

Paris, le 8 juillet 2020

---

## Décision du Défenseur des droits n°2020-137

---

**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 et son article 8 ;

Vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et son article 47 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) et son article L.752-1 ;

Vu l'article 47 du code civil ;

Vu les articles 5, 10, 18 de la directive 2003/86/CE du Conseil de l'Union européenne ;

---

Saisi par Monsieur X d'une réclamation relative aux refus de visas au bénéfice de sa fille et de son épouse que les autorités consulaires françaises à Kinshasa lui ont opposés dans le cadre de la procédure de réunification familiale ;

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**

---

Monsieur X, ressortissant congolais, a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation relative aux refus de visa opposés par les autorités consulaires françaises à Kinshasa aux membres de sa famille dans le cadre de la réunification familiale.

### **1. Rappel des faits et de la procédure**

Monsieur X et Madame Y se sont mariés à Kinshasa le 10 février 2007. De leur union est née une fille, A, le 22 novembre 2007.

Contraint de fuir la République démocratique du Congo, Monsieur X a sollicité l'asile en France le 20 août 2009 et le 22 décembre suivant, l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) lui a accordé l'octroi du statut de réfugié. Il s'est alors vu délivrer une carte de résident.

Le 21 septembre 2011, il obtenait la communication d'actes d'état civil délivrés par l'OFPRA, à savoir, un livret de famille, son acte de naissance et son acte de mariage. Ce n'est qu'en 2017 que les autorités congolaises compétentes ont délivré à l'épouse et la fille de Monsieur X leurs actes d'état civil.

Munies de ces pièces, Madame Y et A ont sollicité le 29 octobre 2018 la délivrance de visas de long séjour auprès des autorités consulaires françaises à Kinshasa sur le fondement de l'article L.752-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) relatif à la procédure de réunification familiale.

Ces visas ont été refusés par deux décisions notifiées le 15 octobre 2019. Le visa de Madame Y a été refusé au motif que « *[ses] déclarations conduisent à conclure à une tentative frauduleuse pour obtenir un visa au titre de la réunification familiale* ». Le visa de A était refusé au motif que « *les documents d'état civil présentés présentent les caractéristiques d'un document frauduleux* ».

Le 6 novembre 2019, les intéressées ont saisi la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée (CRRV) en France laquelle a rejeté implicitement le recours. Elles ont alors formé un recours contre cette décision devant le tribunal administratif de Z.

C'est dans ces circonstances que Monsieur X a sollicité l'intervention du Défenseur des droits.

### **2. Instruction menée par le Défenseur des droits**

Par courriel du 10 janvier 2020, le Défenseur des droits a interrogé la sous-direction des visas (SDV) afin d'obtenir des précisions s'agissant des éléments sur lesquels les autorités consulaires françaises s'étaient fondées pour considérer, d'une part, que les déclarations de Madame Y constituaient une tentative frauduleuse d'obtenir un visa dans le cadre de la réunification familiale, et d'autre part, que les documents d'état civil produits à l'égard de l'enfant A avaient les caractéristiques de documents frauduleux.

Par courrier du 11 mars 2020, le Défenseur des droits a réitéré auprès du ministère de l'Intérieur les termes de son courriel en soulignant l'importance pour le réclamant, au regard de la notion de participation utile à la procédure, de connaître les motifs des refus de visas

conformément aux articles L.211-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration et à l'article 47 du code civil.

Le 19 mai 2020, il sollicitait la communication des observations du ministère ou, à tout le moins, le mémoire produit dans le cadre de la procédure contentieuse afin qu'il puisse prendre une décision dans ce dossier avant la date d'audience.

La sous-direction des visas n'a pas apporté de réponse à ces sollicitations.

Dans ces circonstances, le Défenseur des droits décide de présenter des observations devant le tribunal administratif de Z.

### **3. Discussion juridique**

Contrairement aux allégations des autorités françaises compétentes, il ressort des documents d'état civil établis par l'OFPRA et des documents d'état civil produits par Madame Y et A que leur lien familial avec le réclamant était établi eu égard à la force probante reconnue à ces actes par les dispositions françaises pertinentes. Partant, il appartenait à l'administration de rapporter la preuve de la fraude (I).

Or, le manque d'informations fournies par les autorités compétentes sur les motifs des refus à tous les stades de la procédure n'a pas permis aux intéressées de comprendre les considérations de fait et de droit qui ont présidé à ces décisions et ainsi de faire valoir leur cause de façon adéquate devant le juge administratif. Il en résulte que ces refus méconnaissent les stipulations de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux (II).

#### **I. Sur la réalité des liens familiaux entre le réclamant et Madame Y et A**

Aux termes de l'article L.752-1 du CESEDA, le ressortissant étranger qui s'est vu accorder le statut de réfugié peut demander à bénéficier de son droit à être rejoint, au titre de la réunification familiale, par son conjoint et ses enfants non mariés âgés au plus de 19 ans.

La réunification familiale n'est soumise à aucune condition de durée préalable de séjour régulier, de ressources ou de logement. Pour entrer en France, les membres de la famille du réfugié doivent solliciter la délivrance d'un visa de long séjour auprès des autorités diplomatiques et consulaires.

Dans ce cadre, ils doivent produire les actes d'état civil justifiant de leur identité et des liens familiaux avec le bénéficiaire du statut de réfugié.

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 ».*

Cette présomption d'authenticité s'étend aux jugements rendus par les autorités juridictionnelles étrangères, le Conseil d'Etat considérant « qu'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 aurait un caractère frauduleux » (CE, 20 novembre 2009, n° 332369).

Dans le cas présent, Madame Y et A ont communiqué aux autorités consulaires françaises plusieurs éléments de nature à justifier de leurs liens familiaux avec le réclamant lesquels faisaient foi jusqu'à preuve du contraire.

- **Sur le lien marital entre le réclamant et son épouse**

Madame Y a versé dans le cadre de sa demande de visa de long séjour les documents d'état civil de Monsieur X établis par l'OFPPRA : l'acte de mariage des deux époux ainsi que le livret de famille qui la mentionne en qualité d'épouse de Monsieur.

Ces éléments permettent d'établir la réalité du lien marital entre les conjoints ainsi que l'énonce l'article L.752-1 du CESEDA qui dispose ainsi :

*« 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 d'état civil établis par l'OFPPRA. Ces actes ont en effet, aux termes de l'alinéa 2 de l'article L. 721-3 du CESEDA, « valeur d'actes authentiques ».

C'est ainsi que dans un arrêt du 26 février 2018, la cour administrative d'appel de Nantes a jugé que le certificat établi par l'OFPPRA attestant du mariage d'un étranger placé sous sa protection faisait foi jusqu'à inscription de faux. Son contenu ne peut donc être contesté que si une procédure d'inscription de faux est diligentée. A défaut de quoi, en tant qu'acte d'état civil, ils sont opposables à l'autorité administrative (CAA de Nantes, 28 février 2018, n° 17NT00136).

Ainsi, en l'absence de procédure d'inscription de faux diligentée par l'administration à l'encontre de ces actes, leur force probante doit être reconnue et la qualité d'épouse de Madame Y tenue pour établie.

- **Sur le lien de filiation entre le réclamant et sa fille**

La famille X a transmis aux autorités consulaires plusieurs documents d'état civil afin d'établir le lien de filiation entre le réclamant et A :

- Le jugement supplétif d'acte de naissance du tribunal de grande instance de Kinshasa/N'djill ;
- Le certificat de non appel de ce jugement émis par la cour d'appel de Kinshasa/Matete ;
- L'acte de naissance établi par l'autorité de la commune de Masina.

Ces actes établis sur la base d'un jugement étranger ayant force exécutoire en vertu de l'article 47 du code civil auraient dû être présumés authentiques ; à charge des autorités consulaires françaises d'en démontrer le caractère irrégulier, falsifié ou non conforme.

Pourtant, à l'heure actuelle, aucun élément en ce sens n'a été communiqué au réclamant.

Par ailleurs, à l'aune des pièces qu'il a transmises au Défenseur des droits, plusieurs indices viennent corroborer la réalité de ses liens avec l'enfant.

En premier lieu, les énonciations contenues dans les différents actes d'état civil correspondent aux indications mentionnées par Monsieur X dans la fiche familiale de référence de l'OFPRA renseignée le 12 février 2010. Cet élément participe à confirmer l'existence d'un lien de filiation ainsi que l'a récemment rappelé la cour administrative d'appel de Nantes :

*« Au surplus, les énonciations contenues dans ces jugements sont conformes aux déclarations faites par Mme G. dans la fiche familiale de référence de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides qu'elle a renseignée le 30 juin 2015 » (CAA de Nantes, 2ème chambre, 24/01/2020, 19NT04032).*

En second lieu, A est née dans le cadre du mariage des époux X. Elle porte d'ailleurs le nom de son père.

Comme il a précédemment été développé, cette union a été tenue pour établie par l'OFPRA qui a remis un livret de famille et un acte de mariage à Monsieur X lesquels mentionnent ses liens conjugaux.

Or, en vertu de l'article 602 du code de la famille congolais :

*« Nonobstant toute convention contraire, l'enfant né pendant le mariage ou dans les trois cents jours après la dissolution du mariage a pour père le mari de sa mère. »*

L'article 603 du même code précise que cette affirmation trouve encore à s'appliquer dans l'hypothèse où l'acte de naissance n'indiquerait pas le mari comme étant le père de l'enfant ou indiquerait qu'il s'agit d'un autre homme.

Le code de la famille congolais ne permet de remettre en cause le lien de filiation d'un enfant né dans le cadre d'un mariage qu'au moyen d'une action en contestation de paternité. Conformément à son article 606, l'auteur de la saisine est alors tenu de démontrer que le père était *« dans l'impossibilité physique de procréer »*.

En l'espèce, aucune action en contestation de paternité n'a été engagée.

Aussi, Monsieur X, en sa qualité de conjoint de Madame Y, doit être considéré comme le père de A à la lumière de la loi personnelle qui régit la filiation de l'enfant sauf à remettre en cause le lien familial de cette dernière à l'égard de sa mère.

Dans ces conditions, les autorités consulaires françaises se trouvent en situation de compétence liée à l'occasion d'une demande de visa de long séjour au titre de la réunification familiale. La cour administrative d'appel de Nantes a récemment rappelé ce principe dans les termes suivants :

*« Le principe d'unité de la famille, principe général du droit applicable aux réfugiés résultant notamment des stipulations de la convention de Genève du 28 juillet 1951, impose (...) que la même qualité soit reconnue à la personne de même nationalité qui était unie par le mariage à un réfugié à la date à laquelle celui-ci a demandé son admission au statut, ou qui avait alors avec lui une liaison suffisamment stable et continue pour former une famille,*

*ainsi qu'aux enfants mineurs de ce réfugié. En conséquence, le conjoint et les enfants mineurs d'un bénéficiaire de la qualité de réfugié sont en droit de se voir délivrer des visas de long séjour à l'effet de le rejoindre en France pour pouvoir mener avec lui une vie familiale normale. De tels visas ne peuvent être refusés que pour un motif d'ordre public » (CAA Nantes, 6 mars 2020, 6 mars 2020).*

Ainsi, seul un motif d'ordre public est susceptible de justifier un refus de visa. La jurisprudence administrative admet que la fraude puisse constituer un tel motif comme dans la situation présente. Toutefois, les textes internationaux exigent, dans le cadre de la réunification familiale, des obligations spéciales en termes d'information et de motivation lesquelles n'ont en l'espèce pas été respectées.

## **II. La méconnaissance des obligations spécifiques d'information et de motivation exigées par les procédures de réunification familiale**

En application de l'article L.211-2 du code des relations entre le public et l'administration, certaines décisions administratives individuelles défavorables doivent être motivées. Les décisions de refus des autorités consulaires françaises de délivrer un visa de long séjour sollicité dans le cadre d'une procédure de réunification familiale et les décisions de refus de la CRRV rentrent ainsi dans cette catégorie en vertu des paragraphes 6 et 8 de cet article.

L'article L.211-5 du même code dispose que cette motivation doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui fondent cette décision. Cette obligation représente une garantie pour l'administré qui lui permet, d'une part, de vérifier que le traitement de sa demande a fait l'objet d'un examen individuel et, d'autre part, d'apprécier le bien-fondé des motifs retenus par l'administration pour refuser la demande.

Elle revêt une importance particulière dans le contexte de la procédure de réunification familiale.

Les articles 5§4 et 10§1 de la directive 2003/86 relative au regroupement familial précisent à cet effet que « *la décision de rejet de la demande est dûment motivée* ». Par ailleurs, en vertu de l'article 18 de cette directive, les autorités compétentes doivent garantir le droit des demandeurs de contester une décision de rejet en justice. Dans une communication du 3 avril 2014, la Commission européenne a précisé la teneur de cette obligation :

*« Conformément à l'article 18, les États membres sont tenus de garantir un recours juridictionnel effectif contre les décisions des autorités nationales. La Commission souligne que, lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, les États membres doivent respecter les dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et doivent dès lors appliquer la disposition sur le droit de recours prévue dans la directive conformément au droit à un recours effectif devant un tribunal, tel que consacré à l'article 47 de la Charte et par la jurisprudence pertinente de la CJUE. Il s'ensuit qu'un contrôle juridictionnel exhaustif doit être disponible quant au fond et à la légalité des décisions. Par conséquent, les décisions peuvent être contestées non seulement en droit, mais également compte tenu des faits d'un cas d'espèce. Le demandeur a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. » (COM (2014) 210 final, p. 30, point 7.5)*

Ainsi, l'article 18 de la directive, à l'aune de l'article 47 de la Charte, implique nécessairement que le demandeur ait connaissance de l'ensemble des éléments ayant conduit l'administration

à rejeter une décision de réunification familiale. L'exigence de motivation est alors analysée comme un corollaire des droits à un recours effectif et à un procès équitable.

Par ailleurs, elle constitue une obligation procédurale du droit de mener une vie familiale normale tel que protégé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Dans trois arrêts du 10 juillet 2014, la Cour européenne des droits de l'Homme a, en effet, précisé que les obligations incombant aux États à ce titre s'étendaient à la qualité du processus décisionnel dans le cadre de l'examen des demandes de réunification familiale.

Saisies d'une telle demande, les autorités diplomatiques et consulaires doivent faire preuve d'une souplesse, d'une célérité et d'une effectivité particulières, et cela d'autant plus que sont en cause des personnes ayant obtenu le statut de réfugié ou des enfants (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*).

Elles sont également tenues à des obligations spéciales d'information et de motivation.

La Cour européenne analyse la portée de ces obligations spéciales à travers le prisme de la notion participation utile du demandeur à la procédure, considérant qu'elles doivent permettre au demandeur de connaître et comprendre les raisons qui s'opposent à la délivrance des visas, de façon à ce qu'il dispose de tous les éléments pour se défendre et faire valoir ses arguments et moyens de preuves. Dans l'arrêt *Tanda-Muzinga*, elle prend ainsi note de la circonstance que le requérant a dû patienter 15 mois avant de comprendre précisément les motifs de refus « *faute d'explications et de motivations pourtant requises par la loi* » (CEDH, n°2260/10, *Tanda-Muzinga c. France*, §78).

En l'espèce, les autorités consulaires françaises ont refusé les demandes de visas des membres de la famille de Monsieur X par deux motifs distincts, rédigés en des termes généraux.

Elles ont considéré que les déclarations de Madame Y conduisaient à conclure à une tentative frauduleuse pour obtenir un visa au titre de la réunification familiale.

Aucune précision n'a été apportée par les autorités compétentes sur la teneur ou la nature des déclarations prêtées à l'intéressée. Les autorités consulaires n'ont notamment pas mis à profit la rubrique « *remarques* » en bas du formulaire de refus de visa afin de fournir des informations complémentaires sur les raisons de l'adoption de ce motif.

Pourtant, toute irrégularité, à supposer établie, n'est pas de nature à révéler une tentative frauduleuse d'entrer en France sous couvert de la réunification familiale. À titre d'exemple, le tribunal administratif de Nantes a censuré pour erreur d'appréciation le refus de visa de long séjour opposé à un enfant du fait de la discordance entre le mois de naissance déclaré à l'OFPPRA par sa mère, réfugiée, et le mois mentionné dans l'acte d'état civil :

*« Dans ces conditions, et dès lors que Mme L. a déclaré de manière constante l'existence de son fils, J..., à l'OFPPRA en précisant, le concernant, les mêmes mentions d'état civil que celles figurant sur l'acte de naissance de l'intéressé, excepté s'agissant du mois de naissance, la commission de recours, en estimant que la demande de visa litigieuse révélait une tentative frauduleuse d'entrer en France, sous couvert de la réunification familiale, a entaché la décision contestée d'une erreur d'appréciation. »*  
(TA Nantes, 27 mai 2019, n°1901465)

Par conséquent, la communication des considérations de fait ayant présidé à la décision de l'administration fondée sur un tel motif aurait été essentielle pour permettre au demandeur d'en contester la légalité.

La demande de visa de l'enfant a quant à elle fait l'objet d'un refus fondé sur le caractère frauduleux des documents d'état civil apportés au dossier.

Or, en application de l'article 47 du code civil susmentionné, les actes d'état civil étranger sont revêtus d'une présomption d'authenticité. C'est donc à l'administration qu'il appartient de renverser cette présomption 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 cas de refus fondé sur un tel motif, 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 mettre 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, ref., 12 septembre 2008, n° 319023 ; CE, 10 novembre 2010, n° 324598 ; 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).

Ainsi, eu égard à la charge de la preuve qui incombe à l'administration et à la nature du contrôle opéré par le juge administratif, les considérations de fait et de droit sur lesquelles les autorités compétentes se sont fondées pour mettre en doute l'authenticité des actes d'état civil apparaissent fondamentales afin de permettre au réclamant de pouvoir faire valoir de façon adéquate sa cause en justice.

Malgré ces impératifs d'information et de motivation, les agissements de l'administration n'ont jamais permis au réclamant et à sa famille d'obtenir davantage de renseignements sur les faits qui leur étaient reprochés.

La CRRV a rejeté le recours qu'ils avaient introduits par décision implicite. La seule circonstance que Monsieur X n'a pas sollicité la communication des motifs de la décision de la commission ne saurait suffire à couvrir ces irrégularités. Non assisté, il n'a pas été mis en mesure de connaître l'existence de cette faculté en l'absence de mention expresse de cette possibilité dans l'accusé de réception de son recours.

Par ailleurs, ayant saisi en parallèle les services du Défenseur des droits, il pouvait légitimement s'attendre à obtenir des précisions sur les motifs ayant conduit les autorités françaises à refuser les visas. Toutefois, les services de la Sous-direction des visas du ministère de l'Intérieur n'ont pas apporté de réponse aux trois sollicitations du Défenseur des droits à ce sujet.

Enfin, malgré deux mises en demeure du tribunal administratif, le ministre de l'Intérieur n'avait pas encore communiqué de mémoire en défense à la famille X à la date 4 mai 2020 lorsque l'audience du tribunal administratif de Z, initialement fixée au 10 juin 2020, a été renvoyée.

Dès lors, les carences de l'administration en matière d'information et de motivation à tous les stades de la procédure ont empêché les intéressés de comprendre les décisions de refus de

visa de long séjour qui leur étaient opposés, ni même d'avoir les informations leur permettant de préparer utilement leur défense.

Partant, les refus de visas opposés à Madame Y et à A ont méconnu les stipulations de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux.

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