

**Conseil d'État**  
**Requête en référé-suspension**  
**(Article L.521-1 du CJA)**

**Pour :**

**Groupe d'information et de soutien des immigré·e·s (Gisti)**, association régie par la loi du 1er juillet 1901, dont le siège est établi à Paris (11<sup>e</sup>), 3 villa Marcès, représentée par sa présidente, Vanina Rochiccioli ;

**Contre :**

**Ministre de l'intérieur** (Direction centrale de la police aux frontières - Division de l'expertise de la fraude documentaire et de l'identité)  
Place Beauvau 75800 Paris Cedex 08

\*\*\*\*\*

**Faits**

Le 1<sup>er</sup> décembre 2017, le ministre de l'intérieur, via la Division de l'Expertise de la Fraude Documentaire et de l'Identité (DEFDI) de la Direction Centrale de la Police Aux Frontières (DCPAF) a émis une note d'actualité (n°17/2017) sur les fraudes documentaires organisées en Guinée (Conakry) sur les actes d'état civil (**Pièce n°1**).

Cette note d'actualité indique que :

*« Vu les fraudes combinées à un manque de fiabilité dans l'administration guinéenne et des délais de transcription non respectés, la Division de l'Expertise en Fraude Documentaire et à l'Identité préconise de formuler un avis défavorable pour toute analyse d'acte de naissance guinéen ».*

Elle ajoute que cet avis peut être formulé de la manière suivante :

*« Au regard des informations sérieuses émanant du Service de Sécurité Intérieure (SSI) de l'ambassade de France en République de Guinée (Conakry) faisant état d'une fraude généralisée au niveau de l'état civil de ce pays tant au niveau des administrations et que des tribunaux, il n'est pas possible de formuler un quelconque avis relatif à l'authenticité du document soumis à analyse.  
Un avis défavorable est donc émis ».*

Au regard du caractère systématique de l'avis de la DEFDI concernant les actes de naissance guinéen, le Gisti demande la suspension de l'exécution de cette note d'actualité.

\*\*\*\*\*

## Discussion

### I. Sur le dépôt d'une requête en annulation

Selon les dispositions de l'article R. 522-1 du CJA, la présente requête doit être présentée par requête distincte de la requête à fin d'annulation ou de réformation et accompagnées d'une copie de cette dernière (**Pièce n° 2**)

### II. Sur l'intérêt à agir du Gisti

Association régulièrement constituée et déclarée en préfecture, le Groupe d'information et de soutien des immigré·e·s (Gisti) a pour objet, selon l'article 1<sup>er</sup> de ses statuts (**Pièce n° 3**) :

- « • de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des étrangers et des immigrés ;
- d'informer les étrangers des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits ;
- de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité ;
- de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes ;
- de promouvoir la liberté de circulation. »

Le Gisti a donc pour but d'informer, aider, soutenir et protéger les étrangers contre toute atteinte à leurs droits fondamentaux, et toute forme de discrimination, au regard spécialement du principe d'égalité.

Le bénéfice de nombreux droits est subordonné pour les étrangers à la présentation d'un acte d'état civil considéré comme valable par les autorités françaises. C'est tout particulièrement le cas pour les étrangers qui souhaitent obtenir un visa, faire venir un membre de leur famille par regroupement familial ou obtenir la délivrance d'un titre de séjour. La protection des mineurs étrangers isolés est aussi subordonnée à la reconnaissance des documents d'état civil qu'ils présentent pour justifier de leur âge.

Le Gisti a été amené à publier des notes juridiques sur ce sujet (*L'état civil, validité des actes étrangers*, mars 2011 ; *Reconnaissance en France de l'état civil étrangers*, novembre 2013). Récemment, le Conseil d'État a eu l'occasion de confirmer l'intérêt pour agir du GISTI s'agissant d'un contentieux portant sur l'état civil d'un mineur isolé (CE 22 novembre 2017, Togola, n° 415637).

Dès lors, le GISTI a, sans le moindre doute, intérêt à demander l'annulation de la note litigieuse qui affectent la situation des ressortissants étrangers et les conditions dans lesquelles ces derniers peuvent exercer leurs droits.

Par décision du bureau du 10 février 2018, la présidente a été autorisée à ester en justice **conformément aux statuts de l'association. (Pièce n° 4).**

### **III. Sur l'urgence**

Aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative, « *quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ».

L'application de cette note d'actualité crée une situation d'urgence dès lors que les avis de la DEFDI concernant l'ensemble des actes de naissance guinéen à expertiser sont systématiquement défavorables. Elle a pour conséquence immédiate d'empêcher tous les ressortissants guinéens de déposer une demande de visa, de titre de séjour ou d'obtenir le regroupement familial de leurs enfants ou de leur conjoint dès lors que l'instruction de ces demandes est subordonnée à la présentation de documents justifiant de leur état civil. Elle interdit aussi aux mineurs isolés guinéens (nationalité la plus nombreuse en 2017) de bénéficier d'une mesure de protection de l'enfance en cas de remise en cause leur minorité par l'autorité administrative ou judiciaire.

La condition d'urgence est donc pleinement remplie.

### **IV. Sur le doute sérieux quant à la légalité de la note d'actualité**

#### **A) Quant à la légalité externe**

Aucune signature ni aucun cachet ne figure sur la note d'actualité contestée. Par conséquent, il est impossible de vérifier la compétence de l'auteur de l'acte ou la délégation de pouvoir si cette note d'actualité a été rédigée par une personne tierce en lieu et place de l'autorité administrative compétente.

La note d'actualité contestée n'étant ni signé ni cacheté par l'autorité administrative compétente est donc irrégulière et doit être annulée.

#### **B) Quant à la légalité interne**

D'une part, au sens de la jurisprudence du Conseil d'État, « *les dispositions impératives à caractère général d'une circulaire ou d'une instruction doivent être regardées comme faisant grief* » (CE, sect., 18 déc. 2002).

Étant donné que les agents doivent se conformer à l'interprétation donnée par leurs supérieurs hiérarchiques, une circulaire influence les décisions des agents et par répercussion les administrés. Une circulaire interprétative devient impérative lorsqu'elle contient des dispositions permettant à une autorité administrative de créer des obligations ou des droits ou encore lorsqu'elle impose une interprétation du droit applicable en vue de l'édiction des décisions. Les dispositions exposant ou assignant une politique, les directives et les commentaires de textes ou de jurisprudences ne peuvent être considérés comme impératifs. En effet, ce qui distingue des dispositions impératives ou non est **l'intention de l'auteur du texte et la perception de ses destinataires**.

En l'espèce, la décision litigieuse "*préconise de formuler un avis défavorable pour toute analyse d'acte de naissance guinéen*", ajoutant une formulation-type d'un tel avis. Il est ainsi indiqué de façon **univoque et non dubitative** la manière dont il faut comprendre et appliquer le texte. Il s'agit donc ici de dispositions à **caractère impératif**, ce d'autant qu'elles évincent toute capacité d'appréciation de l'autorité administrative.

D'autre part, aux termes de l'article 47 du code civil : « *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.* »

Or, la note préconise, de manière univoque, aux agents de « *formuler un avis défavorable pour toute analyse d'acte de naissance guinéen* », et ce, sans les avoir corroborés avec des données extérieures ou des éléments tirés de l'acte lui-même ou sans les expertiser. Ce faisant, la division dispense automatiquement ses agents d'un travail d'authentification des actes qui lui sont transmis.

Ces avis défavorables systématiques font nécessairement grief à tout citoyen guinéen qui verrait son acte d'état civil expertisé par cette division.

Ainsi, en imposant d'émettre de façon automatique, impérative et générale un avis défavorable pour toute analyse d'acte de naissance guinéen, la division de l'expertise de la fraude documentaire et de l'identité de la direction centrale de la police aux frontières viole les dispositions prévues à l'article 47 du code civil.

Enfin, la note litigieuse reposerait sur des informations du Service de Sécurité Intérieure (SSI) de l'ambassade de France de Guinée-Conakry. Selon la SSI :

« *La base de l'état-civil guinéenne n'est ni centralisée, ni numérisée et la délivrance d'extraits d'acte de naissance reste manuelle, ce qui est source d'innombrables erreurs. En outre, les fonctionnaires en charge de la délivrance facturent ce service à leurs profits, et sont capables de délivrer n'importe quel document, n'importe où à n'importe qui, au moyen de faux cachets, logos etc. Les tribunaux ne feraient pas exception à cette diffusion généralisée de faux documents, ces derniers rendant régulièrement des « jugements supplétifs tenant lieu d'extrait d'acte de naissance », qui, en lieu et place d'un extrait d'acte délivré par un officier d'état-civil, et parce qu'ils sont émis par des magistrats, font foi auprès de nos magistrats français. Légalement, les jugements supplétifs sont transcrits dans les registres, sous la forme*

*d'extrait du registre de l'état-civil ou de transcription, après un délai d'appel de dix jours défini par l'article 601 de procédure civile guinéen. Cependant, ce délai ne serait guère respecté par les autorités. »*

La note affirme que cette fraude généralisée a aussi été relatée dans la presse guinéenne mais ne cite qu'un article. Les informations de la SSI ne sont par ailleurs pas publiques et il est donc impossible de vérifier que les faits présentés dans la note ont été relatés par d'autres sources. Il apparaît par ailleurs que la République de Guinée s'est engagée depuis novembre 2017, avec l'appui de l'UNICEF et de l'Union Européenne, à informatiser son système de l'état civil et à encourager ses citoyens à déclarer leurs enfants à la mairie, ce qui n'était pas commun et contrôlé auparavant<sup>1</sup>. Par ailleurs, tant les informations de la SSI que celle de l'article de GuinéeNews portent à croire que l'irrégularité généralisée des actes d'état-civil guinéen s'explique par l'incompétence et la corruption de l'administration guinéenne, et non pas de fraudes fréquentes de la part des citoyens guinéens.

Refuser systématiquement tout acte d'état-civil guinéen revient à instaurer une présomption de fraude des citoyens guinéens qui serait irréfragable. Violant l'article 47 du code civil disposant que tout acte civil fait foi, sauf si l'acte est jugé falsifié ou irrégulier après un examen approfondi et individuel, la note de la DCPAF fait grief à tout citoyen guinéen en les privant d'une analyse de leur acte civil et en les présumant frauduleux.

Par conséquent, la note d'actualité attaquée devra être suspendue.

\*\*\*\*\*

### **Par ces motifs**

Le requérant conclut à :

- **La recevabilité** de la demande tendant à la suspension de la note d'actualité en date du 1<sup>er</sup> décembre 2017 portant un avis défavorable pour toute analyse d'acte de naissance guinéen ;
- **La suspension** de la note d'actualité en date du 1<sup>er</sup> décembre 2017 portant un avis défavorable pour toute analyse d'acte de naissance guinéen ;
- **Ce qu'il soit mis à la charge** de l'État la somme de 1 500 euros au titre des frais irrépétibles engagés pour l'instance en application des articles L761-1 et R. 776-20 du Code de justice administrative.

Paris, le 10 février 2018

---

<sup>1</sup><https://guineenews.org/etat-civil-la-guinee-veut-informatiser-les-extraits-de-naissance/>