

Paris, le 11 septembre 2020

Décision du Défenseur des droits n°2020-161

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 les articles 11 paragraphe 2 et 18 de la directive 2003/86/CE du Conseil de l'Union européenne ;

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 ;

Saisie par Madame X d'une réclamation relative aux difficultés qu'elle rencontre dans le cadre de la procédure de réunification familiale engagée au bénéfice de ses enfants ;

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 Madame X d'une réclamation relative aux difficultés qu'elle rencontre dans le cadre de la procédure de réunification familiale engagée au bénéfice de ses deux enfants.

1. Rappel des faits et de la procédure

Le 21 janvier 2017, l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) a accordé à Madame X l'octroi du statut de réfugié. Elle s'est alors vu délivrer une carte de résident par la préfecture.

Le 24 août 2017, elle a sollicité des visas de long séjour au titre de la réunification familiale auprès des autorités consulaires françaises à Kinshasa (République démocratique du Congo) au bénéfice de ses 3 enfants :

- A, né le 22 septembre 1999 (très malade au moment de la demande de visa)
- B, née le 6 octobre 2002
- C, née le 3 mai 2006

Bien qu'informées de la dégradation de l'état de santé de son fils A, ce n'est que le 27 décembre 2018 que les autorités consulaires ont notifié un refus aux intéressés, au motif que les actes n'étaient pas conformes à la législation locale.

Cette décision a été contestée le 4 mars 2019 devant la Commission de recours contre les décisions de refus de visas d'entrée en France (CRRV) laquelle a rejeté implicitement le recours.

A est décédé le 22 juin 2019.

Sollicitée par Madame X, la CRRV a précisé les motifs de son refus :

« L'acte de naissance de M. A et des enfants B et C présentés à l'appui des demandes ont été établis antérieurement à la date du certificat de non-appel ce qui leur ôte tout caractère probant et qui ne permet pas d'établir le lien familial allégué entre les demandeurs et Mme X. Leur production au dossier relève au surplus d'une intention frauduleuse. Dans ces conditions, les stipulations des articles 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 3-1 de la Convention internationale des Droits de l'Enfant n'ont pas été méconnues. »

Madame X et ses deux filles ont formé un recours contre cette décision devant le tribunal administratif de Z. L'audience est fixée au 19 octobre 2020.

Parallèlement à ce recours, Madame X a sollicité l'intervention du Défenseur des droits.

2. Instruction menée par le Défenseur des droits

Par courriels des 30 octobre et 11 décembre 2019, le Défenseur des droits a interrogé la sous-direction des visas du ministère de l'Intérieur afin de connaître les raisons ayant conduit les autorités consulaires à considérer que les actes d'état civil n'étaient pas conformes à la législation locale.

Par courrier du 16 juillet 2020, le Défenseur des droits lui a adressé une note récapitulant les éléments de fait et de droit sur lesquels il fonde son analyse et l'a invitée à lui présenter les éléments nouveaux (éléments de fait, pièces et observations) qu'elle estimait utile de porter à la connaissance du Défenseur des droits avant qu'une décision ne soit prise.

Aucune réponse n'a été apportée à ces sollicitations.

Par courriel du 20 août 2020, et dans un souci de respect du contradictoire, le Défenseur des droits a sollicité de la sous-direction des visas la communication du mémoire produit dans le cadre de la procédure contentieuse afin qu'il puisse prendre une décision dans ce dossier avant la date d'audience.

Cette demande est restée sans réponse.

Enfin, interrogé à ce sujet, le conseil de la famille X indiquait le 31 août 2020 que le ministre de l'Intérieur n'avait pas encore communiqué de mémoire en défense auprès du tribunal administratif de Z.

C'est dans ces circonstances que le Défenseur des droits décide de présenter des observations au vu d'un argumentaire soumis à deux reprises à la sous-direction des visas.

3. Discussion juridique

Contrairement à l'analyse faite par les autorités françaises compétentes, il ressort des pièces versées au dossier que le lien familial entre Madame X reconnue réfugiée et ses filles est bien établi (I).

Il en résulte que les refus de visas ainsi que le non-respect des obligations procédurales par les autorités consulaires ont méconnu l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (II).

I. La réalité des liens familiaux entre la réclamante et ses filles

- Sur la remise en cause des actes d'état civil

Aux termes de l'article L.752-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (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 ses enfants non mariés âgés au plus de dix-neuf 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.

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 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).

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 bienfondé 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 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 mettre en cause l'authenticité des actes d'état civil produits sont suffisamment étayés (CE, 21 janvier 2009, n° 307704 et CE, 1er 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 (voir par exemple 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 (voir notamment CE, 31 juillet 2009, n° 315634).

En l'espèce, les arguments développés par la CRRV pour remettre en cause l'authenticité de certains actes établissant l'état civil des filles de la réclamante ne sont pas suffisamment étayés compte tenu de l'ensemble des documents d'identité et d'état civil portés à la connaissance des autorités consulaires.

La CRRV a souligné, à l'occasion de la communication des motifs de sa décision de refus, que les actes de naissances des trois enfants de Madame X, produits au soutien des demandes de visas, avaient été établis à une date antérieure à la date du certificat de non-appel. Cette irrégularité priverait, selon elle, les actes présentés par les intéressés de toute valeur probante.

Or, les articles 106 et suivants du code de la famille congolais relatifs à la rectification des actes d'état civil ne subordonnent pas l'édition des actes de naissance à la communication d'un certificat de non-appel.

L'article 129 du même code indique quant à lui que *« les copies et extraits d'acte de naissance sont délivrés conformément à l'article 99 de la présente loi »* et ne fait aucune mention de la nécessité d'un certificat d'appel :

« Sauf dispositions spéciales prévues aux règles propres à chacun des actes de l'état civil, toute personne peut, moyennant paiement des frais, se faire délivrer des copies des actes qui sont inscrits aux registres de l'état civil. Ces copies délivrées, certifiées conformes au registre, portent la date de leur délivrance, énoncée en toutes lettres, et sont revêtues du sceau de l'autorité qui les a délivrées. »

La cour administrative d'appel de Nantes a d'ailleurs précisément souligné que le droit civil congolais ne faisait pas obstacle à la délivrance d'un acte de naissance durant le délai d'appel :

« La circonstance que l'acte de naissance a été émis dans le délai d'appel dont est susceptible d'être frappé ce jugement, n'est pas de nature à remettre en cause la sincérité des mentions apportées dans ces documents alors, au surplus, que l'article 109 du code de la famille congolais, contrairement à ce qu'allègue le ministre, n'interdit pas la délivrance d'un acte de naissance dans le délai d'appel. » (CAA de Nantes, 29 octobre 2018, 18NT00954)

Quoi qu'il en soit, le délai d'appel a été respecté en l'espèce. L'article 67 du code de procédure civile congolais prévoit en effet que le délai pour interjeter appel d'un jugement est de trente jours à compter de sa signification. Or, les actes de naissance ont été édictés les 23 juin et 4 juillet 2017, soit plus de 2 mois après la signification du jugement le 5 avril 2017.

Par conséquent, la seule circonstance que les actes de naissance des enfants aient été délivrés préalablement au certificat de non-appel n'est pas de nature à remettre en cause la force probante des actes d'état civil produits par Madame X et ses enfants.

Le lien de filiation entre la réclamante et les enfants est établi. En cas de doute, les autorités consulaires auraient dû rechercher si d'autres éléments – notamment de possession d'état – ne permettaient pas d'établir le lien de filiation.

- **Sur les éléments de possession d'état**

La communication d'actes d'état civil ne constitue pas l'unique moyen pour établir le lien de filiation. Le Conseil d'Etat a jugé qu'en matière de visa la filiation d'un enfant 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).

Lorsqu'un doute sérieux sur l'authenticité des actes d'état civil est opposé à un étranger éligible à la procédure de regroupement familial, l'article L.111-6 du CESEDA autorise à recourir à la possession d'état qui, définie à l'article 311-1 du code civil, « 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 ».

Selon ces dernières dispositions, les principaux 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. »

En l'espèce, de nombreux éléments communiqués par Madame X aux autorités françaises dès le dépôt de son recours devant la CRRV attestent du lien familial entre la réclamante et les demanderesses de visas.

Madame X a toujours déclaré l'existence de ses enfants et ce, dès son arrivée sur le territoire français, notamment dans son formulaire de demande d'asile et dans sa fiche familiale de référence transmis aux services de l'OFPPA.

Elle a par ailleurs communiqué à l'appui de son recours la copie de nombreuses captures d'écran de conversations *Whatsapp* avec sa fille, B, lesquelles démontrent qu'elles discutent plusieurs fois par semaine.

Enfin, il ressort des pièces versées au dossier qu'elle participe pleinement à l'entretien et l'éducation de ses enfants en envoyant de façon régulière depuis 2016 des sommes d'argent à Madame Y, sa sœur, qui s'occupe actuellement de B et C.

Dans le cadre d'un contentieux dans lequel le Défenseur des droits avait présenté des observations (décision n°2019-037 du 20 février 2019) portant sur un refus de visa de long séjour opposé à la fille d'une réclamante, le tribunal administratif de Nantes a suivi un raisonnement comparable à celui du Défenseur des droits pour considérer que :

« Eu égard à l'ensemble de ces anomalies et incohérences, les actes d'état civil de la jeune Y apparaissent dénués de toute valeur probante. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que Madame X a déclaré de manière constante l'existence de sa fille à l'occasion de sa demande d'asile. Par ailleurs, l'intéressée produit des photographies la représentant avec sa fille, et la preuve de transferts d'argent, ayant pour objet de soutenir sa famille restée en République démocratique du Congo. Dans les circonstances de l'espèce, ces éléments apparaissent suffisants pour démontrer le lien de filiation revendiqué par Madame X à l'égard de la jeune Y » (TA de Nantes, n°1900483, 23 mai 2019).

La réunion de tous ces éléments démontre - comme dans la situation qu'a eu à connaître le tribunal administratif - l'existence d'un lien matrimonial et de filiation entre la réclamante et les demanderesse des visas de long séjour.

II. Un refus de visa en méconnaissance des stipulations de 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 (Cour EDH) a précisé que les obligations incombant aux États relatives à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme s'étendaient à la qualité des processus décisionnels dans le cadre de l'examen des demandes de réunification familiale.

Ainsi, lorsqu'elles statuent sur des demandes de visas effectuées en vue d'une réunification familiale, les autorités consulaires sont tenues de faire preuve d'une souplesse, d'une célérité et d'une effectivité particulières, et cela d'autant plus que sont en cause des enfants ou des personnes ayant obtenu le statut de réfugié (CEDH, 10 juillet 2014, n°2260/10, *Tanda-Muzinga c. France* ; n°52701/09, *Mugenzi c. France* ; n°19113/09, *Senigo Longue c. France*).

- Sur l'obligation de souplesse des autorités nationales

La Cour relève qu'il existe un large consensus pour élargir les moyens de preuve admis dans le cadre des demandes de visas présentées en vue du rapprochement des familles de réfugiés, les autorités nationales étant incitées à prendre en considération « *d'autres preuves* » de l'existence des liens familiaux lorsque le réfugié n'est pas en mesure de fournir des pièces justificatives officielles.

Aussi, dans l'affaire *Tanda-Muzinga*, la Cour prend acte des difficultés rencontrées par le requérant pour faire valoir d'autres moyens de preuve que les actes de naissance de ses enfants en vue d'établir les liens de filiation qui se trouvaient contestés en l'espèce et estime que le fait que le requérant ait déclaré ses liens familiaux dès les toutes premières démarches de sa demande d'asile, et que l'OFPRA ait, immédiatement à la suite de sa demande de regroupement familial, certifié la composition de la famille dans des actes réputés authentiques aurait dû infléchir la position des autorités. De la même manière, dans l'arrêt *Mugenzi*, la Cour relève que les déclarations constantes du requérant depuis sa demande d'asile, corroborées

par des documents officiels certifiés par l'OFPRA, auraient dû prévaloir sur les examens médicaux sommaires pratiqués pour contester l'âge déclaré de certains des enfants du requérant.

Cette incitation découle également de l'article 11 paragraphe 2 de la directive 2003/86 relative à la procédure de regroupement familial et est retranscrite en droit français à l'article L752-1-II du CESEDA dans les termes suivants :

« 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. Les éléments de possession d'état font foi jusqu'à preuve du contraire. »

En l'espèce, ainsi qu'il a été mentionné précédemment, Madame X a transmis dans le cadre de son recours devant la CRRV plusieurs pièces justifiant de ses liens familiaux avec C et B par la possession d'état. En cas de doute sur l'authenticité des actes d'état civil des demandeuses, et pour faire preuve de souplesse, la CRRV aurait dû rechercher si ces éléments ne permettaient pas d'établir le lien de filiation.

- Sur la notion de participation utile du demandeur à la procédure de regroupement familial

La Cour EDH indique que les obligations procédurales découlant des exigences de souplesse, de célérité et d'effectivité dont les autorités consulaires doivent faire preuve lors d'une demande de visa s'apprécient au regard de la notion de participation utile du demandeur à la procédure. À cet effet, ce dernier doit être mis en mesure de connaître et comprendre les raisons qui s'opposent à la délivrance des visas.

Aussi, dans les trois arrêts rendus le 10 juillet 2014 précités, 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. 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, *Tanda-Muzinga*, précitée).

Saisies d'une demande de réunification familiale, les autorités diplomatiques et consulaires sont ainsi tenues à des obligations spéciales d'information et de motivation.

Une telle obligation découle d'ailleurs de l'article 18 de la directive 2003/86 relative au regroupement familial lequel garantit le droit des demandeurs de contester une décision de rejet en justice. La pleine connaissance de l'ensemble des motifs de la décision de l'administration est alors analysée comme un corollaire des droits à un recours effectif et à un procès équitable.

En l'occurrence, les intéressées ont sollicité des visas de long séjour auprès des autorités consulaires françaises à Kinshasa le 24 août 2017. Leur demande a fait l'objet d'un refus le 27 décembre 2018, soit près d'un an et demi après le dépôt de leur demande, au motif que les actes d'état civil n'étaient pas conformes à la législation locale. Ce n'est que le 4 juin 2019

lors de la communication des motifs du refus de la CRRV que la réclamante a eu davantage de précisions sur les irrégularités reprochées aux actes d'état civil de ses enfants.

Deux ans après la demande de visa, la CRRV, pour motiver ses refus, s'est contentée de d'indiquer que les actes de naissance étaient antérieurs à la date du certificat d'appel sans préciser les dispositions de droit local congolais qui seraient à cette occasion non respectées. Ces éléments ne sont pas suffisants pour permettre aux intéressées de comprendre en quoi cette irrégularité ôterait toute valeur probante aux actes d'état civil produits et partant, ne leur permettent pas de faire valoir de façon adéquate leur cause en justice.

Au vu des éléments de fait et de droit exposés ci-dessus, et en raison du non-respect des obligations procédurales qui incombent aux autorités consulaires, il y a lieu de considérer que les refus de visas opposés aux deux filles de Madame X constituent une ingérence 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 européenne des droits de l'Homme.

Cette ingérence est d'autant plus importante que Madame X, réfugiée, n'a plus la possibilité de se rendre dans le pays de résidence de ses filles. La Cour européenne indiquait ainsi s'agissant d'une réfugiée :

« Le rejet de ses demandes de visa ne lui laissait que le choix d'abandonner son statut acquis en France ou de renoncer à la compagnie de ses enfants, restés isolés au Cameroun ». (CEDH, 10 juillet 2014, affaire 19113/09, Senigo Longue c. France)

Or, il n'est pas démontré par l'administration, que cette ingérence est nécessaire à la sauvegarde de 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 conformément à l'article 8 précité.

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

Claire HÉDON