

Paris, le 14 juin 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-146

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 relative aux droits de l'enfant ;

Vu le code civil, et notamment son article 47 ;

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

Saisi par Madame X d'une réclamation relative aux refus de visas opposés à ses enfants par les autorités consulaires françaises à Yaoundé (Cameroun) ;

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

Jacques TOUBON

**Observations devant le tribunal administratif de X
présentées en application de l'article 33
de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011**

Madame X a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation relative aux refus de visas de long séjour opposés à ses enfants par les autorités consulaires françaises à Yaoundé (Cameroun).

• **Rappel des faits**

Le 18 septembre 2014, Madame X a déposé une demande de regroupement familial au bénéfice de ses trois enfants camerounais :

- A Y, né le 2 janvier 1997
- B X, née le 8 septembre 1998
- C X, né le 8 octobre 1999

Par courrier du 30 décembre 2015, le préfet de W a accueilli favorablement la demande de regroupement familial introduite par Madame X.

À la suite de cette décision, les trois enfants se sont rendus une première fois à l'ambassade de France à Yaoundé pour solliciter la délivrance de visas de long séjour. Toutefois, les autorités consulaires ont refusé de les recevoir au motif que deux d'entre eux étaient mineurs.

Madame X a alors établi une procuration au bénéfice de sa cousine afin que celle-ci accompagne les enfants à l'ambassade.

Le 11 mars 2016, les trois demandes de visas de long séjour ont finalement pu être enregistrées sous les références suivantes : YAO.***** ; YAO.***** ; YAO.*****.

Par la suite, et ce à trois reprises, la section consulaire de l'ambassade aurait refusé d'informer les enfants de Madame X de l'état de l'instruction de leurs demandes.

Madame X a, quant à elle, interrogé par courriel l'autorité consulaire sur l'état d'avancement de ces demandes, tout en insistant sur les conséquences graves sur ses enfants de ce silence.

En effet, jusqu'en 2014, les enfants de Madame X étaient confiés à la garde de sa sœur. À la suite du décès de cette dernière, le 28 août 2014, Madame X a engagé une procédure de regroupement familial, laquelle a été accueillie favorablement le 30 décembre 2015. Depuis lors, les enfants X sont livrés à eux-mêmes au Cameroun.

En juillet 2016, A Y, le fils aîné de Madame X, a obtenu son baccalauréat. Madame X a alors engagé des démarches en vue de sa scolarisation en BTS pour l'année 2016-2017, ce dont elle a informé l'autorité consulaire par courriel du 11 août 2016. Or, faute de visa, A Y a dû reporter son projet professionnel.

Quant à la fille de Madame X, B X, elle a été victime en août 2016 d'une grave agression dont elle conserve encore aujourd'hui les séquelles physiques et psychologiques. Là encore, Madame X a signalé cette nouvelle circonstance à l'autorité consulaire par courriel du 31 août 2016, sans que cela n'ait d'incidence sur l'instruction des demandes de visas de ses enfants.

Par décision du 26 janvier 2017, la section consulaire a opposé un refus aux demandes de visas de long séjour de ses enfants au motif que des incohérences auraient été relevées sur les actes d'état civil de chacun d'eux.

Parallèlement, le 15 février 2017, Madame X a saisi le tribunal de première instance de Yaoundé afin d'authentifier les actes d'état civil de ses enfants.

Le 5 avril 2017, Madame X a exercé un recours devant la Commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France (CRRV).

Par décision du 31 mai 2017, la CRRV a rejeté le recours aux motifs suivants :

- les actes de naissance produits lors de la demande de visa ne seraient pas conformes à la loi locale (article 16 de l'ordonnance du 29 juin 1981) et auraient été inscrits dans des registres regroupant des actes numérotés de façon anachronique ;
- l'identité des enfants A Y, B X et C X et leur lien familial allégué avec Madame X Chantal ne seraient donc pas établis ;
- Madame X n'apporterait aucun élément permettant d'établir qu'elle a contribué ou contribue effectivement à l'entretien et l'éducation des enfants dont elle sollicite la venue en France, qu'elle leur apporte un soutien affectif et qu'elle communique régulièrement avec eux.

Le Défenseur des droits a successivement interrogé le sous-directeur des visas et le ministre de l'Intérieur qui ont seulement indiqué, en des termes identiques :

« Il ressort de ces vérifications [réalisées par l'autorité consulaire] que des incohérences sur les actes d'état civil ont été relevées dans les dossiers de chacun des enfants. La filiation de A Y, B X et C X à l'égard de Madame X n'est donc pas établie. »

Le 16 octobre 2017, en exécution des jugements supplétifs des actes de naissance rendus le 12 juillet 2017 par le tribunal de première instance de Yaoundé-Ekounou, les actes de naissance des enfants A Y, B X et C X ont été reconstitués par le centre d'état civil de Yaoundé IV.

C'est dans ce cadre que Madame X a saisi le tribunal administratif de X aux fins de voir annuler les refus de visas opposés à ses enfants.

- **Discussion juridique**

Aux termes de l'article L.411-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) :

« Le ressortissant étranger qui séjourne régulièrement en France depuis au moins dix-huit mois, sous couvert d'un des titres d'une durée de validité d'au moins un an prévus par le présent code ou par des conventions internationales, peut demander à bénéficier de son droit à être rejoint, au titre du regroupement familial, par son conjoint, si ce dernier est âgé d'au moins dix-huit ans, et les enfants du couple mineurs de dix-huit ans. »

Pour entrer en France, les membres de la famille doivent solliciter la délivrance d'un visa de long séjour auprès des autorités diplomatiques et consulaires.

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

- **Sur les incohérences des actes de naissance**

L'article 47 du code civil pose une présomption de validité des actes d'état civil établis par une autorité étrangère :

« 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 ».

Il incombe donc à l'administration qui en conteste l'authenticité *« de renverser cette présomption en apportant la preuve du caractère irrégulier, falsifié ou non conforme à la réalité des actes en question »* (CE, 23 juillet 2010, n° 329971).

En vertu des articles L.111-6 et R.211-4 du CESEDA, l'autorité consulaire en charge de l'examen d'une demande de visa peut, lorsqu'elle l'estime nécessaire, surseoir à statuer pendant une période maximale de quatre mois, prorogeable pour une durée identique, pour procéder aux vérifications des actes d'état civil présentés. Passés ces huit mois, le silence gardé par l'administration vaut décision implicite de rejet, conformément aux dispositions du décret n° 2014-1292 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe *« silence vaut acceptation »*.

En tout état de cause, lorsqu'elles décident de procéder à de telles vérifications, les autorités diplomatiques et consulaires sont tenues d'informer par tous moyens l'intéressé de l'engagement de ces vérifications.

Par ailleurs, en cas de refus de visa fondé sur le caractère irrégulier, falsifié ou non conforme des actes d'état civil étrangers versés à la procédure, le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation : il vérifie, d'une part, que les arguments développés par l'administration pour remettre en cause l'authenticité des actes d'état civil produits sont suffisamment étayés (CE, 21 janvier 2009, n° 307704 ; 16 mars 2009, n° 312060 ; 1^{er} juin 2011, n° 337361) et, d'autre part, que les incohérences ou anomalies relevées par l'administration suffisent à renverser la présomption d'authenticité de ces actes, au regard non seulement de l'ensemble des autres documents fournis par le demandeur de visa (CE, 10 novembre 2010, n° 324598 ; CE, réf., 12 septembre 2008, n° 319023 ; CE, 4 mars 2011, n° 336419), mais également 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).

Dans trois arrêts de condamnations du 10 juillet 2014, la Cour européenne des droits de l'Homme a rappelé que, lorsque des personnes particulièrement vulnérables, telles que des mineurs ou des réfugiés, sont concernées, les autorités sont tenues à des obligations spéciales de célérité dans l'instruction des demandes et de souplesse dans l'appréciation des preuves d'état civil fournies par les demandeurs (CEDH, 10 juillet 2014, aff. n° 2260/10, Tanda-Muzinga c. France ; aff. n° 52701/09, Mugenzi c. France ; aff. n° 19113/09, Senigo Longue c. France). La Cour indique que la teneur de ces obligations procédurales doit s'apprécier au regard de la notion de participation utile du demandeur à la procédure, celui-ci devant être mis en mesure de connaître et comprendre les raisons qui s'opposent à la délivrance des visas pour pouvoir ensuite faire valoir ses arguments et moyens de preuves.

Aussi, dans les trois affaires précitées, la Cour a estimé que les difficultés rencontrées par les requérants tout au long de la procédure de délivrance des visas, alliant défaut d'information sur l'état de la procédure et défaut de motivation des décisions de refus, ne leur avaient pas permis de participer utilement à la procédure et de faire valoir l'ensemble des arguments et moyens de preuves susceptibles d'établir la réalité des liens de filiation mis en cause.

En l'occurrence, il ressort des indications fournies par Madame X que la section consulaire de l'ambassade de France à Yaoundé pourrait ne pas avoir respecté l'ensemble des obligations d'information, de motivation et de célérité auxquelles il était tenu pour l'examen des demandes de visa présentées pour les enfants de la réclamante.

- **Sur la prise en compte des défaillances dans le système d'état civil du pays**

Le Conseil d'État considère que le fait que des actes d'état civils ne soient pas totalement corroborés par les registres d'état civils locaux ne permet pas, en soi, de tenir pour établie l'existence d'une fraude amenant à considérer comme non établis le lien de parenté et l'identité des enfants, eu égard aux conditions de tenue des documents d'état civil dans le pays concerné (CE, 17 février 2010, n°315636).

Plusieurs affaires portées devant les juridictions françaises rendent compte des difficultés auxquelles les ressortissants camerounais sont confrontés lorsqu'ils doivent justifier de leur état civil (TA Nantes, 10 novembre 2015, n°1304581 ; TGI Bordeaux, 1^{er} mars 2016, n°13/00878). Compte tenu des défaillances récurrentes dans le système d'état civil

camerounais, il est régulièrement fait grief aux actes d'état civil délivrés par les autorités de cet État de ne pas être conformes à l'article 16 de l'ordonnance du 29 juin 1981. En conséquence, les ressortissants camerounais se voient dans l'obligation d'authentifier leurs actes d'état civil en demandant la production d'un jugement supplétif.

En l'espèce, le motif de refus de visa opposé aux enfants de Madame X repose sur la non-conformité des actes de naissance à la loi locale. Toutefois, les incohérences qui entachent les actes d'état civil des enfants de la réclamante ne peuvent lui être imputables dans la mesure où elles résultent d'une gestion défailante des registres d'état civil.

- **Sur l'authentification des actes d'état civil par un jugement étranger**

Aux termes de l'article 509 du code de procédure civile :

« Les jugements rendus par les tribunaux étrangers et les actes reçus par les officiers étrangers sont exécutoires sur le territoire de la République de la manière et dans les cas prévus par la loi ».

La Cour de cassation a d'ailleurs jugé à plusieurs reprises que :

« un jugement étranger produit en France des effets, en tant que fait juridique, indépendamment d'une vérification de sa régularité internationale par une procédure de reconnaissance ou d'exequatur ». (Cass. civ.1, 11 juillet 2006, 01-02.593. Voir également : Cass. civ.1, 4 mai 2011, n° 10-14.142).

Le Conseil d'État s'est déjà prononcé en pareilles circonstances et a jugé que l'administration ne pouvait remettre en question un jugement rendu par les autorités étrangères (CE 22 janvier 2010, N°334813) puisqu'il *« n'appartient pas aux autorités administratives françaises de mettre en doute le bien-fondé d'une décision rendue par une autorité juridictionnelle étrangère, hormis le cas où le document produit [le jugement] aurait un caractère frauduleux »* (CE, 17 février 2010, N°335152 ; CE, 13 mai 2009, n°318276).

En l'occurrence, le 12 juillet 2017, le tribunal de première instance de Yaoundé a rendu des jugements supplétifs d'actes d'état civil des trois enfants de Madame X conformément à l'article 22 de l'ordonnance camerounaise N-81/02 du 29 juin 1981 portant organisation de l'état civil et diverses dispositions relatives à l'état des personnes physiques aux termes de laquelle *« la rectification et la reconstitution des actes d'état civil ne peuvent être faites que par jugement du tribunal ».*

Il convient en outre de rappeler qu'en vertu de l'article 22 de l'Accord de coopération en matière de justice entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République unie du Cameroun du 21 février 1974 :

« Sont admis, sans légalisation, sur les territoires respectifs de la République française et de la République Unie du Cameroun les documents suivants établis par les autorités de chacun des deux États :

- les expéditions des actes de l'état civil tels qu'ils sont énumérés à l'article 21 ci-dessus ; [...] »

Conformément à l'article 21 du même accord :

*« Par acte de l'état civil, au sens des articles 17, 18 et 19 ci-dessus, il faut entendre :
- les actes de naissance ; [...]
- les transcriptions des ordonnances, jugements ou arrêts en matière d'état civil ; [...] »*

Madame X était donc dispensée de faire légaliser les jugements supplétifs d'état civil rendus par le tribunal de première instance de Yaoundé-Ekounou.

- **Sur les jugements supplétifs et la reconstitution des actes de naissance**

Le jugement supplétif d'acte de naissance a un caractère déclaratoire de sorte qu'il produit ses effets rétroactivement à la date de naissance de l'intéressé (Cass. 1^{ère} civ. 17 décembre 2010, n° 09-13.957). Ainsi, un jugement supplétif d'état civil doit être assimilé à un acte d'état civil au regard de l'article 47 du code civil (TGI Bordeaux, 1^{er} mars 2016, n°13/00878).

En l'espèce, les actes de naissance des enfants A Y, B X et C X ont été reconstitués le 16 octobre 2017.

Aussi, les jugements supplétifs, l'établissement des certificats de non-appel ainsi que la reconstitution des actes de naissance des enfants de Madame X ne semblent contenir aucun élément susceptible de faire présumer l'existence d'une fraude puisque la juridiction camerounaise n'a fait qu'apprécier une situation de fait et en tirer les conséquences qu'elle estimait juridiquement fondées.

Il convient de rappeler que, dans le cadre d'un contentieux portant sur un refus de visa, l'administration n'est pas fondée à soutenir qu'un jugement supplétif d'acte de naissance ne pourrait être pris en compte au motif qu'il est postérieur à la décision attaquée (TA Nantes, 31 décembre 2012, n°1007833-1).

- **Sur la contribution effective à l'éducation et à l'entretien des enfants**

Le Conseil constitutionnel a considéré que la contribution effective à l'éducation et à l'entretien de l'enfant devait 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).

En l'occurrence, il ressort des éléments fournis par la réclamante, qu'elle semble contribuer effectivement à l'éducation et à l'entretien de ses enfants. En effet, Madame X allègue envoyer régulièrement de l'argent à ses enfants afin qu'ils puissent régler leurs frais de scolarité et subvenir à leurs besoins. Par ailleurs, la réclamante maintient un lien affectif fort avec ses enfants, d'une part, en leur rendant visite au Cameroun, et, d'autre part, en les contactant quotidiennement par le biais de messages et d'appels téléphoniques.

- **Sur l'intérêt supérieur de l'enfant et l'atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale**

Dans ces circonstances, il semble que le refus de délivrance de visas de long séjour aux enfants de Madame X porte une atteinte grave et disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale des intéressées ainsi qu'à l'intérêt supérieur de l'enfant tel que protégé par l'article 3-1 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE).

L'article 3.1 de la CIDE précise que :

« 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 ».

La CIDE garantit également le droit des enfants de ne pas être séparés de leurs parents :

« Les États parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Une décision en ce sens peut être nécessaire dans certains cas particuliers, par exemple lorsque les parents maltraitent ou négligent l'enfant, ou lorsqu'ils vivent séparément et qu'une décision doit être prise au sujet du lieu de résidence de l'enfant ».

Lorsqu'une décision prise en matière d'immigration concerne un enfant, la Cour européenne des droits de l'Homme considère que les autorités nationales doivent concilier les impératifs de la politique d'immigration et les droits fondamentaux de celui-ci tels qu'ils résultent, en particulier, de la CIDE (CEDH, 19 janvier 2012, aff. n^{os} 39472/07 et 39474/07, Popov c. France, § 139).

C'est particulièrement le cas en ce qui concerne *« les obligations positives que l'article 8 fait peser sur les États contractants en matière de réunion d'un parent et de ses enfants »*. La Cour a d'ailleurs été amenée à de nombreuses reprises à affirmer que *« l'article 8 implique le droit d'un parent à des mesures propres à le réunir à son enfant et l'obligation pour les autorités nationales de les prendre »* (CEDH, 26 juin 2003, aff. n^o 48206/99, Maire c. Portugal, §.70 et 72 ; CEDH, 25 janvier 2000, aff. n^o31679/96, Ignaccolo-Zenide c. Roumanie, § 94 ; CEDH, 27 juin 2000, aff. n^o 32842/96, Nuutinen c. Finlande, § 127 et 128).

La Cour considère que dans de telles affaires, *« c'est l'intérêt supérieur de l'enfant qui doit primer »* (Maire c. Portugal §.77 ; CEDH, 28 juin 2007, aff. n^o76240/01, Wagner et J.M.W.L. c. Luxembourg, § 120). Celui-ci se déduit notamment de *« la réalité sociale »* et de *« la situation des personnes concernées »* (Wagner et J.M.W.L. c. Luxembourg, §. 133).

Or, en l'espèce, il ressort des pièces du dossier que l'état civil et la filiation des enfants de Madame X sont établis dans la mesure où la réclamante a communiqué des extraits de registres d'état civil, des jugements supplétifs ainsi que des reconstitutions d'actes de naissance et que ces différents actes font état d'indications identiques quant à l'état civil et la filiation de ses enfants.

Au vu des éléments de faits et de droit exposés ci-dessus, les refus de visas opposés aux enfants de Madame X peuvent également être considérés comme des ingérences non nécessaires d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale au sens de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En effet, il n'est pas démontré par l'administration que cette ingérence est nécessaire à la sauvegarde d'un ou de plusieurs des intérêts supérieurs énoncés par le texte à savoir, la sécurité nationale, la sûreté publique, le bien-être économique du pays, la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales, la protection de la santé et de la morale, la protection des droits et libertés d'autrui.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter et souhaite soumettre à l'appréciation de la formation de jugement.

Jacques TOUBON