



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Communiquée le 10 mars 2017

CINQUIÈME SECTION

Requête n° 47022/16
O.L.G
contre la France
introduite le 14 novembre 2016

EXPOSÉ DES FAITS

Le requérant, M. O.L.G., est un ressortissant français né en 1974 et résidant à Rezé. Il est représenté devant la Cour par M^e Aude Regent, avocate à Nantes.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par le requérant, peuvent se résumer comme suit.

Le 19 janvier 2012, le requérant obtint du Conseil général de la Loire atlantique un agrément aux fins d'adoption (l'agrément, sans lequel il ne peut en principe y avoir d'adoption internationale, établit l'aptitude du candidat à l'adoption à accueillir un enfant ; il ne lui confère pas le droit de se voir confier un enfant).

Il indique que, début octobre 2014, un ami ivoirien, F.C.S., l'informa qu'une de ses connaissances avait accouché le 6 octobre 2014 d'un enfant, R., né de père inconnu, qu'elle n'entendait pas garder. Le requérant se rendit en Côte d'Ivoire le 17 octobre 2014 pour rencontrer l'enfant, que F.C.S. avait recueilli. Le requérant ne précise pas combien de temps il passa auprès de l'enfant mais indique qu'il retourna en Côte d'Ivoire en décembre de la même année et qu'il initia à ce moment-là les démarches nécessaires à son adoption.

1. La procédure d'adoption en Côte d'Ivoire

Il ressort du jugement du tribunal de première instance d'Abidjan du 24 juillet 2015 (ci-dessous) qu'une enquête sociale fut diligentée à la demande du requérant par la Direction de la Protection de l'Enfance. Le requérant fut entendu plusieurs fois ainsi que la mère de l'enfant et F.C.S.

Le 9 juin 2015, le requérant saisit cette juridiction d'une requête tendant à ce qu'elle prononce l'adoption plénière de l'enfant.

Il ressort également du jugement du 24 juillet 2015 que la mère de l'enfant donna son consentement au projet d'adoption, par devant notaire, le 19 mai 2015, puis devant le tribunal de première instance d'Abidjan, le 10 juin 2015.

La Direction de la Protection de l'Enfance n'ayant pas délivré le rapport d'enquête sociale au bout de sept mois, le tribunal de première instance d'Abidjan autorisa le requérant, après investigation, à présenter sa requête aux fins d'adoption. Relevant, notamment qu'« il ressort[ait] de l'enquête psycho-sociale et [des] déclarations [du requérant] qu'il [était] moralement prêt à accueillir et à élever l'enfant avec toute son affection et à lui offrir une vie familiale propice à son développement et à son épanouissement » et que « toutes les conditions légales requises [étaient] réunies », et considérant qu'il était dans l'intérêt de l'enfant qu'il soit adopté par le requérant, le tribunal, par un jugement du 24 juillet 2015, accueillit la demande d'adoption. Il jugea en outre que l'enfant porterait désormais le nom de famille du requérant et ordonna la modification des registres d'état civil en conséquence.

Devenu définitif à défaut d'appel, le jugement fut transcrit le 8 septembre 2015 sur les registres d'état civil de la commune de Bonoua.

2. La demande de visa et les procédures subséquentes

Le 14 octobre 2015, le requérant demanda au Consul de France à Abidjan de délivrer un visa d'entrée et de long séjour à l'enfant.

Le 4 novembre 2015, le ministre ivoirien de la solidarité, de la famille, de la femme et de l'enfant délivra une autorisation de sortie du territoire pour ce dernier.

a) La décision de la commission de recours contre les refus de visa d'entrée en France du 17 mars 2016

L'absence de réponse du consul de France valant décision implicite de rejet, le requérant, le 20 janvier 2016, saisit la commission de recours contre les refus de visa d'entrée en France.

Une décision explicite de refus lui fut par la suite notifiée, le 1^{er} février 2016. Le consul faisait valoir ce qui suit :

« (...) vous avez identifié directement l'enfant à adopter sans que l'apparentement et la procédure complète de l'adoption ne soient réalisés par le ministère de la famille, de la femme et de l'enfant en Côte d'Ivoire, contrairement aux exigences procédurales ivoiriennes applicables aux adoptions hors cadre familial. Cette procédure n'a donc pas permis au ministère concerné de contrôler l'adoptabilité juridique de cet enfant, de vérifier que le consentement à adoption a été donné librement et sans aucune contrepartie, de s'assurer que l'adoption était conforme à son intérêt et de choisir la famille adoptive la plus à même de l'adopter, notamment dans son pays d'origine (subsidiarité), principes qui constituent les fondamentaux de la convention de La Haye du 29 mai 1993 (articles 1^{er} et 4 de la CLH) à laquelle la France est partie (...) »

La commission rejeta le recours le 17 mars 2016, au motif qu'après vérification auprès de la mission de l'adoption internationale, il apparaissait que la procédure d'adoption de R. n'était pas conforme aux exigences procédurales ivoiriennes applicables aux adoptions hors cadre intrafamilial et heurtait l'ordre public. Elle précisa que, dans ces conditions, la décision de refus de visa opposée au requérant ne méconnaissait ni l'article 8 de la

Convention, ni l'article 3-1 de la convention internationale des droits de l'enfant.

b) L'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Nantes du 13 avril 2016

Le 22 mars 2016, le requérant saisit le tribunal administratif de Nantes d'une demande d'annulation de la décision de la commission de recours contre les refus de visa d'entrée en France ainsi que d'un recours en référé suspension (article L. 521-1 du code de justice administrative) tendant à ce qu'il ordonne la suspension de ce refus et le réexamen de sa demande de visa.

Considérant que la condition d'urgence était remplie eu égard à l'objet du visa sollicité et à la durée de la séparation entre les intéressés, et qu'en l'état de l'instruction, les moyens tirés de l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation et d'une méconnaissance de l'article 8 de la Convention et de l'article 3-1 de la convention internationale des droits de l'enfant paraissaient propres à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée, le juge des référés fit droit au recours par une ordonnance du 13 avril 2016. Il ordonna la suspension de la décision de refus et enjoignit au ministre de l'Intérieur de réexaminer la demande de visa dans un délai d'un mois.

c) L'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Nantes du 27 mai 2016

Le 6 mai 2016, le ministre des affaires étrangères confirma le refus de visa par les motifs suivants :

« (...) compte tenu de toutes les irrégularités entachant cette procédure d'adoption, notamment l'apparement de cet enfant effectué par un intermédiaire non agréé hors cadre des autorités compétentes en matière d'adoption (...), le faux acte de naissance de l'enfant adopté, l'absence de consentement à adoption de la vraie mère biologique de l'enfant, les présomptions de trafic d'enfant et le retrait d'autorisation de sortie du territoire de l'enfant établi par le ministère de la promotion de la femme, de la famille et de la protection de l'enfant qui s'apprête à demander la révocation du jugement d'adoption en Côte d'Ivoire. »

Sur ce dernier point, il ressort du dossier que, le 12 avril 2016, la ministre ivoirienne de la promotion de la femme, de la famille et de la protection de l'enfant avait adressé une lettre à l'ambassadeur de France en Côte d'Ivoire dans laquelle elle indiquait que « les suites des investigations menées pas [ses] services [avaient] conclu en une série d'irrégularités qui entachaient les procédures ayant abouti à cette adoption, à savoir : l'existence de doutes sur l'adoptabilité de l'enfant (...), l'impossibilité d'établir le consentement à l'adoption de ses parents biologiques, la présence dans la procédure d'un intermédiaire non agréé, en l'occurrence [F.C.S.], et la présomption de trafic d'enfant ». Elle ajoutait qu'elle avait décidé de retirer l'autorisation de sortie de la Côte d'Ivoire accordée à l'enfant.

Le 13 mai 2016, le requérant saisit le tribunal administratif de Nantes d'une demande d'annulation de la décision du 6 mai 2016 ainsi que d'un recours en référé suspension tendant à ce qu'il ordonne la suspension du refus de visa et le réexamen de la demande.

Le 27 mai 2016, le juge des référés du tribunal administratif de Nantes jugea une nouvelle fois qu'en l'état de l'instruction, les moyens tirés d'une

méconnaissance de l'article 8 de la Convention et de l'article 3-1 de la convention internationale des droits de l'enfant paraissent propres à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la décision de refus de visa. Il suspendit en conséquence cette décision et enjoignit au ministre des affaires étrangères de réexaminer la demande du requérant dans un délai d'un mois.

d) L'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Nantes du 16 juin 2016

Le 10 juin 2016, après avoir procédé au réexamen requis, le ministre des affaires étrangères confirma une nouvelle fois le refus de visa par les motifs suivants :

« (...) compte tenu de toutes les irrégularités entachant cette procédure d'adoption, et notamment : 1) le non-respect de la procédure ivoirienne d'adoption qui impose un recours préalable à la direction de la protection de l'enfant du ministère de la promotion de la femme, de la famille et de la protection de l'enfant, 2) l'apparemment effectué par un intermédiaire non agréé, 3) les manœuvres qui ont entouré la naissance de l'enfant et tout particulièrement la substitution de l'identité de la vraie mère biologique et, enfin, 4) les présomptions de trafic d'enfant et le retrait d'autorisation de sortie du territoire de l'enfant établi[e] par le ministère de la promotion de la femme, de la famille et de la protection de l'enfant qui s'apprête à demander la révocation du jugement d'adoption ivoirien. »

Le requérant saisit le juge des référés du tribunal administratif de Nantes d'un recours en référé liberté (article L. 521-2 du code de justice administrative). Par une ordonnance du 16 juin 2016, le juge des référés suspendit une nouvelle fois la décision de refus de visa et enjoignit au ministre des affaires étrangères de réexaminer la demande du requérant dans un délai de dix jours sous astreinte de 100 euros par jour de retard. L'ordonnance est ainsi motivée :

« (...) Considérant, d'une part, qu'il n'est pas sérieusement contesté que l'enfant (...) réside actuellement en Côte d'Ivoire dans une situation précaire ; qu'eu égard au jeune âge de l'intéressé et au retentissement défavorable sur son développement qu'emporte sa séparation d'avec [le requérant], la condition d'urgence particulière posée par l'article L. 521-2 du code de justice administrative doit être regardée comme satisfaite en l'espèce ;

(...) Considérant d'autre part qu'il n'est pas plus sérieusement contesté que l'enfant (...) a été adopté (...) par jugement du tribunal de première instance d'Abidjan en date du 24 juillet 2015 dont le ministre des affaires étrangères et du développement international n'établit pas que, contrairement à ce qu'il avance, il ferait l'objet d'une demande de révocation introduite par le ministère ivoirien de la promotion de la femme, de la famille et de la protection de l'enfant ; que, contrairement, là encore, à ce qu'avance l'administration au titre des considérations sur lesquelles se fonde la décision litigieuse, il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, que le jugement précité (...), rendu avant la ratification par la Côte d'Ivoire de la convention de La Haye du 29 mai 1993, serait entaché d'une méconnaissance de la législation ivoirienne alors en vigueur, notamment du fait de l'absence d'un avis préalable obligatoire de la direction de la protection de l'enfance du ministère ivoirien de la promotion de la femme, de la famille et de la protection de l'enfant ou d'un apparemment de l'enfant effectué par un intermédiaire non agréé ; qu'enfin, ni l'existence de manœuvres tendant à la substitution de l'identité de la mère biologique de l'enfant (...) et d'une présomption de trafic d'enfant ne sont caractérisées ; qu'ainsi, et nonobstant la circonstance selon laquelle les autorités ivoiriennes auraient retiré l'autorisation de sortie du territoire initialement émise au profit du jeune [R.], [le requérant] est fondé à soutenir, dans les circonstances de l'espèce, que la décision attaquée est entachée d'une méconnaissance des stipulations des articles 8 de la Convention (...) et 3-1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant et qu'elle porte, ainsi, une atteinte grave

et manifestement illégale à l'intérêt supérieur de 'enfant (...) ainsi qu'au droit au respect de la vie privée et familiale du requérant, qui constituent l'une et l'autre des libertés fondamentales. »

e) L'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Nantes du 27 juin 2016 et l'ordonnance du juge des référés du Conseil d'État du 12 juillet 2016

Le 21 juin 2016, après avoir procédé au réexamen requis, reprenant les motifs de sa décision du 10 juin 2016, le ministre des affaires étrangères confirma une nouvelle fois le refus de visa.

Le requérant saisit le juge des référés du tribunal administratif de Nantes sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative d'une nouvelle demande tendant à ce qu'il ordonne la suspension de ce refus et le réexamen de sa demande de visa. Le 27 juin 2016, le juge des référés rejeta la requête par une ordonnance ainsi libellée :

« (...) Considérant qu'alors qu'il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, que le jugement (...) du tribunal de première instance d'Abidjan, rendu avant la ratification par la Côte d'Ivoire de la convention de La Haye du 29 mai 1993, serait entaché d'une méconnaissance de la législation ivoirienne alors en vigueur, notamment du fait de l'absence d'un avis préalable obligatoire de la direction de la protection de l'enfant du ministère ivoirien de la promotion de la femme, de la famille et de la protection de l'enfant ou d'un apparentement de l'enfant effectué par un intermédiaire non agréé, ni que l'existence de manœuvres tendant à la substitution de l'identité de la mère biologique de l'enfant (...) et d'une présomption de trafic d'enfant soient totalement caractérisés, faute notamment d'intervention d'une procédure diligentée par les autorités ivoiriennes en vue d'obtenir l'annulation du jugement litigieux, il ressort en revanche des pièces du dossier, et comme le relève désormais explicitement le ministre, que l'adoption du jeune [R.] est intervenue en méconnaissance des principes de vérification préalable de l'adoptabilité de l'enfant et de subsidiarité de l'adoption internationale sous réserve de l'intérêt supérieur de l'enfant énoncé à l'article 4 de la convention de La Haye du 29 mai 1993 relative à la protection des enfants et à la coopération en matière d'adoption internationale ; qu'alors même que cette convention n'avait pas été encore ratifiée par le gouvernement de la République de Côte d'Ivoire à la date à laquelle a été prononcé le jugement d'adoption de l'enfant (...), l'adoption de ce dernier est ainsi intervenue, en l'état de l'instruction, dans des conditions contraires à l'ordre public international français ; que, dans ces conditions, la décision du ministre des affaires étrangères (...) ne peut être regardée comme ayant porté une atteinte grave et manifestement illégale à l'intérêt de l'enfant (...) ainsi qu'au droit au respect de la vie privée et familiale du requérant, qui constituent l'une et l'autre des libertés fondamentales. »

Le requérant saisit le juge des référés du Conseil d'État d'une demande d'annulation de cette ordonnance, qui la rejeta le 12 juillet 2016 par le motif suivant :

« (...) Considérant (...) qu'il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de ne pas fonder sa décision sur des éléments issus d'un jugement étranger qui révélerait l'existence d'une fraude ou d'une situation contraire à la conception française de l'ordre public international ; qu'il résulte de l'instruction ainsi que des éléments recueillis au cours de l'audience que plusieurs incertitudes existent quant au respect, par [le requérant], des règles et principes gouvernant, tant en France qu'en Côte d'Ivoire, la procédure d'adoption ; qu'en particulier, il n'est pas certain que la mère biologique de l'enfant ait consenti à l'adoption ; que, dans ces circonstances, il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, que la décision du ministre des affaires étrangères et du développement international porte une atteinte manifestement illégale à l'intérêt supérieur de l'enfant (...) ainsi qu'au droit au respect de la vie privée et familiale du requérant. »

3. *La demande de transcription du jugement d'adoption*

Le requérant avait parallèlement, le 19 janvier 2016, déposé une demande de transcription du jugement d'adoption du tribunal de première instance d'Abidjan du 24 juillet 2015.

Le 6 septembre 2016, le procureur de la République de Nantes l'informa qu'en vertu des articles 370-3 et suivants du code civil, ce jugement était inopposable en France et ne pouvait faire l'objet d'une transcription sur les registres d'état civil. Il précisa ce qui suit :

« (...) les conditions de l'adoption plénière de droit français n'étaient pas réunies lors du prononcé de la décision d'adoption rendue en date du 24 juillet 2015 par le tribunal de première instance d'Abidjan (...). En effet, vous avez eu recours à un intermédiaire non officiel qui vous a présenté l'enfant et qui n'a pas suivi la procédure d'adoption interne exigée par la direction de la protection de l'enfance ivoirienne. Par ailleurs, des doutes sérieux sont soulevés sur la filiation de l'enfant, l'identité de sa mère biologique et donc la fiabilité du consentement à l'adoption de celle qui s'est présentée comme la mère biologique. Enfin, le jugement d'adoption a été prononcé avant que l'enquête sociale de la direction de la protection de l'enfant ne soit produite et ce à votre demande. Ces doutes sont confirmés par la ministre de la famille de Côte d'Ivoire, qui a retiré l'autorisation de sortie du territoire délivrée par son prédécesseur et a demandé au Garde des Sceaux l'annulation du jugement. (...) »

Par une lettre adressée le 16 février 2017 au greffe de la Cour, le requérant a indiqué qu'il entendait contester cette décision par le biais d'une demande de mainlevée du refus de transcription.

4. *La situation de l'enfant*

Le requérant indique que l'enfant a été placé en « famille d'accueil » en Côte d'Ivoire et qu'il prend les frais de ce placement en charge. Il ajoute qu'il se rend régulièrement en Côte d'Ivoire pour voir l'enfant ; il démontre notamment y être allé du 20 au 29 décembre 2016.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

Les articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative sont ainsi libellés :

Article L. 521-1

« 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. Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision. »

Article L. 521-2

« Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures. »

L'article 370-3 du code civil est rédigé comme il suit :

« Les conditions de l'adoption sont soumises à la loi nationale de l'adoptant ou, en cas d'adoption par deux époux, par la loi qui régit les effets de leur union. L'adoption ne peut toutefois être prononcée si la loi nationale de l'un et l'autre époux la prohibe.

L'adoption d'un mineur étranger ne peut être prononcée si sa loi personnelle prohibe cette institution, sauf si ce mineur est né et réside habituellement en France.

Quelle que soit la loi applicable, l'adoption requiert le consentement du représentant légal de l'enfant. Le consentement doit être libre, obtenu sans aucune contrepartie, après la naissance de l'enfant et éclairé sur les conséquences de l'adoption, en particulier, s'il est donné en vue d'une adoption plénière, sur le caractère complet et irrévocable de la rupture du lien de filiation préexistant. »

GRIEF

Invoquant l'article 8 de la Convention, le requérant se plaint du refus opposé à sa demande tendant à l'obtention d'un visa pour faire venir en France l'enfant qu'il a adopté en Côte d'Ivoire. Il dénonce une violation de son droit et de celui de l'enfant au respect de leur vie privée et familiale.

QUESTIONS AUX PARTIES

1. Y a-t-il eu épuisement des voies de recours internes, au sens de l'article 35 § 1 de la Convention, dès lors que le requérant a saisi le juge administratif de son grief tiré de l'article 8 de la Convention dans le cadre de la procédure en référé prévue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative, eu égard en particulier aux compétences du juge des référés administratifs ainsi saisi, et au fait que des procédures en annulation du refus de visa sont pendantes devant le tribunal administratif de Nantes ?

Des circonstances telles que celles de l'espèce appellent-elles une décision particulièrement rapide des juridictions internes et, dans l'affirmative, une telle exigence spécifique de célérité doit-elle être prise en compte pour juger si le recours à une procédure en référé telle que celle prévue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative suffit pour épuiser les voies de recours internes, au sens de l'article 35 § 1 de la Convention ?

2. Dans l'hypothèse où il serait jugé que le requérant a épuisé les voies de recours internes, le rejet de sa demande tendant à l'obtention d'un visa pour faire venir R. en France emporte-t-il violation du droit du requérant au respect de sa vie privée ou de son droit au respect de sa vie familiale, au sens de l'article 8 de la Convention ?