
Décision du Défenseur des droits n°2017-265

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 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 septembre 1950 et son protocole additionnel n°4 ;

Vu la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés ;

Vu la Convention de New-York du 26 janvier 1990 relative aux droits de l'enfant ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Saisi de plusieurs réclamations concernant les délais de traitement de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) dans la délivrance des actes d'état civil et après avoir interrogé son Directeur général,

Prend acte du contexte particulier invoqué par le Directeur général de l'OFPRA pour expliquer la durée d'instruction des dossiers, ainsi que du dispositif mis en place visant à en réduire les délais à deux mois d'ici la fin de l'année 2017,

Décide, dès lors que l'absence d'acte d'état civil est susceptible de porter une atteinte excessive au droit fondamental à une vie privée, sociale et familiale et à la liberté de circulation des demandeurs, de recommander à l'OFPRA de veiller, avec le concours du ministère de l'Intérieur, son ministère de tutelle, à ce que ses services soient dotés des moyens matériels et humains adaptés pour assurer le traitement des dossiers dont il est destinataire dans ce délai.

Jacques TOUBON

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

EXPOSE DES FAITS

Le Défenseur des droits a été saisi de plusieurs réclamations de personnes bénéficiaires du statut de réfugié en attente de la délivrance de leurs actes de naissance ou de mariage, ou de leur livret de famille depuis plusieurs mois.

Ils invoquent les difficultés qu'ils rencontrent dans leurs démarches administratives quotidiennes (demande de logement, recherche d'emploi, etc.).

Le délai actuel d'édition de documents d'état civil par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) serait de 12 mois.

L'INSTRUCTION MENEES PAR LE DEFENSEUR DES DROITS

Par un courrier du 25 avril 2017, le Défenseur des droits a adressé au Directeur général de l'OFPRA une note récapitulative pour lui indiquer que la durée anormalement longue des délais de délivrance d'acte d'état civil est susceptible de porter une atteinte excessive au droit fondamental à une vie privée, sociale et familiale et à la liberté de circulation des demandeurs.

Par un courrier du 1^{er} juin 2017, le Directeur général de l'OFPRA a bien voulu faire part de ses observations sur cette problématique, tant sur le contexte particulier qui explique la longueur de l'instruction des dossiers, que sur le dispositif mis en place pour en réduire la durée.

Ainsi, en premier lieu, il a fait état de l'augmentation de la charge de travail qu'a connu son administration ces dernières années. En effet, le nombre des demandes d'asile s'est amplifié et le taux d'admission à la protection internationale a sensiblement progressé, pour atteindre un record historique en 2016.

Il a également relevé que la loi n°2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile avait élargi la compétence de l'OFPRA en matière de délivrance des documents d'état civil à l'ensemble des bénéficiaires de la protection subsidiaire, augmentant d'autant la charge de travail de son administration.

Il a ajouté que la compétence de l'OFPRA pour délivrer les actes d'état civil pour des événements survenus avant l'arrivée en France, s'étend également à la mise à jour de l'ensemble de ces documents par l'apposition d'une mention portée en marge de l'état civil, ce qui rajoute au travail de ses agents.

Par ailleurs, le Directeur général de l'OFPRA a précisé qu'avant 2015, les efforts de recrutement de l'Institution avaient porté sur les seuls effectifs dédiés au traitement des demandes d'asile, mais que depuis cette date, des moyens humains et financiers avaient été déployés pour l'établissement des actes d'état civil, et ce dans l'objectif annoncé de réduire à deux mois la durée de reconstitution de l'état civil d'ici à la fin de l'année 2017.

Un service en ligne aurait également été mis en place sur le site de l'Office pour les demandes de copies d'actes ou les modifications d'adresse, afin de limiter les déplacements sur place des administrés.

Une stratégie de priorisation aurait également été décidée afin d'accélérer le traitement des dossiers des personnes les plus vulnérables ou pour lesquelles un besoin manifeste de protection a été identifié afin que leur état civil soit fixé en priorité après l'obtention de leur protection, pour permettre en particulier l'ouverture rapide des droits sociaux.

Le Directeur général de l'OFPPRA a enfin assuré de sa volonté de poursuivre les efforts engagés, notamment dans la réorganisation et l'amélioration de l'accès à son établissement par les usagers.

En rappelant que la délivrance des actes d'état civil participe à l'intégration des personnes protégées, le Défenseur des droits souhaite, une fois rappelé le cadre juridique applicable à la délivrance des actes d'état civil par l'OFPPRA, prendre acte du dispositif mis en place pour réduire les délais de traitement des dossiers.

LE CADRE JURIDIQUE

1. Des obligations positives mises à la charge des Etats

1.1. Les obligations spécifiques à l'état civil des réfugiés à la charge des Etats

Les articles 25 et 27 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. La Convention de Genève a été signée par la France le 11 septembre 1952 et ratifiée le 23 juin 1954. Il résulte de son article 25 que « *lorsque l'exercice d'un droit par un réfugié nécessiterait normalement le concours d'autorités étrangères auxquelles il ne peut recourir, les Etats contractants sur le territoire desquels il réside veilleront à ce que ce concours lui soit fourni soit par leurs propres autorités, soit par une autorité internationale. Là où les autorités visées au paragraphe 1 délivreront ou feront délivrer, sous leur contrôle, aux réfugiés, les documents ou certificats qui normalement seraient délivrés à un étranger par ses autorités nationales ou par leur intermédiaire. Les documents ou certificats ainsi délivrés remplaceront les actes officiels délivrés à des étrangers par leurs autorités nationales ou par leur intermédiaire, et feront foi jusqu'à preuve du contraire* ».

En application de l'article 27 de la Convention susvisée, les Etats contractants doivent délivrer des pièces d'identité à tout réfugié se trouvant sur leur territoire et qui ne possède pas un titre de voyage valable.

L'article 8 2° de la Convention de New York du 26 janvier 1990 relative aux droits de l'enfant. La Convention de New York prévoit que « *si un enfant est illégalement privé des éléments constitutifs de son identité ou de certains d'entre eux, les États parties doivent lui accorder une assistance et une protection appropriées, pour que son identité soit rétablie aussi rapidement que possible* ». La cour de cassation a jugé que cette disposition était d'applicabilité directe (Civ. 1ère, 6 janvier 2010, n°08-18871).

Une dérogation au principe du code civil français en vertu duquel le statut personnel est défini par la loi nationale. En application de l'article 12 1° de la Convention de Genève

susvisée, « *le statut personnel de tout réfugié sera régi par la loi du pays de son domicile ou, à défaut de domicile, par la loi du pays de sa résidence* ».

1.2. La nécessaire mise en œuvre de la compétence exclusive accordée par la loi à l'OFPPRA pour la délivrance des actes d'état civil des personnes réfugiées, et bénéficiaires de la protection subsidiaire

L'article L 721-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). En application de cet article, « *l'office est habilité à délivrer, après enquête s'il y a lieu, aux réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire les pièces nécessaires pour leur permettre soit d'exécuter les divers actes de la vie civile, soit de faire appliquer les dispositions de la législation interne ou des accords internationaux qui intéressent leur protection, notamment les pièces tenant lieu d'actes d'état civil. Le directeur général de l'office authentifie les actes et documents qui lui sont soumis. Les actes et documents qu'il établit ont la valeur d'actes authentiques. Ces diverses pièces suppléent à l'absence d'actes et de documents délivrés dans le pays d'origine* ».

Un rôle déterminant accordé à l'OFPPRA. La mission de l'OFPPRA est déterminante au regard de la situation exceptionnelle dans laquelle sont placées les personnes protégées (réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire), lesquelles, par définition, ont souvent dû rompre tout lien avec les autorités de leur pays de nationalité.

2. L'obtention d'actes d'état civil dans un délai raisonnable : une condition d'un exercice effectif des droits

La présentation et donc la possession de documents d'état civil est souvent indispensable pour entreprendre des démarches auprès des administrations ou des organismes privés. Elle conditionne donc l'effectivité des droits reconnus et protégés par les normes constitutionnelles, internationales et nationales.

2.1. La possession de document d'état civil : une exigence d'ordre public

Compte tenu de l'importance que revêt l'état civil pour son titulaire, à titre personnel et dans son rapport avec les tiers, la jurisprudence reconnaît à la possession de documents d'état civil un intérêt d'ordre public. La Cour d'appel de Paris a jugé qu'un intérêt d'ordre public s'attache à ce que toute personne vivant habituellement en France, même si elle est née à l'étranger et possède une nationalité étrangère, soit pourvue d'un état civil (CA Paris, 24 février 1977, D.S. 1978, 168 ; CA Paris, 2 avril 1998 D. I.R. 137, R.T.D.C. 1998 651).

De même, un intérêt d'ordre public s'attache à ce que toute personne vivant habituellement en France soit pourvue d'un état civil et puisse justifier de l'identité sous laquelle elle est connue de son entourage et par l'autorité publique par la production d'un document attestant son nom, son prénom et ses date et lieu de naissance. (TGI Paris, 18 janvier 2006, n° 04/10188).

2.2. Un délai anormalement long pour obtenir la délivrance d'un acte d'état civil porte nécessairement atteinte à l'exercice de droits de son titulaire

Les personnes dépourvues d'état civil peuvent être empêchées d'entreprendre certaines démarches, auprès d'organismes privés (ouverture de compte bancaire, accès au crédit, location d'un logement, recherche d'emploi, etc.), et d'administrations (sécurité sociale, prestations sociales, demande de logement, etc.).

L'atteinte à la vie privée, sociale et familiale. En application de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Conv. EDH), le défaut de délivrance d'un acte d'état civil est susceptible de porter une atteinte à la vie privée, sociale et familiale au sens de cet article. Selon une jurisprudence constante, la Cour Européenne des droits de l'homme (Cour EDH) a considéré que la problématique de l'état civil tombait dans le champ d'application de l'article 8 de la Conv. EDH, dans ses volets « vie privée », « vie sociale » et / ou « vie familiale », selon l'incidence des problématiques soulevées pour les requérants¹.

L'atteinte à la liberté de circulation. L'absence d'acte d'état civil implique, *de facto*, une restriction à la liberté de circulation de la personne qui est en dépourvue, laquelle est pourtant susceptible de faire l'objet d'un contrôle ou d'une vérification d'identité, dans le cadre des dispositions des articles 78-1 et suivants du code de procédure pénale.

En application de l'article 26 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, il est prévu que « *tout Etat contractant accordera aux réfugiés se trouvant régulièrement sur son territoire le droit d'y choisir leur lieu de résidence et d'y circuler librement sous les réserves instituées par la réglementation applicable aux étrangers en général dans les mêmes circonstances* ».

En application de l'article 2 du protocole n°4 à la Conv. EDH, il est prévu que « *quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence* ».

En conséquence, au vu de ce qui précède, le Défenseur des droits :

- Considère que la possession de documents d'identité conditionne la pleine effectivité des droits attachés au statut des personnes réfugiées et bénéficiaires de la protection subsidiaire ;
- Estime que la durée anormalement longue des délais de délivrance des actes d'état civil par l'OFPPRA est, par conséquent, susceptible de caractériser une défaillance du service public au sens de l'article 4 1° de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 ;
- Considère que ces délais sont susceptibles de porter une atteinte excessive au droit fondamental à une vie privée, sociale et familiale et à la liberté de circulation des demandeurs ;
- Prend acte du contexte particulier expliquant la durée d'instruction des dossiers par l'OFPPRA, ainsi que du dispositif mis en place visant à en réduire les délais à deux mois d'ici la fin de l'année 2017 ;
- Recommande à l'OFPPRA de veiller, avec le concours du ministère de l'Intérieur, son ministère de tutelle, à ce que ses services soient dotés des moyens matériels et humains adaptés pour assurer le traitement des dossiers dont il est destinataire dans ce délai.

Jacques TOUBON