

Paris, le 5 août 2020

Décision du Défenseur des droits n°2020-153

La Défenseure 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.111-6 ;

Vu l'article 47 du code civil ;

Saisie par Monsieur X, ressortissant camerounais, d'une réclamation relative aux difficultés qu'il rencontre dans le cadre de la procédure de regroupement familial engagée au bénéfice de son épouse et de leurs deux fils

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

Claire HÉDON

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, ressortissant camerounais, d'une réclamation relative aux difficultés qu'il rencontre dans le cadre de la procédure de regroupement familial engagée au bénéfice de son épouse et de leurs deux fils.

1. Rappel des faits et de la procédure

D'après les informations transmises au Défenseur des droits par le réclamant, Monsieur X a entrepris dès 2012 les démarches de demande de regroupement familial auprès de la préfecture de Y pour son épouse, Madame W, et ses quatre enfants mineurs :

- A - X, née le 17 décembre 1996
- B - X, né le 5 mars 1998
- C - X, né le 28 juillet 1999
- D - X, née le 17 mai 2001

Deux décisions de refus lui ont été opposées par le préfet de Y les 18 janvier 2013 et 21 août 2015, la surface totale du logement de Monsieur X puis sa composition ne correspondant pas aux critères d'acceptation du regroupement familial.

L'enfant D est décédée le 14 janvier 2016.

Une nouvelle demande a été déposée par le réclamant au cours de l'année 2016. Par courrier du 9 août 2016, l'intéressé était informé que ses demandes au profit de son épouse et de ses deux fils avaient été accueillies favorablement par le préfet mais que A, âgée de plus de 19 ans au moment du dépôt de la demande, était exclue du regroupement familial en raison de son âge. Elle aussi est décédée, le 18 mai 2018.

À l'appui de cette décision favorable, Madame W, B et C ont déposé des demandes de visas de long séjour auprès des autorités consulaires françaises à Douala. Le 9 mai 2019, ces demandes ont été rejetées pour les deux enfants au motif que les documents d'état civil n'étaient pas authentiques. Les autorités françaises ont en revanche fait droit à la demande de Madame W.

Le 5 juillet 2019, les intéressés ont saisi la Commission de recours contre les refus de visa (CRRV), laquelle a rejeté le recours par décision implicite. Les réclamants ont alors formé un recours contre cette décision devant le tribunal administratif de Z. L'audience est fixée au 31 août 2020.

Ne comprenant pas bien les motifs des refus retenus par les autorités consulaires, Monsieur X a sollicité, parallèlement à ce recours contentieux, l'intervention du Défenseur des droits.

2. Instruction menée par le Défenseur des droits

Par courrier du 23 juin 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 que les documents d'état civil produits avaient les caractéristiques de documents frauduleux.

Le 15 juillet 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.

3. Discussion juridique

Contrairement aux allégations des autorités françaises compétentes, il ressort des documents d'état civil produits par C et B X que leur lien familial avec le réclamant était établi eu égard à la force probante reconnue à ces actes par le droit français. Partant, il appartenait à l'administration de rapporter la preuve de la fraude (I).

Par ailleurs, 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 intéressés 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).

- ***Des actes d'état civil produits par une autorité étrangère présumés authentiques***

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 diplomatiques et consulaires sont en effet non seulement tenues à une obligation de motivation 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* ». Toutefois, 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).

Or, 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.

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).

Cette présomption d'authenticité s'étend aux jugements rendus par les autorités juridictionnelles étrangères, le Conseil d'Etat considérant que :

« *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).

En l'espèce, il ressort des éléments du dossier que le réclamant et les membres de sa famille ont réuni, au prix de nombreuses démarches, les documents nécessaires aux demandes de visa.

Après avoir sollicité les duplicatas des actes de naissance des enfants auprès des registres d'état civil de Bafia et ayant été informés de l'inexistence de souche de ces actes à la suite d'un mauvais archivage, ils ont saisi le tribunal de premier degré de Bafia afin d'obtenir des jugements en annulation et en rectification des actes de naissance litigieux. Ainsi, par décisions du 11 mai 2018, les reconstitutions des actes de naissance de C et B ont été ordonnées, les rendant valides.

Au soutien de leurs demandes de visas, la famille X a transmis aux autorités consulaires plusieurs documents d'état civil des enfants :

- Les jugements d'annulation et de reconstitution de leur état civil rendus par le tribunal de premier degré de Bafia le 11 mai 2018 ;
- Les actes de naissance délivrés par les registres d'état civil de Bafia afin de se conformer à ces jugements.

À l'appui de son recours devant le tribunal administratif, Monsieur X a communiqué d'autres pièces tendant à démontrer l'authenticité des documents versés au dossier :

- Les attestations d'existence de souche de ces actes ;
- Les certificats établissant leur conformité établis par l'officier d'état civil de Bafia.

Par conséquent, ces actes établis sur la base d'un jugement étranger ayant force exécutoire auraient dû être présumés authentiques, à charge des autorités consulaires françaises d'en démontrer le caractère irrégulier, falsifié ou non conforme.

Or, à ce jour, aucun élément en ce sens n'a été communiqué au réclamant.

- ***Des pièces suffisantes pour établir un lien de filiation par la possession d'état entre Monsieur X et ses enfants***

À titre subsidiaire, rappelons que la communication d'actes d'état civil ne constitue pas l'unique moyen pour établir le lien de filiation d'un enfant qui peut être établie par tout moyen (CE, Juge des référés, 28 septembre 2007, n°308826), principe rappelé plus récemment par la cour administrative de Nantes :

*« Si les dispositions de l'article 47 du code civil ne font pas obstacle au pouvoir d'appréciation, par la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France, de la sincérité des documents produits à l'appui d'une demande de visa et du recours, **la filiation, à l'occasion d'une demande de visa, peut cependant être établie par tout moyen** » (CAA Nantes, 7 juin 2019, 18NT04152).*

En cas de doute sérieux sur l'authenticité des actes d'état civil d'un étranger éligible à la procédure de regroupement familial, l'article L.111-6 du CESEDA prévoit la possibilité de recourir à la possession d'état telle que définie à l'article 311-1 du code civil selon lequel :

« 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.

Les principaux de ces faits sont :

1° Que cette personne a été traitée par celui ou ceux dont on la dit issue comme leur enfant et qu'elle-même les a traités comme son ou ses parents ;

2° Que ceux-ci ont, en cette qualité, pourvu à son éducation, à son entretien ou à son installation ;

3° *Que cette personne est reconnue comme leur enfant, dans la société et par la famille ;*

4° *Qu'elle est considérée comme telle par l'autorité publique ;*

5° *Qu'elle porte le nom de celui ou ceux dont on la dit issue.*

Sur ce fondement, la cour administrative de Nantes a établi le lien de filiation dans une situation comparable à celui des réclamants (CAA Nantes, 19 juillet 2019, 18NT04158).

En l'espèce, B et C portent le nom de famille que leur père.

Le certificat de scolarité émis par le lycée technique de Bafia Lambata de B pour l'année scolaire 2018-2019 mentionne le nom de son père, X.

Le réclamant entretient des échanges réguliers avec ses deux fils. Au soutien de ses dires, il a communiqué au Défenseur des droits des reçus émanant de la société R qui révèlent la souscription mensuelle à son nom de crédits d'appel vers l'étranger depuis 2012 et la copie de nombreuses captures d'écran de conversation *Whatsapp* avec son fils C, lesquels démontrent qu'ils discutent plusieurs fois par semaine *via* cette application.

Monsieur X se rend régulièrement au Cameroun pour rendre visite à ses enfants. Les tampons de son passeport attestent de nombreux allers-retours entre Paris et Douala. À titre d'exemple, pour l'année 2015, il s'est rendu au Cameroun du 4 au 12 avril puis du 19 octobre au 3 novembre. L'an dernier, il y a effectué deux séjours, du 26 mai au 11 juin et du 21 octobre au 5 novembre 2019. À ce titre, il joint au recours devant le tribunal administratif de Z des photographies de famille sur lesquelles il apparaît en compagnie de B et C et une dizaine d'attestations précises et circonstanciées de collègues et amis de Monsieur X qui témoignent de ces rapports avec ses enfants et de son implication à leur égard.

Par ailleurs, il ressort des pièces transmises par le réclamant qu'il participe pleinement à l'entretien et l'éducation de ses fils (envoi de sommes d'argent à son épouse, chaque mois et de façon ininterrompue entre 2008 et 2017 ; plusieurs virements effectués directement à destination des enfants en 2019 et 2020).

Enfin, depuis son arrivée en France, Monsieur X s'est toujours présenté comme le père de C et B auprès de l'administration française.

Sa demande de naturalisation a d'ailleurs fait l'objet d'un refus de la préfecture de la Y le 26 novembre 2010 au motif que ses 4 enfants résidaient à l'étranger. Les noms de B et C apparaissaient dans ce dossier. Leurs noms apparaissent de nouveau dans un courrier, daté du 1^{er} avril 2011, rejetant le recours hiérarchique que Monsieur X avait formé auprès du ministre de l'Intérieur contre la décision de refus de naturalisation.

De même, les précédentes demandes de regroupement familial, rejetées en 2013 et 2015, avaient été formées au bénéfice de B, de C et de leurs sœurs, aujourd'hui décédées.

La réunion de tous ces éléments devrait permettre de relever que le lien de filiation et de parenté existe entre le réclamant et les enfants, B et C.

- ***Une possible méconnaissance des obligations d'information, de motivation et de célérité dans le cadre de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme***

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 regroupement familial 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 en matière de regroupement familial.

L'article 5§4 de la directive 2003/86 relative au regroupement familial consacre cette obligation de motivation et son article 18 précisent que 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 en considérant qu'à l'aune de l'article 47 de la Charte, cet article 18 implique nécessairement que le demandeur ait connaissance de l'ensemble des éléments ayant conduit l'administration à rejeter une décision de regroupement familial. L'exigence de motivation est alors analysée comme un corollaire des droits à un recours effectif et à un procès équitable.

Cette obligation procédurale constitue un corollaire 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 regroupement familial.

Saisies d'une telle demande, les autorités diplomatiques et consulaires doivent faire preuve d'une souplesse, d'une célérité et d'une effectivité particulières (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'occurrence, 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.

Or, comme il a été mentionné précédemment, 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 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^{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, 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, 18 juillet 2008, n° 309569 ; CE, 31 juillet 2009, n° 315634).

Malgré ces impératifs d'information et de motivation, l'administration n'a jamais permis au réclamant d'obtenir davantage de renseignements sur les faits reprochés.

La CRRV a en effet implicitement rejeté le recours qu'ils avaient introduits. 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.

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

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 C et B 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 la Défenseure des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation du tribunal administratif de Z.

Claire HÉDON