

Paris, le 16 septembre 2019

Décision du Défenseur des droits n° 2019-224

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 le code civil, notamment l'article 47 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, notamment l'article R.311-2-2 (auparavant R.313-1) ;

Saisi par Maître X d'une réclamation relative à la légalité des preuves d'état civil exigées par la préfecture d'une collectivité d'outre-mer dans le cadre de l'instruction des demandes de titres de séjour qui lui sont présentées ;

Prend acte après instruction de la réponse du préfet de la collectivité d'outre-mer du 28 décembre 2018 précisant que :

- La pratique qui consistait à ne retenir que des actes légalisés comme preuves de l'état civil a évolué ;
- Le moyen tiré de ce que les demandeurs ne présentent pas d'actes d'état civil légalisés n'est plus invoqué dans les décisions portant refus de séjour ou obligation de quitter le territoire ;
- L'instruction a été donnée aux services de ne plus refuser les dépôts de dossiers au seul motif que les actes d'état civil produits ne présentent pas cette légalisation.

Constate néanmoins que, sur les listes de pièces publiées sur le site Internet de la préfecture, des actes de naissance légalisés de moins de trois mois demeurent exigés dans de nombreux cas ;

Décide en conséquence, et comme l'y autorise l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, de recommander au préfet de la collectivité d'outre-mer de veiller à ce que les listes de pièces publiées sur le site Internet de la préfecture d'une collectivité d'outre-mer – et le cas échéant toute convocation type ou autre document faisant apparaître une exigence d'acte légalisé – soient modifiées dans un sens conforme au droit applicable.

Demande au préfet de la collectivité d'outre-mer de rendre compte des suites données à cette recommandation dans un délai de quatre mois à compter de la notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandations sur le fondement de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi par Maître X (la réclamante) d'une réclamation relative à la légalité des preuves d'état civil exigées par la préfecture d'une collectivité d'outre-mer dans le cadre de l'instruction des demandes de titres de séjour qui lui sont présentées.

- **Faits**

Conformément à l'article R.311-2-2 (auparavant R.313-1) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), l'étranger qui demande la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour est tenu de présenter des documents justifiant de son état civil.

Dans la réclamation adressée au Défenseur des droits, Maître X relève que, depuis le début de l'année 2016, le bureau des étrangers de la préfecture de la collectivité d'outre-mer demande aux personnes qui sollicitent leur admission au séjour de produire, au titre des dispositions précitées, des documents d'état civil légalisés.

Elle verse à l'appui de ses déclarations la convocation type délivrée par la préfecture dans le cadre de l'instruction des demandes présentées sur le fondement de l'article L.313-11 7° du CESEDA, laquelle mentionne au titre des pièces requises :

« Extrait d'acte de naissance légalisé de moins de trois mois :

- *si celui-ci est une traduction, produire l'acte en langue originale et en français ou traduit par un traducteur assermenté ;*
- *si celui-ci est établi à partir d'un document supplétif, produire le jugement légalisé. Si le jugement supplétif est établi par le cadi, il doit être transcrit au parquet avant de faire l'acte de naissance. La transcription du jugement au parquet doit être mentionnée sur l'acte de naissance ».*

La réclamante précise que la production, par l'étranger, d'un acte de naissance non légalisé est susceptible d'orienter le préfet vers une décision de refus de séjour.

Elle produit ainsi deux décisions de refus de séjour partiellement motivées par le considérant type suivant :

« Considérant qu'afin de respecter les conditions fixées à l'article 47 du code civil, un acte de naissance doit faire l'objet de l'apposition de deux tampons. Pour être authentiques, ces documents doivent avoir été légalisés par le ministère comorien des affaires étrangères mais également par l'Ambassade de France aux Comores ou l'Ambassade des Comores en France. Ces légalisations doivent se traduire par l'apposition de deux tampons et timbres fiscaux au dos de l'acte d'état civil. Ainsi, un acte d'état civil sans les authentications par timbres et cachets au verso reste sans valeur. Ainsi, faute de comporter cette légalisation, l'acte de naissance présenté ne peut être considéré comme établissant suffisamment l'identité du demandeur ».

- **Analyse juridique**

L'affirmation selon laquelle un acte de naissance devrait, pour respecter les conditions de l'article 47 du code civil, avoir été légalisé par le ministère comorien des Affaires étrangères ainsi que par l'Ambassade de France aux Comores ou l'Ambassade des Comores en France

semble renvoyer à une jurisprudence constante de la Cour de cassation de laquelle il ressort que :

« les actes établis par une autorité étrangère et destinés à être produits en France doivent, au préalable, selon la coutume internationale et sauf convention contraire, être légalisés pour y produire effet » (Civ. 1^{ère}, 14 novembre 2007, 07-10.935).

S'agissant des actes comoriens, cette exigence suppose que l'acte ait été légalisé :

« par le consul de France aux Comores ou par le consul des Comores en France » (Civ. 1^{ère}, 3 décembre 2014, 13-27.857 ; 13 avril 2016, 15-50.018).

Pourtant, il apparaît que cette jurisprudence :

- D'une part, ne se fonde pas sur l'article 47 du code civil mais sur la coutume internationale ;
- D'autre part, a été développée dans le cadre d'un contentieux relatif à l'accès à la nationalité et non au séjour.

Dès lors, elle n'a pas vocation à s'appliquer en l'espèce.

En revanche, les juridictions administratives ont bien précisé, sur le fondement de l'article 47 du code civil et dans le cadre du contentieux du droit au séjour, les éléments susceptibles d'être exigés au titre de preuves de l'état civil en application de l'article R.311-2-2 (auparavant R.313-1 du CESEDA) (1) ainsi que les conditions de leur validité formelle (2).

1. Sur les documents susceptibles d'être produits au titre de preuve de l'état civil

Dans le silence des textes sur la nature des documents susceptibles d'être produits comme preuve d'état civil en application de l'article R.311-2-2 du CESEDA, le juge administratif considère de jurisprudence constante que l'état civil peut se prouver par tout document :

« les dispositions [...] du 1^o de l'article R. 313-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui exigent de l'étranger qui sollicite la délivrance d'un titre de séjour qu'il fournisse les indications relatives à son état civil, ne font pas obligation à ce dernier de produire un passeport ou un justificatif d'état civil comportant une photographie de l'intéressé, ni même un document officiel délivré par les autorités de son pays » (CAA Lyon, 30 juin 2010, n° 10LY00753 ; 28 septembre 2010, n° 10LY00754).

Cette position a été confirmée sur le fondement du nouvel article R.311-2-2 du CESEDA par le tribunal administratif de Bordeaux :

« les dispositions [...] de l'article R.311-2-2 du CESEDA qui exigent de l'étranger qui sollicite la délivrance d'un titre de séjour qu'il fournisse "les documents justifiant de son état civil et de sa nationalité", ne font pas obligation à ce dernier de produire un passeport, ni même un document officiel délivré par les autorités de son pays » (TA Bordeaux, 20 février 2017, n° 1700266).

2. Sur le contrôle de l'authenticité des documents produits

L'article L.111-6 du CESEDA dispose en son alinéa 1^{er} que :

« La vérification de tout acte d'état civil étranger est effectuée dans les conditions définies par l'article 47 du code civil. »

Ledit article 47 prévoit que :

« 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. »

De façon constante, la jurisprudence administrative rappelle que ces dispositions posent :

« une présomption de validité des actes d'état civil établis par une autorité étrangère qu'il incombe à l'administration de renverser [...] en apportant la preuve du caractère irrégulier, falsifié ou non conforme à la réalité des actes en question » (CAA Nantes, 20 février 2014, 13NT02817).

Ainsi, la seule absence de légalisation d'un acte ne saurait suffire à renverser la présomption d'authenticité dont il se trouve revêtu, ni à établir l'intention frauduleuse de celui qui le produit, le préfet étant toujours tenu d'engager des vérifications pour établir le caractère non probant de l'acte.

Dans une décision relative au caractère non probant d'un acte de naissance, le tribunal administratif de Y a d'ailleurs expressément rappelé que le préfet :

« ne pouvait [...] se borner à faire état de l'absence de légalisation de cet acte par les autorités consulaires françaises du pays d'origine de la requérante dès lors qu'il n'établit ni même n'allègue avoir demandé la vérification de l'acte de naissance de l'intéressée aux autorités consulaires compétentes comme l'y autorise l'article 47 de l'ordonnance précitée » (TA Y, 7 février 2007, n° 0500325).

Plus généralement, le juge administratif rappelle régulièrement, dans le cadre de son contrôle des pièces produites au titre de preuves de l'état civil par les étrangers sollicitant un titre de séjour, qu'il appartient au préfet, lorsque ce dernier estime que les documents produits par le demandeur sont suspects, d'en vérifier l'authenticité au cours de l'instruction de la demande (CAA Lyon, 28 septembre 2010, n° 10LY00754 ; CAA Lyon, 3 mai 2016, n° 14LY03985 ; TA Bordeaux, 20 février 2017, n° 1700266).

Dès lors, la pratique consistant à ne retenir que les actes légalisés pour preuve de l'état civil des étrangers présentant une demande de titre de séjour apparaît se fonder sur une interprétation des textes excessivement restrictive et contraire à celle qu'en donne la jurisprudence administrative.

- **Instruction menée par les services du Défenseur des droits**

Par courrier du 18 août 2017, le Défenseur des droits a présenté l'analyse juridique développée ci-dessus à l'ancien préfet de la collectivité d'outre-mer et a sollicité ses observations, conformément aux articles 18 et 20 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.

Ce courrier est demeuré sans réponse.

Le 19 septembre 2017, le tribunal administratif de Y a annulé l'une des deux décisions de refus de séjour transmise au Défenseur des droits par la réclamante, décision partiellement motivée par l'absence de production d'actes d'état civil légalisés (voir le considérant reproduit ci-dessus).

Le juge a notamment considéré que :

« le préfet n'a commis aucune erreur de droit en appliquant l'article 47 du code civil à sa demande de titre de séjour, dès lors qu'elle a produit un acte de naissance pour justifier de son identité ; que, toutefois, en exigeant la légalisation d'un tel acte par le ministre comorien des affaires étrangères et par l'ambassade de France aux Comores ou l'ambassade des Comores en France et l'apposition de deux tampons et timbres fiscaux au dos de l'acte alors qu'il ne produit aucun élément permettant de remettre en cause l'authenticité de cet acte, le préfet a fait une inexacte application de l'article 47 du code civil ; qu'en outre, en estimant que Mme Z n'établissait pas suffisamment son identité alors que les indications relatives à l'état civil prévues à l'article R. 313-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile peuvent se justifier par tout élément probant, le préfet d'une collectivité d'outre-mer a commis une erreur d'appréciation ; »
(TA Mayotte, 19 septembre 2017, n° 1600831).

Ce jugement devenu définitif confirme l'analyse juridique développée par le Défenseur des droits.

Par courrier du 12 décembre 2018, le Défenseur des droits a donc réitéré sa demande d'observations auprès du nouveau préfet de la collectivité d'outre-mer. Il relevait que plusieurs listes de pièces publiées sur le site Internet de la préfecture semblaient aller à l'encontre du jugement précité dès lors qu'y figurait l'obligation expresse de produire des actes de naissance légalisés de moins de trois mois.

Par courrier en réponse du 28 décembre 2018, le préfet indiquait que :

- La pratique qui consistait à ne retenir que des actes légalisés comme preuves de l'état civil a évolué ;
- Le moyen tiré de ce que les demandeurs ne présentent pas d'actes d'état civil légalisés n'est plus invoqué dans les décisions portant refus de séjour ou obligation de quitter le territoire ;
- L'instruction a été donnée aux services de ne plus refuser les dépôts de dossiers au seul motif que les actes d'état civil produits ne présentent pas cette légalisation.

Le Défenseur des droits prend acte avec satisfaction de la position retenue par le préfet, laquelle va dans le sens de son analyse du droit applicable et de la jurisprudence administrative.

Il constate néanmoins que, sur les listes de pièces publiées sur le site Internet de la préfecture, des actes de naissance légalisés de moins de trois mois demeurent exigés dans de nombreux cas.

Cette circonstance est de nature à créer la confusion et à favoriser la perpétuation de la pratique illégale consistant à ne retenir que des actes légalisés comme preuves de l'état civil.

En conséquence, le Défenseur des droits recommande au préfet d'une collectivité d'outre-mer de veiller à ce que les listes de pièces publiées sur le site Internet de la préfecture d'une collectivité d'outre-mer – et le cas échéant toute convocation type ou autre document faisant apparaître une exigence d'acte légalisé – soient modifiées dans un sens conforme au droit applicable.

Jacques TOUBON