

N° 418842  
M. B... et Mme D...

6<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> chambres réunies  
Séance du 6 septembre 2019  
Lecture du 20 septembre 2019

## CONCLUSIONS

### M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

M. B..., ressortissant guinéen entré sur le territoire en 2013, s'est vu reconnaître le statut de réfugié le 13 juillet 2015 par la Cour nationale du droit d'asile. Durant la procédure d'asile, il s'est présenté comme marié à Mme D..., père de leur fils mineur, K... né en 2010. Mme D... a demandé un visa de long séjour pour rejoindre son mari avec son fils, au titre de la procédure de réunification familiale. L'autorité consulaire a refusé le visa et les intéressés ont donc saisi la commission de recours contre les décisions de refus de visa (CRRV). Mais la commission a confirmé le rejet le 20 juillet 2017. Le recours était assez maladroitement rédigé et la commission s'est focalisée sur les jugements supplétifs établissant le mariage et la naissance du fils, jugements qui sont souvent produits lorsqu'il n'y a pas, comme en l'espèce, de pièces d'état civil du pays d'origine. Elle a relevé que ces jugements avaient été établis après l'obtention du statut de réfugié et retranscrits dans les actes d'état civils guinéens avant l'expiration du délai d'appel de 10 jours, ce qui ne serait pas régulier. Sans le dire explicitement, la commission a donc estimé que ces jugements étaient probablement faux et a refusé le visa. M. B... et Mme D... ont formé un recours assorti d'une demande de suspension en référé. Le recours en référé a été rejeté par une ordonnance du 2 février 2018, qui fait l'objet du présent pourvoi en cassation.

Parmi les pièces qui ont été produites devant la commission de recours et le tribunal administratif, il y en avait deux qui avaient un statut particulier et qui étaient importantes : les intéressés produisaient un « *certificat de mariage tenant lieu d'acte d'état civil* » délivré par l'OFPRA le 24 octobre 2016, indiquant qu'ils étaient bien mariés. Ils produisaient également un « *livret de famille établi par l'OFPRA* » qui mentionne le mariage. L'enfant n'est pas indiqué sur le livret mais c'est normal car, en pratique, seuls les enfants résidant en France figurent sur ces livrets.

Or, ainsi qu'il est soutenu, la commission des recours ne pouvait pas s'en tenir à constater le doute pesant sur les jugements supplétifs pour rejeter la demande : ces documents lui imposaient de tenir, en principe, le mariage pour établi. Elle aurait donc commis une erreur dans son office et, aucun doute n'étant possible sur le sérieux du moyen, le juge des référés aurait commis une erreur de droit et dénaturé le dossier en n'accordant pas la suspension. La question délicate que pose cette affaire est donc celle de la valeur particulière de ces documents d'état civil établis par l'OFPRA et de l'office de l'administration quand ils sont produits devant elle.

Il est évident que les réfugiés ne peuvent se faire délivrer des copies d'actes d'état civil auprès des autorités de leur pays d'origine. Le régime de l'asile institué par la convention de Genève du 28 juillet 1951 prévoit donc, à son article 25, que les autorités du pays d'asile délivrent aux réfugiés « *les documents ou certificats qui normalement seraient délivrés à un étranger par ses autorités nationales* » et que ces documents « *remplaceront les actes officiels délivrés à des étrangers par leurs autorités nationales (...) et feront foi jusqu'à preuve du contraire.* » L'article L. 721-3 du code prévoit que ces documents sont établis par le directeur de l'OFPRA et qu'ils ont valeur d'acte authentique.<sup>1</sup> Cette authenticité juridique leur confère une valeur probante particulière, comparable à celle des actes d'état civil français ou des actes établis par les notaires français. Ce régime probatoire particulier est fixé par l'article 1371 du code civil, selon lequel « *L'acte authentique fait foi jusqu'à inscription de faux de ce que l'officier public dit avoir personnellement accompli ou constaté. Le faux peut être un faux matériel, si l'acte est l'œuvre d'un faussaire, ou intellectuel, si les mentions ne correspondent pas à la réalité.*

La valeur probante de ces actes authentiques doit être relativisée : pour ce qui été constaté par l'officier d'état civil ou le notaire, l'acte fait foi et la seule manière de le combattre est d'engager une procédure juridictionnelle lourde tendant à ce qu'il soit déclaré faux. Pour le reste en revanche, l'officier n'a fait que reporter les déclarations qui lui ont été faites, et si elles sont fausses, elles peuvent être combattues librement par d'autres pièces. Lorsqu'il s'agit d'un acte administratif, ses mentions font en principe foi jusqu'à preuve du contraire (CE, 19 juillet 1991, Mlle M..., n° 89250, T. sur un autre point ; CE, 25 mars 2013, EPIITIC du Val-de-Marne, n° 352586, T.).

Au regard de ces seuls textes, la situation des actes d'état civil délivrés par l'OFPRA est un peu paradoxale : la protection liée à la procédure d'inscription de faux est une contrainte en faux-semblant puisque celle-ci ne s'attache qu'à ce que l'OFPRA a pu réellement constater, or il ne fait généralement que retranscrire les déclarations qui lui ont été faites, qui ont été jugées crédibles.

La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile a complété ces textes. Elle a créé un article L. 752-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui tend clairement, d'après les travaux préparatoires, à faciliter la réunification familiale des réfugiés en France. Elle n'est pas soumise à des conditions de durée préalable, de ressources ou de logement. En outre, le texte insiste sur le fait que la preuve des liens familiaux est possible par tous moyens. Il dispose « *qu'en l'absence d'acte de l'état civil ou en cas de doute sur leur authenticité, les éléments de possession d'état (...) et les documents établis ou authentifiés par l'OFPRA, 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.* » Cette précision n'était pas strictement nécessaire mais met en relief, dans l'esprit du législateur, le rôle des actes d'état civil de l'OFPRA. Enfin, il est ajouté que « *Les éléments de possession d'état font foi jusqu'à preuve du contraire. Les documents établis par l'office font foi jusqu'à inscription de faux.* »

---

<sup>1</sup> L'article R. 752-3 du CESEDA dispose que « *Dès l'enregistrement de la demande par l'autorité diplomatique ou consulaire, le ministre chargé de l'asile sollicite de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides la certification de la situation de famille du réfugié ou du bénéficiaire de la protection subsidiaire ainsi que de son état civil* ».

La portée de cette dernière phrase est au cœur du débat. Précisons d'abord que, contrairement à ce que soutient l'administration, il ne nous semble pas qu'il soit nécessaire pour le réfugié qui n'a pas d'actes d'état civil indubitables, d'apporter à la fois une preuve de possession d'état et un document établi ou authentifié par l'OFPPA. Un seul de ces éléments peut suffire à établir la filiation. En revanche, il faut déterminer si, en mentionnant que ces actes font foi jusqu'à inscription de faux, le législateur a entendu renvoyer au droit commun des actes authentiques, ou créer un régime spécifique, plus puissant. Les travaux préparatoires ne disent rien de précis sur ce point. D'un côté, il peut sembler paradoxal qu'un acte d'état civil établi par l'OFPPA, sur la base de déclarations, ait une valeur probante supérieure aux actes d'état civil et aux actes notariés français. D'un autre côté, l'intervention du législateur est complètement superfétatoire s'il renvoie au régime de droit commun. Il résulte clairement du texte que les liens familiaux doivent pouvoir être établis sur la foi d'un document de l'OFPPA, sauf inscription de faux. Le surplus de valeur probante conféré à ces actes ne serait pas sans justification : la reconnaissance du statut de réfugié se fait en soumettant le récit du demandeur à un test de crédibilité qui repose notamment sur sa constance. Dès lors que, comme en l'espèce, le demandeur, qui était seul sur le territoire français et demandait pour lui seul un titre de séjour, a toujours soutenu dès sa première demande être marié et avoir un fils, et que son récit a été jugé globalement crédible, cela conduit logiquement à reconnaître la réalité de ce mariage et de cet enfant. Nous vous proposons donc de retenir que les actes authentiques de l'OFPPA font globalement foi jusqu'à inscription de faux dans les procédures de rapprochement familial. Cela vous conduira à casser l'ordonnance : la commission ne pouvait s'en tenir fonder ses refus sur un simple doute sur l'authenticité des jugements supplétifs, dès lors que le mariage était justifié par le certificat de mariage et le livret de famille de l'OFPPA, quand bien même les mentions de ces documents résultent de déclarations et non de constats par l'officier qui a dressé l'acte. En ne regardant pas ce moyen comme sérieux, il nous semble que le juge des référés a nécessairement méconnu la valeur de ces documents et que vous pouvez casser l'ordonnance pour erreur de droit ou dénaturation du dossier. Régulant l'affaire au fond, vous suspendrez le refus et enjoindrez le réexamen de la demande.

Si vous nous avez suivi jusque-là, quelles seront les conséquences pratiques de cette mention législative conférant à ces actes « foi jusqu'à inscription de faux » ?

Devant le juge administratif, la situation est, en première analyse, assez claire. Si une question ayant trait à un acte de droit privé ne peut être tranchée que par le juge judiciaire, au moyen d'une question préjudicielle, vous jugez depuis votre décision d'assemblée *Sieur Athias* du 4 mars 1955, que « *le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires s'oppose à ce que l'exactitude des mentions contenues dans les actes administratifs (...) soit appréciée par un tribunal de l'ordre judiciaire* » et que c'est donc au juge administratif de se prononcer lui-même sur cette question (CE, ass., n° 22819, Rec. p. 129 ; CE, Section, 1er avril 1955, *Sieur Delarue*, n° 6051, p. 193). Mais votre décision réserve une exception, celle où « *une loi prévoit expressément que les mentions d'un acte administratif font foi jusqu'à inscription de faux* », comme en l'espèce. La question théorique de savoir si les « *pièces tenant lieu d'actes d'état civil* » établis par l'OFPPA sont des actes de droit privé ou des actes administratifs au regard de ces distinctions est de peu d'importance dans la mesure où seul le juge civil, compétent en matière d'état des personnes, peut les modifier, ainsi qu'en dispose

l'article 99-2 du code civil. L'OFPRA ne peut rectifier que les « *erreurs et omissions purement matérielles* » Il s'agit donc d'actes émis par des autorités administratives, pour un service public administratif, mais qui relèvent du juge judiciaire, et pour lesquels la loi prévoit qu'ils font foi jusqu'à inscription de faux. Devant vous, un tel acte ne peut être remis en cause que par la procédure d'inscription de faux régie par les articles 303 et suivants du code de procédure civile. L'article R. 633-1 du code de justice administrative précise qu'il appartient à la partie qui entend soulever un tel incident de saisir elle-même le juge judiciaire et de produire la demande en inscription de faux contre acte authentique devant le juge administratif qui, sauf à ce que l'autre partie renonce à cette pièce ou que le juge l'estime inutile, doit alors surseoir à statuer.

Il est plus délicat de déterminer ce que doit faire l'administration saisie d'une demande de visa. La mention du certificat fait foi et s'impose en principe à elle. En revanche, la cour administrative d'appel de Nantes a jugé, dans un arrêt de formation plénière aux conclusions de M. Durup de Baleine (CAA Nantes, 20 février 2017, Min. int. c/ Mme A..., n° 17NT00136, C+) que rien ne s'opposait à ce que l'administration forme elle-même une demande d'inscription de faux. Ainsi, lorsque l'administration acquiert la conviction que les mentions du certificat de l'OFPRA sont fausses, par exemple parce que les services consulaires découvrent que la personne qui demande le visa est mariée à une autre personne que le réfugié, elle ne peut écarter d'elle-même le document de l'OFPRA mais doit engager une procédure d'inscription en faux.

Arrivé à ce stade du raisonnement, vous hésitez peut-être à tirer toutes les conséquences de l'intervention du législateur en 2015 : peut-on vraiment interdire à l'administration de refuser un visa dès lors qu'elle aurait la conviction, au vu des pièces du dossier, que le réfugié n'a ni conjoint, ni enfant et que c'est donc au moyen d'un récit faux, par fraude, qu'il a obtenu un certificat d'état civil mentionnant l'inverse ? En principe *la fraude corrompt tout*, la fraude est toujours réservée. Selon votre avis de section *M. X...* de 1992, si les actes de droit privé, notamment le mariage, s'imposent à l'administration comme aux autres tiers, celle-ci peut néanmoins refuser d'en tirer les conséquences légales s'il y a fraude (CE, section, 9 oct. 1992, n° 137342, Rec.). De même, l'administration peut probablement toujours refuser de tenir compte d'un acte administratif non créateur de droit obtenu par fraude.<sup>2</sup>

Il nous semble que vous pouvez réserver la fraude au sens de votre jurisprudence *M. X...* Mais encore faut-il bien s'entendre sur ce que recouvre cette réserve, qui nous semble des plus ténues et des plus théoriques. Elle correspond, selon les termes du commissaire du gouvernement dans cette affaire, M. Rony Abraham, au cas où des actes de droit privé n'ont été passés que dans le seul but d'obtenir les avantages attachés par la loi à une situation juridique, en l'espèce au mariage. Dans tous les cas d'application de cette jurisprudence que nous avons identifiés, l'administration n'a jamais été conduite à remettre en cause elle-même les mentions d'un acte faisant foi jusqu'à inscription de faux, mais à constater que des actes réellement contractés l'ont été en fraude à la loi (CE, 2 dec. 1992, S..., n° 135306, Rec. ; CE,

---

<sup>2</sup> L'administration peut toujours retirer ou abroger une décision créatrice de droit entachée de fraude. Vous jugez cependant que seule l'administration peut le faire et que les autres autorités administratives doivent tirer les conséquences légales des décisions administratives aussi longtemps que l'acte n'est pas retiré ou abrogé (CE, section, 29 nov. 2002, APHP, n° 223027, Rec.).

11 décembre 1992, Z..., n° 95688, T. ; CE, 2 février 1994, G..., n° 143766, T. ; CE, 16 avril 2010, Y..., n° 324782, T.). Autrement dit, elle ne constate pas que deux personnes ne sont pas mariés alors qu'elle dispose d'un acte d'état civil français attestant d'un mariage, mais elle estime qu'il s'agit d'un mariage blanc. De même, vous avez appliqué cette jurisprudence au cas où l'administration refuse de prendre en compte la vente d'un terrain destinée uniquement à rendre un projet de construction temporairement conforme aux règles d'urbanisme sur les limites séparatives : l'administration ne dit pas qu'il n'y a pas eu de vente, elle refuse d'en tirer les conséquences légales (CE, 25 janvier 1993, Consorts Saint-Guilly, n° 122112, T.).

Il nous semble qu'à partir du moment où la loi indique explicitement que la mention d'un acte doit être tenue pour vraie et ne peut être remise en cause qu'après une inscription de faux qui relève du monopole du juge civil, l'administration, même si elle en est convaincue, ne peut pas opposer elle-même à M. B... qu'il n'est pas marié, alors qu'elle est saisie d'un certificat d'état civil de l'OFPPRA indiquant l'inverse. Pour le dire autrement, l'administration peut opposer la fraude lorsque cela ne la conduit pas à remettre en cause la réalité du mariage ; mais si la fraude résulte du fait que le mariage est faux et que le récit de l'intéressé à l'OFPPRA était donc mensonger sur ce point, l'administration ne peut en tirer les conséquences elle-même. Dans un tel cas, elle doit enclencher la procédure d'inscription de faux, ainsi que l'a jugé la cour administrative d'appel de Nantes.<sup>3</sup> Il est évidemment étrange que l'Etat saisisse ainsi une juridiction pour modifier un acte établi par l'Etat, mais c'est la conséquence du fait que la loi prévoit qu'à l'intérieur de l'Etat, seul le juge civil peut modifier ou remettre en cause ces certificats, l'OFPPRA lui-même ne le pouvant pas.

Si vous jugez l'inverse et admettez que l'administration oppose toute forme de fraude aux demandeurs, même celle qui résulterait de l'inexistence des liens familiaux, vous réduisez à peu de chose la protection accordée par le législateur à la valeur probante de ces certificats, puisque la conviction que les liens familiaux n'existent pas entraînera presque automatiquement la conviction que le certificat de l'OFPPRA a été obtenu par fraude. Avant même l'intervention du législateur en 2015, vous aviez d'ailleurs déjà jugé, dans une décision M... de 2008 (CE, 27 juin 2008, n° 304197, T.) que les autorités consulaires n'étaient pas autorisées à vérifier elles-mêmes l'authenticité d'un acte d'état civil de l'OFPPRA, en l'espèce dressé au surplus sur instruction du procureur, et pouvaient seulement rechercher si le mariage ainsi contracté avait un caractère frauduleux, au sens où ce mariage aurait été « blanc ».

Pour atténuer les rigueurs de ce dispositif, il nous semble cependant que vous pourrez préciser que l'administration qui estime, au vu des éléments recueillis, que les liens familiaux sont en fait inexistant, est en droit de refuser temporairement le visa pour attendre le résultat de cette procédure. Cela n'est guère satisfaisant du point de vue du réfugié et de sa famille si cette demande est ensuite rejetée. Mais l'administration engagera sa responsabilité si elle use de cette faculté de façon injustifiée et il nous semble délicat que vous obligiez l'administration à délivrer le visa s'il est suffisamment établi au dossier que le certificat a été obtenu de l'OFPPRA par fraude.

---

<sup>3</sup> Sur ce point, la décision n'est pas conforme aux conclusions et réserve la fraude de façon générale : elle censure le fait pour la commission d'avoir refusé au motif qu'elle doutait de la réalité des liens maritaux et filiaux au vu des pièces du dossier « *sans pour autant faire état d'une fraude* ».

**PCM nous concluons donc à l'annulation de l'ordonnance du 2 février 2018 attaquée et, réglant à l'affaire au fond, à ce que la décision de refus de la commission de recours contre les refus de visa du 20 juillet 2017 soit suspendue et à ce que vous lui enjoigniez de réexaminer le recours.**