

---

**Décision du Défenseur des droits n°2024-138**

---

**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 3-1 de la Convention internationale du droit des enfants ;

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

Vu le code de la famille sénégalais ;

Vu le code civil français ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration ;

Saisie par Monsieur X d'une réclamation relative aux refus de délivrance de visas de long séjour que les autorités consulaires françaises à Dakar ont opposés à son épouse ainsi qu'à leurs enfants dans le cadre d'une procédure de regroupement familial ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Nantes, 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 Nantes en application de l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011**

---

1. Le Défenseur des droits a été saisi par Monsieur X d'une réclamation relative aux refus de visas long séjour opposés à son épouse, Madame Y ainsi qu'à leurs enfants, A et B, dans le cadre de la procédure de regroupement familial engagée à leur bénéfice.

### **FAITS ET PROCÉDURE**

---

2. Ressortissant sénégalais, Monsieur X est né en 1984 au Sénégal.
3. Il réside régulièrement en France depuis le 2 septembre 2004.
4. Le 28 janvier 2019, il a épousé au Sénégal Madame Y, née en 1996 de nationalité sénégalaise.
5. De cette union sont nés A, en 2019 au Sénégal, et B, en 2021 au Sénégal.
6. Par décision du 22 juillet 2022, l'autorité préfectorale de Z a autorisé le regroupement familial de Madame Y et de ses deux enfants.
7. Des demandes de visas de long séjour ont ainsi été déposées auprès du consulat de France à Dakar le 17 octobre 2022.
8. Le 22 juin 2023, ces demandes ont fait l'objet d'un refus au motif que les documents présentés ne seraient pas authentiques.
9. Le 20 juillet 2023, des recours ont été déposés devant la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France (CRRV).
10. Le 10 octobre 2023, Monsieur X a introduit, devant le tribunal administratif de Nantes, un recours contre les décisions implicites de rejet nées du silence de la CRRV.
11. C'est dans ces circonstances que Monsieur X a saisi le Défenseur des droits.

### **INSTRUCTION MENÉE PAR LE DEFENSEUR DES DROITS**

---

12. Ayant constaté qu'en raison de la motivation succincte des refus de visas et du rejet implicite de la CRRV, la famille n'était pas en mesure de comprendre les éléments sur lesquels s'étaient fondées les autorités consulaires pour considérer que les actes d'état civil produits étaient inauthentiques, le Défenseur des droits a sollicité, sur le fondement des articles 18 et 20 de la loi organique du 29 mars 2011, des explications de la part de la Sous-direction des visas, par courrier du 30 mai 2024, réitéré le 22 juillet suivant.

13. Cette demande demeurant sans réponse, le Défenseur des droits a ensuite adressé à la Sous-direction des visas, par courrier du 1<sup>er</sup> août 2024, une note visant à soumettre au débat contradictoire les éléments de fait et de droit au regard desquels la Défenseure des droits pourrait conclure que les refus de visas opposés à Madame Y et ses enfants, A et B par les autorités consulaires françaises à Dakar étaient de nature à porter une atteinte disproportionnée à leur droit au respect de la vie privée et familiale ainsi qu'à méconnaître l'intérêt supérieur de l'enfant.

14. Par courrier en réponse du 29 août 2024, la Sous-direction des visas a indiqué :

*« En l'espèce, il ressort des vérifications effectuées par l'autorité consulaire française que les informations communiquées pour justifier l'objet du séjour envisagé, notamment les documents d'état civil, n'étaient pas authentiques. Les visas de long séjour ont donc été refusés le 22 juin 2023.*

*À la suite de ces décisions défavorables, Monsieur X a formé un recours devant la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France, qui l'a rejeté par décision implicite le 24 septembre 2023.*

*Par la suite, l'intéressé a formé un recours contentieux devant le Tribunal administratif de Nantes. L'instruction est close depuis le 7 décembre 2023 et une date d'audience doit encore être fixée. Il convient d'attendre l'issue de cette procédure. »*

15. Aucune réponse n'ayant été apportée sur le fond à l'analyse développée dans la note soumise à la Sous-direction des visas le 1<sup>er</sup> août 2024, la Défenseure des droits entend la réitérer sans la modifier devant la juridiction de céans.

## **ANALYSE JURIDIQUE**

---

16. En l'espèce, l'examen des éléments transmis au Défenseur des droits laisse apparaître que les autorités françaises n'apportent aucun élément de nature à renverser la présomption d'authenticité qui pèse sur les actes produits par la famille en vertu de l'article 47 du code civil. Dès lors, ceux-ci devraient être retenus comme probants (I).

17. En toute hypothèse, si des éléments étaient finalement apportés et s'avéraient suffisants à remettre en cause l'authenticité des actes d'état civil présentés à l'appui des demandes de visas, il semble que la réalité des liens familiaux entre Monsieur X, Madame Y et leurs enfants, puisse également être prouvée par différents éléments de possession d'état (II).

18. Dans ces conditions, les refus de visas opposés à la famille apparaissent infondés et de nature à porter une atteinte disproportionnée à la vie privée et familiale de la famille ainsi qu'à l'intérêt supérieur des enfants, pourtant garantis par l'article 3-1

de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), eu égard notamment à la séparation forcée de la famille qu'ils induisent mais aussi aux manquements des autorités à leurs obligations procédurales en matière d'examen des demandes (III).

#### **I. L'authenticité des actes d'état civil présentés**

19. 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.

20. Dans ce cas, les autorités diplomatiques et consulaires sont en effet non seulement tenues à une obligation de motivation (article L.211-2 du code des relations entre le public et l'administration), 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).

21. 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).

22. 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 :

*« 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 ».*

23. 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).

24. Cette présomption d'authenticité s'étend aux jugements rendus par les autorités juridictionnelles étrangères, le Conseil d'État 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).

25. En l'espèce, il ressort des éléments du dossier que le réclamant et les membres de sa famille ont réuni l'ensemble des documents nécessaires à l'examen des demandes de visas.

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

- La copie littérale d'acte de naissance de B du 27 juin 2023 ;
- L'extrait du registre des actes de naissance de B du 27 juin 2023 ;
- La copie littérale d'acte de naissance de A du 27 juin 2023 ;
- L'extrait du registre des actes de naissance de A du 27 juin 2023 ;
- La copie littérale d'acte de naissance de Madame Y du 5 juillet 2023 ;
- L'extrait des minutes du greffe d'un tribunal d'instance sénégalais du 8 octobre 2020, authentifiant l'acte de naissance de Madame Y ;
- La copie littérale d'acte de mariage de Monsieur X et Madame Y du 27 juin 2023 ;
- L'extrait du registre du mariage de Monsieur X et Madame Y du 27 juin 2023.

27. Les mentions figurant sur ces actes (comparaison des copies littérales et des extraits du registre) ne semblent comporter aucune divergence ou incohérence de nature à faire naître un doute sur leur authenticité.

28. Par ailleurs, les signatures des actes d'état civil présentés à l'appui des demandes ont toutes fait l'objet d'une authentification par le biais de l'apostille.

29. Ainsi, au vu d'une part de l'ensemble des documents produits par les réclamants, dont toutes les mentions concordent, et d'autre part, de l'absence de tout élément apporté – tant à la famille elle-même qu'au Défenseur des droits nonobstant sa demande réitérée – par les autorités françaises pour démontrer le caractère irrégulier, falsifié ou non conforme des actes produits, la Défenseure des droits estime que la présomption d'authenticité qui pèse sur ces documents ne peut être regardée comme renversée et qu'ainsi, les documents d'état civil produits devraient suffire à établir la réalité des liens unissant la famille.

## **II. L'établissement des liens de filiation par la possession d'état**

30. À titre subsidiaire, s'agissant du lien de filiation unissant le réclamant à ses enfants, il convient de souligner que la communication d'actes d'état civil ne constitue pas l'unique moyen pour établir ce lien.

31. En effet, la filiation peut également être établie par la possession d'état si la loi personnelle de la mère, ou à défaut de l'enfant, l'autorise, conformément à l'article 311-14 du code civil qui prévoit que :

*« La filiation est régie par la loi personnelle de la mère au jour de la naissance de l'enfant ; si la mère n'est pas connue, par la loi personnelle de l'enfant ».*

32. Or, en l'occurrence, l'article 197 du code sénégalais de la famille dispose que :

*« La filiation tant maternelle que paternelle se prouve par les actes de l'état civil. À défaut d'acte, la possession constante de l'état d'enfant peut suffire à établir la filiation. »*

33. L'article 198 du même code précise que :

*« La possession d'état s'établit par une réunion suffisante de faits qui indiquent le rapport de filiation et de parenté entre un enfant et la famille à laquelle il prétend appartenir.*

*Elle est prouvée et constatée par témoins. »*

34. En l'espèce, plusieurs faits réunis semblent à même d'établir la filiation des enfants par la possession d'état.

35. D'abord, les jeunes B et A portent le même nom de famille que Monsieur X.

36. Ensuite, Monsieur X a transmis au Défenseur des droits, pour établir si nécessaire la filiation de ses enfants par la possession d'état, les éléments suivants :

37. Des preuves de voyages effectués au Sénégal (reçus de billets électroniques) :

- Du 7 au 30 juin 2024 ;
- Du 8 décembre 2023 au 15 janvier 2024 ;
- Du 15 juin au 16 juillet 2023.

38. Des preuves de transferts d'agent à son épouse, Madame Y (reçus de transactions) :

- Du 31 décembre 2023, d'un montant de 533.57€ ;
- Du 10 avril 2024, d'un montant de 182.54 € ;
- Du 20 avril 2024, d'un montant de 78.22 € ;
- Du 25 juin 2024, d'un montant de 2744.07.

39. Des photos de famille.

40. Enfin, un témoignage d'un couple d'amis, Monsieur et Madame C, atteste des liens de la famille et indique lui avoir rendu visite au Sénégal en 2019, où ils ont été photographiés avec le jeune A, alors nouveau-né.
41. Ainsi, les liens qui unissent la famille de Monsieur X semblent pouvoir être déduits tant des actes produits que des éléments de possession d'état susceptibles d'être apportés par le réclamant, si bien que les refus de visas opposés n'apparaissent pas fondés.

### **III. La méconnaissance du droit au respect de la vie privée et familiale et de l'intérêt supérieur des enfants**

42. Le Conseil d'État considère que si l'accord du préfet concernant le regroupement familial ne fait pas obstacle à ce que les autorités consulaires s'opposent à la délivrance du visa pour des motifs d'ordre public, c'est seulement à la condition qu'une telle décision ne méconnaisse pas les stipulations de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CE, 4 juillet 1997, n° 156298 ; 19 mars 2003, n° 234636).
43. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'Homme estime que l'article 8 de la Convention n'implique pas, pour les États contractants, une obligation générale de respecter le choix, émis par des ressortissants de pays tiers, d'établir leur vie familiale sur leur territoire national et d'autoriser le regroupement familial. Toutefois, le pouvoir discrétionnaire des États en la matière n'est pas absolu (CEDH, 19 février 1996, n°23218/94, *Gül c. Suisse* ; 31 janvier 2006, n°50435/99, *Rodrigues da Silva et Hoogkamer c. Pays-Bas*). En particulier, lorsque des enfants sont en cause, les autorités nationales doivent, dans leurs considérations, faire primer leur intérêt supérieur (CEDH, 19 janvier 2012, nos 39472/07 et 39474/07, *Popov c/ France*).
44. Par ailleurs, dans trois arrêts du 10 juillet 2014, la Cour a précisé que les obligations incombant aux États dans le cadre de l'examen des demandes de regroupement familial s'étendaient à la qualité des processus décisionnels conduisant aux mesures d'ingérence. Ainsi, lorsqu'elles statuent sur des demandes de visas effectuées en vue d'un regroupement familial, les autorités diplomatiques et consulaires sont tenues de faire preuve d'une souplesse, d'une célérité et d'une effectivité particulières, cela d'autant plus que sont en cause des personnes ayant obtenu le statut de réfugié ou des enfants (CEDH, 10 juillet 2014, no2260/10, *Tanda-Muzinga c. France* ; n°52701/09, *Mugenzi c. France* ; n°19113/09, *Senigo Longue c. France*).
45. La Cour indique que la teneur de ces obligations procédurales doit s'apprécier au regard de la notion de participation utile du demandeur à la procédure, celui-ci devant être mis en mesure de connaître et comprendre les raisons qui s'opposent à la délivrance des visas pour pouvoir ensuite faire valoir ses arguments et moyens de preuves.

46. Ainsi, dans les trois affaires précitées, 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. *A contrario*, dans une affaire où les autorités nationales ont, « *de manière constante et circonstanciée* », communiqué au requérant, tout au long de la procédure, l'ensemble des raisons qui s'opposaient à la délivrance des visas, de telle sorte que ce dernier était en mesure d'y répondre et de rapporter les éléments nécessaires à établir la filiation contestée, la Cour rend une décision d'irrecevabilité (17 juin 2014, *Ly c/ France*, n° 23851/10, § 42).
47. En l'occurrence, en indiquant seulement que les documents d'état civil présentaient les caractéristiques de documents frauduleux sans préciser les irrégularités constatées, il semble que les autorités n'aient pas mis Monsieur X en mesure de comprendre les décisions de refus de visa de long séjour opposées à sa famille, ni même d'avoir les informations lui permettant de se défendre et de faire valoir ses moyens de preuves.
48. En outre, lorsqu'il s'agit d'enfants, il pèse à la charge des États l'obligation positive de faire primer leur intérêt dans toutes décisions les impliquant, conformément à l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), d'effet direct.
49. À ce sujet, le Conseil d'État considère que l'intérêt supérieur de l'enfant est de vivre auprès de ses parents (CE, 8 juillet 2005, n° 264787) et de la personne qui exerce sur lui l'autorité parentale (CE, 1<sup>er</sup> déc. 2010, n° 328063).
50. En l'espèce, les décisions de refus de visas, en ce qu'elles contraignent les enfants à ne pas pouvoir vivre et grandir aux côtés de leurs deux parents, pourtant co-titulaires de l'autorité parentale, méconnaissent nécessairement leur meilleur intérêt.
- 51. En conséquence et au vu de ce qui précède, la Défenseure des droits considère que les refus de visas opposés à Madame Y et à ses enfants A et B par les autorités consulaires françaises à Dakar, en ce qu'ils remettent en cause sans fournir d'explications précises les liens qui unissent la famille X et font obstacle à la réunion de cette dernière, portent une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale de la famille tel qu'il est garanti par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et méconnaît l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant.**



52. Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation du tribunal administratif de Nantes.

Claire HÉDON