

Paris, le 21 décembre 2018

Décision du Défenseur des droits n°2018-283

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 européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, notamment ses article 8 et 14 ;

Saisi par Monsieur X d'une réclamation relative au refus de visa de long séjour au bénéfice de sa partenaire pacsée opposé par les autorités consulaires françaises à Yaoundé (Cameroun) ;

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.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

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, ressortissant français, relative au refus de visa de long séjour en qualité de partenaire pacsée d'un ressortissant français que les autorités consulaires françaises à Yaoundé (Cameroun) ont opposé à sa compagne, Madame Y.

1. Rappel des faits et de la procédure

Madame Y, née le 3 novembre 1970, est entrée irrégulièrement sur le territoire français au mois de décembre 2013 afin de rejoindre sa sœur qui réside à W depuis l'année 2005 sous couvert d'un titre de séjour portant la mention « vie privée et familiale ».

La réclamante a rencontré Monsieur X au début de l'année 2015 et le couple a décidé d'emménager ensemble en mars de la même année.

Le 25 janvier 2016, ils ont conclu un pacte civil de solidarité (Pacs) et le 26 septembre suivant, Madame Y a sollicité un titre de séjour sur le fondement de l'article L.313-11 7° du code de l'entrée et du séjour des étrangers (CESEDA) lequel prévoit que doivent être pris en compte pour la délivrance d'un titre de séjour portant la mention « vie privée et familiale » la réalité, l'ancienneté et la stabilité des liens personnels et familiaux en France.

A ce titre, l'article 12 de la loi n°99-944 du 15 novembre 1999 dispose que :

« la conclusion d'un pacte civil de solidarité constitue l'un des éléments d'appréciation des liens personnels en France au sens du 7° [de l'article L.313-11 du CESEDA], pour l'obtention d'un titre de séjour ».

C'est ainsi que la circulaire du 30 octobre 2004 relative aux conditions d'examen d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière (NOR : INTD0400134C), qui envisage la situation des étrangers signataires d'un Pacs, précise qu'il incombe aux intéressés :

« de justifier de la réalité et de la stabilité de leurs liens sur le territoire français compte tenu notamment de l'effectivité et de l'ancienneté de leur vie commune en France, qui n'est jamais présumée, au regard des liens conservés dans le pays d'origine ».

Cette circulaire précise que la situation des ressortissants étrangers signataires d'un Pacs, compte tenu de la spécificité de cet engagement, doit être distinguée de la simple relation de concubinage et qu'elle doit conduire les services préfectoraux à considérer comme satisfaite la condition de stabilité des liens en France dès lors que les intéressés justifient d'une durée de vie commune en France égale à un an.

Au titre du critère de la stabilité des liens, la préfecture doit également vérifier que le partenaire du demandeur dispose d'une « *situation administrative stable* » sur le territoire, c'est-à-dire qu'il réside en France sous couvert d'une carte de séjour en cours de validité, possède la nationalité française ou encore dispose d'un droit au séjour en qualité de citoyen de l'Union européenne.

Toutefois, en dépit de la nationalité française de son compagnon, de la signature du Pacs et de leur vie commune de plus d'une année, la préfecture a refusé de faire droit à la demande de titre de séjour de Madame Y au motif qu'elle ne remplissait pas les conditions fixées par l'article L.313-11 7° du CESEDA.

Selon la préfecture, la réclamante ne justifiait en effet ni d'une ancienneté de séjour en France, ni de la perte de ses attaches familiales dans son pays d'origine où elle a vécu jusqu'à l'âge de 43 ans, ni d'une communauté de vie suffisamment stable et ancienne avec Monsieur X.

Ce refus de séjour a été contesté par le couple devant le tribunal administratif de W qui, par décision du 17 janvier 2017, a rejeté la requête.

Madame Y a été éloignée vers son pays d'origine, le Cameroun.

Monsieur X a dès lors rejoint sa compagne afin qu'ils se présentent ensemble aux autorités consulaires françaises à Yaoundé et qu'elle sollicite la délivrance d'un visa d'établissement en qualité de partenaire pacsée d'un ressortissant français.

Un visa pour un tel motif n'existant pas, Madame Y a été invitée par les autorités consulaires à solliciter un visa « visiteur » soumis notamment à une condition de ressources.

Le 21 juin 2017, les autorités consulaires lui ont opposé un refus au motif que :

« Madame Y n'avait pas fourni la preuve qu'elle disposait de ressources suffisantes en France pour couvrir les frais de toute nature durant son séjour, qu'il existait un risque de détournement de l'objet du visa à des fins de maintien illégal en France et que les informations communiquées pour justifier les conditions de séjour sont incomplètes et ne sont pas fiables ».

Le 21 août 2017, Madame Y a exercé un recours devant la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France (CRRV). Analysant le silence gardé par la commission comme un rejet implicite, le couple a formé un recours contre cette décision devant le tribunal administratif de Z, qui à ce jour, n'a pas fixé de date d'audience.

C'est dans ces circonstances que Monsieur X a sollicité l'intervention du Défenseur des droits.

2. Instruction menée par les services du Défenseur des droits

Par courrier du 29 mai 2018, les services du Défenseur des droits ont sollicité de la Sous-direction des visas qu'elle réexamine la demande de visa de long séjour présentée par Madame Y en sa qualité de partenaire pacsée d'un ressortissant français au motif que ce refus portait atteinte à la vie privée et familiale des intéressés.

Par courrier du 15 juin 2018, la Sous-direction des visas a mentionné aux services du Défenseur des droits qu'après un réexamen attentif du dossier, il n'avait pas été possible de lever le refus de visa :

« Dans le cadre de cette instruction, les services consulaires ont, conformément aux dispositions de l'article L.111-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), fait procéder aux vérifications d'usage auprès des autorités locales compétentes des documents d'état civil produits. Il est apparu lors de ces vérifications que la souche de l'acte de naissance de l'intéressée correspondait à une autre personne et que l'acte de naissance n'était donc pas authentique. Dès lors, l'autorité consulaire à Yaoundé a considéré que les informations communiquées pour justifier les conditions du séjour n'étaient pas fiables et n'a donc pas pu faire droit à la demande de Madame Y. Je tiens à vous indiquer que cette circonstance est à elle seule, indépendamment du type de visa sollicité, de nature à justifier le refus d'une demande. En outre, il ne ressort pas des pièces du dossier que Madame Y dispose des ressources suffisantes pour couvrir les frais afférents à son séjour en France. »

3. Discussion juridique

Alors que les conditions inhérentes à la délivrance d'un visa de long séjour « visiteur » ne semblent pas applicables en l'espèce par les autorités consulaires (I), ces dernières semblent en outre ne pas avoir pris en compte la situation personnelle du couple et avoir ainsi porté atteinte à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (II). Enfin, il n'est pas établi qu'une erreur sur la souche de l'acte de naissance de la réclamante fasse obstacle à la délivrance d'un tel visa de long séjour (III).

- Sur la délivrance du visa de long séjour « visiteur » aux partenaires pacsés de Français

Dans la mesure où il n'existe pas de visa de long séjour spécifique aux partenaires de Français, comme il en existe pour les conjoints de Français, les personnes étrangères sont invitées par les autorités consulaires à solliciter un visa de long séjour valant titre de séjour mention « visiteur ».

Or, le Défenseur des droits considère que ce visa n'est pas adapté à la situation des partenaires de nationalité étrangère puisque sa délivrance implique de remplir les conditions de ressources et de logement, d'une part, et de s'engager à n'exercer aucune activité professionnelle en France, d'autre part. En outre, les demandeurs d'un tel visa doivent démontrer qu'ils ne vont pas se maintenir en France après la durée de validité du visa alors qu'au contraire, les partenaires étrangers de Français ont vocation à s'installer durablement en France.

En tout état de cause, la mise en place de telles conditions de ressources et de logement semble créer une discrimination fondée sur la nationalité compte tenu des conditions plus souples mises en place pour le partenaire pacsé d'un ressortissant européen.

Les partenaires pacsés d'un ressortissant européen se voient en effet appliquer les dispositions des articles R.121-2-1 et R.121-4-1 du CESEDA lesquelles prévoient que s'ils attestent de liens privés et familiaux durables, autres que matrimoniaux, avec un ressortissant de l'Union européenne, l'autorité consulaire peut leur délivrer gratuitement, dans les meilleurs

délais et dans le cadre d'une procédure accélérée, le visa requis sur justification de leur lien familial.

Dès lors, il apparaît que la procédure dédiée au partenaire étranger d'un ressortissant européen ayant exercé sa liberté de circulation est bien plus favorable que celle réservée au partenaire étranger d'un ressortissant français.

En conséquence, le Défenseur des droits peut alors relever l'existence d'une discrimination à rebours fondée sur la nationalité et prohibée par les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Une telle analyse avait déjà été menée par le Défenseur des droits dans une décision n°2014-071 concernant les conjoints étrangers de Français, bénéficiant de conditions de séjour moins favorables que les conjoints étrangers de ressortissants européens.

En conséquence, l'existence d'une telle différence de traitement devrait conduire les autorités consulaires à ne pas appliquer les conditions spécifiques des visas de long séjour « visiteur » au partenaire étranger d'un ressortissant français souhaitant s'installer durablement en France avec son compagnon mais plutôt les conditions proches de celles vérifiées lors d'une demande de visa de long séjour « conjoint de Français » étant donné que la finalité du visa est la même.

A défaut d'une telle application, un tel refus a porté atteinte à la vie privée et familiale des demandeurs.

- ***Sur l'atteinte à la vie privée et familiale des demandeurs***

Lorsque les critères de stabilité et de réalité des liens sont réunis, la juridiction administrative sera amenée à sanctionner des refus de titres de séjour formulés en qualité de partenaire de pacsé en considérant qu'une atteinte est portée à la vie privée et familiale des intéressés.

C'est ainsi que le Conseil d'État a considéré que le refus de délivrance d'un titre de séjour et l'arrêté de reconduite à la frontière opposés en 2001 à un ressortissant étranger qui a débuté une relation avec un ressortissant français dès son entrée sur le territoire en 1998 et avec qui il est pacsé depuis 2000, porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée de l'intéressé (CE, 9 février 2004, n°243514).

La même solution a été retenue pour un ressortissant algérien entré en France en 1999 et qui vit depuis cette date avec son ami de nationalité française, avec qui il a conclu un Pacs en juillet 2002 (TA Z, 30 nov. 2004, n° 034628)

Le tribunal administratif de Toulouse a quant à lui annulé une décision préfectorale de refus de titre, estimant qu'elle aurait des conséquences manifestement excessives sur la vie privée de l'intéressé : l'étranger était arrivé en France en octobre 1997, menait avec son partenaire « *une vie de couple stable et notoire* » dans la mesure où, d'une part, ce dernier l'hébergeait et subvenait à ses besoins, et, d'autre part, le couple avait conclu un Pacs en décembre 1999 (TA Toulouse, 10 juill. 2000, n° 00/2410).

En l'espèce, il semble qu'un raisonnement comparable aurait dû conduire les autorités préfectorales à délivrer un titre de séjour sur le fondement de l'article L.313-11 7° à Madame Y.

Monsieur X et Madame Y vivaient en effet ensemble avant l'éloignement de cette dernière, mènent une vie de couple stable depuis maintenant trois ans et sont pacsés depuis deux ans. La condition de vie commune semble donc bien remplie.

A cet égard, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a différencié la communauté de vie - qui pouvait être interrompue par une séparation géographique - et la communauté de sentiments en considérant que :

« si la vie commune du couple a été interrompue pendant 8 mois (...) en raison du retour de Madame Y au Japon pour veiller sur sa mère malade, il apparaît que la communauté de sentiments n'a été nullement interrompue, le couple correspondant très régulièrement par Skype. » (TA Cergy-Pontoise, 2 juillet 2015, n° 1411005).

Le tribunal fait donc de l'existence d'une communauté de sentiments le critère essentiel de la demande de titre de séjour « vie privée et familiale » d'un ressortissant étranger pacsé à un Français.

En l'espèce, la communauté de sentiments semble bien établie.

Tout comme la préfecture, les autorités consulaires sont tenues de vérifier la réalité et l'intensité des liens entre les partenaires. C'est ainsi que celles-ci demandent généralement aux étrangers qui sollicitent ce visa d'apporter des preuves du projet de communauté de vie du couple et des preuves du maintien de la relation à distance, en complément de la convention du Pacs.

La jurisprudence relative aux demandes de visa de long séjour « partenaires de pacsés » est certes moins abondante que celle applicable aux demandes de titre de séjour sur ce fondement. Toutefois, à la lecture de la décision du Conseil d'Etat du 27 mai 2010, il semblerait que le même contrôle soit effectué sur l'atteinte à la vie privée et familiale et surtout qu'aucune condition de ressources ou de logement ne soient imposée aux étrangers qui sollicitent un visa afin de rejoindre leur partenaire pacsé.

C'est ainsi que le Conseil d'État a considéré :

« qu'il incombe à l'administration de suivre, pour respecter, lors de la délivrance des visas d'entrée en France, les exigences du droit au respect de la vie privée et familiale, des règles similaires au regard, d'une part, des conjoints, d'autre part, des personnes liées par un pacte civil de solidarité ; que, pour la célébration d'un mariage ou l'enregistrement d'un pacte civil de solidarité, le visa approprié est, en principe, un visa de court séjour ; qu'un visa de long séjour peut être demandé, au titre de la vie privée et familiale, tant par le conjoint d'un ressortissant français que par le partenaire lié à un ressortissant français par un pacte civil de solidarité qui souhaite s'établir en France pour y vivre avec ce dernier ; qu'il résulte de l'instruction que M. A entretient avec M.

B une relation régulière qui a commencé à la fin de 2007; qu'il a effectué depuis lors quatre voyages en Côte d'Ivoire pour y séjourner auprès de ce dernier ; que les éléments produits au dossier et confirmés lors de l'audience publique témoignent de la grande régularité de leurs relations ; que M. A justifie d'envois d'argent à M. B ; que les intéressés ont accompli l'ensemble des démarches nécessaires à la conclusion en France d'un pacte civil de solidarité » (Conseil d'État, 27 mai 2010, n°338507).

Au vu de la jurisprudence exposée ci-dessus, il appartient aux autorités consulaires de justifier que la décision de refus de visa opposée à des partenaires pacsés ne porte pas atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale du couple. Elles exercent ce contrôle au regard des éléments factuels attestant des liens unissant ce couple.

Dans le cas d'espèce, plusieurs éléments sont rapportés.

En premier lieu, il semblerait qu'il existe de nombreuses preuves du maintien d'échanges réguliers et constants entre les époux. Le réclamant et sa compagne s'appellent en effet quotidiennement *via* l'application Whatsapp qui leur permet également de se voir. Par ailleurs, Monsieur X s'est rendu au Cameroun afin de rendre visite à sa compagne du 6 mai 2017 au 29 mai 2017. Son état de santé l'empêche actuellement de se déplacer, mais il projette de s'y rendre de nouveau dès qu'il sera rétabli.

Il atteste également lui envoyer régulièrement des sommes d'argent par mandat cash. D'après les éléments portés à la connaissance du Défenseur des droits, douze transferts d'argent ont été effectués depuis l'éloignement de Madame Y du territoire français. A cet égard, il convient de relever que le couple dispose bien de ressources suffisantes contrairement à ce que semble constater la Sous-direction des visas.

Monsieur X, ancien major de gendarmerie, dispose de revenus tout à fait confortables, comme le démontrent les pièces produites à l'appui de sa demande de visa mais également dans le cadre du recours déposé par son conseil devant votre juridiction. Il ressort également de ces pièces que Madame Y justifie d'un compte bancaire présentant un solde de plus de 20 000 euros ne pouvant que caractériser des revenus certains.

Les pièces précitées sont d'autant plus fiables, qu'elles proviennent d'une banque française, de la CPAM, d'ENGIE ou encore de l'administration fiscale.

En second lieu, Monsieur X et Madame Y ont bien des projets de vie commune.

Avant son éloignement vers le Cameroun, le couple vivait ensemble. L'ancienneté de leur vie commune est étayée par de nombreuses attestations de la famille de Monsieur X, mais également d'amis du couple ou encore du gardien de l'immeuble, du médecin traitant de Monsieur X et du pasteur du lieu de culte qu'ils fréquentaient ensemble tous les dimanches. Le contrat EDF du logement du couple situé à Fleury-Les- Aubrais est par ailleurs établi à leurs deux noms depuis le 5 juillet 2016. Ils sont aussi titulaires d'un compte bancaire commun depuis le 8 juillet 2016.

En dernier lieu, l'essentiel des attaches privées et familiales de Madame Y se trouve sur le territoire français.

Ainsi qu'il a été mentionné précédemment, la sœur de Madame Y réside sur le territoire français sous couvert d'un titre de séjour portant la mention « vie privée et familiale », tout comme ses deux frères et son fils unique.

Madame Y et son fils, Monsieur A, âgé de 19 ans, ont pu se retrouver en décembre 2016 après 8 années de séparation. Ce dernier, subissant de nombreuses maltraitances de la part de la famille de son père, s'était enfuit du domicile familial au Cameroun pour rejoindre sa mère en France. À l'issue de ces retrouvailles, les réclamants ont aménagé une chambre pour A au sein de leur domicile afin qu'il puisse venir quand il le souhaite. Ils ont ainsi reconstitué une cellule familiale.

Dans ces circonstances, le refus de visa opposé à Madame Y semble porter une atteinte excessive au droit au respect de la vie privée et familiale des réclamants, protégé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Cette atteinte est d'autant plus importante qu'il semblerait qu'aucun examen attentif de la situation personnelle de la réclamante n'ait été effectué par les autorités consulaires. Ces dernières ne font pas état ni dans le refus opposé à la réclamante, ni dans la correspondance échangée avec le Défenseur des droits, de sa relation stable et durable avec un ressortissant français.

- Sur le motif tiré de l'absence d'authenticité de l'acte de naissance versé au dossier

Lors de l'instruction de cette réclamation, il est apparu au Défenseur des droits que cette demande de visa « visiteur » avait été refusée au motif que la souche de l'acte de naissance de l'intéressée correspondait à une autre personne et que l'acte de naissance n'était donc pas authentique.

Toutefois, lorsque l'on consulte la liste des pièces justificatives à fournir aux autorités consulaires, aucune présentation d'acte d'état civil n'est exigée pour les demandeurs d'un visa de long séjour « visiteur » (voir en ce sens la liste présente sur le site internet officiel France-visa). Cette demande de pièces relatives à son état civil apparaît en conséquence superfétatoire.

En tout état de cause, quand bien même la réclamante aurait eu à justifier de son état civil, le seul fait que la souche de son acte de naissance corresponde à une autre personne ne suffit pas à établir la fraude.

En effet, il n'y a jamais eu un quelconque doute sur l'identité ou l'état civil de la réclamante. Cette dernière a fourni aux autorités consulaires des éléments probants venant corroborer son identité (acte de naissance, passeport, attestation de Pacs...) et elle avait déjà eu l'occasion de fournir ledit acte de naissance lors de la conclusion de son Pacs en France avec Monsieur X.

C'est dans ce cadre que Madame Y a découvert l'existence de cette inadéquation entre l'acte de naissance et la souche lors de la correspondance du 15 juin 2018 transmise par la Sous-direction des visas aux services du Défenseur des droits. Elle s'est alors présentée à la mairie

de Yaoundé pour obtenir des éclaircissements sur l'établissement de son acte de naissance. Après de longues et minutieuses recherches, l'employée de la mairie a été dans l'incapacité de lui présenter la souche de son acte de naissance.

Elle s'est alors rapprochée du maire du troisième arrondissement de Yaoundé lequel l'informait qu'à défaut de pouvoir retrouver la souche de son acte de naissance, elle pouvait adresser une requête au tribunal de première instance visant à l'établissement d'un jugement supplétif faisant état de ce que la souche de l'acte initial n'existait pas.

Par ailleurs, il convient de relever que l'existence d'inadéquations entre les souches et actes de naissance est plutôt fréquente au Cameroun tels en témoignent d'autres dossiers instruits par le Défenseur des droits ou encore la jurisprudence de la cour administrative d'appel de Z qui par exemple a considéré dans des circonstances comparables :

« qu'à l'appui de sa demande de visa, Mme E...a initialement produit un acte de naissance n° 187/89 dont une levée d'acte a révélé que la souche correspondait à l'acte de naissance d'un tiers ; qu'a ensuite été produit un jugement supplétif n° 197/C rendu par le tribunal de premier degré de Bafoussam le 27 mars 2014, sur la base duquel a été dressé un nouvel acte de naissance n° 195/2014 ; que ce jugement fait état de ce que la souche de l'acte initial n'existe pas, ce qui peut être considéré comme exact, dès lors que la souche correspondante est celle de l'acte de naissance d'un tiers ; qu'une attestation de non-existence de souche datée du 10 mars 2014 a d'ailleurs été versée au dossier ; que contrairement à ce que soutient le ministre de l'intérieur, ce jugement ne constate pas la nullité de l'acte de naissance d'un tiers, mais indique que l'acte de naissance de Mme E...est nul ; qu'est également produit un certificat d'authenticité de la souche du nouvel acte établi pour cette dernière sur la base du jugement supplétif en cause ; que, dans ces conditions, c'est à bon droit que le tribunal administratif de Z a jugé que les actes d'état civil produits permettaient d'établir l'identité de l'épouse de M.C... » (Cour administrative d'appel de Nantes, 10 juillet 2017, n° 17NT00105).

Quelle que soit l'issue de cette procédure d'établissement de jugement supplétif, un doute sur l'authenticité de l'acte de naissance de Madame Y ne devrait pas avoir d'incidence sur sa demande de visa de long séjour formulée en tant que partenaire pacsée de ressortissant français dès lors qu'aucun examen des liens de filiation de la réclamante ne semble devoir être opéré dans le cadre de sa demande. La réclamante ne se prévaut ni d'un mariage avec un ressortissant français, ni d'un ascendant ou descendant français et ne souhaite pas prétendre au regroupement familial justifiant qu'un examen approfondi de son état civil soit effectué. Son droit au séjour ne découle pas de l'examen de son état civil mais de la stabilité de ses liens personnels et familiaux en France et notamment de sa relation durable avec un ressortissant français concrétisée par un Pacs.

Pour toutes ces raisons, le Défenseur des droits estime que le refus de visa opposé à la compagne de Monsieur X est illégal car pris en méconnaissance des stipulations de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation du tribunal administratif de Z.

Jacques TOUBON