

Paris, le 19 juin 2017

Décision du Défenseur des droits n° MDE 2017-203

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 des droits de l'enfant ;

Vu l'Observation générale n° 6 sur le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine (CRC/GC/ 2005/6) (2005) ;

Vu le rapport du Défenseur des droits au comité des droits de l'enfant des Nations Unies du 27 février 2015 ;

Vu les observations finales adressées à la France par le Comité des droits de l'enfant des Nations-Unies du 29 janvier 2016 (CRC/C/FRA/CO/5) ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code civil ;

Vu le code de procédure civile ;

Vu le décret n° 2015-1740 du 24 décembre 2015 relatif aux modalités de vérification d'un acte de l'état civil étranger ;

Vu le décret n°2016-840 du 24 juin 2016 pris en application de l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles et relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille ;

Vu l'arrêté du 17 novembre 2016 pris en application du décret n°2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de l'évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille ;

Vu la circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 relative à la mobilisation des services de l'Etat auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels (NOR : JUSF1602101C) ;

Vu la circulaire du 19 avril 2017 relative à la protection judiciaire de l'enfant (NOR : JUSF1711230C) ;

Vu la décision du Défenseur des droits n° MDE-2012-179 du 19 décembre 2012, portant recommandations générales relatives à l'accueil et la prise en charge des mineurs isolés sur le territoire français ;

Vu la décision cadre du Défenseur des droits n° MDE 2016-052 du 26 février 2016 relative au cadre juridique applicable à la situation des mineurs isolés étrangers, adoptée après consultation du Collège compétent en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant ;

Saisi par l'Association X. et par Maître Y., avocate de Z., déclarant être né le 11 mars 2000, de nationalité malienne, sur la situation du jeune, notamment suite à l'appel interjeté par le Conseil départemental du A. contre le jugement du juge des enfants de B. en date du 24 janvier 2017 aux fins de placement de Z auprès des services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) jusqu'à sa majorité ;

Le Défenseur des droits décide de présenter les observations ci-jointes conformes à sa décision cadre précitée, devant la Cour d'appel de C..

Jacques TOUBON

Observations devant la cour d'appel de Paris, pôle 3, chambre 6, relatives à l'accès aux droits et à la justice des mineurs non accompagnés, au titre de l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Rappel des faits

Le Défenseur des droits a été saisi le 17 mai 2017, par l'association X., et l'avocate du jeune, de la situation de Z., de nationalité malienne, qui déclare être mineur, né le 11 mars 2000, et isolé sur le territoire français.

Des éléments transmis, il ressort que Z. aurait quitté son pays d'origine en juillet 2016 pour rejoindre l'Europe et y être scolarisé. Suite au décès de son père puis de sa mère, Z. aurait grandi auprès de sa grand-mère paternelle, avec sa petite sœur, aujourd'hui âgée de 10 ans. Z. n'aurait jamais été scolarisé au Mali et serait analphabète.

D'après les éléments transmis par l'association X., lorsque le jeune est arrivé en France, il ne maîtrisait pas la langue française et présentait un trouble de l'élocution (bégaiement).

Z. est arrivé à Paris début octobre et s'est présenté au pôle d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés étrangers (PEOMIE), géré par l'association D., le 10 octobre, orienté par un passant. Il a été mis à l'abri par D. qui a procédé à son évaluation sociale. Selon le rapport d'évaluation sur l'âge et l'isolement du 11 octobre 2016, « *les éléments recueillis au terme du processus d'évaluation forment un ensemble ne permettant pas de plaider en faveur de la minorité et de l'isolement du jeune* ».

Z. s'est présenté au Tribunal pour enfants de B. pour bénéficier d'une mesure de protection. Le 24 janvier 2017, le juge des enfants du Tribunal de B. a ordonné la protection de Z. jusqu'à sa majorité, en retenant que « *l'ensemble de ces éléments, les documents d'identité et son attitude démontrent sa minorité. Son isolement sur le territoire français impose donc d'ordonner sa protection jusqu'à majorité* ». Le conseil départemental du A. a interjeté appel de ce jugement de placement.

Z. est hébergé en hôtel par l'Aide sociale à l'enfance du A.. Le jeudi 8 décembre 2016, il s'est présenté à l'accueil de jour de l'association X., lieu qu'il fréquente depuis de manière quotidienne.

Remarques préliminaires :

Compte tenu des brefs délais existants entre la saisine de l'institution et la date d'audience, le Défenseur des droits n'a pas été en mesure de mener une instruction contradictoire dans cette affaire.

Son analyse repose donc sur les éléments figurant au dossier tels qu'ils ont été adressés au Défenseur des droits, sans préjudice de leur éventuelle contestation au cours de l'audience.

Observations :

A titre liminaire, il convient de rappeler que la Convention relative aux droits de l'enfant, stipule en son article 3, d'application directe en droit interne (Cour de Cassation, civ. 18 mai 2005, pourvoi n°02-16336 et pourvoi n°02-20613), 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* ».

Dans son observation générale n°6 du 1^{er} septembre 2005, le Comité des droits de l'enfant chargé de veiller à la bonne application par les Etats parties de la Convention relative aux droits de l'enfant, rappelle que « *la jouissance des droits énoncés dans la Convention n'est [donc] pas limitée aux enfants de l'Etat partie et doit dès lors impérativement, sauf indication contraire expresse de la Convention, être accessible à tous les enfants, y compris les enfants demandeurs d'asile, réfugiés ou migrants, sans considération de leur nationalité, de leur statut au regard de l'immigration ou de leur apatridie* ». Les obligations juridiques qui en découlent, comprennent tant des obligations de faire, que des obligations de ne pas faire. L'Etat a, en effet, la responsabilité de prendre des mesures visant à garantir l'exercice de ces droits, sans discrimination, mais également de s'abstenir de prendre certaines mesures attentatoires aux droits de ces enfants.

En outre, le Comité des droits de l'enfant sollicite que des mesures soient prises pour « *remédier à tout préjugé défavorable à l'égard des enfants non accompagnés ou séparés dans la société ou toute stigmatisation de ces enfants. Les mesures policières et autres en rapport avec l'ordre public visant les enfants non accompagnés ou séparés ne sont permises que si elles sont prescrites par la loi, reposent sur une évaluation individuelle plutôt que collective, respectent le principe de proportionnalité et constituent l'option la moins intrusive. Afin de ne pas violer l'interdiction de toute discrimination, pareilles mesures ne sauraient donc en aucun cas être appliquées à un groupe ou à titre collectif* » (Observation générale n°6 du Comité des droits de l'enfant – CRC/GC/2005/6, 1^{er} septembre 2005).

L'évaluation de la minorité et de l'isolement du jeune sur le territoire français est essentielle dans la mesure où elle va conditionner la poursuite de la procédure en assistance éducative. L'évaluation de minorité résulte d'un faisceau d'indices qui comprennent la fiabilité des actes d'état civil, l'entretien socio-éducatif et en cas de doute persistant, un examen médical qui doit être conduit selon certaines conditions.

Sur la force probante des documents d'état civil étrangers produits

Aux termes de l'article 47 du code civil, « *Tout acte de l'état civil des français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi, sauf si d'autres actes ou pièces détenus, des données extérieures ou des éléments tirés de l'acte lui-même établissent, le cas échéant après toutes vérifications utiles, que cet acte est irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité* ».

Il existe donc une présomption d'authenticité des actes d'état civil étrangers produits par les jeunes migrants, même si cette présomption n'est pas irréfragable.

En cas de doute sur l'authenticité ou l'exactitude des documents produits, l'article 1 du décret n° 2015-1740 du 24 décembre 2015 relatif aux modalités de vérification d'un acte de l'état civil étranger prévoit que « ... l'autorité administrative saisie d'une demande d'établissement ou de délivrance d'un acte ou de titre procède ou fait procéder, en application de l'article 47 du code civil, aux vérifications utiles auprès de l'autorité étrangère compétente, le silence gardé pendant huit mois vaut décision de rejet.

Dans le délai prévu à l'article L. 231-4 du code des relations entre le public et l'administration, l'autorité administrative informe par tout moyen l'intéressé de l'engagement de ces vérifications. »

La présomption de validité des actes d'état civil étrangers ne peut cependant être renversée qu'en rapportant la preuve du caractère irrégulier, falsifié ou non conforme à la réalité de l'acte en question¹.

« *La possibilité de contredire la présomption d'authenticité des actes de l'état civil doit s'opérer à travers la mise en œuvre d'une procédure légale de vérification, avec les garanties qui s'y rattachent* », notamment celle pour la personne qui produit l'acte d'état civil d'apporter tout élément complémentaire à l'appui de ses déclarations. C'est ce qu'a rappelé, en ces termes, la chambre spéciale des mineurs de la cour d'appel d'Amiens dans un arrêt du 5 février 2015.²

En l'espèce, il ressort des éléments figurant au dossier que le jeune Z. a produit un passeport malien accompagné d'un acte de naissance. La juge des enfants précise dans son jugement de placement du 24 janvier 2017 qu'il ressort du rapport de la police aux frontières un avis défavorable sur le passeport produit, en raison de l'absence de délivrance du jugement supplétif. Le jugement relève cependant que « *lesdits rapports ne notent aucune non-conformité sur les documents. 5 éléments sont conformes sur le passeport avec aucune non-conformité. 5 éléments sont également conformes pour l'extrait d'acte de naissance avec aucune non-conformité* ».

En cas de doute sur un document d'état civil, une levée d'acte auprès des autorités étrangères compétentes peut permettre de vérifier la conformité des actes d'état civil produits, au regard de la législation locale, et donc des dispositions de l'article 47 du code civil.

En l'espèce, il ne ressort pas des éléments du dossier qu'une demande en ce sens ait été adressée par l'autorité judiciaire via la représentation diplomatique française à Bamako.

Par ailleurs, lors de l'audience devant la juge des enfants, Z. a décrit les modalités d'obtention de son passeport malien. Il indique que lorsqu'il était hébergé de manière officieuse au sein d'un foyer de travailleurs maliens, il a pu rencontrer des représentants du consulat de la République du Mali qui mènent des opérations de recensement dans différents lieux en France, dont les foyers maliens³ depuis novembre 2015.

Ces procédures de recensement administratif à vocation d'état civil font l'objet d'une communication soutenue à destination de la communauté malienne de France, les autorités de cet Etat ayant décidé de consolider leurs procédures de vérification et d'authentification d'état civil et d'identité. A ce titre, le mouvement ID4AFRICA⁴, mouvement international de promotion du droit à l'identité dans les pays du continent africain, a eu l'occasion d'ériger le système malien d'établissement de l'état civil en modèle pour d'autres pays, au vu de ces procédures mises en place par les autorités maliennes⁵.

Ainsi, l'obtention en novembre 2016 par le jeune, d'un passeport de la République du Mali, tendrait à indiquer que les autorités nationales maliennes reconnaissent l'identité du jeune Z., comme étant né le 11 mars 2000.

Sur la valeur de l'évaluation socio-éducative

L'évaluation d'un mineur non accompagné, préalable à son entrée dans le dispositif de protection de l'enfance, ne saurait se résumer à privilégier majorité ou minorité, mais doit

¹ CE 23 juillet 2010, Moundele, n° 329971

² CA Amiens 5 février 2015, n°14/03740

³ <http://www.malinet.net/editorial/pour-les-maliens-de-france-lieux-ravec-et-cartes-nina/>

⁴ L'identité pour tous en Afrique : <http://www.id4africa.com/accueil/>

⁵ http://www.id4africa.com/prev/img/ID4AFRIQUE_KIGALI_MAI2016.pdf

aussi permettre de déterminer le degré d'isolement du jeune étranger, ainsi que les éléments spécifiques de vulnérabilité qui appellent à une protection particulière.

Le Comité des droits de l'enfant dans son observation générale N° 6⁶ indique que « *ce processus d'évaluation devrait être mené dans une atmosphère amicale et sûre par des professionnels qualifiés maîtrisant des techniques d'entretien adaptées à l'âge et au sexe de l'enfant.* »

Il précise : « *Cette détermination requiert, entre autres, d'évaluer l'âge – opération qui ne devrait pas se fonder uniquement sur l'apparence physique de l'individu mais aussi sur son degré de maturité psychologique. Cette évaluation doit en outre être menée scientifiquement, dans le souci de la sécurité de l'enfant, de manière adaptée à son statut d'enfant et à son sexe et équitablement, afin de prévenir tout risque de violation de l'intégrité physique de l'enfant ; cette évaluation doit en outre se faire avec tout le respect dû à la dignité humaine et, en cas d'incertitude persistante, le bénéfice du doute doit être accordé à l'intéressé – qu'il convient de traiter comme un enfant si la possibilité existe qu'il s'agisse effectivement d'un mineur.* ».

La circulaire interministérielle relative à la mobilisation des services de l'Etat auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels (NOR : JUSF1602101C) du 25 janvier 2016, indique en outre dans son protocole d'évaluation, qu'« *il conviendra de prendre garde aux stéréotypes* ». En ce sens les termes de ces circulaires appellent à la vigilance sur la qualité de la formation pluridisciplinaire des évaluateurs et la nécessité de mener dans les situations complexes des évaluations plurielles ou de recueillir l'avis de plusieurs évaluateurs.

Le décret n°2016-840 du 24 juin 2016 pris en application de l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles et relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille dispose en ce sens que les entretiens doivent être conduits par des professionnels, dans le cadre d'une approche pluridisciplinaire et dans une langue comprise par l'intéressé.

A ce titre, l'arrêté du 17 novembre 2016 pris en application du décret n°2016-840 du 24 juin 2016 dispose que « *le président du conseil départemental [...] veille au caractère pluridisciplinaire de l'évaluation sociale de la personne* ». Le texte ajoute par ailleurs « *la personne est informée des objectifs et des enjeux de l'évaluation qui doit être une démarche empreinte de neutralité et de bienveillance* ». Son article 4 dispose enfin que

« *les professionnels doivent ainsi justifier d'une formation ou d'une expérience notamment en matière de connaissance des parcours migratoires et de géopolitique des pays d'origine, de psychologie de l'enfant et de droit des mineurs* ».

A cet égard, le Défenseur des droits rappelle les termes de sa décision du 21 décembre 2012⁷ dans laquelle il recommande que ce processus d'évaluation soit guidé par l'intérêt supérieur de l'enfant et soit mené de manière bienveillante, par des professionnels qualifiés, assistants de service social ou éducateurs spécialisés ayant reçu une formation complémentaire à la problématique des mineurs isolés étrangers et maîtrisant les techniques d'entretien adaptées à l'âge, au sexe de l'enfant, en présence, dès que cela s'avère nécessaire, d'un interprète.

Le Défenseur des droits recommande dans la mesure du possible, dans les cas où il existe un doute sur la minorité, une double évaluation par des évaluateurs ayant des profils

⁶Comité des droits de l'enfant, Observation générale No. 6, traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine (Trente-neuvième session 2003) U.N. Doc. CRC/GC/ 2005/6 (2005)

⁷ Décision de recommandation générale du Défenseur des droits MDE 2012-179 du 21 décembre 2012

professionnels différents, dont au moins un travailleur social diplômé d'Etat, pour permettre de confronter les avis sur un jeune et sur la compatibilité entre l'âge allégué et les conclusions des évaluateurs.

Le recueil administratif d'urgence de 5 jours durant lesquels le jeune, même s'il est sous la responsabilité du conseil départemental, est à la charge financière de l'Etat, devrait être mis à profit pour organiser plusieurs entretiens. La mise à l'abri peut en effet, contribuer à une mise en confiance et un apaisement du jeune, propice à une plus grande sincérité dans les propos. Ainsi, il semblerait opportun de procéder à l'entretien d'évaluation, non pas à l'arrivée du jeune mais après, a minima, une journée de repos, le premier entretien pouvant ainsi être axé sur les explications des procédures à venir. Les conditions de réalisation de l'évaluation réalisée (mise à l'abri, pluridisciplinarité, pluralité d'entretiens...) devraient être précisées afin de pouvoir en apprécier la portée des conclusions.

En l'espèce, l'évaluation réalisée par D. relève des doutes quant au parcours migratoire du jeune et notamment sur la supposée prise en charge de Z. par les dispositifs italiens pour conclure à sa majorité : « *Au vu de sa description de sa prise en charge en Italie, nous en déduisons que sa minorité n'a pas été envisagée par les autorités italiennes* ». Or, très récemment, l'association Médecins du monde a pu décrire les conditions d'accueil des migrants en Italie, et la surcharge des dispositifs de prise en charge : « *La fermeture de la frontière entre l'Europe et la Turquie et l'absence d'accueil et de répartition des demandeurs d'asile sur le territoire européen contribuent à la saturation du système d'accueil en Italie. Les migrants attendent parfois plusieurs mois dans la promiscuité d'un centre d'urgence souvent insalubre, avec une capacité de prise en charge limitée. [...] La traite de personnes et la violence touchent en particulier les femmes et les enfants migrants* »⁸. Ces éléments devraient conduire à relativiser l'importance donnée par les évaluateurs aux modalités de prise en charge en Italie telles que décrites par le jeune.

Le rapport d'évaluation, s'il a relevé la cohérence du trajet migratoire décrit par le jeune, a également soulevé le manque de crédibilité du récit, notamment en raison de la gratuité supposée de la traversée de la Méditerranée, de l'absence de repères temporels ainsi que des réponses courtes et non étayées données par le jeune. Enfin il est reproché au jeune une absence de collaboration à l'évaluation.

A cet égard, il convient de relever que l'évocation d'un passage par la Lybie, sur lequel les évaluateurs n'émettent pas de doute, devrait raisonnablement les appeler à une attention particulière quant aux événements probablement vécus dans ce pays, informations largement diffusées⁹ notamment dans les médias, qui ne sauraient échapper aux personnels du PEOMIE. Ainsi, il est possible que la difficulté du parcours d'exil vécu par ce jeune, ait eu une incidence sur son récit. A ce titre, son avocate et les éducateurs de X. ont décrit sa fragilité psychologique, son affaiblissement physique, un état d'épuisement grave ainsi que ses difficultés d'expression, ce dernier étant souvent prostré. Ils émettent l'hypothèse d'un traumatisme prégnant dû à son parcours migratoire ainsi qu'à son errance lors de son arrivée en France.

Il semble, par ailleurs, nécessaire de souligner que le jeune Z., ne parle pas ou très peu français, et n'ayant jamais été scolarisé, il ne sait ni lire ni écrire. Lors de son arrivée en France, Z. a présenté des troubles du langage, se manifestant par un bégaiement lorsqu'il essayait de communiquer, ce qui pourrait être la conséquence d'un choc émotionnel et qui

⁸ <http://www.medecinsdumonde.org/fr/actualites/publications/2017/06/07/migration-droits-sante>

⁹ Voir notamment les rapports du Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR), *Face à l'aggravation de la crise en Libye, le chef du HCR renforce l'aide*, (<http://www.unhcr.org/fr/news/stories/2017/5/59241b61a/face-laggravation-crise-libye-chef-hcr-renforce-laide.html?query=libye>)

En Libye, des migrants vendus sur des « marchés aux esclaves », Le monde, 12 avril 2017, (http://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/04/12/en-libye-des-migrants-vendus-sur-des-marches-aux-esclaves_5110019_3212.html)

peut être aggravé par des facteurs psychologiques (tels que la peur, l'anxiété, la gêne...). Son appréhension à se retrouver à nouveau dans la rue, telle que décrite par X., ainsi que ses difficultés d'élocution peuvent contribuer au caractère succinct et imprécis des réponses qu'il a fournies le jour de son évaluation au PEOMIE. Ses éducateurs de X. ont précisé que ce bégaiement s'estompe peu à peu, lorsque Z. se sent plus en confiance.

D'une manière générale, on peut relever que la mise en confiance opérée par ses éducateurs de X. et le temps pris pour recueillir son récit dans des conditions plus favorables et bienveillantes, ont ainsi permis à Z. d'expliquer plus en détails son parcours migratoire, précisant notamment qu'il avait « travaillé » pendant son trajet.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits souhaite soumettre à l'appréciation de la Cour d'appel de Paris.

Jacques TOUBON