

Paris, le 13 février 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-042

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 l'article 8 ;

Saisi par Monsieur X d'une réclamation relative au refus de visa au bénéfice de son épouse, opposé par les autorités consulaires françaises à Pointe-Noire (Congo) ;

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.

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 par Monsieur X d'une réclamation relative au refus de visa au bénéfice de son épouse, opposé par les autorités consulaires françaises à Pointe-Noire (Congo).

I. Rappel des faits et de la procédure :

Ressortissant congolais, Monsieur X séjourne régulièrement en France sous couvert d'une carte de séjour valable jusqu'en 2021.

Il a introduit une demande de regroupement familial auprès du préfet de Y au bénéfice de son épouse Madame W épouse X.

Par décision du 14 novembre 2017, le préfet de Y a accueilli favorablement cette demande.

L'intéressé a déposé une demande de visa de long séjour auprès du consulat de France à Pointe-Noire (Congo) le 10 février 2017.

Le 15 janvier 2018, les autorités consulaires ont rejeté la demande de visa de long séjour au motif que :

« l'acte de naissance de Madame W épouse X (AN n°367 du 17 novembre 1980 à Poto-Poto transcrit suivant jugement n°2821) (...) produit correspond à une autre personne ».

L'intéressé a contesté cette décision devant la commission de recours contre les refus de visa (CRRV) qui, par décision du 6 septembre 2018, a confirmé la décision des autorités consulaires en précisant que *« la production d'un tel document [acte de naissance de l'intéressée] relève d'une intention frauduleuse »* et que, de ce fait, *« l'identité de la demanderesse et, partant, son lien familial allégué avec le regroupant Monsieur X ne sont donc pas établis ».*

À la suite de cette décision, Monsieur X a introduit une requête devant le tribunal administratif de Z.

C'est dans ce contexte que l'intéressé a sollicité l'intervention du Défenseur des droits.

II. Instruction menée par les services du Défenseur des droits :

Par courriel du 30 janvier 2019, les services du Défenseur des droits ont interrogé la Sous-direction des visas pour solliciter le réexamen en droit de la situation des époux X afin de vérifier qu'il y avait bien lieu de délivrer un visa de long séjour à Madame W épouse X.

Aucune réponse n'a été apportée à ce courriel, mais le conseil de Monsieur X a communiqué aux services Défenseur des droits le mémoire déposé devant le tribunal administratif par le ministère de l'Intérieur.

Il ressort de ce mémoire du 4 février 2019 que le ministère de l'Intérieur ne souhaite pas revenir sur le refus de visa.

Concernant l'identité de la demandeuse, le ministère de l'Intérieur considère en effet que :

« Lorsque le regroupement familial est autorisé par les autorités préfectorales, les autorités consulaires peuvent refuser légalement le visa sollicité pour un motif d'ordre public (...). Or, la production de faux documents constitue un motif d'ordre public de nature à justifier le refus de visa. L'article L.111-6 du CESEDA prévoit que, par dérogation à la procédure instituée par le code civil, les agents diplomatiques ou consulaires peuvent, de leur propre initiative, procéder à la vérification de tout acte d'état civil étranger en cas de doute sur l'authenticité de ce document, lorsqu'ils sont saisis d'une demande de visa. (...) Suite à une levée d'acte effectuée auprès de autorités consulaires, il a été constaté que le numéro de l'acte de naissance produit à l'appui de la demande de visa déposée correspondrait à une tierce personne (...). Partant, tous les documents d'identité délivrés à madame W sur la base de cet acte de naissance apocryphe ne sauraient revêtir de caractère probant ».

Concernant le moyen de violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) soutenue par les époux X, le ministère de l'Intérieur considère que :

« Faute pour eux de rapporter la preuve de leurs liens familiaux, ces derniers ne sont pas fondés à soutenir que la CRRV aurait porté à leurs droits au respect de leur vie privée et familiale une atteinte disproportionnée par rapport aux buts en vue desquels cette décision a été prise (...) ».

III. Discussion juridique :

Alors que la remise en cause de l'authenticité des actes produits paraît outrepasser la marge d'appréciation des autorités consulaires en la matière (A), ces dernières n'ont pas suffisamment respecté leurs obligations procédurales (B). Il en résulte que ces refus de visas portent une atteinte à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A. Une marge d'appréciation réduite des autorités consulaires quant à la remise en cause de l'authenticité des actes produits

1. Sur l'erreur de fait à la lecture de l'acte de naissance et du jugement supplétif d'acte de naissance de Madame X

Comme indiqué précédemment, les visas ont été refusés au motif que « *la production d'un tel document [acte de naissance de l'intéressée] relève d'une intention frauduleuse* » et que, de ce fait, « *l'identité de la demanderesse et, partant, son lien familial allégué avec le regroupant Monsieur X ne sont donc pas établis* ».

Or, si en matière de visas, les autorités diplomatiques et consulaires disposent d'un large pouvoir discrétionnaire (CE, 28 février 1986, n° 41550 46278), leur marge d'appréciation se trouve toutefois réduite lorsque la demande s'inscrit dans le cadre d'une procédure de regroupement familial ayant préalablement reçue l'approbation des autorités préfectorales.

Dans ce cas, les autorités compétentes sont en effet, non seulement tenues à une obligation de motivation (article L. 211-2 du CESEDA), mais jouissent en outre d'une marge d'appréciation restreinte puisqu'elles ne peuvent « *légalement refuser de délivrer [le visa] qu'en se fondant, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, sur des motifs d'ordre public* » (CE, 14 juin 2002, n° 227019).

Au titre de ces motifs figure « *l'absence de caractère probant des actes d'état civil produits* » étant précisé qu'il appartient alors à l'administration « *d'établir la fraude de nature à justifier légalement le refus de visa* » (CE, 8 juin 2011, n° 322494).

À cet égard, il convient de préciser que les actes d'état civil établis par une autorité étrangère sont, aux termes de l'article 47 du code civil, revêtus d'une présomption d'authenticité :

« 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 ».

C'est donc à l'administration qu'il appartient de renverser la présomption d'authenticité qui pèse sur les actes d'état civil étrangers en rapportant, le cas échéant, la preuve du caractère irrégulier, falsifié ou non conforme de l'acte en question (CE, 23 juillet 2010, n° 329971).

En l'espèce, les autorités consulaires françaises à Poto-Poto paraissent avoir commis une erreur de fait à la lecture de l'acte de naissance et du jugement supplétif d'acte de naissance de Madame X. La décision de refus notifiée à l'intéressée est en effet fondée sur un jugement supplétif n°2821, qui ne semble pas correspondre au jugement numéroté 282/TI°PP produit par l'intéressée lors du dépôt de sa demande.

L'acte de naissance de Madame X, soumis aux services du Défenseur des droits, fait effectivement référence au jugement supplétif 282/TI°PP, renvoyant au jugement fourni par l'intéressée en appui à sa demande.

Ainsi, l'incohérence mise en avant par les autorités consulaires repose sur une erreur de fait et n'est pas suffisamment circonstanciée pour justifier le rejet de la demande de visa de long séjour de la réclamante.

De surcroît, il semble important de relever que le Conseil d'État a annulé une décision de refus de visa de long séjour au titre du regroupement familial notifiée par l'ambassadeur français au Congo au motif que d'importantes défaillances existent au centre d'état civil de Poto-Poto :

« l'ambassadeur s'est fondé sur la seule circonstance que l'acte de naissance de l'intéressée, qui ne figurait pas dans les registres du centre d'état-civil de Poto-Poto, revêtait un caractère frauduleux » et a considéré que ces erreurs émanaient directement « *des dysfonctionnements du service d'état-civil de Poto-Poto, à l'origine de l'absence de transcription de la naissance de l'intéressée* » (CE, 6 mars 2002, n°222325).

D'autre part, de nombreux autres éléments viennent corroborer l'authenticité des actes produits.

2. Sur le faisceau d'indices relatif à l'établissement de l'identité de Madame X et l'existence du lien familial entre elle et son époux

Il apparaît que Monsieur X avait dans le cadre de son recours formé devant la CRRV communiqué plusieurs pièces visant à établir l'identité de son épouse, notamment :

- Le jugement supplétif d'acte de naissance n°282 de son épouse en date du 4 novembre 1980 ;
- Le volet n°2 de l'acte de naissance de Madame W épouse X ;
- Une copie de l'acte de naissance de Madame W épouse X délivrée le 11 juin 2018 ;
- Un extrait de l'acte de naissance de Madame W épouse X délivré le 11 juin 2018.

Il ressort des pièces du dossier que Monsieur X est également en mesure de présenter des pièces complémentaires destinées à attester de l'identité de son épouse, parmi lesquelles :

- La carte nationale d'identité de Madame W épouse X valable du 05/12/07 au 04/12/17 ;
- La carte nationale d'identité de Madame W épouse X valable du 26/05/16 au 25/05/26 ;
- Le certificat de nationalité de Madame W épouse X ;
- Le passeport de Madame W épouse X ;
- Le bulletin n°3 du casier judiciaire de Madame W épouse X ;
- Le permis de conduire congolais de Madame W épouse X.

Ces éléments sont de nature à corroborer l'identité de Madame W épouse X et l'existence du lien familial entre elle et son époux Monsieur X.

Dans ces circonstances, la discordance dans la référence du jugement supplétif à son acte de naissance ne paraît pas, seule, pouvoir remettre en cause l'état civil de Madame W épouse X.

Le tribunal administratif de Nantes a en effet pu juger que :

« Considérant en premier lieu, que le motif du refus de visa litigieux de Mme Konate, épouse du requérant est tiré du défaut de caractère probant des extraits d'actes de naissance produits à l'appui de sa demande ; qu'il ressort des pièces du dossier que tant la copie de l'extrait d'acte de naissance du 26 décembre 2006, que le jugement supplétif rendu le 20 octobre 2008 par le tribunal civil de Bafoulabe ainsi que les extraits de livret de famille et l'extrait d'acte de naissance du 20 octobre 2008 font état d'informations identiques quant à l'état civil de l'épouse du requérant ; que la seule incohérence porte sur la référence du jugement supplétif repris sur les extraits de livret de famille ; que cette discordance n'est pas de nature à remettre en cause l'état civil de Mme Konate ; qu'il en résulte que le ministre n'apporte pas la preuve du caractère irrégulier, falsifié ou non conforme à la réalité des actes d'état civil produits ;

Considérant, en deuxième lieu, que le motif du refus de visa de Mme Konate repose sur le défaut de caractère probant de l'acte de mariage produit ; qu'il ressort des pièces du dossier que les mentions de l'extrait d'acte de mariage n°002/DG-CD émis par le centre principal de Diallon sont identiques à celles de la copie littérale de l'acte de mariage n°002/DG-CD communiqué par le même centre ; qu'il en résulte qu'il n'est pas établi que ces actes présentent des irrégularités de nature à remettre en question leur caractère probant ; » (TA Z n°1007833-1 du 31/12/2012).

Concernant en particulier la valeur probante des passeports de l'intéressée quant à l'établissement de son identité, les passeports sont bien des documents pouvant permettre de justifier de l'état civil. Pour exemple, l'article 2 du décret n°2000-1277 du 26/12/2000 portant simplification de formalités administratives dispose que la présentation du passeport pour un français dispense de produire un acte de naissance.

Par ailleurs, l'acte de mariage produit aux services du Défenseur des droits a été émis dans la commune de Brazzaville et dans la ville de Poto-Poto, correspondant à l'endroit où a été transcrit le jugement supplétif de l'intéressée.

Les éléments versés au dossier de Madame X confirment donc la réalité du lien familial entre les époux X.

B. Sur la méconnaissance des obligations procédurales et son impact sur les stipulations de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme

Le regroupement familial est une composante du droit de mener une vie familiale normale, renforçant ainsi l'obligation d'information et de célérité à la charge des autorités consulaires et diplomatiques, notamment lors de la vérification d'état civil, lorsqu'elles examinent une demande de visa.

La Cour européenne des droits de l'homme a rappelé cette position dans trois arrêts aux termes desquelles elle a précisé les obligations procédurales incombant aux autorités diplomatiques et consulaires statuant en matière de visas sollicités dans le cadre de procédures de regroupement familial (CEDH, 10 juillet 2014, req. no 2260/10, *Tanda-Muzinga c/ France* ; req. n° 52701/09, *Mugenzi c/ France* ; req. n° 19113/09, *Senigo Longue c/ France*).

Dans ces trois affaires, la Cour rappelle que les obligations incombant aux États au titre de l'article 8 s'étendent à la qualité des processus décisionnels susceptibles de conduire à des mesures d'ingérence. Elle précise que, dans ce cadre, les autorités consulaires et diplomatiques, quand bien même elles disposent d'une certaine marge d'appréciation en matière de délivrance des visas, doivent faire preuve d'une souplesse, d'une célérité et d'une effectivité particulières.

En l'espèce, les autorités consulaires de France à Pointe-Noire ont commis une erreur de fait à la lecture de l'acte de naissance et du jugement supplétif d'acte de naissance de madame X. En ne tenant pas compte des autres éléments produits par l'intéressée afin d'établir la preuve de son identité, les autorités consulaires ont dès lors manqué à leur obligation de souplesse dans l'examen de la demande de visa présentée dans le cadre du regroupement familial.

Il en résulte que le refus de visa opposé à Madame X porte une atteinte excessive à son droit à la vie privée et familiale protégé par l'article 8 de la CESDH.

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