

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE
n°98 (1^{er} avril – 30 juin 2005)

3

Circulaires de la direction des affaires civiles et du sceau
Signalisation des circulaires du 1er avril au 30 juin 2005

Circulaire n° CIV/01/05 prise en application du décret n° 2003-841 du 2 septembre 2003 relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs ad hoc institués par l'article 17 de la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale

DACS 2005-01 C1/14-04-2005
NOR : *JUSC0520090 C*

Administrateur ad hoc
Mineur isolé

POUR ATTRIBUTION

Procureurs généraux près les cours d'appel - Procureurs de la République près les tribunaux de grande instance - Préfets - Préfet de police - Premiers présidents des cours d'appel - Présidents des tribunaux de grande instance

- 14 avril 2005 -

Texte source :

Loi n°2002-305 du 4 mars 2002
Décret n°2003-841 du 2 septembre 2003

Annexes :

Non publiées

PLAN

1. Information du procureur de la république

- 1.1. *Lorsque le mineur se trouve en zone d'attente*
- 1.2. *Lorsque le mineur, déjà présent sur le territoire, présente une demande d'asile*

2. Désignation de l'administrateur ad hoc

- 2.1. *Au titre de son maintien en zone d'attente*
- 2.2. *Au titre d'une demande d'asile*

3. Missions de l'administrateur ad hoc

- 3.1. *Mission d'assistance*
- 3.2. *Mission de représentation dans les procédures administratives et juridictionnelles*
- 3.3. *Modalités d'exercice de la mission*

4. Fin de la mission de l'administrateur ad hoc

5. Indemnisation de l'administrateur ad hoc

L'ordonnance du 2 novembre 1945 soumet à des règles communes l'entrée et le séjour en France des étrangers, sans distinction d'âge. En particulier, les mineurs ne se voient pas reconnaître un droit absolu à être admis sur le territoire français et, en conséquence, les procédures de vérification et de contrôle, comme celles prévues par l'article 5, et de placement en zone d'attente prévue par l'article 35 quater de ladite ordonnance pour les étrangers qui arrivent en France, par voie ferroviaire, maritime ou aérienne, leur sont applicables. La Cour de cassation (cass.2e civ.2 mai 2001) a constaté l'absence de dispositions particulières applicables à ces mineurs.

Afin de résoudre les problèmes à la fois juridiques et humains qui se posent, la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale a prévu une procédure spécifique permettant, sur le fondement des nouvelles dispositions de l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945, d'organiser l'assistance et la représentation de ces mineurs par un administrateur ad hoc dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles afférentes à leur maintien en zone d'attente ou à leur entrée sur le territoire.

Cet administrateur ad hoc sera désigné par le procureur de la République sur une liste de personnalités établie dans les conditions fixées par le décret n°2003-841 du 2 septembre 2003. Celle-ci fera, évidemment et dans la mesure du possible, une large part aux associations de protection de l'enfance.

Ainsi, ces enfants seront assurés d'être assistés et représentés par une personne juridiquement compétente pour les aider à exercer leurs droits.

Cette procédure n'a ni pour objet ni pour effet de permettre une admission systématique sur le territoire français des mineurs, au titre notamment d'une procédure d'assistance éducative. La notion de danger ne saurait en effet résulter du seul maintien d'un mineur en zone d'attente ni des risques liés à son retour éventuel dans son pays d'origine.

Pour autant, rien n'interdira à l'administrateur ad hoc, dans sa mission générale d'assistance du mineur isolé en zone d'attente, de saisir le parquet de la situation du mineur à toutes fins utiles (dénonciation d'un crime ou d'un délit, d'une situation de maltraitance etc...).

Si le mineur est admis sur le territoire, il peut bénéficier sans attendre des procédures de droit commun en matière de protection de l'enfance. Il pourra, le cas échéant, être considéré selon l'appréciation des magistrats, comme un enfant en danger, conformément aux dispositions des

articles 375 et suivants du code civil et bénéficiers, à ce titre, d'une mesure d'assistance éducative, voire relever d'une mesure de tutelle si les conditions posées par les dispositions de l'article 390 du Code civil sont remplies.

Outre la modification de l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945, la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale a également modifié la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile afin de prévoir la désignation d'un administrateur ad hoc pour assister et représenter les mineurs étrangers isolés dans le cadre d'une demande d'asile. Cette seconde mission, confiée à l'administrateur ad hoc sur le fondement de l'article 11 de la loi du 25 juillet 1952 (modifiée par la loi n°2003-1176 du 10 décembre 2003), trouvera à s'appliquer également lorsqu'un mineur, présent sur le territoire français, forme une demande d'admission au séjour en vue d'une demande d'asile en préfecture.

Les recours éventuellement formés tant devant la Commission de recours des réfugiés que par la voie de la cassation devant le Conseil d'Etat, feront l'objet de missions distinctes de l'administrateur ad hoc.

1. Information du procureur de la république

1.1. Lorsque le mineur se trouve en zone d'attente

La loi considère comme isolés les mineurs étrangers répondant aux deux conditions suivantes : l'absence d'un représentant légal sur le territoire français et la qualité de mineur de moins de dix huit ans.

Lorsqu'un mineur étranger se présente, les services de la police aux frontières procèdent à toutes les investigations nécessaires visant à établir clairement sa minorité et, s'il est accompagné d'un majeur, si celui-ci peut être considéré comme son représentant légal. La preuve de l'âge résultera notamment de la détention d'un acte d'état civil en apparence régulier, sauf si d'autres éléments (extérieurs ou tirés de l'acte lui-même) établissent qu'il est irrégulier, falsifié ou ne correspond pas à la réalité (article 47 alinéa 1 du Code civil). La preuve d'un lien de filiation par tous documents en cours de validité permettra, par exemple, que le mineur ne soit pas reconnu comme isolé. De même, le mineur étranger ne pourra être considéré comme isolé s'il est inscrit sur le passeport d'un majeur (sous réserve que le document ne soit pas emprunté ou falsifié) ou encore s'il est produit un acte valant de plein droit délégation d'autorité parentale.

L'information du procureur de la République ne sera effectuée que lors du placement d'un mineur en zone d'attente. Cette information lui sera fournie par les services de la police aux frontières par tous moyens, notamment par télécopie.

Les services de la police aux frontières indiqueront dans leur procédure, dès le placement en zone d'attente, le moyen choisi pour aviser le parquet.

Cet avis à parquet sera mentionné lors de la désignation de l'administrateur ad hoc par le procureur de la République, laquelle précisera l'heure et le moyen d'information retenu.

1.2. Lorsque le mineur, déjà présent sur le territoire, présente une demande d'asile

Lorsqu'un mineur étranger sans représentant légal sur le territoire français souhaite déposer une demande d'asile il doit se présenter à la préfecture en vue d'effectuer les démarches préalables à la demande d'asile (prise d'empreintes EURODAC, enregistrement dans l'application informatique AGDREF). La préfecture saisit sans délai le Procureur de la République qui s'assure par tous moyens de la minorité effective de l'intéressé et de l'absence de représentant légal sur le territoire national et désigne le cas échéant un administrateur ad hoc. La préfecture en informe sans délai les services de l'OFPRA.

Le formulaire de demande d'asile tel que prévu à l'article 1 du décret n°2004-814 du 14 août 2004 est remis à l'administrateur ad hoc ou au représentant légal s'il y en a un, dès que ce dernier est nommé.

Si l'OFPPRA reçoit un imprimé de demande d'asile d'un mineur sans représentant légal et sans que le procureur n'ait été saisi, il procède à cette saisine. L'Office informe parallèlement sans délai la préfecture du lieu de domicile du mineur afin de s'assurer des démarches du mineur en préfecture.

2. Désignation de l'administrateur ad hoc

2.1. Au titre de son maintien en zone d'attente

La loi prévoit désormais que le procureur de la République territorialement compétent désigne sans délai un administrateur ad hoc au mineur étranger isolé placé en zone d'attente.

En cas de doute sur les déclarations de l'étranger quant à son âge, il appartient aux services de la police aux frontières de requérir les services hospitaliers aux fins de réaliser un examen médical déterminant l'âge de l'intéressé. Le résultat est communiqué au procureur de la République qui apprécie si l'étranger doit être considéré comme majeur ou mineur et ainsi, si la procédure de désignation de l'administrateur ad hoc est ou non applicable.

Il appartient au procureur de la République d'apprécier la force probante de l'examen médical en tenant compte de la marge d'imprécision reconnue à ce type de technique, sachant qu'à ce jour, l'expertise d'âge osseux couramment pratiquée présente une marge d'erreur de plusieurs mois. Le doute sur la minorité de l'intéressé doit, dans le cadre de cette marge d'erreur, conduire à la désignation d'un administrateur ad hoc. Il est également tenu compte des actes d'état civil produits, dans les conditions prévues par l'article 47 alinéa 1 du Code civil.

Afin de garantir aux mineurs les droits qui leur sont conférés, il est essentiel, compte tenu des brefs délais qui encadrent la procédure de maintien en zone d'attente, que l'administrateur ad hoc soit désigné le plus rapidement possible par le procureur de la République, sous réserve des vérifications qui s'avèreraient nécessaires.

Lorsque le mineur étranger isolé fait partie d'une fratrie de mineurs, il conviendra de désigner un même administrateur ad hoc pour assister et représenter l'ensemble de la fratrie, en lui confiant une lettre de mission par mineur et par type de procédure.

2.2. Au titre d'une demande d'asile

Sauf s'il existe une difficulté liée à la détermination de l'âge ou à la recherche d'un éventuel représentant déjà présent sur le territoire, la désignation doit intervenir dans les meilleurs délais après la saisine du procureur de la République par la préfecture ou par l'OFPPRA.

Cette désignation couvre les deux missions effectuées par l'administrateur ad hoc en application de la loi n°52-893 du 25 juillet 1952 devant l'OFPPRA et la Commission de recours des réfugiés (ou le Conseil d'Etat le cas échéant).

Le procureur de la République informe l'OFPPRA et la préfecture des noms et coordonnées de l'administrateur ad hoc désigné.

3. Missions de l'administrateur ad hoc

Dans l'hypothèse où le mineur isolé maintenu en zone d'attente formule une demande d'asile, les dispositions de l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 et celles de l'article 11 de la loi de 1952 sont successivement applicables. Ainsi, la mission de l'administrateur ad hoc pourra être double ou triple : l'une au titre du maintien du mineur en zone d'attente, qu'il ait ou non demandé l'asile à la frontière en application de l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945, la seconde au titre de la demande d'asile devant l'OFPPRA en application de

l'article 11 de la loi du 25 juillet 1952, la troisième au titre des recours contentieux subséquents.

Ces trois missions distinctes donneront lieu chacune à rémunération.

Il apparaît opportun, lorsque cela est possible, de désigner la même personne pour exercer ces missions successives afin de ne pas multiplier les intervenants auprès du mineur. Lorsque le mineur change de département de résidence en raison d'une décision judiciaire, le procureur de la République compétent peut être saisi selon le cas par la préfecture ou par l'OFPPRA aux fins de désignation d'un nouvel administrateur ad hoc. Le procureur de la République informe les services administratifs concernés de cette nouvelle nomination.

La mission de l'administrateur ad hoc nécessite une bonne compétence juridique, notamment en matière de droit des étrangers, et requiert également une bonne appréhension de la psychologie des mineurs.

La mise en oeuvre de formations spécifiques ou d'échanges de bonnes pratiques sera encouragée par l'ensemble des acteurs du dispositif.

3.1 Mission d'assistance

L'administrateur ad hoc se voit assisté si nécessaire d'un interprète en zone d'attente mis à sa disposition par le ministère de l'Intérieur, sous réserve de l'intervention de l'interprète dans le cadre des procédures judiciaires.

Le législateur a entendu faire de l'administrateur ad hoc le référent du mineur, son accompagnateur tout au long de son maintien en zone d'attente ou de la procédure relative à la demande d'asile.

A ce titre, non seulement il dispense au mineur l'information nécessaire à la compréhension de la procédure à laquelle celui-ci se trouve partie, mais encore, il lui prodigue un soutien moral, en l'absence de ses représentants légaux.

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

Il facilite aussi les contacts avec d'éventuels parents en France ou à l'étranger.

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

Lors de la sortie du mineur de zone d'attente, l'administrateur ad hoc fait part, le cas échéant, au procureur de la République, des éléments d'information susceptibles de justifier la saisine du juge des enfants dans le cadre des dispositions de l'article 375 du Code civil. Il peut, également, informer le juge des tutelles d'éléments susceptibles de justifier l'ouverture d'une mesure de protection. Il appartiendra alors à ce juge d'apprécier si les conditions d'ouverture de la tutelle, telles qu'elles résultent des dispositions de l'article 390 du Code civil, sont remplies.

L'administrateur ad hoc peut aussi rencontrer, en dehors de la zone d'attente, les membres de la famille du mineur qui pourraient se trouver sur le territoire français, et prendre contact avec les réseaux socio-éducatifs susceptibles d'intervenir à sa sortie de la zone d'attente.

Une continuité dans l'assistance apportée au mineur, lorsque s'achèvera la mission de l'administrateur ad hoc en zone d'attente, est ainsi assurée.

Lors de l'assistance du mineur, dans le cadre d'une demande d'asile, et alors que celui-ci se trouve déjà sur le territoire français, l'administrateur ad hoc doit exercer sa mission en lien, outre les services de l'OFPPRA et de la préfecture, avec les différents professionnels intervenant auprès de l'enfant (service éducatif, juge des enfants éventuellement saisi d'une procédure d'assistance éducative), dans le respect du rôle et des compétences de chacun, afin d'assurer au mieux sa mission dans l'intérêt du mineur.

3.2. Mission de représentation dans les procédures administratives et juridictionnelles

La loi prévoit que l'administrateur ad hoc assure la représentation du mineur dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles relatives à son maintien en zone d'attente, afférentes à son entrée sur le territoire et relatives à la demande d'asile.

Ces dispositions visent, notamment, à rendre effectifs les recours du mineur :

- devant la juridiction administrative contre la décision de refus d'entrée sur le territoire national, qu'elle soit ou non formulée au titre de l'asile à la frontière,
- devant la juridiction judiciaire, tant en première instance qu'en appel,
- dans la procédure d'autorisation de prolongation du maintien en zone d'attente,
- devant la Commission des recours des réfugiés, contre une décision de refus de l'asile qui aurait été rendue par l'OFPRA,
- devant le Conseil d'Etat, juge de cassation des décisions prononcées par la Commission des recours des réfugiés.

L'administrateur ad hoc, une fois désigné, prend contact dans les meilleurs délais avec les administrations concernées. Il est destinataire de tous les actes de procédure concernant le mineur. Il est également informé par écrit des dates et heures de toutes les auditions et de toutes les notifications par le service à l'origine de la procédure. L'administrateur ad hoc étant ainsi régulièrement avisé, son absence ne constituera pas un obstacle au déroulement des procédures concernées. Si l'administrateur ad hoc est présent, il signe les actes de procédure notifiés au mineur et en prend copie.

Dans le cadre des procédures juridictionnelles relatives à son maintien en zone d'attente et, en application de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, le mineur bénéficie obligatoirement d'un avocat désigné au titre de l'aide juridictionnelle (loi n°91-647 du 10 juillet 1991 sur l'aide juridique).

L'administrateur ad hoc choisit un avocat de préférence sensibilisé à la défense des intérêts des mineurs.

La mission de représentation légale dont est investi l'administrateur ad hoc dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles visées par l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée par la loi du 4 mars 2002, tient au fait que le mineur ne dispose pas de la capacité juridique. Elle est donc bien distincte de celle de l'avocat qui, investi d'un mandat de représentation de son client en justice, agit en qualité d'auxiliaire de justice.

Dans le cadre du dépôt des demandes d'asile, l'administrateur ad hoc ne se substitue pas au mineur pour demander l'asile à la frontière ou sur le territoire. Cette démarche doit être personnelle et le mineur peut toujours présenter une telle demande en l'absence de son représentant. Dans tous les cas où l'administrateur a été désigné après l'introduction de la demande d'asile, il adresse un courrier à l'OFPRA reprenant la demande à sa charge afin de la régulariser.

Afin d'assurer ses différentes missions, l'administrateur ad hoc a la faculté de rencontrer le mineur au sein de la zone d'attente.

3.3 Modalités d'exercice de sa mission

Le règlement intérieur établi au sein de la zone d'attente lui est opposable.

Le transport des mineurs jusqu'au tribunal à l'occasion des audiences 35 quater ne relève pas de la compétence de l'administrateur ad hoc mais de l'administration. De même, ne relève pas de la mission de l'administrateur ad hoc, l'accompagnement du mineur devant le juge des enfants ou le service éducatif auprès du tribunal ou dans un lieu d'accueil dans le cadre d'une prise en charge éducative. Les frais de transport de l'administrateur ad hoc ne sont pas à la charge de l'administration (cf. point 5).

A l'occasion de la procédure juridictionnelle relative au maintien du mineur en zone d'attente, il appartiendra à l'autorité judiciaire saisie d'assurer la présence d'un interprète si nécessaire.

4. Fin de la mission de l'administrateur ad hoc

Lorsque l'administrateur ad hoc est désigné sur le fondement de l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945, sa mission prend fin :

- lors du dépôt de son rapport au greffe du procureur de la République lorsqu'il n'y a plus de procédures administratives ou juridictionnelles en cours,
- dès la sortie du mineur de la zone d'attente, soit si ce dernier est admis à entrer sur le territoire français, soit en cas de refus d'admission, s'il est procédé à son réacheminement. Dans ce dernier cas, sa mission perdure toutefois le temps de la procédure si un recours a été introduit.

Lorsque l'administrateur ad hoc est désigné sur le fondement de l'article 11 (modifié) de la loi du 25 juillet 1952, sa mission prend fin :

- dès la désignation d'un tuteur,
- à l'issue de la procédure devant l'OFPPA ou, le cas échéant, devant la Commission de recours des réfugiés ou le Conseil d'Etat.

5. Indemnisation de l'administrateur ad hoc

Les conditions d'indemnisation des missions de l'administrateur ad hoc sont fixées par le décret n°2003-841 du 2 septembre 2003.

L'indemnité de 100 euros est fixée tant au titre du maintien en zone d'attente qu'au titre des procédures relatives à l'entrée du mineur sur le territoire national, qu'il ait formulé ou non une demande d'asile à la frontière. Il s'agit d'une indemnité unique et forfaitaire.

Cette indemnité peut se cumuler avec celle de 50 euros prévue au titre de la procédure devant l'OFPPA ainsi qu'avec celle de même montant, prévue au titre de la procédure devant la Commission des recours des réfugiés et devant le Conseil d'Etat.

L'indemnité ne peut être demandée et versée qu'à l'issue de la mission de l'administrateur ad hoc lorsqu'il a déposé son rapport. Si en cours de procédure la majorité de l'intéressé vient à être établie, l'indemnité sera néanmoins versée à l'administrateur ad hoc à hauteur de la mission exercée, après l'établissement d'un rapport de fin de mission.

La demande de paiement est établie sur l'imprimé réf. 880M7 dont le modèle est joint en annexe. La demande doit être accompagnée d'une copie de la désignation par le procureur de la République. Elle comprend, en outre, pour l'assistance du mineur en cas de saisine de l'OFPPA, de la Commission des recours des réfugiés, voire du Conseil d'Etat, une copie de la ou des décisions rendues.

Le mémoire daté, signé et accompagné des pièces est adressé au parquet compétent. Il est pris en charge par le régisseur de la juridiction après avoir été vérifié et certifié par le greffier compétent en application de l'article R.225 du code de procédure pénale.

Nous vous remercions de bien vouloir diffuser la présente circulaire qui sera publiée dans les bulletins officiels du Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et les libertés locales, du Ministère de la justice et du Ministère des affaires étrangères.

Le ministre de

Le garde des sceaux,

Le ministre des

l'intérieur, de la
sécurité intérieure
et des libertés locales

ministre de la justice

affaires étrangères

Dominique de
VILLEPIN

Dominique PERBEN

Michel BARNIER