

Paris, le 19 avril 2021

Décision du Défenseur des droits n°2021-097

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, notamment l'article 8 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), notamment les articles L. 111-6, et L. 752-1 ;

Vu les articles 47 et 311-1 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 sa fille, Y ;

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

Madame X a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation relative au refus de visa opposé par les autorités consulaires françaises à Kigali (Rwanda) à sa fille, Y, dans le cadre de la procédure de réunification familiale engagée à son bénéfice.

- **Rappel des faits et de la procédure**

Madame X est née le 27 décembre 1979 à Murambi (RWANDA).

Elle est arrivée en France en 2006 et a obtenu le statut de réfugié par décision de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) du 17 septembre 2008.

En mars 2009, elle s'est tournée vers le ministère de l'Immigration pour engager la procédure de réunification familiale au bénéfice de sa fille mineure, Y, née le 8 octobre 2001.

S'en est suivie une longue période de relances auprès des services compétents, tant en France qu'au Rwanda. Le fait que Y ne disposait pas de passeport était invoqué comme un obstacle à l'enregistrement de la demande de visa.

Or, au Rwanda, la demande de passeport de l'enfant doit impérativement être faite par les parents. En raison de l'impossibilité pour Madame X de se rendre au Rwanda – compte tenu de son statut de réfugié – et de l'absence de père, Y s'est ainsi vu contrainte d'attendre sa majorité pour solliciter elle-même la délivrance d'un passeport.

Le 15 janvier 2019, elle a finalement pu déposer sa demande de visa de long séjour auprès des autorités consulaires françaises au Rwanda, lesquelles l'ont rejetée par décision du 19 décembre 2019, en retenant les motifs suivants :

« Le dossier de demande de visa ne contient pas la preuve du lien familial avec la personne placée sous la protection de l'OFPRA.

Les documents d'état civil présentés présentent les caractéristiques d'un document frauduleux.

Vos déclarations conduisent à conclure à une tentative frauduleuse pour obtenir un visa au titre de la réunification familiale. »

Cette décision a été contestée devant la Commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France (CRRV) le 27 février 2020, laquelle a implicitement rejeté le recours.

Madame X a alors introduit un recours devant le tribunal administratif de Z contre la décision implicite de rejet de la CRRV. Une audience est fixée au 10 mai 2021.

- **Instruction menée par le Défenseur des droits**

Par courrier du 4 mars 2021, le Défenseur des droits a adressé à la Sous-direction des visas (SDV) une note récapitulant les éléments au regard desquels il pourrait conclure que le refus de visa opposé à la fille de la réclamante méconnaît les dispositions législatives applicables à la réunification familiale et porte atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale.

La SDV n'ayant pas répondu à cette note et vu la date d'audience fixée, les services du Défenseur des droits ont sollicité, par courriel à la SDV du 7 avril 2021, la communication de ses observations ou, à tout le moins, du mémoire produit dans le cadre de la procédure contentieuse.

Par courriel en réponse du 9 avril 2021, la SDV transmettait aux services du Défenseur des droits le mémoire produit le 8 avril par le ministère de l'Intérieur dans le cadre de la présente procédure.

Les arguments présents dans ce mémoire ne sont pas de nature à modifier l'analyse développée par le Défenseur des droits dans son courrier du 4 mars.

- **Discussion juridique**

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 éléments justifiant de leur identité et des liens familiaux avec le bénéficiaire du statut de réfugié.

En l'espèce, Y était âgée de 18 ans le jour de l'enregistrement de sa demande de visa. Elle entrait donc dans le cadre des dispositions précitées.

Au vu des nombreux éléments permettant d'établir la réalité du lien de filiation unissant l'intéressée et sa mère (I), les motivations stéréotypées sur lesquelles se fondent les autorités consulaires pour refuser le visa sollicité onze mois après l'enregistrement de la demande, de même que la confirmation implicite de ce refus par la CRRV, n'apparaissent pas conformes aux obligations qui pesaient sur les autorités pour l'examen de la demande litigieuse (II).

I. Les éléments établissant le lien de filiation entre Y et sa mère

Alors que les autorités ne rapportent pas d'éléments suffisants à renverser la présomption d'authenticité pesant sur les actes d'état civil produit pour établir le lien de filiation entre Y et sa mère (1), ce lien se déduit en outre – et à titre subsidiaire – de plusieurs éléments de possession d'état (2).

1. Les actes d'état civil

L'article L. 111-6 du CESEDA prévoit que l'autorité consulaire en charge de l'examen d'une demande de visa peut, lorsqu'elle l'estime nécessaire, surseoir à statuer sur la demande de visa pendant une période maximale de quatre mois aux fins de procéder, dans les conditions prescrites par l'article 47 du code civil, à la vérification des actes d'état civil présentés. Cette suspension peut être prorogée pour une durée strictement nécessaire et ne pouvant excéder quatre mois lorsque, malgré les diligences accomplies, les vérifications n'ont pas abouti (article R. 211-4 du CESEDA).

Aux termes de l'article 47 du code civil susmentionné, les actes d'état civil établis par une autorité étrangère sont 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 ».

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 *« 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).

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 ; 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, ref., 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).

En l'espèce, la jeune Y a présenté à l'appui de sa demande de visa les documents suivants :

- Un jugement supplétif rendu par le tribunal de base de Ngoma (RWANDA) le 6 juin 2013, attestant de l'absence d'inscription de Y sur le registre des naissances dans les délais légaux et faisant mention de sa naissance le 8 octobre 2001 à Ngoma, de père inconnu et ayant pour mère Madame X ;
- Un acte de naissance établi à Mbazi (RWANDA) en exécution dudit jugement, légalisé le 15 avril 2015 et faisant mention de la naissance de Y le 8 octobre 2001 ;
- Un passeport établi par la République du Rwanda faisant mention de la naissance de Y le 8 octobre 2001 à Ngoma.

Or, d'une part, les autorités consulaires n'ont pas développé les éléments pour lesquels elles estimaient, nonobstant ces documents, que la demande de visa ne contenait pas la preuve du lien de filiation entre la réclamante et la jeune Lyse, cela malgré la demande faite en ce sens par Madame X lors de son recours adressé à la CRRV le 20 février 2020.

De même, ni les autorités consulaires en rejetant la demande de visa de long séjour, ni la CRRV en rejetant implicitement le recours déposé par la réclamante, n'ont indiqué les raisons pour lesquelles les documents d'état civil produits devaient être regardés comme présentant les caractéristiques de documents frauduleux.

D'autre part, il arrive fréquemment au Rwanda que les parents n'entament pas les démarches nécessaires à la déclaration de naissance de leur enfant auprès des officiers d'état civil. Plus encore, même lorsque l'enfant a été préalablement enregistré par les autorités, il ne bénéficie que très rarement d'un certificat pour l'attester. En effet, selon un rapport de l'UNICEF de décembre 2019 seuls 5% des enfants rwandais enregistrés peuvent se prévaloir d'un acte de naissance dûment établi (Rapport UNICEF, décembre 2019, *L'enregistrement des naissances pour chaque enfant d'ici à 2030 : où en sommes-nous ?*, p.9).

L'établissement de documents d'état civil réguliers apparaît ainsi notoirement difficile au Rwanda.

Dans des circonstances proches du cas d'espèce, concernant la remise en cause par les autorités consulaires françaises à Kigali du lien de filiation entre un enfant et des bénéficiaires du statut de réfugié en France, la cour administrative d'appel de Nantes a d'ailleurs jugé que :

« Dès lors qu'il est constant que les services d'état civil au Rwanda souffrent d'importants dysfonctionnements, que les requérants ont le statut de réfugié et que le ministre de l'intérieur ne fait pas valoir que cet acte du 18 avril 2018 comporterait des anomalies, la commission n'a pu légalement estimer que le lien de filiation entre l'enfant C. et les requérants n'était pas établi » (CAA Nantes, 3 juillet 2020, 19NT00702).

En l'espèce, l'administration ne renversant pas la présomption d'authenticité attachée aux actes d'état civil produits par l'intéressée, le lien de filiation entre la réclamante et Y apparaît établi.

2. Les éléments de possession d'état

À titre subsidiaire, la communication d'actes d'état civil ne constitue pas l'unique moyen pour établir le lien de filiation. Ainsi, le Conseil d'État juge 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 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).

S'agissant spécifiquement des réfugiés, l'article L. 752-1 du CESEDA précité précise qu'en l'absence ou en cas de doute sur l'authenticité des actes de l'état civil présentés, les éléments de possession d'état peuvent permettre de justifier de la situation de famille et de l'identité des demandeurs de visas dans le cadre de la procédure de réunification familiale.

Enfin, l'article L. 111-6 du CESEDA précité mentionne explicitement la possibilité de recourir à la possession d'état telles que définies à l'article 311-1 du code civil dans l'hypothèse où un doute sérieux sur l'authenticité des actes d'état civil est opposé à un étranger éligible à la procédure de regroupement familial. La cour administrative d'appel de Nantes peut, sur ce fondement, reconnaître la réalité d'un lien de filiation (CAA Nantes, 19 juillet 2019, 18NT04158).

Ledit article 311-1 dispose 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.

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. »

En l'espèce, Madame X a, dès son arrivée en France et lors du dépôt de sa demande d'asile le 2 juin 2006, mentionné l'existence de sa fille Y dans sa fiche familiale de référence.

Dès le mois de mars 2009, à la suite de l'obtention du statut de réfugié, elle s'est adressée au ministère de l'Intérieur pour engager une réunification familiale au bénéfice de sa fille. Elle n'a cessé depuis lors de relancer les services compétents, tant en France qu'au Rwanda.

La réclamante a transmis en outre, à l'appui de son recours, de nombreuses photographies avec sa fille ainsi que la preuve de contacts très réguliers *via* le réseau de messagerie instantanée Whatsapp.

Enfin, il ressort des éléments transmis aux services du Défenseur des droits que la réclamante pourvoit à l'éducation et à l'entretien de sa fille au Rwanda, comme en attestent les preuves de transferts d'argent joints à la requête de la réclamante : au moins 2383 € ont ainsi été mis à la disposition de la jeune Y par Madame X entre les années 2018 et 2020.

Dans le cadre d'un contentieux dans lequel le Défenseur des droits avait présenté des observations (décision n° 2019-037 du 20 février 2019), le tribunal administratif de Nantes a pu 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, 23 mai 2019, n° 1900483).

En l'espèce, la réunion des éléments précités suffit à démontrer – comme dans la situation qu'a eu à connaître le tribunal administratif – la réalité du lien de filiation entre la réclamante et sa fille.

II. La méconnaissance des obligations procédurales fixées par le droit interne et international

Dans trois arrêts du 10 juillet 2014, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a précisé que les obligations incombant aux États en vertu de 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 rapprochement familial (regroupement ou réunification familiale).

Ainsi, lorsqu'elles statuent sur des demandes de visas effectuées en vue d'un rapprochement familial, les autorités diplomatiques et consulaires sont tenues de faire preuve d'une souplesse, d'une célérité et d'une effectivité particulière, 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*).

1. L'obligation de souplesse dans l'examen des demandes présentées par des réfugiés

La Cour relève qu'il existe un large consensus, tant au niveau des instances internationales que des ONG, 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 filiations 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.

En l'espèce, il apparaît au vu des éléments développés ci-dessus que Madame X n'a pas bénéficié de toute la souplesse que requérait l'examen de son dossier.

2. Les obligations de motivation et d'information et la notion de participation utile du demandeur

La Cour européenne des droits de l'Homme analyse la portée des obligations d'information et de motivation auxquelles sont tenues les autorités consulaires lorsqu'elles examinent des demandes de visas présentées dans le cadre de procédure de rapprochement familial à travers le prisme de la notion de participation utile du demandeur à la procédure, considérant que les autorités 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 (CEDH, aff. n° 2260/10, *Tanda-Muzinga c. France* ; aff. n° 52701/09, *Mugenzi c. France* ; n° 19113/09, *Senigo Longue c. France*).

En l'espèce, les autorités consulaires, en se bornant à indiquer que les documents d'état civil versés au dossier présentaient les caractéristiques de documents frauduleux sans préciser les irrégularités constatées, n'ont pas mis Madame X en mesure de comprendre le refus opposé à sa fille et l'ont privé des informations dont elle aurait eu besoin pour se défendre et faire valoir ses moyens de preuves.

Enfin, Madame X n'a eu connaissance du refus de la demande de visa de sa fille que 11 mois après le dépôt de celle-ci, si bien que les autorités semblent avoir manqué à l'obligation de célérité qui leur incombait pour l'examen de la demande de visa litigieuse.

Au vu des éléments de fait et de droit exposés ci-dessus, le refus de visa opposé à la fille de Madame X, tant par ses effets que par les manquements relevés dans le

processus ayant conduit à son édicton, apparaît méconnaître le droit à la réunification familiale tel que garanti par le droit interne et international et porter une atteinte excessive au droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Ces atteintes apparaissent d'autant plus importantes que Madame X, du fait de son statut de réfugiée, n'a plus la possibilité de se rendre dans le pays de résidence de sa fille.

Dans une situation comparable, la CEDH a ainsi relevé que :

*« L'unité de la famille est un droit essentiel du réfugié et le regroupement familial est un élément fondamental pour permettre à des personnes qui ont fui des persécutions de reprendre une vie normale. [...] 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 ». La Cour considère qu'un tel choix peut violer l'article 8 de la Convention (CEDH, 10 juillet 2014, affaire 19113/09, *Senigo Longue c. France*).*

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