notamment en lui fournissant du papier et des crayons lorsque son parent en fait la demande.

Par ailleurs, il recommande au ministre de l'intérieur et à l'association X d'apporter une vigilance particulière sur ce point dans le cadre de l'évaluation annuelle du dispositif prévue à l'article 11 de la convention du 18 novembre 2014.

Le Défenseur des droits demande au ministre de l'intérieur et au président de l'association X de l'informer des suites données à la présente décision dans un délai de trois mois à compter de sa date de notification.

La présente décision est adressée pour information à Madame Adeline HAZAN, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté.

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

1. Récapitulatifs des faits

1. Le 30 novembre 2016, Madame A, originaire du Cap-Vert, a appelé l'attention du Défenseur des droits sur sa situation et celle de sa fille, l'enfant B, âgée de 4 ans. Elles étaient maintenues au sein de la zone d'attente pour personnes en instance (ZAPI) de l'aéroport C.
2. Des éléments remis, il apparaît qu'elles y ont été maintenues pendant 12 jours, du 20 novembre au 2 décembre 2016, date à laquelle elles ont été libérées par le juge des libertés et de la détention.
3. Madame A indique :
 - qu'il n'existe aucun aménagement pour les enfants de l'âge de l'enfant B dans l'espace de la ZAPI réservé aux adultes ;
 - que la nourriture proposée à sa fille n'était pas adaptée à des enfants en bas âge ;
 - que la salle dite « famille » ne lui a jamais été ouverte malgré plusieurs demandes de sa part ;
 - qu'elle a également demandé, en vain, qu'on lui fournisse du papier et des crayons afin d'occuper l'enfant B.

2. L'instruction menée par le Défenseur des droits

4. Le 10 janvier 2017, le Défenseur des droits a sollicité les observations du contrôleur général de la police aux frontières de l'aéroport C et du président de l'association X.
5. Le 6 février 2017, une première réponse de Monsieur D, président de l'association X, a nécessité des précisions demandées par courriers des 20 juin et 20 septembre 2017 et obtenues le 11 octobre 2017.
6. Les éléments sollicités auprès de la police aux frontières ont été remis au Défenseur des droits le 28 septembre 2017 par les services du ministère de l'intérieur.
7. Une note récapitulant l'ensemble des éléments a été adressée le 16 mai 2018 au président de l'association X ainsi qu'à l'adjointe du service du conseil juridique et du contentieux du ministère de l'intérieur.
8. Cette dernière a apporté des éléments complémentaires par courrier reçu le 5 juillet 2018.

3. Analyse

9. 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* ».
10. 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* ».

11. L'article 31 de ce même texte prévoit quant à lui que « *Les Etats parties reconnaissent à l'enfant le droit au repos et aux loisirs, de se livrer au jeu et à des activités récréatives propres à son âge et de participer librement à la vie culturelle et artistique. Les Etats parties respectent et favorisent le droit de l'enfant de participer pleinement à la vie culturelle et artistique et encouragent l'organisation à son intention de moyens appropriés de loisirs et d'activités récréatives, artistiques et culturelles, dans des conditions d'égalité* ».
12. Le Défenseur des droits a rappelé à de nombreuses reprises son opposition à l'enfermement de mineurs, notamment 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. En effet, l'état de stress provoqué par un maintien en zone d'attente comme en centre de rétention, dans des conditions carcérales, a des répercussions lourdes sur l'état psychologique des enfants.
13. A cet égard, de nombreuses études récentes, notamment anglo-saxonnes, ont démontré que l'enfermement, même pour une brève période, entraîne chez l'enfant, des troubles anxieux et dépressifs, des troubles du sommeil, des troubles du langage et du développement, tels qu'ils peuvent se manifester lors d'un état de stress post-traumatique.
14. Ainsi, et comme le rappelle la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt du 12 juillet 2016 (R.K. contre France - no 68264/14) « *il convient de garder à l'esprit que la situation d'extrême vulnérabilité des enfants est déterminante et prédomine sur la qualité d'étranger en séjour illégal* ». Les directives européennes encadrant la rétention des étrangers considèrent à ce titre que les mineurs, qu'ils soient ou non accompagnés, comptent parmi les populations vulnérables nécessitant l'attention particulière des autorités. En effet, les enfants ont des besoins spécifiques dus notamment à leur âge et leur état de dépendance. Or les conditions d'organisation des centres de rétention ou des zones d'attente ne peuvent qu'avoir un effet anxiogène sur de jeunes enfants.
15. Ainsi, de telles conditions sont nécessairement sources importantes d'angoisse pour ces enfants, et entraînent nécessairement des conséquences néfastes sur la santé et le développement futur des plus jeunes.
16. Dans ce contexte d'enfermement angoissant pour l'enfant, le respect de son droit de se livrer au jeu et à des activités récréatives propres à son âge revêt une importance toute particulière. Le Comité des droits de l'enfant, dans son observation générale sur le droit de l'enfant au repos et aux loisirs¹, insiste sur l'importance de ce droit dans la vie des enfants en affirmant « *les activités ludiques et récréatives sont essentielles à la santé et au bien-être des enfants [...]. Des recherches menées sur le sujet montrent que le jeu joue aussi un rôle central dans l'épanouissement spontané de l'enfant, et contribue considérablement au développement du cerveau, en particulier dans la petite enfance.* »
- Sur le caractère inadapté des repas proposés à l'enfant
17. Dans son courrier du 6 février 2017, Monsieur D rappelle que la restauration en ZAPI relève de la responsabilité du ministère de l'intérieur qui la sous-traite à une entreprise prestataire.
18. Les services de ce ministère précisent que l'article 13 du règlement intérieur de la ZAPI prévoit que « *des aménagements aux menus pour des raisons de santé, de religion ou d'âge (jeunes enfants) peuvent être demandés dès l'arrivée en zone d'attente* ». Ils ajoutent que ce document est traduit en plusieurs langues dont le portugais, langue officielle du Cap Vert, et qu'il est affiché et mis à disposition de tous au sein de la zone d'attente. Ils indiquent qu'aucune demande spécifique en ce sens n'a été formulée par la mère de l'enfant B.

¹ Observation n°17 du 17 avril 2013, CRC/C/CG/17

19. Par ailleurs, les services du ministère de l'intérieur ont tenu à préciser que Madame A parle, comprend et lit le français. Il convient à cet égard de relever que la mère a saisi le Défenseur des droits par courrier rédigé en français.

Aussi, le Défenseur des droits conclut qu'aucun manquement ne peut être relevé sur ce point.

- Sur les conditions d'accueil de l'enfant

20. Dans le cadre de l'instruction de ce dossier, le Défenseur des droits a été rendu destinataire de la convention signée le 18 novembre 2014, renouvelée le 1^{er} janvier 2017, par le ministre de l'intérieur et le président de l'association X, qui confie à cette dernière, 24 heures sur 24, des missions d'assistance humanitaire auprès des personnes maintenues.

21. Pour que l'association X puisse assurer ces missions, la convention prévoit notamment que l'administration met à la disposition de l'association un local ayant vocation à être « *une salle de jeux pour les enfants accompagnés de leurs parents* », à charge pour l'association X d'en assurer la gestion humaine, ce que Monsieur D ne conteste pas. Il s'agit de la chambre 105, située au premier étage.

22. Aussi, par la mise à disposition de ce local, l'administration a entendu faire de cet espace un lieu spécifiquement dédié aux familles présentes en ZAPI.

23. Le président de l'association précise qu'il s'agit d'une salle de jeux, aux couleurs accueillantes, comprenant notamment un téléviseur avec lecteur vidéo, des jeux et un ameublement adéquat. S'il n'a pas donné de précisions sur la présence de jeux et d'ameublements particulièrement adaptés aux enfants en bas âge, les services du ministère de l'intérieur ont indiqué qu'elle était régulièrement approvisionnée en jeux et livres et que les conditions d'accueil étaient adaptées aux enfants depuis sa rénovation en février 2016. Aucune remarque ou observation n'aurait été formulée sur le caractère prétendument inadapté de cette salle aux enfants à l'occasion des sept contrôles de la ZAPI effectués en 2016 par les autorités et associations habilitées.

24. Concernant l'ouverture de ce local lors du séjour en ZAPI de l'enfant B et de sa mère, il n'est pas contesté par l'association que les demandes de Madame A n'ont pas été satisfaites.

25. L'association X explique que le local n'est pas en accès libre car, éloigné du bureau des médiateurs, ces derniers ne peuvent en assurer la surveillance. Elle précise, par ailleurs, que s'il était continuellement accessible, il serait occupé par des adultes monopolisant la télévision.

26. Le président de l'association X a donc été invité à préciser les solutions envisagées pour pallier ces difficultés. Il a précisé qu'un jeune volontaire du service civique assure l'animation de cette salle à hauteur de 24 heures par semaine et qu'en son absence des médiateurs de l'étage « *peuvent éventuellement ouvrir ce lieu et garder un œil sur ce qu'il s'y passe* ». Sur la période donnée, le président de l'association X indique qu'il n'y avait pas de volontaire présent pour ouvrir et animer la salle, compte-tenu à la fois du délai de recrutement d'une telle personne et du délai d'obtention de l'habilitation à entrer en zone d'attente pouvant aller jusqu'à 2 mois. Par ailleurs, le nombre important de personnes maintenues au cours de ces 12 jours, soit 113 personnes, n'aurait pas permis qu'un médiateur soit disponible pour ouvrir la salle famille.

27. Concernant le refus de fourniture de papier et de crayons pour occuper l'enfant, le président de l'association X précise que « *loin de refuser des crayons* », les médiateurs ont proposé à Madame A que sa fille soit accueillie dans « *la zone mineurs* », « *espace plus convivial dans*

lequel une médiatrice de l'association X prend soin d'un maximum de 6 mineurs ». Il rappelait que cette zone comprend notamment un téléviseur, un lecteur de DVD, des consoles de jeux vidéo, un poste de radio, de nombreux jeux de société, des livres ainsi que du matériel permettant de réaliser différentes activités récréatives.

Il soulignait que les mineurs accompagnés dans l'espace majeur de la ZAPI, pouvaient y être accueillis en journée sans leurs parents et que cette proposition avait été faite à la mère de l'enfant B qui l'avait refusée.

28. Le Défenseur des droits prend bonne note de cette initiative et considère qu'elle peut effectivement être proposée aux familles quand l'âge et la situation personnelle de l'enfant lui permettent d'être séparé un moment de son parent. Cependant, il appelle l'attention du directeur de l'association X française sur le fait qu'une alternative doit être proposée aux parents qui ne souhaiteraient pas être séparés de leur enfant, quel qu'en soit le motif. Il doit être rappelé ici que Madame A a refusé l'accueil de sa fille en zone mineurs car elle ne souhaitait pas être séparée de sa fille, en raison de son jeune âge et du fait qu'elle risquait d'être renvoyée à tout moment dans son pays de provenance.
29. Par ailleurs, alors qu'il met en avant des difficultés qui semblent être récurrentes, le président de l'association n'a pas apporté d'éléments permettant de considérer qu'une solution pérenne ait été recherchée, au besoin en lien avec l'administration.

Le Défenseur des droits observe que la non ouverture de cette salle de jeu constitue un manquement aux engagements de l'association X tels que fixés dans la convention précitée, manquement qui doit être pris en compte par le ministère de l'intérieur dans le cadre de l'évaluation du dispositif prévue à l'article 11 de ce même texte.

30. Par conséquent, et au-delà de son opposition de principe à l'enfermement des enfants en zone d'attente qu'il entend rappeler ici, le Défenseur des droits conclut que les conditions d'accueil ont porté atteinte à l'intérêt supérieur et aux droits de l'enfant B, notamment à son droit aux loisirs.
31. Du fait de la mission qu'elle assume dans le cadre de la convention signée avec le ministère de l'intérieur le 18 novembre 2014, le Défenseur des droits recommande à l'association X de :
- mettre en place une organisation permettant d'ouvrir la salle famille, aménagée notamment pour l'accueil des jeunes enfants, dès qu'une famille en fait la demande ;
 - garantir l'accès aux jeux et aux activités récréatives de tout mineur accompagné présent dans l'espace d'accueil des majeurs de la ZAPI en prenant toute mesure utile, notamment en lui fournissant du papier et des crayons lorsque son parent en fait la demande.

Par ailleurs, il recommande au ministre de l'intérieur et à l'association X d'apporter une vigilance particulière sur ce point dans le cadre de l'évaluation annuelle du dispositif prévue à l'article 11 de la convention du 18 novembre 2014.

Le Défenseur des droits demande au président de l'association X et au ministre de l'intérieur de l'informer des suites données à ses recommandations dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

La présente décision est adressée pour information à Madame Adeline HAZAN, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté.