

Paris, le 9 mars 2020

---

**Décision du Défenseur des droits n°2020-006**

---

**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 Monsieur 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 Z.

Jacques TOUBON

---

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

---

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

• **Rappel des faits**

Le 3 mars 2015, Monsieur X a déposé auprès de la sous-préfecture d'Antony une demande de regroupement familial au bénéfice de son épouse, Madame W et de ses quatre enfants camerounais :

- A X M, né le 3 janvier 1998
- B X N, née le 16 septembre 2000
- C X D, née le 16 septembre 2000
- F X W, née le 24 juin 2003

Par courrier du 30 juillet 2015, le préfet de H a accueilli favorablement la demande de regroupement familial introduite par Monsieur X.

À la suite de cette décision, Madame W et ses quatre enfants se sont rendus à l'ambassade de France à Yaoundé pour solliciter la délivrance de visas de long séjour.

Par décision du 21 février 2017, la section consulaire a opposé un refus aux demandes de visas de long séjour de ses enfants au motif que les documents d'état civil présentés en vue d'établir leur identité ainsi que leur filiation n'étaient pas authentiques. Elle a en revanche fait droit à la demande de visa de Madame W qui est entrée en France le 24 avril 2017.

Le 3 avril 2017, en réponse au refus de visas à l'égard de ses enfants, Monsieur 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 1<sup>er</sup> juin 2017, la CRRV a rejeté le recours aux motifs suivants :

- Les actes de naissance produits lors de la demande de visa sont inexistantes à la souche du centre d'état civil et la numérotation est incohérente ;
- L'identité des enfants A, B, C et F ainsi que leur lien familial allégué avec Monsieur X ne sont donc pas établis ;
- Monsieur X n'apporte aucun élément permettant d'établir qu'il a contribué ou contribue effectivement à l'entretien et l'éducation des enfants dont il sollicite la venue en France, qu'il leur apporte un soutien affectif et qu'il communique régulièrement avec eux.

Parallèlement, les enfants de Monsieur X ont saisi le tribunal de première instance de Yaoundé afin d'obtenir la reconstitution de leurs actes d'état civil.

Le Défenseur des droits a interrogé à plusieurs reprises le sous-directeur des visas du ministère de l'Intérieur, lequel a indiqué :

*« Il ressort de ces vérifications [réalisées par l'autorité consulaire] que les documents d'état civil produits à l'appui des dossiers présentent des irrégularités significatives qui les privent de toute valeur probante de nature à établir un lien de filiation à l'égard de Monsieur X ».*

Le 12 juillet 2017, le tribunal de première instance de Yaoundé-Centre administratif ordonnait à l'officier d'état civil du Centre d'Etoa de Yaoundé 3 la reconstitution des actes de naissance des quatre enfants du réclamant.

C'est dans ce cadre que Monsieur X a saisi le tribunal administratif de Z aux fins de voir annuler le refus de visas opposé à ses enfants. À ce jour, aucune date d'audience n'a été fixée.

- **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. »*

Après autorisation préfectorale, les membres de la famille doivent, pour entrer en France, 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.

Lorsqu'elles décident de procéder à des vérifications des actes d'état civil, les autorités compétentes sont tenues d'informer par tous moyens l'intéressé de l'engagement de ces vérifications.

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.

En l'occurrence, il ressort des indications fournies par Monsieur X et l'association qui l'accompagnait dans ses démarches, que la section consulaire de l'ambassade de France à Yaoundé n'a pas respecté l'ensemble des obligations d'information, de motivation et de célérité auxquelles elle était tenue pour l'instruction des demandes de visas présentées pour les enfants du réclamant.

En effet, en indiquant seulement que les documents d'état civil présentaient les caractéristiques de documents frauduleux sans préciser les irrégularités constatées, Monsieur X n'a pas été mis en mesure de comprendre les décisions de refus de visa de long séjour opposés à sa famille, ni même d'avoir les informations lui permettant de se défendre et de faire valoir ses moyens de preuves auprès de la CRRV.

### **1- Sur l'authenticité 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 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<sup>er</sup> 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).

Le Conseil d'État considère que le fait que des actes d'état civil 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).

De même, les incohérences qui entachent les actes d'état civil ne peuvent être imputables aux titulaires de ces actes dans la mesure où elles résultent d'une gestion défailante des registres d'état civil.

Plusieurs affaires portées devant les juridictions françaises rendent en effet 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<sup>er</sup> 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.

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<sup>ère</sup> 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<sup>er</sup> mars 2016, n°13/00878).

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 Z, 31 décembre 2012, n°1007833-1).

De plus, l'article 509 du code de procédure civile prévoit que :

*« Les jugements rendus par les tribunaux étrangers et les actes reçus par les officier 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'espèce, le tribunal de première instance de Yaoundé-Centre Administratif a ordonné à l'officier d'état civil du Centre d'Etoa de Yaoundé 3 la reconstitution des actes de naissance de A X M, B X N, C X D, F X W le 12 juillet 2017 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* ».

Par conséquent, les jugements supplétifs, l'établissement des certificats de non-appel ainsi que la reconstitution des actes de naissance des enfants de Monsieur X ne contiennent aucun élément susceptible de faire présumer l'existence d'une fraude, la juridiction camerounaise n'ayant fait qu'apprécier une situation de fait pour en tirer les conséquences qu'elle estimait juridiquement fondées.

Enfin, aux termes des articles 21 et 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, Monsieur X est dispensé de faire légaliser les jugements supplétifs d'état civil rendus par le tribunal de première instance de Yaoundé-Centre administratif.

## **2- Sur la possession d'état, à titre subsidiaire**

En vertu de l'article 311-14 du code civil, la filiation est régie par la loi personnelle de la mère au jour de la naissance de l'enfant ou, si la mère n'est pas connue, par la loi personnelle de l'enfant.

L'article 310-3 de ce code dispose que la filiation se prouve par l'acte de naissance de l'enfant, par l'acte de reconnaissance ou par l'acte de notoriété constatant la possession d'état.

Les articles 311-1 et 311-2 du même code énoncent que la possession d'état s'établit par une réunion suffisante de faits qui révèlent le lien de filiation et de parenté entre une personne et la famille à laquelle elle est dite appartenir et que la possession d'état doit être continue, paisible, publique et non équivoque.

Or, le réclamant a toujours déclaré l'existence de ses six enfants notamment à l'administration fiscale comme en fait état les diverses déclarations de revenus qu'il produit.

Il convient par ailleurs de noter que Monsieur X avait déjà formulé en 2012 une première demande de regroupement familial pour ses six enfants, celle-ci ayant finalement été rejetée au motif que la condition de logement n'était pas remplie à cette époque.

Ses enfants ont d'ailleurs conservé le même état civil et ont utilisé les mêmes documents d'état civil depuis plusieurs années, notamment tout au long de leur scolarité. L'intéressé produit à cet égard plusieurs attestations de réussite, des cartes scolaires avec photographies, des attestations de fin de formation ainsi que des diplômes d'études portant les noms et prénoms de ses enfants.

Les documents d'état civil produits comportent donc des informations cohérentes et conformes aux déclarations de Monsieur X.

Monsieur X a enfin recueilli les témoignages écrits de membres de sa famille et d'amis qui attestent du lien de filiation.

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

L'absence de preuve concernant l'entretien et l'éducation des enfants n'est pas un motif invocable par les autorités consulaires pour refuser une demande de visa dans le cadre du regroupement familial, seuls les motifs d'ordre public et la fraude pouvant être invoqués par elles (CE, 14 juin 2002, n° 227019 ; CE, 8 juin 2011, n° 322494).

Ce motif peut d'autant moins fonder les refus de visas opposés à Monsieur X qu'il verse aux débats de nombreux éléments justifiant les liens qu'il entretient avec ses enfants et qu'il a entretenus avec son épouse quand elle était encore au Cameroun.

Le réclamant a en effet effectué de nombreux allers-retours entre la France et le pays de résidence de ses enfants et de son épouse ces dernières années. C'est ainsi que le voyage le plus récent s'est déroulé du 25 novembre 2016 à 17 février 2017. Monsieur X ainsi que son épouse sont actuellement au Cameroun jusqu'en mars 2020 pour rendre visite à leurs enfants qu'ils n'avaient pas vu depuis trois ans.

En tout état de cause, 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 le réclamant, qu'il contribue effectivement à l'éducation et à l'entretien de ses enfants : il atteste leur envoyer régulièrement de l'argent afin qu'ils puissent régler leurs frais de scolarité et subvenir à leurs besoins ; il verse au débat des preuves de virements effectués à leur profit.

Par ailleurs, le réclamant 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.

Les explications présentées par le réclamant au Défenseur des droits ainsi que les documents qu'il a produit pour justifier des liens qu'il entretient avec ses enfants font naître un doute sérieux quant à la pertinence du motif d'ordre public retenu par l'administration.

Dans ces circonstances, les refus de visas opposés aux enfants du réclamant ne reposent sur aucun motif recevable, l'administration n'ayant pas établi la fraude.

### **4- Des refus portant atteinte à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 3.1 de la Convention internationale des droits de l'enfant**

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<sup>os</sup> 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<sup>o</sup> 48206/99 ; CEDH, 25 janvier 2000, aff. n<sup>o</sup> 31679/96 ; CEDH, 27 juin 2000, aff. n<sup>o</sup> 32842/96).

La Cour considère que dans de telles affaires, *« c'est l'intérêt supérieur de l'enfant qui doit primer »*. Celui-ci se déduit notamment de *« la réalité sociale »* et de *« la situation des personnes concernées »*.

L'intérêt des enfants de Monsieur X est de vivre auprès de leurs parents. Or, ils vivent séparés de leurs deux parents depuis maintenant presque trois ans.

Au vu des éléments de faits et de droit exposés ci-dessus, les refus de visas opposés aux enfants de Monsieur 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.

Le regroupement familial est un droit fondamental, une composante du droit de mener une vie familiale normale auquel, dans la situation d'espèce, il est porté atteinte pour des raisons injustifiées (cf. supra) alors même que le préfet a donné son accord depuis 4 ans et demi.

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