

Paris, le 17 juillet 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-155

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 de la réclamation de Monsieur X, ressortissant syrien bénéficiant de la qualité de réfugié, relative au refus de délivrance de visa opposé à son épouse, Madame X, également ressortissante syrienne ;

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 de la réclamation de Monsieur X, ressortissant syrien bénéficiant de la qualité de réfugié, relative au refus de délivrance de visa opposé à son épouse, Madame X, également ressortissante syrienne.

I. Rappel des faits et de la procédure

Monsieur et Madame X se sont mariés à Lattaquié (SYRIE). Monsieur X produit, au titre de preuve de cette union, un contrat de mariage en date du 21 août 2015 (Pièce n°1).

Le 10 septembre 2015, Monsieur X a fui la Syrie avant que le mariage n'ait pu être enregistré par les autorités religieuses et retranscrit sur les registres de l'état civil.

Le 7 juin 2016, il s'est vu reconnaître la qualité de réfugié par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

Le 8 février 2017, l'OFPRA a établi le certificat de mariage tenant lieu d'acte d'état civil des époux X en retenant, comme date du mariage, le 21 août 2015 (Pièce n°2).

En avril 2017, Madame X a pu finaliser l'enregistrement du mariage auprès des autorités religieuses syriennes.

Monsieur X produit ainsi un acte de confirmation de mariage émis par le tribunal musulman de Lattaquié le 12 juillet 2017 (Pièce n°3). Il ressort de la traduction de cet acte que Monsieur et Madame X :

« ont consenti à être des époux dont le contrat de mariage a été établi en date du 21/08/2015 [...]. Ils ont demandé l'enregistrement de la confirmation du mariage, les deux témoins ayant approuvé la véracité des dires des époux et l'instauration du mariage entre eux. Ainsi [...] la véracité de l'instauration du mariage entre les époux à la date indiquée [...] a été avérée. Le mariage a été ainsi enregistré après perception des droits [...] et envoyé à l'officier d'état civil de Lattaquié pour inscription. »

Monsieur X produit également la traduction d'un relevé de mariage émis par l'état civil de Lattaquié (Pièce n° 4), sur laquelle figure :

- La date du mariage le 21 août 2015 ;
- La date d'enregistrement par le tribunal religieux le 26 avril 2017 ;
- La date d'enregistrement dans les registres de l'état civil de Lattaquié le 4 mai 2017.

Il précise que, pour permettre l'enregistrement du mariage et son inscription sur les registres de l'état civil en son absence, il a établi une procuration au bénéfice de son frère.

Le 7 juillet 2017, Madame X a déposé, auprès du consulat général de France à Beyrouth (LIBAN), une demande de visa de long séjour en qualité de membre de famille d'un étranger ayant obtenu le statut de réfugié, dans le cadre d'une procédure de réunification familiale.

Un refus de visa lui a été opposé le 18 août 2017. Retenant comme date du mariage celle de l'enregistrement de l'acte dans les registres de l'état civil, les autorités consulaires ont motivé ce refus par le fait que l'union des époux X aurait été célébrée postérieurement à la date d'introduction de la demande d'asile de Monsieur X.

À la suite d'une nouvelle demande de visa formulée par Madame X, un second refus lui a été opposé par le consulat général de France à Beyrouth le 4 décembre 2018, une nouvelle fois motivé par le fait que l'union des époux X aurait été célébrée postérieurement à la date d'introduction de la demande d'asile de Monsieur X.

Un recours contre ce refus de visa a été formé devant la Commission de recours contre les refus de visas (CRRV) le 30 janvier 2019.

Par décision du 28 mars 2019, la CRRV a confirmé, pour le même motif que celui invoqué par les autorités consulaires, le refus de visa opposé à Madame X.

Madame X conteste cette décision devant le tribunal administratif de Z.

II. Instruction menée par les services du Défenseur des droits

Par courriel du 1^{er} février 2019, les services du Défenseur des droits ont demandé à la Sous-direction des visas (SDV) du ministère de l'Intérieur de bien vouloir indiquer les éléments qui s'opposeraient au réexamen de la demande de visa de long séjour déposée par Madame X, dans la mesure où le mariage des époux semblait bien antérieur à la demande d'asile introduite par le réclamant.

Par courriel du 26 février 2019, la Sous-direction des visas transmettait les éléments suivants :

« (...) En effet, pour l'analyse du dossier, notre poste consulaire a retenu, conformément à la réglementation, la date d'enregistrement du mariage dans les registres de l'état civil de Lattaquié soit le 04 mai 2017, date postérieure à la date d'introduction de la demande d'asile. Le contrat de mariage présenté, établit comme il se doit antérieurement au mariage lui-même, se limite en effet à fixer la dot. Sa date d'établissement, 21 août 2015, ne peut subséquemment être retenue comme le point de départ du mariage. Il semble dès lors que l'OFPPRA ait commis une erreur matérielle.

Par ailleurs, le dossier de demande de visa ne comporte aucun élément permettant à l'autorité consulaire de s'assurer de la possession d'état.

De plus, il ressort des vérifications des documents produits à l'appui de ce dossier que l'acte de mariage des époux X a été enregistré par le tribunal musulman de Lattaquié (Syrie) le 26 avril 2017 en présence de l'époux et transcrit dans les registres de l'état-civil de Lattaquié le 04 mai 2017, soit presque deux ans après que Monsieur X ait initié sa demande en vue d'obtenir le statut de réfugié. J'attire également votre attention sur le fait que la présence de M. X sur le sol syrien aurait pu conduire au retrait du statut de réfugié par l'OFPPRA. »

Le 16 avril 2019, les services du Défenseur des droits ont de nouveau sollicité, de la part du ministère de l'Intérieur, le réexamen en droit de la situation des époux X, rappelant, d'une part, la valeur des actes d'état civil établis par l'OFPPRA et, d'autre part, le champ des bénéficiaires de la réunification familiale.

Par courrier du 10 mai 2019, la Sous-direction des visas confirmait les termes de son courriel du 26 février 2019.

III. Discussion juridique

Le refus de visa opposé à Madame X apparaît contraire aux dispositions de l'article L.752-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Les actes d'état civil établis par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ont en effet valeur d'actes authentiques et ne peuvent être remis en question que par une inscription en faux (1). La relation des époux semble en tout état de cause être antérieure à la demande d'asile de Monsieur X, rendant son épouse éligible à la procédure de réunification familiale indépendamment de la date de leur mariage (2).

1. Sur la valeur des actes d'état civil établis par l'OFPRA

L'article L.752-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose :

« 1. Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, le ressortissant étranger qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié ou qui a obtenu le bénéfice de la protection subsidiaire peut demander à bénéficier de son droit à être rejoint, au titre de la réunification familiale :

1° Par son conjoint ou le partenaire avec lequel il est lié par une union civile, âgé d'au moins dix-huit ans, si le mariage ou l'union civile est antérieur à la date d'introduction de sa demande d'asile ;

2° Par son concubin, âgé d'au moins dix-huit ans, avec lequel il avait, avant la date d'introduction de sa demande d'asile, une vie commune suffisamment stable et continue ; »

En l'espèce, les époux X se sont mariés le 21 août 2015, ainsi qu'en atteste l'acte de mariage établi par l'OFPRA.

Concernant la valeur des actes d'état civil établis par l'OFPRA, l'article L.752-1 du CESEDA dispose :

« En l'absence d'acte de l'état civil ou en cas de doute sur leur authenticité, les éléments de possession d'état définis à l'article 311-1 du code civil et les documents établis ou authentifiés par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, sur le fondement de l'article L. 721-3 du présent code, peuvent permettre de justifier de la situation de famille et de l'identité des demandeurs [de visas dans le cadre d'une procédure de réunification familiale]. Les éléments de possession d'état font foi jusqu'à preuve du contraire. Les documents établis par l'office font foi jusqu'à inscription de faux. »

Il résulte de ces dispositions que la procédure de vérification des actes d'état civil prévue à l'article L.111-6 du CESEDA ne saurait être appliquée aux actes établis par l'OFPRA. En effet, ces actes ont, aux termes de l'alinéa 2 de l'article L.721-3 du CESEDA, « valeur d'actes authentiques ».

C'est ainsi que dans une ordonnance du 25 juillet 2008, le Conseil d'État a considéré :

« que le moyen tiré de ce que l'acte d'état civil concernant M. A, établi par l'office français de protection des réfugiés et apatrides, et qui mentionne son mariage, a un caractère authentique en vertu de l'article L. 721-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, nonobstant la contestation par les autorités consulaires, sur le fondement de l'article L. 111-6 du même code, de l'authenticité des actes d'état civil étrangers ayant le même objet, paraît, en l'état de l'instruction, de nature à créer un doute sérieux sur la légalité du refus de visa opposé à l'épouse de M. A ; » (Conseil d'État, Juge des référés, 25/07/2008, n°317085)

Plus récemment, dans un arrêt du 26 février 2018, la cour administrative d'appel de Nantes a jugé que le certificat établi par l'OFPRA attestant du mariage d'un étranger placé sous sa protection faisait foi jusqu'à inscription de faux. Elle a également considéré que les actes de naissance des enfants rédigés dans les formes usitées dans le pays d'origine font foi. Et, contrairement à ce que soutenait le ministre de l'Intérieur, la juridiction administrative a estimé que ces actes n'ont pas de valeur purement déclarative. Leur contenu ne peut donc être contesté que si une procédure d'inscription en faux est diligentée, à défaut de quoi, en tant qu'acte d'état civil, ils sont opposables à l'autorité administrative. Aussi, il a été considéré que la Commission de recours contre les refus de visas ne pouvait sérieusement contester, pour confirmer le refus de délivrance de visas dans le cadre d'une procédure de réunification familiale, ni le lien matrimonial, ni les liens de filiation que ces documents établissaient (CAA Nantes, 28/02/2018, n° 17NT00136).

La cour administrative d'appel de Nantes a confirmé la portée de ce jugement dans sept autres affaires au cours de l'année 2018 (CAA Nantes, 5ème chambre, 25/06/2018, n°17NT00194, CAA Nantes, 5ème chambre, 11/06/2018, 16NT02035, CAA Nantes, 6ème chambre, 04/06/2018 n° 16NT02358, CAA Nantes, 5ème chambre, 02/05/2018, n°16NT03708, CAA Nantes, 5ème chambre, 02/05/2018, n°16NT01331, CAA Nantes, 5ème chambre, 16/04/2018, n°16NT01072, CAA Nantes, 5ème chambre, 16/04/2018, n°16NT02132).

Le 5 février 2019, la cour administrative de Nantes a une nouvelle fois considéré au sujet d'un acte d'état civil établi par l'OFPRA que :

3. (...) les documents établis par le directeur de l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) en application des dispositions de l'article L. 721-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, font foi, quelle qu'ait été la date de leur délivrance, tant que n'a pas été mise en œuvre par l'administration la procédure d'inscription de faux prévue aux articles 303 à 316 du code de procédure civile et en cours d'instance à l'article R. 633-1 du code de justice administrative.

4- (...) En l'absence de mise en œuvre par le ministre de la procédure d'inscription de faux, ce document fait foi en ce qui concerne l'existence du lien matrimonial unissant M. B et Mme DC. » (Cour administrative d'appel de Nantes 5ème chambre, 5 février 2019, n° 17NT03568).

Ainsi, en l'absence de mise en œuvre par le ministre de la procédure d'inscription en faux, l'acte de mariage établi par l'OFPRA fait foi des liens matrimoniaux unissant les époux X et son authenticité ne semble pas pouvoir être remise en cause par les autorités consulaires françaises situées à Beyrouth.

2. Sur l'antériorité de la relation des époux X à la demande d'asile du réclamant

Indépendamment du débat portant sur la date du mariage, l'obtention d'un visa en tant que membre de famille d'étranger ayant obtenu la qualité de réfugié n'est pas conditionnée par le fait d'être marié. L'article L.752-1 I 2° du CESEDA prévoit en effet que le réfugié peut être rejoint par :

« son concubin, âgé d'au moins dix-huit ans, avec lequel il avait, avant la date d'introduction de sa demande d'asile, une vie commune suffisamment stable et continue ».

En l'espèce, Monsieur X indique avoir été fiancé à Madame X durant quatre ans avant leur mariage en 2015.

Il a, dès son arrivée en France et lors du dépôt de sa demande d'asile, mentionné l'existence de son épouse.

En toute hypothèse, les photos du couple réuni (Pièce n°5), la copie du contrat de mariage en date du 21 août 2015, de même que celle du certificat médical attestant de l'état de grossesse de Madame X à la date du 3 décembre 2015 et de la perte du fœtus le 15 décembre 2015 (Pièce n°6) – certificat visé dans l'acte de confirmation du mariage émis par le tribunal musulman – apparaissent comme autant d'indices de l'existence, entre les époux X, d'une relation stable et continue antérieure à la fuite de Monsieur X en 2015.

Or, conformément à l'article L. 752-1 du CESEDA, « *Les éléments de possession d'état font foi jusqu'à preuve du contraire* ».

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 Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

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