

Paris, le 23 octobre 2020

Décision du Défenseur des droits n°2020-200

La Défenseure 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 de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et ses article L.313-15 et R.311-2-2 ;

Vu la Convention européenne des droits de l'Homme et son article 8 ;

Saisie par Monsieur X, ressortissant ivoirien, d'une réclamation relative aux difficultés qu'il rencontre dans le cadre de sa demande de titre de séjour sur le fondement de l'article L.313-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Z, ainsi que l'y autorise l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.

Claire HÉDON

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

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation de Monsieur X relative au refus de séjour qui lui a été opposé par la préfecture de Y par décision préfectorale du 21 août 2019, remise en mains propres au réclamant le 13 novembre 2019.

Rappel des faits et de la procédure

Il ressort des éléments transmis au Défenseur des droits que le réclamant est entré sur le territoire français en 2014, alors âgé de 16 ans.

Du fait de sa minorité et de son isolement, il a été confié à l'aide sociale à l'enfance (ASE) de Y par le juge des tutelles des mineurs du TGI de Z après avis favorable du Procureur de la République.

Pour instaurer une mesure de placement, le juge des tutelles de ce tribunal a considéré que :

« Attendu que le mineur X est bien né le 3 juin 1998 dans la commune de B..... (Côte d'Ivoire) ; qu'il se trouve sur le territoire français sans représentant légal ; qu'il convient donc de déclarer la tutelle vacante et de lui en désigner un ».

Il a ainsi été pris en charge par l'ASE du 17 décembre 2014 au 2 juin 2016.

À sa majorité, il a déposé une demande de titre de séjour, sur le fondement de l'article L.313-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) le 22 décembre 2016.

Cette demande a été rejetée par décision préfectorale du 21 août 2019, remise en mains propres au réclamant le 13 novembre 2019, en ces termes :

« Je suis fondé à remettre en cause les indications relatives à votre état civil telles que définies à l'article R.311-2-2 du CESEDA et à l'article 47 du code civil français. Et ce, même si le passeport établi postérieurement à vos actes de naissances présentés pourrait être reconnu comme authentique et que vous remplissez les conditions d'obtention d'un titre de séjour sur le fondement de l'article L.313-15 du CESEDA. En effet, je vous précise qu'un passeport dont le support est reconnu comme authentique ne peut être regardé comme probant s'il a été établi postérieurement au regard de l'acte de naissance qui a été reconnu falsifié ou irrecevable. Dans ces conditions, je n'entends pas donner suite à votre demande de titre de séjour dans la mesure où les indications relatives à votre état civil sont dénuées de force probante. Je vous invite à prendre attache auprès des autorités ivoiriennes afin de solliciter un justificatif d'état civil conforme à la loi. Dès réception dudit acte, il vous appartiendra de solliciter un nouveau rendez-vous en première demande de titre de séjour ».

Par courrier du 22 novembre 2019, le conseil du réclamant a contesté cette décision en expliquant que les actes d'état civil du réclamant respectaient bien les délais d'appel prévu par la législation ivoirienne.

Son courrier est demeuré sans réponse et c'est dans ces circonstances que Monsieur X, a saisi les services du Défenseur des droits.

Instruction menée par le Défenseur des droits

Par note récapitulative du 2 juillet 2020, le Défenseur des droits est intervenu auprès de la préfecture de Y afin que des explications lui soient apportées sur ce refus.

Aucune réponse n'a été apportée au Défenseur des droits.

Par courrier du 16 septembre 2020, le Défenseur des droits a informé la préfecture qu'il pourrait conclure que le refus de séjour opposé à Monsieur X est contraire au code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) et susceptible de porter une atteinte à la vie privée et familiale de l'intéressé protégée par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Ce courrier est demeuré sans réponse et c'est dans ces conditions que le Défenseur des droits a décidé de présenter des observations devant la présente juridiction.

Discussion juridique

Il est essentiel pour l'autorité administrative, lorsqu'elle examine la demande de titre de séjour d'un étranger, de s'assurer que l'intéressé justifie de son identité afin de vérifier que la personne présente lors du dépôt de la demande est bien celle qui sollicite un titre de séjour et partant, se prévaut d'un droit au séjour. Toutefois, il ressort d'une lecture des textes conforme à la hiérarchie des normes que cette exigence ne saurait être comprise par les préfectures comme privant l'étranger d'un droit au séjour et encore moins de l'examen circonstancié de sa situation au seul motif que l'un des actes d'état civil présenté serait présumé inauthentique.

En l'espèce, les conditions prévues par l'article R.311-2-2 du CESEDA (1) tout comme celles de l'article L.313-15 du même code sont remplies (2) et un tel refus de séjour porte donc atteinte à la vie privée et familiale de l'intéressé (3).

1. Sur l'exigence réglementaire de justifier de son état civil

Conformément à l'article R.311-2-2 du CESEDA modifié par le décret n°2016-1456 du 28 octobre 2016 :

« L'étranger qui demande la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour présente les documents justifiant de son état civil et de sa nationalité et, le cas échéant, de ceux de son conjoint, de ses enfants et de ses ascendants. »

La délivrance d'un titre de séjour est donc réglementairement subordonnée à la production d'un justificatif d'état civil.

Interrogé sur les raisons qui justifient la présentation obligatoire de documents d'état civil, le ministère de l'Intérieur répondait au Défenseur des droits, par courrier du 11 décembre 2019, que :

« Le nouvel article R.311-2-2 du CESEDA vise à garantir que l'état civil et la nationalité des étrangers demandant des titres de séjour et résidant en France soient établis de manière rigoureuse, sur la base de documents fiables. Il s'agit là d'un objectif d'intérêt général, la Cour de cassation rappelant que « la constatation régulière de l'état civil des personnes est une base essentielle de l'ordre social » s'agissant tant des nationaux que des étrangers (...) Dans le cas précis des accompagnants de mineurs malades, l'exigence d'un acte de naissance du ou des parents demandeurs ainsi que celui de l'enfant permet d'établir la filiation entre eux, condition indispensable à la justification du droit au séjour et ultérieurement, au consentement aux soins, au titre desquels est sollicité le titre de séjour ».

Il apparaît ainsi que les documents d'état civil devant être produits par l'étranger sont analysés différemment selon la nature du titre de séjour sollicité. Par exemple, si le bénéficiaire du titre de séjour sollicité est subordonné à l'existence d'une union conjugale ou à des liens de filiation comme dans le cas des parents accompagnants un enfant malade, l'exigence d'un extrait d'acte de naissance avec filiation se justifie.

En ce qui concerne les demandes de titre de séjour formulées par les jeunes majeurs confiés à l'ASE avant leur majorité, cette exigence permet à l'autorité administrative d'être informée de l'identité de la personne qui dépose sa demande de titre de séjour et de s'assurer qu'il s'agit bien de cette même personne que le juge des enfants avait considéré comme mineure pour la confier à l'ASE.

Cette exigence prévue par l'article R.311-2-2 du CESEDA vise donc à lutter contre la fraude à l'identité mais également à limiter les demandes multiples de titres de séjour. En cela, elle poursuit un objectif d'intérêt général auquel le Défenseur des droits ne peut que souscrire.

Par ailleurs, dans le silence des textes réglementaires du CESEDA sur la nature des justificatifs à produire dans le cadre des demandes de titres de séjour, les préfetures doivent permettre aux demandeurs de prouver leur état civil par tout moyen.

Telle est la position, résultant d'une jurisprudence administrative constante, du ministère de l'Intérieur dans le courrier susmentionné adressé au Défenseur des droits.

Or, en l'espèce, le 22 décembre 2016, Monsieur X a produit comme preuve d'état civil et de nationalité divers documents, à savoir :

- Un extrait du registre de transcription de naissance n°3118 en date du 13 octobre 2014 délivré à B..... ;
- Un jugement supplétif tenant lieu d'acte de naissance n°11037 du 3 octobre 2014 ;
- Une attestation d'authenticité de son certificat de nationalité délivrée le 19 décembre 2014 par la cellule de la fraude documentaire ;
- Son passeport ivoirien délivré le 30 mai 2016 par les autorités consulaires ivoiriennes.

Les pièces versées par le réclamant mentionnent la même identité et la même date de naissance.

Par courrier du 15 février 2018, la préfecture indiquait au réclamant que ces documents d'état civil avaient été considérés comme des documents irrecevables au regard de la loi ivoirienne et l'invitait à présenter de nouveaux actes d'état civil conformes.

En réponse, le réclamant produisait un extrait du registre des actes d'état civil, délivré le 8 mai 2018, lequel avait été soumis à l'expertise de la cellule de la fraude documentaire.

Après analyse, la préfecture a considéré que ce nouveau document était également irrecevable et a de ce fait rejeté la demande de titre de séjour de Monsieur X. Elle relevait toutefois qu'il remplissait les conditions de fond pour se voir délivrer un titre de séjour sur le fondement de l'article L.313-15 du CESEDA.

Le Défenseur des droits souhaite formuler plusieurs observations.

D'une part, l'article R.311-2-2 du CESEDA n'implique pas qu'en présence d'un document d'état civil inauthentique, la demande de titre de séjour doive nécessairement être considérée comme frauduleuse. Il appartient en effet toujours à l'autorité préfectorale de caractériser cette fraude, laquelle ne saurait systématiquement se déduire d'un doute sur l'authenticité d'un acte ou d'un avis défavorable de la PAF.

D'autre part, en cas de doute sur un document d'état civil, et comme le prévoit l'article 1^{er} du décret n°2015-1740 du 24 décembre 2015, une 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 à la législation locale des actes d'état civil produits. Cette procédure de vérification est respectueuse des dispositions de l'article 47 du code civil selon lesquelles tout acte de l'état civil fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi.

Sur ce point, la cour administrative d'appel de Bordeaux a estimé qu'un refus de séjour sur le fondement de l'article L.313-15 du CESEDA était entaché d'une erreur de droit dans des circonstances comparables :

« Il est en premier lieu constant que le préfet de la Haute-Garonne n'a pas procédé auprès des autorités guinéennes dans les conditions prévues par les dispositions précitées du code civil et du CESEDA, aux vérifications des documents d'état civil produits par M. AB. constitués à la date de la décision attaquée par un extrait d'acte de naissance légalisé par les autorités guinéennes, et une carte nationale d'identité. Les documents d'état civil produits mentionnent tous deux la date du 20 mai 1997 comme étant celle de la naissance de M. AB. Eu égard à cet ensemble d'éléments, en estimant se trouver dispensé de l'obligation de saisir les autorités étrangères, en vue de la vérification des documents d'état civil produits par M. AB., alors que les documents présentés par l'intéressé ne pouvaient être regardés comme étant manifestement frauduleux, le préfet de la Haute-Garonne a entaché sa décision de refus de séjour d'une erreur de droit alors même qu'il a fait procéder, auprès de la police de l'air et des frontières à des examens techniques le 31 mai et le 1er juin 2016 de la carte nationale d'identité et de l'acte de naissance, examens n'ayant au demeurant pas formellement établi le caractère non authentique des documents produits» (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 16 octobre 2017, n°17BX01549).

Le ministère de l'Intérieur dans la réponse au Défenseur des droits susvisée a précisé à ce sujet que :

« Le préfet peut faire procéder, en cas de doute et avec l'accord du demandeur, à une authentification documentaire en saisissant le consulat de France afin de vérifier que le document présenté a bien été établi selon les règles de forme et de fond prévues par la loi personnelle de l'étranger ou de faire constater son authenticité par l'autorité de délivrance ».

Cette réponse du ministère de l'Intérieur va dans le sens des recommandations formulées par le Défenseur des droits dans son rapport sur les droits fondamentaux des étrangers publié en mai 2016 dans lequel il préconisait que soit demandé par voie de circulaire aux autorités procédant aux vérifications des actes d'état civil de solliciter, chaque fois qu'un doute persistant existe sur l'authenticité de l'acte, une levée d'acte auprès des autorités étrangères compétentes afin que puisse être vérifiée la conformité de l'acte en cause à la législation locale.

En l'espèce, il ne ressort pas de la décision de refus de séjour qu'une telle demande a été adressée par la préfecture *via* la représentation diplomatique française en Côte d'Ivoire ou encore aux autorités consulaires ivoiriennes en France.

En revanche, Monsieur X s'est rendu le 13 décembre 2015 auprès des autorités consulaires ivoiriennes à C pour solliciter la délivrance d'un passeport.

Le 30 janvier 2018, le responsable « enfance famille » du centre départemental d'action sociale a sollicité du bureau de la fraude documentaire une attestation d'authenticité du passeport de Monsieur X.

Ce dernier est également détenteur d'une attestation d'authenticité de son certificat de nationalité délivrée le 19 décembre 2014 par la cellule de la fraude documentaire.

Par ailleurs, le fait que Monsieur X ait obtenu le 30 mai 2016 un passeport ivoirien - dont l'authenticité n'est pas remise en cause par les services préfectoraux – atteste que les autorités nationales ivoiriennes reconnaissent son identité et sa naissance le 3 juin 1998 à B..... (Côte d'Ivoire).

Ce document, ainsi que les mentions qu'il comporte, ne saurait être contesté dès lors qu'il a été délivré par la seule autorité compétente pour établir l'identité de ses ressortissants, sauf à remettre directement en cause un acte de souveraineté de l'État ivoirien.

Dans sa réponse, la préfecture considère quant à elle *« qu'un passeport dont le support est reconnu comme authentique ne peut être regardé comme probant s'il a été établi postérieurement au regard de l'acte de naissance qui a été reconnu falsifié ou irrecevable ».*

Dans des circonstances proches au cas d'espèce, il a ainsi été considéré que :

« La cellule fraude documentaire de la direction interdépartementale de la police aux frontières a estimé que l'acte de naissance produit par M.A. à l'appui de sa demande de titre de séjour était une contrefaçon et que son passeport était certes authentique mais délivré sur la base de cet extrait d'acte de naissance. Toutefois, M.A. produit, pour la première fois en appel, un extrait d'acte de naissance certifié par les autorités

ivoiriennes dont il ressort qu'il est né le 20 décembre 1999. Dans ces conditions, il était bien âgé de 16 ans lorsqu'il a été confié en urgence au service de l'aide sociale à l'enfance par ordonnance du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Toulouse du 4 décembre 2015. Dans ces conditions, et dès lors que le sérieux et l'assiduité de M.A. dans sa scolarité ne sont pas contestés par le préfet, en refusant de lui délivrer un titre de séjour sur le fondement des dispositions du 2° bis de l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le préfet de la Haute-Garonne a commis une erreur manifeste d'appréciation. » (CAA de BORDEAUX, 1^{er} octobre 2019, n°18BX03880).

Comme dans la situation qui a été examinée par la cour administrative d'appel de Bordeaux, Monsieur X, a produit un acte de naissance qui a été reconnu comme falsifié, un passeport dont l'authenticité est avérée et, par la suite, un extrait du registre des actes d'état civil, délivré le 8 mai 2018 soit postérieurement à la délivrance des deux premiers documents.

Ces documents répondaient bien à l'exigence prévue par l'article R.311-2-2 du CESEDA.

En effet, quand bien même le premier acte de naissance serait considéré comme ne respectant pas les formalités imposées par le code civil ivoirien, on ne saurait faire reposer sur Monsieur X, mineur au moment de l'édition de l'acte, les conséquences de certaines défaillances du centre d'état civil de sa commune de naissance.

La prise en compte de cette absence de formalisme pour refuser aujourd'hui au réclamant un titre de séjour paraît d'autant plus excessive que son passeport, établi postérieurement à l'acte de naissance dont la préfecture conteste l'authenticité, vient corroborer les indications qu'il donne sur son identité et sa date de naissance.

Depuis son arrivée en France, Monsieur X a d'ailleurs toujours été considéré comme mineur par l'administration et les différentes autorités judiciaires qui ont eu à le connaître. Pour mémoire, il a d'abord été évalué mineur sous cette identité par le conseil départemental, puis par le juge de enfants.

Cette situation ne paraît pas conforme à la hiérarchie des normes dans la mesure où les conditions procédurales fixées dans la partie réglementaire du CESEDA – au titre desquelles figure la condition de justifier de son état civil – ne sauraient primer sur les conditions de fond du droit au séjour fixées dans la partie législative du même code.

2. Sur la réunion des conditions prévues par l'article L.313-15 du CESEDA

Conformément à l'article L.313-15 du CESEDA, un titre de séjour portant la mention « salarié » ou la mention « travailleur temporaire » peut être délivré à titre exceptionnel et sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire, à l'étranger qui a été confié à l'aide sociale à l'enfance entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans et qui justifie suivre depuis au moins six mois une formation destinée à lui apporter une qualification professionnelle, sous réserve du caractère réel et sérieux du suivi de cette formation, de la nature de ses liens avec sa 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.

Il est vrai que l'article L.313-15 du CESEDA prévoit que cette carte « peut » être délivrée à titre exceptionnel. L'administration conserve ainsi un large pouvoir d'appréciation pour décider d'accorder ou non le titre de séjour, quand bien même le ressortissant étranger remplit toutes les conditions pour l'obtenir. Toutefois, ces demandes doivent toujours être examinées avec bienveillance lorsque ces jeunes étrangers remplissent les conditions d'octroi d'un tel titre et les refus, lorsqu'ils existent, ne doivent pas porter atteinte au droit à la vie privée et familiale des intéressés, ainsi que le précise la circulaire ministérielle du 28 novembre 2012.

En l'espèce, la préfecture a relevé que Monsieur X remplissait les conditions de fond prévues par l'article L.313-15 du CESEDA.

Or, dans des circonstances comparables, il a été considéré que le refus d'accorder un tel titre de séjour pouvait compromettre la concrétisation du projet professionnel de l'intéressé :

« Il ressort des pièces du dossier que M. A. s'est particulièrement investi dans sa scolarité en première année préparatoire au certificat d'aptitude professionnelle dans la spécialité " plomberie et installation thermique ", ce qui lui a permis d'obtenir des résultats très honorables. Il a suivi parallèlement des cours d'apprentissage de la langue française puis de soutien en Français. Il a ainsi réussi, en juin 2017, les épreuves du certificat d'aptitude professionnelle avec M. A. d'une moyenne générale de 15,17/20. Ses professeurs ont souligné son investissement, son sérieux et son assiduité, et ont préconisé qu'il s'oriente vers la préparation d'un baccalauréat professionnel. L'engagement de M. A. a été également souligné par les deux entreprises qui l'ont accueilli en stage, de même que sa ponctualité, l'une de ces entreprises lui ayant proposé de l'accueillir de nouveau pour des stages ultérieurs. Dans ces circonstances particulières, en refusant de faire bénéficier mesure de régularisation, au risque de compromettre la concrétisation d'un projet professionnel à hauteur des aptitudes de ce jeune majeur qui s'est particulièrement investi, le préfet du Nord a commis une erreur manifeste d'appréciation. » (Cour administrative d'appel de Douai, 7 mars 2019, n°18DA01129).

Telle est également la situation de Monsieur X dont le refus de titre de séjour l'empêche aujourd'hui de travailler alors même que son droit au séjour découle justement de son insertion professionnelle.

Cette situation lui est particulièrement préjudiciable dans la mesure où une procédure d'expulsion de son logement est en cours.

En définitive, la préfecture s'est attachée essentiellement à l'examen des actes d'état civil présentés et non pas à l'ensemble de la situation de l'intéressé contrairement à ce que le ministre de l'Intérieur invite à faire dans la circulaire du 28 novembre 2012 (NOR : INT/K/12/29185/C).

Il y est en effet demandé aux préfets de « faire un usage bienveillant des dispositions de l'article L.313-15 » lorsque le mineur satisfait à l'ensemble des conditions posées par la loi et « que la qualité de son parcours de formation est de nature à lui permettre une insertion durable dans la société française ».

3. Sur l'atteinte à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales

Depuis son arrivée sur le territoire français en 2014, Monsieur X a tissé des liens personnels et amicaux de sorte que le refus de titre de séjour est de nature à porter atteinte à sa vie privée et familiale protégée par l'article 8 de la CESDH lequel prévoit :

« il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit [au respect de la vie privée et familiale] que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

Dans la mesure où le refus du préfet de délivrer un titre de séjour à Monsieur X n'apparaît pas strictement nécessaire au regard de l'une des considérations sus-énumérées, l'atteinte portée au droit à une vie privée de l'intéressé n'est pas proportionnée aux buts en vue desquels le refus de séjour est opposé.

C'est ainsi qu'a statué la cour administrative d'appel de Bordeaux - devant laquelle le Défenseur des droits avait présenté des observations dans une décision n°2019-124 - en enjoignant à la préfecture de délivrer un titre de séjour à un jeune majeur (CAA de Bordeaux, 14 novembre 2019, n°19BX00402).

Pour conclure, alors que la préfecture disposait de documents permettant de déterminer que le réclamant était bien âgé de 16 ans lorsqu'il a été confié à l'ASE et dans la mesure où il n'est pas contesté que Monsieur X remplit les conditions de fond prévues par l'article L.313-15 du CESEDA, le Défenseur des droits conclut que celui-ci devrait être mis en possession d'une carte de séjour temporaire « salarié » sur le fondement de l'article L.313-15 du CESEDA ou d'une carte de séjour portant la mention « vie privée et familiale ».

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend porter et souhaite soumettre à l'appréciation de la formation de jugement.

Claire HÉDON