

ADMISSION AU SEJOUR : LES PREUVES

Commission « Immigration Intégration et lutte contre les Discriminations » (IID)

Parti Socialiste, section Chapelle Goutte d'Or, Paris 18

Cette note comporte deux parties. La première expose plusieurs principes généraux qui nous semblent importants pour établir un système de preuves juste et efficace, tandis que la seconde s'attache à trois types de preuves en particulier : les actes d'état civil, la durée de présence sur le territoire et les preuves de vie commune. La conclusion aborde le problème de l'appréciation des preuves.

I. Principes généraux

1. Une information claire sur les éléments à fournir

Demandeurs et guichetiers pâtissent souvent du manque d'information claire sur les pièces à fournir pour compléter le dossier. Cela peut déboucher sur le refus de documents pourtant valables, comme sur le rajout, durant la procédure, de nouvelles pièces. Voilà pourquoi :

- la liste des éléments à fournir (par critère de régularisation) doit être **établie à l'avance et ne saurait évoluer une fois le dossier déposé**. Cela permet d'éviter le rajout au fur et à mesure de nouvelles preuves à apporter. Si les règles changent (nouvelle directive, nouveau décret, nouvelles lois...), les nouvelles dispositions ne sauraient s'appliquer aux dossiers en cours¹. Par ailleurs, la liste doit être la même pour toutes les préfectures ;

- expliciter clairement **l'équivalence de certains documents** (par exemple, pour un enfant né en France, une attestation du tribunal vaut un acte de naissance et vice-versa) ;

- éviter les redondances : par exemple, si deux documents sont jugés équivalents pour valider un critère, l'un d'eux doit suffire ; il faut demander **uniquement les documents nécessaires à l'établissement de la preuve et pas davantage**. Il s'agit d'éviter notamment que des dossiers ne soient refusés parce que les demandeurs n'ont pu fournir certaines pièces, alors celles qu'ils ont apportées suffisent à établir ce qui doit l'être.

Exemple : un demandeur n'a pu faire reconnaître sa qualité de père d'enfant français faute d'avoir pu présenter une carte d'identité française pour sa fille (alors âgée de moins de six mois). Or les actes fournis établissaient que l'enfant et sa mère étaient nées en France, ce qui constitue une preuve suffisante de nationalité.

- clarté et pédagogie : **les règles** (éléments requis, équivalences) **doivent être expliquées de manière claire et précise**, non seulement aux demandeurs, mais également aux fonctionnaires des préfectures, souvent sous-informés. A cet effet, les directives et décrets émanant du ministère doivent éviter, le plus possible, les formulations vagues aux interprétations multiples possibles. Dans le cas d'un doute sur la compréhension d'une règle établie, interroger les supérieurs (ou le ministère) au lieu de trancher soi-même.

2. La preuve par témoignage

Un témoignage, s'il est vérifiable, doit pouvoir servir de preuve : par exemple, le témoignage d'une entreprise pour laquelle le demandeur a travaillé (au noir) comme sous-traitant comme preuve de travail et de présence en France ; les témoignages des proches ou parrains comme preuve de vie commune et de présence en France.

Or, actuellement les attestations ne sont pas acceptées à titre de preuve supplétive. Cela tient en partie au fait qu'en France elles sont délivrées au demandeur et sont donc suspectes a priori de complaisance. Cet inconvénient pourrait être évité si elles étaient demandées directement par l'administration. Le demandeur fournirait les noms et adresses de personnes ayant connaissance des faits à établir et l'administration les contacterait directement par courrier (au moyen de questionnaires

¹ En revanche, l'administration doit pouvoir demander des pièces supplémentaires si, à l'examen, les preuves fournies exigent d'être étayées. Cette possibilité est au bénéfice du demandeur. En son absence, en effet, il faudrait soit allonger démesurément la liste des éléments à fournir lors du dépôt du dossier afin de couvrir tous les cas susceptible de se présenter, soit rejeter toutes les demandes auxquelles il manque un élément de preuve.

standard, ainsi que d'enveloppes timbrées au tarif recommandé avec AR fournies par le demandeur) ; les réponses seraient confidentielles. Des attestations ainsi obtenues seraient nettement plus fiables.

D'ailleurs, les attestations sont acceptées comme mode de preuve :

- dans les procédures de divorce, où le sort des enfants est en jeu ;
- dans les procédures d'adoption simple lorsque l'adopté est majeur, alors que l'enjeu est l'établissement d'un lien de filiation ;
- dans les procès devant le Tribunal Pénal international, où l'accusé est passible de lourdes peines de prison.

3. Supprimer les exigences impossibles ou discriminatoires

Actuellement il **existe des exigences qui s'avèrent impossibles à satisfaire en restant dans le cadre de la légalité**, et / ou qui excluent de fait certaines catégories de demandeurs, et ce, sans raison valable.

Exemple : la liste des documents à fournir en vue de la transcription au registre central de l'état civil d'un acte de mariage célébré en Algérie (laquelle transcription conditionne l'obtention par le conjoint algérien d'un titre de séjour « vie privée et familiale » en qualité de conjoint de Français) comprend entre autres ceci :

« Si le mariage a été célébré après le 31 août 1993, l'un des documents suivants attestant de la présence du conjoint français à la cérémonie :

- la photocopie certifiée conforme de la page du registre où figure l'acte de mariage célébré devant l'officier de l'état civil ou le notaire, comprenant la signature de chacun des époux (document rédigé en langue arabe)

OU

- si le conjoint français est domicilié en France, la photocopie des pages du passeport comportant l'identité, la photographie et, de manière lisible, les dates d'entrée et de sortie du pays pour la période au cours de laquelle le mariage a été célébré ou bien la photocopie lisible des billets d'avion ou de transport maritime utilisés lors du déplacement en Algérie à l'occasion du mariage ;

- ou si le conjoint français est domicilié en Algérie, une photocopie de la carte consulaire en cours de validité délivrée par le poste consulaire en Algérie ou bien la carte de séjour en cours de validité. »²

Il importe de souligner en premier lieu *qu'il est interdit en Algérie de photocopier les registres de l'état civil* et qu'en obtenir une photocopie *et à plus forte raison une photocopie certifiée conforme* est par conséquent rigoureusement impossible.

Ensuite, les documents exigés à titre d'alternative ne peuvent guère être fournis par les binationaux franco-algériens résidant en Algérie au moment de leur mariage, puisqu'ils n'ont pas eu à se déplacer à l'occasion de celui-ci et que, par ailleurs, ils ne sauraient évidemment être titulaires d'une carte de séjour algérienne.

Il importe donc, lors de l'établissement de la liste des preuves, de **prendre en compte les spécificités des pays d'émigration ou de certaines situations, afin d'éviter d'exiger des documents impossibles à obtenir**.

4. Cas douteux

Le doute quant à l'authenticité des documents fournis ou à la véracité des témoignages apportés pose des problèmes délicats, notamment lorsqu'ils proviennent du pays d'origine du demandeur. On pourrait expérimenter dans ce cas la mise en place, pour un an et pour un seul pays, d'une commission indépendante composée de personnes connaissant bien le contexte local, qui serait chargée d'examiner les pièces litigieuses et de donner un avis.

² http://oran.ambafrance-dz.org/IMG/pdf/transcription_mariage.pdf

5. Nécessité d'une certaine souplesse.

L'arbitraire est évidemment à bannir. Toutefois, **il faut accepter, de manière exceptionnelle, la possibilité de s'écarter des règles définies**, car aucun texte ne peut s'appliquer à tous les cas particuliers.

Un écart par rapport aux règles préétablies (acceptation comme preuve de documents non prévus dans la liste, renonciation à une pièce obligatoire mais impossible à obtenir...) doit donc pouvoir être exceptionnellement autorisé. Pour éviter les abus, **cela ne pourra se faire qu'en faveur du demandeur**, et la motivation de l'écart doit figurer explicitement dans le dossier.

6. Contrôle des intervenants

Plusieurs intervenants participent à la constitution d'un dossier : préfecture, personnes agréées pour établir des documents de preuve... Ces personnes peuvent parfois avoir une attitude incorrecte : certains médecins exigent des honoraires exorbitants pour délivrer le certificat médical requis (cas malheureusement fréquent) ; ou bien des fonctionnaires au guichet des préfectures refusent arbitrairement des dossiers.

- dans le cas des personnes agréées (médecins...) : **les abus doivent être dénoncés** (comme on peut le faire pour les médecins refusant les patients couverts par la CMU) **et leurs auteurs sanctionnés**. Le témoignage de demandeurs ou accompagnateurs dénonçant de tels abus doivent déboucher sur une enquête.

- dans le cas des préfectures : **la tenue de statistiques doit permettre de constater des écarts "anormaux" par rapport à la moyenne de la part de fonctionnaires et de préfectures**, lesquels doivent donner lieu à une enquête ou à un audit.

II. Quelques types particuliers de preuves

1. Les actes d'état civil

La validité des actes d'état civil est souvent contestée par l'administration. Notons d'abord que le qualificatif de « faux » est employé, dans le langage administratif, pour désigner des réalités très différentes. Il y a loin d'un acte sciemment modifié dans l'intention de tromper à un acte présentant une erreur de plume, ou tout simplement incomplet. Certes, le terme 'faux' n'a pas en droit administratif la même signification qu'en droit pénal : l'administration ne suggère pas l'intention frauduleuse de l'étranger quand il présente un document dont la forme est illicite, incomplète ou erronée. Ce mot n'en a pas moins une connotation extrêmement négative. Il est d'ailleurs franchement inexact dans le cas d'un acte simplement incomplet, mais dont aucun élément n'est incorrect. Il vaudrait donc mieux parler d'*acte défectueux*.

De nombreux demandeurs sont victimes des imperfections des services d'état civil de leurs pays d'origine.

Dans bien des pays il est très difficile d'obtenir des copies complètes des actes figurant au registre de l'état civil³. Les demandeurs possèdent souvent plusieurs copies, dont chacune présente une lacune différente : l'une omet la date de naissance du père, l'autre le nom de l'officier d'état civil qui a établi l'acte, la troisième la date d'inscription, etc.

Il faudrait alors agir comme le font les tribunaux et compléter ces actes les uns par les autres, du moment qu'ils ne présentent aucune contradiction. Mais cela suppose un examen à tête reposée, qui n'est pas possible aux guichets des préfectures. Les fonctionnaires chargés de l'accueil des

³ En effet, les documents couramment qualifiés d'« actes d'état civil » sont en réalité des copies certifiées des véritables « actes » constatant des naissances, mariages ou décès, lesquels figurent dans les registres de l'état civil.

demandeurs doivent donc se contenter d'accepter les actes qui leur sont présentés, (et en accepter plusieurs le cas échéant), sans qu'il leur revienne de les apprécier.

Dans le cas d'erreurs figurant au registre, qui peuvent entraîner des contradictions apparentes entre différents actes⁴, l'appréciation est plus délicate. Il faut savoir cependant qu'il peut être quasiment impossible aux demandeurs d'en obtenir la correction. Il faut alors pouvoir recourir à des éléments extérieurs (actes notariés, par exemple) pour apprécier la validité des documents présentés.⁵

Enfin **il faut cesser de réclamer des actes récents pour les pays où les mentions marginales n'existent pas**. Un acte de naissance anglais ou américain demeure le même pendant toute la vie de l'intéressé. Exiger un acte récent est donc inutile. **La liste des pays où les mentions marginales existent devrait pouvoir être obtenue et tenue à jour sans difficulté grâce aux représentations diplomatiques françaises.**

2. La durée de présence sur le territoire

L'expérience montre que la principale difficulté consiste à prouver la durée de présence sur le territoire. Les deux points sensibles sont la date d'entrée en France et, à partir de celle-ci, la continuité du séjour.

a) Date d'entrée en France

Lorsque le demandeur est entré en France en provenance d'un autre pays de l'espace Schengen auquel il avait accédé régulièrement (avec un "visa Schengen" justement), l'administration considère que rien ne prouve qu'il est entré pendant la durée de validité du dit visa : dans ce cas, en effet, le passeport n'a pas été tamponné lors de l'entrée en France, puisqu'il n'y a pas de contrôles aux frontières. Or le fait d'être entré irrégulièrement est un très mauvais point.

La solution consisterait à prendre en compte l'entrée sur le territoire européen : du moment que le demandeur y est entré avec un visa Schengen elle est régulière, et c'est la date d'entrée dans *l'espace Schengen* qui serait prise en compte pour déterminer la durée du séjour sur le territoire, du moment que d'autres éléments établissent la présence en France dans l'année qui suit.

b) Continuité du séjour

L'administration exige actuellement (officiellement en tout cas...) un minimum de deux preuves par an (une par semestre), incluant tout document indiquant nom, date et adresse. Or il est souvent très difficile pour un sans-papiers de les obtenir et de les conserver (précarité du logement, périodes de découragement pendant lesquelles la personne ne garde rien...). **Un seul document par an paraît suffisant du moment qu'il s'agit d'un document administratif**. Dans le cas contraire, deux preuves supplétives concordantes devraient être acceptées (voir plus bas, section 4).

Nous proposons par ailleurs que du moment qu'il existe une date d'entrée (attestée notamment par le tampon apposé sur le passeport) **et aucun indice de sortie du territoire, le séjour soit présumé n'avoir pas été interrompu** et donc courir à partir de la date d'entrée.

3. Cas des conjoints de Français : la preuve de la vie commune

Afin de lutter contre les mariages blancs, la durée de vie commune exigée avant la délivrance d'une carte de résident aux conjoints de Français a été allongée à plusieurs reprises et des contrôles attentatoires à la vie privée sont pratiqués (irruption de la police à 6 ou 7 heures du matin, comportant examen des placards, comptage des brosses à dents...).

Il importe d'abord de rappeler que, **si la vie commune est une obligation du mariage, il n'en va pas de même de la cohabitation**⁶. De plus, **si l'absence de cohabitation peut certes faire**

⁴ Par exemple une différence dans l'orthographe du prénom entre l'acte de naissance et l'acte de mariage d'une personne.

⁵ Voir à ce sujet la décision (jointe à ce document) de la Cour Pénale Internationale du 26 février 2009 (ICC-01/04-01/07), p. 15-17.

⁶ La cohabitation est en revanche une obligation dans le cas du PACS.

soupçonner la cessation de la vie commune, la preuve contraire doit être possible, notamment par témoignage (voir § I.2), même si la prudence est de mise dans ce cas.

Le cas suivant illustre l'importance de cette distinction : N., sans papiers, et T., française, sont mariés depuis trois ans. N. est ouvrier en bâtiment en région parisienne, tandis que T., sans profession, habite une HLM dans le Pas-de-Calais avec ses trois enfants issus d'un premier mariage. Le ménage a pour seule ressource les revenus du travail de N., d'autant plus que l'ex-mari de T. ne verse pas la pension alimentaire à laquelle il est astreint. Compte tenu de la situation du logement en région parisienne, T. ne peut abandonner son HLM, mais N. ne trouve pas de travail dans le Pas-de-Calais. Pendant deux ans, il passe donc la semaine en région parisienne où il vit dans 4 m² et rejoint sa femme et ses beaux-enfants chaque week-end. Comme il ne parvient pas à se faire régulariser, la famille décide de se regrouper et s'installe dans une chambre de 9m² près de Paris. Au bout d'un an, un logement social lui est attribué. Quelques semaines après, N. est arrêté à la suite d'un contrôle d'identité et placé en rétention. Le juge administratif rejette le recours contre l'OQTF prononcé par la préfecture au motif que N. et T. ont eu des adresses différentes pendant les deux premières années de leur mariage et que la vie commune n'est donc pas établie. Or, des éléments émanant notamment de l'école des enfants de T., où N. était connu comme beau-père de ceux-ci, permettaient de prouver l'existence d'une vie de couple d'une durée de trois ans.

Conclusion : preuves et critères

On ne peut séparer la question des preuves de la formulation des critères. Lorsque ceux-ci sont exprimés de façon vague et générale, il est toujours possible de décréter qu'il n'y est pas satisfait.

Exemple : Une femme présente depuis huit ans en France, dont le mari avait une carte de résident, mère de quatre enfants dont deux nés en France et tous scolarisés en France, s'est vu opposer un refus de "regroupement familial sur place" (autrement dit, il lui était enjoint de retourner dans son pays d'origine pour demander un regroupement familial qu'elle aurait pu attendre des années, alors même que toutes les conditions de ressources et de logement étaient réunies) sous prétexte que "l'ancienneté et la stabilité de ses liens familiaux en France n'étaient pas établies". En l'occurrence aucune des preuves fournies n'était contestée, mais la préfecture les a décrétées insuffisantes pour établir le critère d'ancienneté et de stabilité des liens familiaux. L'intéressée a introduit un recours devant le tribunal administratif qui lui a donné gain de cause, moyennant un délai supplémentaire d'un an, des frais d'avocat et l'engorgement bien connu de cette juridiction.

Pour éviter cette situation, il aurait fallu que soit précisé ce qui est nécessaire et suffisant pour établir l'ancienneté et la stabilité des liens familiaux d'un demandeur en France. L'exercice pourra être répété pour d'autres critères. Sans cela, l'arbitraire que le gouvernement s'est engagé à bannir ne saurait être évité.