

Paris, le 13 juin 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-123

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 l'Observation générale No. 6 sur le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies (CRC/GC/ 2005/6) (2005) ;

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 l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

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

Vu la circulaire du 28 novembre 2012, relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (NOR INTK1229185C) ;

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 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 le jeune X. de ses difficultés à obtenir un titre de séjour auprès de la préfecture de Y. ;

Le Défenseur des droits décide de présenter des observations devant le Tribunal administratif de Clermont-Ferrand.

Jacques TOUBON

**Observations devant le tribunal administratif de A.
en application de l'article 33 de la loi n°2011-333 du 29 mars 2011**

Rappel des faits

Selon les informations transmises au Défenseur des droits, Monsieur X. serait né le 6 décembre 2000, en Côte d'Ivoire et serait arrivé sur le territoire français en octobre 2016, à Z. dans Y.

A son arrivée à Z., le mineur a été accueilli le 21 octobre 2016, au foyer de l'enfance au titre du recueil provisoire d'urgence prévu à l'article L.223-2 du code de l'action sociale et des familles. A l'issue de l'évaluation réalisée par le conseil départemental de Y., X. a été évalué mineur, puis confié provisoirement à l'aide sociale à l'enfance (ASE) du département, le 5 décembre 2016, par le procureur de la République de Z.

Par décision du juge des enfants du 6 décembre 2016, X. a été confié à l'ASE de Y. pour une durée d'un an. Le 19 octobre 2017, le juge aux affaires familiales de Z. a ouvert la tutelle du mineur, l'a déclarée vacante et l'a déferée au président du conseil départemental de Y.

Le 1^{er} décembre 2017, X. a sollicité puis obtenu une autorisation provisoire de travail, valable jusqu'à sa majorité. Il est entré en apprentissage au centre de formation d'apprentis, où il a débuté une formation en CAP « commercialisation et services en hôtel café restaurant ».

Le 8 janvier 2019, ce jeune majeur a sollicité de la préfecture de Y., la délivrance d'un titre de séjour. Le 27 février 2019, X. a fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français, prise sur le fondement d'une supposée fraude à l'identité.

Le 25 mars 2019, X. a exercé un recours en excès de pouvoir devant le tribunal administratif de Clermont-Ferrand pour contester cette décision.

Observations

Le Défenseur des droits n'a pas été en mesure de mener une instruction contradictoire dans cette affaire. Par suite, son analyse repose sur les éléments factuels de l'espèce qui figurent dans les pièces transmises par l'auteur de la saisine, sans préjudice de leur éventuelle contestation au cours de l'audience.

1. 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, Monsieur X. présente, à l'appui de sa demande de délivrance de titre de séjour, un extrait du registre des actes de l'état civil, un certificat de nationalité ivoirienne et un passeport. Le certificat de nationalité n'étant pas un acte d'état civil, son authenticité ne sera pas discutée.

Pour refuser la demande de délivrance de titre de séjour de Monsieur X., la préfète de Y. se fonde sur « l'avis défavorable » de la direction interdépartementale de la police aux frontières (PAF) de A., en date du 30 janvier 2019.

En effet, dans cet avis, la PAF donne un avis défavorable sur l'acte présenté, au motif que l'acte serait distinct d'un acte d'état civil ivoirien modèle « E8 » car réalisé sur un pré-imprimé toner et non offset. Par ailleurs la PAF indique qu'il manque des mentions, l'heure de naissance du requérant, le domicile, la profession et la nationalité de ses parents n'étant pas renseignées.

Il convient de constater que le rapport d'analyse indique que le document est « non référencé dans les bases documentaires », ce qui interroge quant aux éléments de comparaison sur lesquels se sont appuyés les services de la PAF pour rendre leur avis³, d'autant qu'aucun point de contrôle de l'acte ne semble avoir été analysé, toutes les cases du rapport ayant été cochées « sans objet ». Il convient ensuite de souligner que le document d'état civil n'est estimé ni frauduleux, ni falsifié, ni même illégal. Un avis défavorable a simplement été émis par le service sans être motivé.

Par ailleurs, des informations obtenues par le Défenseur des droits (annexe 1), il s'avère que dans plusieurs communes de Côte d'Ivoire, l'impression des actes d'état civil est réalisée au moyen d'imprimantes utilisant de l'encre toner, l'impression par technique dite « offset » étant peu fréquemment utilisée.

S'agissant des mentions non renseignées, la cheffe de la section de la protection de l'enfant auprès du bureau d'Abidjan de l'UNICEF déclarait dans une communication adressée aux Nations Unies le 5 février 2016, qu' « Il n'y a pas de formulaire officiel national. Chaque commune édite le formulaire d'extrait sur lequel elle peut même apposer son propre emblème en entête »⁴. Or, en l'espèce il est notable que les mentions dites non renseignées selon la PAF, ne figurent pas sur l'acte en question. A cet égard, il semble que l'analyste de la PAF fait une erreur dans son analyse de base textuelle. En effet, l'acte soumis à l'analyse n'est pas un acte de naissance mais un extrait des registres.

¹ CE 23 juillet 2010, Moundele, n° 329971

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

³ Voir sur ce sujet CAA Bordeaux, 1^{er} décembre 2017, n°17BX02599

⁴ Voir le site de refworld de l'UNHCR : <https://www.refworld.org/docid/585a86fc4.html>

Or, l'article 42 de la loi n° 64-374 du 7 octobre 1964⁵ relative à l'état civil mentionné dans le rapport d'analyse ne s'applique qu'aux actes de naissance.

Les extraits du registre sont quant à eux soumis à l'article 52 de la loi de 1964, plus précisément l'alinéa 3 qui précise que « les dépositaires des registres sont tenus de délivrer à tout requérant des extraits indiquant sans autres renseignements, l'année, le jour, l'heure et le lieu de naissance, le sexe, le prénom et le nom de l'enfant tels qu'ils résultent des énonciations de l'acte de naissance (...) ».

Ainsi, comme il peut être constaté sur une photographie prise par l'UNICEF⁶, dans la plupart des extraits du registre des actes de l'état civil ivoirien, la nationalité des parents n'est pas renseignée, ni l'heure de naissance (annexe 2).

Au surplus, il convient de préciser que, depuis son arrivée en France, X. a toujours été considéré comme mineur par l'administration et les différentes autorités judiciaires qui ont eu à le connaître, et ce, sur présentation du même document d'état civil.

Ainsi, il a d'abord été évalué mineur par le conseil départemental de Y., puis confié par le procureur de la République à l'ASE, cette décision ayant été confirmée par le juge de enfants. En outre, le juge aux affaires familiales exerçant les fonctions de juge des tutelles des mineurs a reconnu sa minorité et sa date de naissance.

En cas de doute sur un document d'état civil, et comme le prévoit l'article 1 du décret n°2015-1740 du 24 décembre 2015 précité, seule la vérification auprès de l'autorité étrangère est susceptible d'apporter des informations utiles quant à l'authenticité de l'acte d'état civil contesté. Ainsi, 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.

Toutefois, il ne ressort pas des éléments du dossier qu'une telle demande ait été adressée par la préfète de Y. via la représentation diplomatique française en Côte d'Ivoire. Il ne ressort pas non plus de la procédure que des demandes aient été adressées par la préfète au consulat de Côte d'Ivoire ou au ministère de l'intérieur ivoirien. Il n'apparaît pas enfin que des actes complémentaires d'analyse de l'acte d'état civil aient été diligentés, notamment auprès du bureau de la fraude documentaire et à l'identité de la direction centrale de la police aux frontières, du ministère de l'intérieur.

Or, l'obtention le 8 janvier 2019 par X., d'un passeport de la République de Côte d'Ivoire dont l'authenticité ne fait pas de doute et n'a pas été discutée par la préfète, indique que les autorités nationales ivoiriennes reconnaissent l'identité d'X., comme étant né le 6 décembre 2000.

Ce document, et les mentions qu'il comporte, ne sauraient être contestés dès lors qu'il est délivré par la seule autorité compétente pour établir l'identité de ses ressortissants, sauf à mettre directement en cause un acte de souveraineté de l'Etat ivoirien.

Il résulte de ce qui précède que le seul rapport défavorable de la PAF ne permet pas d'écarter l'extrait des registres d'état civil ainsi que le passeport, présentés par X. et de remettre en cause son identité et, partant, sa minorité.

⁵ L'article 42 de la loi n°64-374 du 7 octobre 1964 relative à l'état civil indique que « l'acte de naissance énonce : l'année, le mois, le jour, l'heure et le lieu de la naissance, le sexe de l'enfant et les prénoms qui lui sont donnés ; les prénoms, noms, âges, nationalités, professions et domiciles des père et mère (...) »

⁶ Voir l'article sur le site de l'UNICEF : https://www.unicef.org/french/education/57929_67803.html

2. Sur les liens avec la famille restée dans le pays d'origine

L'article L.313-11-2 bis du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit qu'un titre de séjour portant la mention vie privée et familiale est délivré de plein droit « *A l'étranger dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire ou entrant dans les prévisions de l'article L. 311-3, qui a été confié, depuis qu'il a atteint au plus l'âge de seize ans, au service de l'aide sociale à l'enfance et sous réserve du caractère réel et sérieux du suivi de la formation, de la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays d'origine et de l'avis de la structure d'accueil sur l'insertion de cet étranger dans la société française. La condition prévue à l'article L. 313-2 n'est pas exigée* ».

Monsieur X. a été pris en charge par le département de Y. dès le 21 octobre 2016, au titre d'un recueil provisoire d'urgence. Il a bénéficié d'une ordonnance de placement provisoire par le procureur de la République du tribunal de grande instance de Z., le 5 décembre 2016, la veille de ses 16 ans. Cette ordonnance a été confirmée le lendemain par le juge de enfants. X. est donc fondé à se prévaloir des dispositions de l'article L313-11-2 bis pour solliciter la délivrance d'un titre de séjour, de plein droit.

Ce titre de séjour doit lui être délivré de plein droit sous réserve de la nature des liens avec sa famille restée dans son pays d'origine.

La circulaire du 28 novembre 2012⁷ qui énonce des lignes directrices à l'attention des préfets, s'agissant des liens entretenus par les mineurs non accompagnés avec leur famille restée dans leur pays d'origine, prévoit que « *Vous n'opposerez pas systématiquement le critère tiré de la nature des liens avec le pays d'origine mentionné aux articles L.313-11 2° bis et L.313-15 du CESEDA si ces liens sont inexistant, ténus ou profondément dégradés* ».

La circulaire du 25 janvier 2016⁸ renvoie dans son annexe 10, à la circulaire du 28 novembre 2012, et rappelle que « *il ne sera pas opposé systématiquement le critère tiré de la nature des liens avec le pays d'origine dès lors que ceux-ci semblent ténus ou profondément dégradés* ».

Or, la préfète s'appuie pour refuser la délivrance d'un titre de séjour à Monsieur X. uniquement sur la présence en Côte d'Ivoire de la mère et de la sœur de Monsieur X., en précisant qu'il n'établit pas être dépourvu d'attaches dans son pays d'origine.

Toutefois, la préfète n'apporte pas d'éléments d'appréciation quant à la qualité des liens entretenus entre Monsieur X. et sa mère ou sa sœur, ces liens pouvant être inexistant, ténus ou profondément dégradés⁹ et fait ainsi une interprétation erronée des dispositions de l'article L.313-11-2 bis du CESEDA.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits souhaite soumettre à l'appréciation du tribunal administratif de Clermont-Ferrand.

Jacques TOUBON

⁷ Circulaire n° NOR INTK1229185C relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

⁸ Circulaire interministérielle n° NOR : JUSF1602101C 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.

⁹ Voir notamment Cour administrative d'appel de Nantes, 1ère chambre, Arrêt du 29 juin 2018 N° 18NT00089, ou bien encore Cour administrative d'appel de Douai, 2e chambre, Arrêt du 05 juin 2018 n°17DA02398

Annexes

1. Attestations ivoiriennes relatives aux modes d'impression des documents d'état civil

2. Article et photo agrandie d'un enfant tenant son acte de naissance – Côte d'Ivoire - UNICEF