

Paris, le 19 décembre 2022

Décision du Défenseur des droits n°2022-239

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 l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;

Vu l'article 47 du Code civil français ;

Vu les articles 200 et 201 du Code civil de la République de Guinée ;

Saisie par Monsieur X d'une réclamation relative à la décision de refus de délivrance d'un visa de long séjour au titre du regroupement familial, opposé à sa conjointe, Madame . X par l'autorité consulaire française au Sénégal ;

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, d'une réclamation relative aux refus de visa de long séjour opposé par l'autorité consulaire française au Sénégal à sa conjointe, Madame . X.

RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCÉDURE

Monsieur X a été reconnu réfugié par une décision de la Cour national du droit d'asile (CNDA) du 3 décembre 2014. Depuis lors, il réside habituellement et régulièrement sur le territoire français.

Le 30 janvier 2021, postérieurement à l'octroi d'une protection internationale, il a épousé Madame . X, à Dakar au Sénégal.

Afin que son épouse s'installe de façon pérenne à ses côtés, sur le territoire français, Monsieur X a introduit une demande de regroupement familial au bénéfice de son épouse, le 21 avril 2021.

Le 29 juillet 2021, sans attendre l'accord préfectoral, Madame X a déposé sa demande de visa de long séjour sollicitée au titre du regroupement familial, auprès des autorités consulaires françaises à Dakar.

Par une décision en date du 5 octobre 2021, la préfète de Y a accordé le regroupement familial à Madame X.

Le 30 décembre 2022, l'autorité consulaire française au Sénégal a rejeté la demande de visa de long séjour présentée par Madame X, au motif que les actes d'état civil produits comportent des éléments qui permettraient de conclure à l'inauthenticité de ceux-ci.

Par un recours préalable obligatoire enregistré par la Commission des recours contre les décisions de refus de visa (CRRV) le 3 février 2022, le couple a contesté ce refus de visa.

En l'absence de décision explicite de la CRRV dans un délai de deux mois, le couple a considéré qu'une décision implicite de rejet était née le 3 avril 2022.

Un recours en annulation a alors été introduit devant le tribunal administratif de Z, enregistré le 16 mai 2022, sans recourir au ministère d'un avocat. L'audience a été fixée au 20 janvier 2023.

Une décision explicite de la CRRV, datée du 9 juin 2022, a finalement été communiquée à Monsieur X. Cette décision rejetait le recours administratif du couple au motif que l'acte de naissance fourni par Madame X, daté du 8 avril 2021, supposément établi en l'absence de tout jugement supplétif, ne serait pas conforme à la loi locale et en particulier à l'article 201 du Code civil de la République de Guinée selon lequel « *Lorsqu'une naissance n'aura pas été déclarée dans les délais prévus à l'article précédent, l'officier de l'état civil ne peut la relater sur ses registres qu'en vertu d'un jugement rendu par la juridiction compétente dans le ressort de laquelle est né l'enfant, et transcription en est faite dans les registres de l'état civil du lieu de naissance.(...)* »

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

INSTRUCTION MENÉE PAR LES SERVICES DU DÉFENSEUR DES DROITS

Au regard des circonstances d'espèce, les services du Défenseur des droits ont tout d'abord mis en œuvre une procédure de médiation avec la sous-direction des visas. Ils ont sollicité, par un courrier du 1^{er} septembre 2022, la prise en compte des nouveaux actes d'état civil biométriques de la réclamante et ainsi la délivrance du visa sollicité.

En l'absence de réponse, et au regard du contentieux introduit, le Défenseur des droits a adressé à la sous-direction des visas du ministère de l'Intérieur, par courrier du 23 novembre 2022, une note récapitulant les éléments de faits et de droit au regard desquels la décision était susceptible de porter une atteinte disproportionnée à la vie privée et familiale du couple.

À ce jour, aucune suite n'a été donnée à ce courrier.

Dans ces circonstances, le Défenseur des droits a décidé de présenter des observations dans le cadre de la première procédure contentieuse (Décision n° 2022-239).

DISCUSSION JURIDIQUE

Le recours préalable obligatoire introduit par Madame X a été rejeté au motif que l'acte de naissance de l'intéressée aurait été établi en l'absence de tout jugement supplétif. La CRRV a en effet considéré que conformément aux articles 200 et 201 du Code civil guinéen, les parents de Madame X auraient dû déclarer sa naissance dans les deux mois suivant cette dernière. Elle a par suite considéré qu'à défaut, ils auraient dû, conformément au droit local, solliciter l'établissement d'un jugement supplétif tenant lieu d'acte de naissance.

L'autorité consulaire a considéré que l'absence de conformité de l'acte de naissance fourni par Madame X avec le droit guinéen relevait d'une intention frauduleuse de sa part.

Toutefois, s'il ne mentionne pas l'existence d'un jugement supplétif, l'acte de naissance fourni par la réclamante répond aux nouvelles formes guinéennes en matière de documents d'état civil biométriques (I). Dès lors, en refusant la délivrance d'un visa de long séjour à Madame X au titre du regroupement familial, pour les motifs invoqués, l'autorité consulaire a porté une atteinte disproportionnée à la vie privée et familiale du couple (II).

I- Sur l'authenticité des actes d'état civil présentés par Madame X

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.

Il appartient donc à l'administration 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).

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, 16 mars 2009, n° 312060 ; CE, 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 (18 juillet 2008, n° 309569 ; CE, 31 juillet 2009, n° 315634).

En l'espèce, plusieurs éléments ont été communiqués aux autorités consulaires françaises ainsi qu'à la CRRV, afin de justifier de l'identité et du lien matrimonial de Madame X :

- l'acte de mariage ainsi que la copie littérale d'acte de mariage de Monsieur et Madame X, dressés le 30 janvier 2021 ;
- le certificat de naissance tenant lieu d'acte d'état civil établi par l'OFPRA au nom de Monsieur X ;
- le certificat de naissance biométrique de Madame X, dressé le 8 avril 2021, et son acte de naissance biométrique, dressé à la même date, certifié conforme et légalisé le 5 avril 2022.

Au regard de la motivation de la décision de rejet de la CRRV, il semble que seule l'authenticité de l'acte de naissance de Madame X, dressé le 8 avril 2021, soit contestée, en raison notamment de l'absence de présentation d'un jugement supplétif.

Dès 2018, les autorités guinéennes ont adopté une stratégie nationale de réforme et de modernisation de l'état civil guinéen, qui s'appuie principalement sur la centralisation des données d'état civil au niveau national. Pour cela, le fichier national de l'état civil biométrique a été créé. Aussi, depuis 2021, les citoyens guinéens peuvent bénéficier d'un acte de naissance, d'une carte d'identité et d'un passeport biométrique.¹

En 2021, Madame X a donc sollicité la délivrance d'un acte de naissance, d'un passeport et d'une carte nationale d'identité biométrique. Ces trois documents, versés à la procédure contentieuse, portent le même numéro personnel d'identification.

A l'appui de cette demande, l'intéressée a fourni aux autorités guinéennes :

- son jugement supplétif tenant lieu d'acte de naissance, rendu le 30 avril 2019 par le tribunal de première instance de Guinée ;
- la copie intégrale d'acte de naissance, établie après transcription du jugement supplétif dans les registres nationaux, dressée le 22 mai 2019 au Sénégal.

Ces documents ont également été versés à la présente procédure contentieuse.

Madame X dispose donc bel et bien d'un jugement supplétif tenant lieu d'acte de naissance, conformément à l'article 201 du Code civil de la République de Guinée.

Au surplus, il convient de relever que ces deux documents ont été légalisés le 7 avril 2022 par les autorités guinéennes.

En conséquence, la CRRV ne semble pas fondée à remettre en cause l'authenticité de l'acte de naissance de l'intéressée, produit à l'appui de sa demande de visa.

II- Sur l'atteinte à la vie privée et familiale du couple

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 de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales s'étendaient

¹ Voir notamment en ce sens le rapport du Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation guinéen « Stratégie national de la réforme et de la modernisation de l'état civil guinéen 2018-2022 » <https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2018/10/Strat%C3%A9gie-nationale-de-l-%C3%A9tat-civil-Guin%C3%A9e-valid%C3%A9-2018-2022-1.pdf>

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 certaine 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. no 2260/10, Tanda-Muzinga c. France ; aff. n° 52701/09, Mugenzi c. France ; aff. n° 19113/09, Senigo Longue c. France).

En l'espèce, il semble que l'autorité consulaire n'ait pas appliqué cette souplesse requise pour l'examen de la demande de visa de Madame X.

En effet, afin d'examiner l'authenticité de l'acte de naissance biométrique fourni, il semble que l'autorité consulaire française au Sénégal et la CRRV aient dû se tenir informées du nouveau type d'acte délivré par les autorités guinéennes dans le cadre de la mise en place du nouveau fichier national de l'état civil biométrique.

Par ailleurs, la CEDH rappelle que l'unité de la famille est un droit essentiel du réfugié et que le regroupement familial est un élément fondamental pour permettre à des personnes qui ont fui des persécutions de reprendre une vie normale. Elle juge qu'une décision de refus de visa ne laissant pas d'autre choix au bénéficiaire d'une protection internationale que d'abandonner son statut acquis en France ou de renoncer à la compagnie de ses enfants est susceptible de violer l'article 8 de la Convention (CEDH, 10 juillet 2014, affaire 19113/09, *Senigo Longue c. France*).

En l'espèce, le refus de visa opposé à Madame X ne permet pas au couple de se réunir sur le territoire français et d'y mener une vie familiale normale, pays dans lequel s'est pourtant établi régulièrement Monsieur X suite à la protection internationale qui lui a été accordée.

Dès lors, au vu des éléments de faits et de droit exposés ci-dessus, la Défenseure des droits, estime que le refus de visa opposé à Madame X porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de sa vie privée et familiale au sens de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Telles sont les observations que j'entends porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation du tribunal administratif de Z.

Claire HÉDON