

Paris, le 11 janvier 2019

Décision du Défenseur des droits n°2018- 302

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 internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 ;

Vu l'article L.111-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu l'article 47 du code civil ;

Saisi par Monsieur X d'une réclamation relative aux difficultés qu'il rencontre pour obtenir un visa de long séjour en qualité d'enfant majeur étranger de ressortissant français, au profit de sa fille A;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Z.

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 par Monsieur X, relative au refus du visa de long séjour en qualité d'enfant majeur étranger de ressortissant français qu'il sollicitait au profit de sa fille A vivant actuellement en Haïti.

- **Faits et procédure :**

Le Défenseur des droits avait initialement été saisi courant 2013 par Monsieur X d'une réclamation relative aux difficultés qu'il rencontrait pour obtenir un visa au profit de ses trois enfants résidant en Haïti, B, née le 15 février 1996 (mère : D), A, née le 15 mars 1996 (mère : F) et C, né le 25 juin 1997 (mère : F).

Monsieur X est entré sur le territoire français en avril 2001 et y a été rejoint en 2004 par son épouse, D. Trois de leurs enfants vivent avec eux en France.

Monsieur X indique que Madame F, la mère de A et C, étant décédée en 2007, il demeure à ce jour leur seul parent.

Le 13 septembre 2012, Monsieur X a engagé une procédure de regroupement familial pour ses trois enfants restés en Haïti.

Par une décision du 2 janvier 2013, le préfet de Y a refusé la demande de regroupement familial au motif que l'appartement occupé par la famille, d'une superficie de 92 m² mais disposant seulement de trois chambres, n'était pas adapté aux besoins d'un couple et de six enfants de sexe et d'âge différents.

Monsieur X a alors entrepris des démarches pour trouver un logement suffisamment grand pour accueillir l'ensemble de sa famille, mais entre-temps, ses enfants restés en Haïti sont devenus majeurs. Aussi, le dépôt d'un nouveau dossier de regroupement familial n'était plus envisageable.

C'est pourquoi, saisi d'une réclamation par Monsieur X, le Défenseur des droits est intervenu le 26 mai 2015 auprès des services de la préfecture de Y afin de solliciter le réexamen de la demande de regroupement familial présentée par l'intéressé. Les services du Défenseur des droits ont notamment fait valoir que le refus de la préfecture était uniquement fondé sur la non-conformité de son logement pour accueillir trois enfants supplémentaires.

Or, Monsieur X ayant très rapidement entrepris des démarches pour trouver un logement plus grand, il ne pouvait être ignoré que ses recherches, dont l'issue est intervenue après la majorité de ses enfants, étaient justifiées, d'une part, au regard du temps nécessaire aux services sociaux pour trouver et lui attribuer un logement adéquat (17 mois), et, d'autre part, des délais de traitement du tribunal administratif pour statuer sur le recours contentieux engagé contre le précédent refus qui lui avait été opposé (17 mois également).

Ainsi, au vu des informations relatives à son nouveau logement, la procédure de regroupement familial engagée par Monsieur X aurait abouti favorablement si ses enfants n'étaient pas devenus majeurs entre-temps.

C'est pourquoi, après réexamen de la situation de l'intéressé sur demande des services du Défenseur des droits, le préfet de Y est revenu sur sa décision et a finalement accordé le regroupement familial de ses trois enfants par une décision du 3 septembre 2015.

Fort de cette décision, Monsieur X a ensuite entrepris des démarches auprès de l'ambassade de France en Haïti aux fins de solliciter la délivrance de visas pour ses enfants B, C et A.

Parallèlement à cette procédure, Monsieur X a obtenu la nationalité française en février 2016. L'intéressé a donc sollicité, au profit de ses enfants, la délivrance de visas de long séjour en qualité d'enfant majeur étranger de ressortissant français.

Toutefois, par trois décisions du 18 octobre 2016, les autorités consulaires ont rejeté ces demandes de visas au motif que les trois enfants – majeurs - n'établiraient pas « être à la charge effective de (leur) père de nationalité française, de manière régulière ».

S'agissant de A, ce refus est également motivé par le fait que « certaines données du document d'état civil présenté en vue d'établir la filiation remettent en cause son caractère authentique » (Pièce n°1).

Monsieur X a alors contesté ces décisions devant la commission des recours contre les refus de visas puis le tribunal administratif de Z et a, en parallèle de ces démarches, de nouveau sollicité l'intervention du Défenseur des droits, le 26 octobre 2016.

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

Par courrier du 10 novembre 2017, les services du Défenseur des droits ont saisi la sous-direction des visas du ministère de l'Intérieur, en vue de solliciter le réexamen en droit de la situation des enfants de Monsieur X.

Le 4 janvier 2018, Monsieur X a indiqué aux services du Défenseur des droits que B et C avaient finalement obtenu un visa et pouvaient dès lors le rejoindre en France, contrairement à A.

Le courrier du 10 novembre 2017 susvisé étant demeuré sans réponse à la date du 22 février 2018, un courrier de relance a été adressé aux services de la sous-direction des visas. Dans cette nouvelle correspondance, les services du Défenseur des droits prenaient acte de la résolution amiable partielle de la réclamation de Monsieur X et sollicitaient le réexamen de la situation de A, notamment en vertu des dispositions de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par courrier du 28 mars 2018, réceptionné le 9 avril 2018, la sous-direction des visas confirmait aux services du Défenseur des droits la délivrance de visas, en date du 2 janvier 2018, au profit de B et C et précisait qu'il n'était en revanche pas possible de revenir sur le refus de visa opposé à A au motif que les vérifications opérées par l'autorité consulaire en matière d'état civil, en application de l'article L.111-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), avaient révélé que son acte de naissance présentait des irrégularités significatives au regard des lois haïtiennes qui le prive de toute valeur probante. La sous-direction des visas déduisait de ces irrégularités que le lien familial entre Monsieur X et A n'était pas établi et soulignait qu'un recours contre la décision litigieuse était actuellement pendant devant le tribunal administratif de Z et qu'il convenait désormais d'attendre son issue.

Au vu de cette réponse par laquelle la sous-direction des visas maintient sa position à l'égard du refus de visa opposé à A, en dépit des éléments présentés par Monsieur X, le Défenseur des droits décide de présenter des observations dans le cadre de cette procédure en application de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.

- **Analyse juridique**

Le refus de visa opposé à A par l'ambassade de France en Haïti, objet du présent recours en annulation, est motivé par la remise en cause de l'authenticité du document d'état civil présenté en vue d'établir sa filiation avec Monsieur X et par le fait qu'elle n'établirait pas être à la charge effective de ce dernier.

1. **Sur le caractère non établi du lien de filiation entre A et Monsieur X**

Il découle de l'instruction réalisée par les services du Défenseur des droits que plusieurs éléments de ce dossier permettent de lever les doutes sur l'authenticité de l'acte de naissance présenté par A à l'appui de sa demande de visa (Pièce n°2).

- ***L'issue favorable de la procédure de regroupement familial engagée par Monsieur X avant d'obtenir la nationalité française***

Au vu des éléments qui ont été communiqués aux services du Défenseur des droits, il convient de relever que l'examen réalisé par les services de la préfecture de Y dans le cadre de la procédure de regroupement familial et qui a finalement débouché sur une décision favorable, n'a pas fait apparaître d'anomalies dans l'état civil des enfants de Monsieur X puisque seule la taille du logement de celui-ci avait été pointée par le préfet dans sa décision initiale de refus.

A ce propos, la circulaire du 17 janvier 2006 relative au regroupement familial des étrangers précise que, dans le cadre de l'instruction de la demande de regroupement familial, « *Le consulat de France à l'étranger a compétence pour vérifier les documents d'état civil qui lui sont transmis (...) Le consulat signale au préfet, via le ministère des affaires étrangères, toutes anomalies constatées (...) L'autorité diplomatique et consulaire porte également à la connaissance du préfet toute information relative aux membres de famille et susceptible d'éclairer sa décision* ».

Il en ressort que si l'authenticité du document d'état civil de A présenté aux autorités consulaires en vue d'établir sa filiation avec Monsieur X n'était pas établie, l'autorité consulaire aurait pu le mentionner au préfet de Y afin précisément d'éclairer sa décision, d'autant plus si cette filiation était remise en question. Or, le dossier de l'intéressée ne mentionne aucun signalement des services à ce propos.

Au contraire, après avoir constaté que les conditions du regroupement familial étaient réunies, et notamment si les bénéficiaires entraient ou non dans le champ d'application de cette procédure (lien parent-enfant établi), le préfet a donné son accord pour leur venue en France.

Par ailleurs, compte tenu de la particulière situation de A, ayant perdu sa mère, on peut imaginer que l'autorité préfectorale s'est assurée de sa filiation avec Monsieur X avant d'autoriser sa venue en France pour l'y rejoindre.

- ***L'authenticité du document d'état civil présenté par A à l'appui de sa demande de visa démontrée par sa conformité au passeport de l'intéressée***

L'administration indique que ce sont les vérifications opérées en application de l'article L.111-6 du CESEDA qui ont révélé les irrégularités constatées sur l'acte de naissance de A.

L'article L.111-6 du CESEDA précité indique que :

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

L'article 47 du code civil prévoit quant à lui 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 ».

Pour la cour administrative d'appel de Z, cet article pose une présomption de validité des actes d'état civil établis par une autorité étrangère et il incombe à l'administration de renverser cette présomption en apportant la preuve du caractère irrégulier, falsifié ou non conforme à la réalité des actes en question (CAA Z, 6^e ch., 4 mai 2018, n° 17NT02000).

Or, dans le présent dossier, si l'autorité consulaire a estimé que *« certaines données du document d'état civil présenté en vue d'établir la filiation remettent en cause son caractère authentique »*, il n'a nullement été précisé lesquelles. Ainsi ni l'autorité consulaire, ni la commission de recours contre les refus de visa, ni la sous-direction des visas n'ont indiqué les éléments entachant la régularité de l'acte de naissance de A.

La réponse de la sous-direction des visas nous apporte toutefois davantage de précisions. Les irrégularités significatives relevées par les autorités consulaires seraient en effet liées à la non-conformité de l'acte de naissance de A à la législation haïtienne.

Cette affirmation apparaît toutefois fragile dès lors que, d'une part, le refus de visa ne mentionne guère ce motif, qui existe bel et bien, et, d'autre part, les autorités haïtiennes lui ont délivré, le 10 mai 2016, un passeport sur la base de ce même document.

A cet égard, le conseil d'État a déjà précisé que compte tenu du caractère précis et concordant de l'ensemble des éléments fournis par le requérant, le défaut d'authenticité de l'acte de naissance de l'intéressé n'est pas établi par l'administration (CE, 10 novembre 2010, n° 324598).

En tout état de cause, l'acte de naissance de A comme son passeport comportent des indications concordantes s'agissant de son état civil, à savoir son identité et sa date de naissance (Pièces n° 2 et 3).

Par ailleurs, il convient de préciser que le service d'état civil haïtien connaît des dysfonctionnements notoires susceptibles d'expliquer d'éventuelles incohérences qui pourraient être relevées par l'administration. Ces défaillances ont d'ailleurs été reconnues par le Conseil d'Etat, dans une décision postérieure au séisme de janvier 2010 en Haïti, où il reconnaissait l'urgence à statuer sur une demande de visa et estimait :

« qu'en tout état de cause, la situation présente en Haïti ne permet pas de procéder à des recherches sur l'authenticité de ces documents, circonstance qui ne peut suffire à les écarter » (CE, 26 février 2010, n° 336018).

De plus, il est de jurisprudence constante que lorsque l'authenticité d'un document d'état civil est remise en cause par l'autorité consulaire, le juge de l'excès de pouvoir vérifie que les incohérences ou anomalies relevées par l'administration suffisent à renverser la présomption d'authenticité de ces actes notamment au regard des difficultés propres aux services d'état civil locaux qui auraient pu être à l'origine de certaines erreurs matérielles ou de la disparition de certains actes (CE, 28 septembre 2007, n° 307410 ; 18 juillet 2008, n° 309569 ; CE, 31 juillet 2009, n° 315634).

En sus de la jurisprudence, la question des défaillances de l'état civil haïtien a également été développée dans un article publié en octobre 2012 au sein du n° 94 de la publication Plein droit (Pièce n°4).

Il en ressort que :

« L'état civil est de fait un service de l'Etat haïtien largement défectueux. Le système haïtien n'est jamais parvenu à enregistrer la totalité des naissances d'une année, ni à fournir sans difficultés copie de l'acte à celui ou celle qui en a besoin, de sorte que chaque Haïtien ne est un jour confronté.e à la défaillance de l'administration de l'état civil (...) L'état civil haïtien est placé sous l'autorité du ministère de la justice et de la sécurité publique. Il est décentralisé mais le nombre de bureaux (184) s'avère insuffisant pour couvrir les 27 750 km² du territoire et atteindre l'ensemble de la population (...) A la tête d'un bureau est nommé un officier d'état civil qui peut s'entourer de clercs pour le seconder. Aucun n'est formé car il n'existe ni école ni concours de recrutement, la nomination de l'officier relevant bien souvent d'un choix politique. Ces agents violent donc régulièrement les normes qui règlementent leur travail et commettent des erreurs dans la rédaction des actes (...) Lorsque l'officier délivre un acte, il doit consigner les informations y figurant sur deux registres : l'un demeure dans son bureau le temps de l'exercice de sa fonction tandis que l'autre est expédié au ministère de la justice à Port-au-Prince chaque début d'année, puis aux Archives nationales d'Haïti (ANH) qui sont alors en mesure de délivrer des copies des actes, appelées « extraits d'archives » (...) de nombreux officiers n'envoient par leur registre au ministère faute de pouvoir payer leur transport ou par manque de professionnalisme ».

Néanmoins, bien que l'état civil haïtien a pu s'avérer défaillant dans certaines circonstances, cette difficulté ne semble *a priori* pas se poser dans le présent dossier, étant donné que A a pu sans peine obtenir un passeport haïtien sur la base de l'acte de naissance considéré comme irrégulier par les autorités consulaires françaises.

Sur le site internet de l'ambassade d'Haïti en France, une rubrique est dédiée aux démarches que les citoyens haïtiens doivent accomplir pour obtenir l'établissement ou le renouvellement de leur passeport (pièce n°5).

Ainsi, pour la délivrance d'un passeport à un adulte (A étant âgée de 20 ans lors de la délivrance du sien), les autorités haïtiennes exigent la production des pièces suivantes :

- Ancien passeport de l'intéressé ;
- Acte de naissance ou extrait des archives nationales d'Haïti, légalisés par le ministère des Affaires étrangères ;
- L'acte de mariage, acte de décès ou jugement de divorce (uniquement pour les femmes mariées, veuves ou divorcées) ;
- Deux (2) photos d'identité récentes, format passeport (prévoir une photo supplémentaire).

En conséquence, si les autorités haïtiennes avaient décelé une irrégularité dans l'acte de naissance de A, il y a lieu de considérer qu'elles ne lui auraient sûrement pas délivré un passeport sur la base de celui-ci.

L'ensemble des éléments précités apparaît dès lors suffisant pour lever le doute sur l'authenticité de l'acte de naissance de A.

- ***L'attestation du lien de filiation entre A et Monsieur X par le biais de divers témoignages***

A l'appui de sa réclamation, Monsieur X a transmis aux services du Défenseur des droits plusieurs attestations de personnes assurant que A est bien sa fille et qu'il subvient à ses besoins en lui adressant chaque mois de l'argent. Ces attestations sont d'ailleurs produites par Monsieur X dans le cadre de sa requête introductive d'instance.

Parmi ces attestations figure celle de Monsieur F, frère de la défunte F, mère de A et son frère C, dans laquelle il déclare s'être occupé des trois enfants de Monsieur X restés en Haïti (A, C et D) depuis l'année 2004 moyennant un versement mensuel de 300 à 400 \$ par Monsieur X.

En complément de ces témoignages, Messieurs S, T et V ont attesté de cette filiation, le 13 juillet 2018, devant Me M, notaire public aux Gonaïves en Haïti (Pièce n°6).

L'acte notarial rédigé en ce sens par Me M mentionne que :

« Lesquels comparants nous ont déclaré que la demoiselle A X née le quinze mars mille neuf cent quatre-vingt-seize de ses œuvres naturelles du sieur X et la dame F. Et ils ont attesté pour vérité comme étant de notoriété publique à leur connaissance personnelle que la demoiselle A X est la fille du sieur X ».

2. Sur la contribution effective de Monsieur X à la prise en charge financière de A

La jurisprudence administrative rappelle que :

« lorsqu'elle est saisie d'une demande tendant à la délivrance d'un visa de long séjour par un ressortissant étranger faisant état de sa qualité d'enfant à charge de ressortissant français, l'autorité compétente peut légitimement fonder sa décision de refus sur la circonstance que le demandeur ne saurait être regardé comme étant à la charge de son ascendant dès lors qu'il dispose de ressources propres, que le parent de nationalité française ne pourvoit pas régulièrement à ses besoins ou qu'il ne justifie pas des ressources nécessaires pour le faire ». (CAA de Z, 15 septembre 2017, n° 15NT03712).

Aussi, la qualité de descendant à charge de ressortissants français permet aux ressortissants étrangers de se voir délivrer un visa de long séjour sous conditions d'attester, d'une part, être effectivement à charge de ses parents et, d'autre part, de disposer, pour les parents, de ressources suffisantes afin de subvenir aux besoins de leur enfant.

Ayant constaté que l'appréciation de la contribution effective à l'entretien de l'enfant faisait l'objet d'appréciations divergentes de la part des autorités diplomatiques et consulaires, le Défenseur des droits a, dans un rapport relatif aux droits fondamentaux des étrangers en France publié le 9 mai 2016, formulé des recommandations tendant à ce que soit rappelée la portée du droit applicable à l'appréciation de cette condition.

Ainsi, il rappelle que le Conseil constitutionnel considère que la contribution effective à l'éducation et à l'entretien de l'enfant doit être regardée comme la volonté, du père ou de la mère, de prendre les mesures nécessaires, compte tenu de ses ressources, pour subvenir effectivement aux besoins de son enfant (CC, 22 avril 1997, n°97-389 DC).

Le Conseil d'État a quant à lui été amené à préciser que la notion d'enfant à la charge de ses parents doit s'entendre comme une prise en charge financière : ainsi, en présence d'une attestation d'une mère affirmant que son enfant majeur est entièrement à sa charge, le préfet commet une erreur de droit en refusant la délivrance d'un titre de séjour à cet enfant en se fondant sur le fait que l'intéressé - vraisemblablement handicapé - peut se déplacer seul, sans requérir l'aide de sa mère (CE, 29 juillet 1998, n°167774).

Dans la présente espèce, il apparaît que seule la question de l'effectivité de la contribution de Monsieur X à la prise en charge financière de A est posée et non le caractère suffisant de ses ressources qui, rappelons-le, n'a jamais été remis en question y compris lors de l'examen par le préfet de sa demande de regroupement familial au profit de ses trois enfants restés en Haïti.

Au vu des justificatifs présentés, Monsieur X a en effet démontré subvenir aux besoins de A de la même manière que pour D et C, notamment par le biais de transferts d'argent adressés à Monsieur F qui assurait leur garde ou à B directement.

Il ressort de l'attestation établie par Monsieur F, que Monsieur X subvenait déjà aux besoins de A et son frère C avant même le décès de leur mère en 2007, puisqu'il indique recevoir des transferts d'argent de sa part depuis l'année 2004.

Monsieur X a apporté la preuve que ses enfants ne disposaient pas de ressources propres tirées d'une activité professionnelle, bien qu'étant majeurs, en nous adressant des certificats de scolarité attestant du fait qu'ils étaient étudiants.

A ce propos, il y a lieu de souligner que l'administration a, sur la base des éléments apportés par Monsieur X, décidé de revenir sur les refus opposés à B et C, lesquels étaient fondés exclusivement sur le fait qu'ils n'établissaient pas être à la charge effective de Monsieur X. Cette circonstance peut donc désormais être regardée comme établie, y compris au profit de A.

Sur l'atteinte portée à l'intérêt supérieur de l'enfant et au droit de Monsieur X et de A de mener une vie privée et familiale normale

Depuis la venue en France de B et C, en février 2018, A demeure isolée de ses frères et sœurs en Haïti.

Sa mère étant décédée depuis 2007 et son père vivant en France, la cellule familiale de A était en effet essentiellement constituée autour de son frère et de sa sœur.

Or, cette séparation apparaît contraire au droit de Monsieur X comme de A de mener une vie familiale normale tel que consacré par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et érigé en droit interne en tant que principe général du droit (CE, Ass., 8 décembre 1978, Gisti,) et droit fondamental de valeur constitutionnelle (Cons. const., 13 août 1993, déc. n° 93-325).

S'il est vrai que l'autorité consulaire dispose d'une marge d'appréciation pour délivrer un visa, le moyen tiré de la méconnaissance des stipulations de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit le respect de la vie privée et familiale des individus, amène toutefois le juge à mettre en balance les avantages « administratifs » de la décision prise par

l'autorité compétente et les inconvénients de cette décision pour la vie privée et familiale du demandeur de visa.

En tout état de cause, le contrôle de proportionnalité ainsi mis en œuvre par le juge depuis 1992 dans le domaine de la délivrance des visas (CE, 10 avr. 1992, n° 75006) a pour effet de réduire le pouvoir d'appréciation des autorités administratives compétentes.

Aussi, la prise en compte de la particulière situation familiale de A pourrait conduire le tribunal à annuler la décision de refus visa dont elle fait l'objet.

Enfin, Monsieur X a récemment fait part aux services du Défenseur des droits de son inquiétude de savoir A loin de sa famille dans le contexte de violences que connaît actuellement Haïti. Cette situation est d'ailleurs évoquée dans un article de la presse canadienne évoquant la question d'un moratoire sur les expulsions de ressortissants haïtiens vers leur pays d'origine en raison précisément de ces violences (Pièce n°7).

Cela signifie que cette situation est en outre contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant consacré à l'article 3-1 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant aux termes duquel :

« Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ».

Compte tenu de ce qui précède, le Défenseur des droits considère que les éléments apportés par Monsieur X démontrent l'authenticité de l'extrait d'acte de naissance de A comme le fait qu'elle soit à sa charge et qu'ainsi, le refus de visa ne paraît pas fondé.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend soumettre à l'appréciation du tribunal administratif.

Jacques TOUBON