

Souplesse, célérité et effectivité doivent être garanties par les Etats dans le cadre des procédures de regroupement familial

Regroupement familial (Art. 8 CEDH)

Charlotte Lefranc



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/882>

DOI : 10.4000/revdh.882

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Charlotte Lefranc, « Souplesse, célérité et effectivité doivent être garanties par les Etats dans le cadre des procédures de regroupement familial », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 30 septembre 2014, consulté le 21 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/882> ; DOI : 10.4000/revdh.882

Ce document a été généré automatiquement le 21 avril 2019.

Tous droits réservés

Souplesse, célérité et effectivité doivent être garanties par les Etats dans le cadre des procédures de regroupement familial

Regroupement familial (Art. 8 CEDH)

Charlotte Lefranc

- 1 « Les migrants et les réfugiés résidant légalement dans un Etat devraient pouvoir faire venir leur famille dès que possible, sans avoir à se soumettre à des procédures laborieuses ». Ce souhait, énoncé par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe en février 2011, est aujourd'hui encore loin d'être une réalité. Thomas Hammarberg dressait, en effet, ce constat : « Priver un individu du droit de vivre avec les siens ne fait que rendre sa vie plus pénible - et son intégration encore plus difficile »¹. Même si les instruments européens se multiplient révélant la nécessité d'un renforcement, d'une plus grande effectivité et d'une plus grande rapidité des procédures de regroupement familial, les recommandations adressées aux Etats restent bien souvent lettre morte.
- 2 En droit de l'Union européenne, le regroupement familial se définit comme « l'entrée et le séjour dans un État membre des membres de la famille d'un ressortissant de pays tiers résidant légalement dans cet État membre afin de maintenir l'unité familiale, que les liens familiaux soient antérieurs ou postérieurs à l'entrée du regroupant »². Même si la directive de 2003 fixe un certain nombre d'exigences visant à faciliter et améliorer les procédures de regroupement familial des migrants, elle ne les encadre pas de suffisamment de garanties, comme le souligne l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui « regrette que cette directive ne reconnaisse pas le droit au regroupement familial pour les personnes bénéficiant de protection subsidiaire, ni ne propose de dispositions harmonisées en termes de conditions, de procédures, de délais pour l'octroi de statut de résident et des droits associés. (...) »³.
- 3 Saisie de quatre affaires de regroupement familial contre la France, la Cour européenne des droits de l'homme se fonde très largement sur les instruments internationaux en la

matière et juge également utile « d'avoir à l'esprit les recommandations des organisations non gouvernementales spécialisées en droit des étrangers » (arrêt Tanda-Muzinga c. France, 10 juillet 2014, n° 2260/10, § 76). Par trois arrêts et une décision rendus le 10 juillet 2014 contre la France, la Cour précise utilement les grands principes applicables en matière de procédure de regroupement familial ainsi que leurs contours dans le cadre spécifique de la procédure française.

- 4 Ces affaires concernaient deux réfugiés statutaires de nationalité rwandaise et congolaise, Messieurs Mugenzi et Tanda-Muzinga, une ressortissante camerounaise résidant en France en qualité de conjoint de français, Madame Senigo Longue, et un ressortissant mauritanien titulaire d'une carte de résident, Monsieur Ly. Madame Senigo Longue et Monsieur Ly effectuèrent des demandes de regroupement familial en France, au profit de leurs enfants. Messieurs Mugenzi et Tanda-Muzinga déposèrent quant à eux une demande de regroupement familial au profit de leur femme et de leurs enfants, dans le cadre de la procédure de « famille rejoignante » de réfugié statuaire. Ces demandes furent accueillies favorablement par les préfets.
- 5 Dans le cadre de ces quatre procédures, des demandes de visa furent déposées auprès des autorités consulaires compétentes au profit des personnes concernées restées dans leur pays d'origine ou « d'accueil » (le Cameroun pour les enfants de Madame Senigo Longue et de Monsieur Tanda-Muzinga, le Kenya pour ceux de Monsieur Mugenzi, et la Mauritanie pour la fille de Monsieur Ly). Un refus de visa leur fut alors opposé, au motif du défaut d'authenticité des actes d'état civil, en l'occurrence des actes de naissance des enfants (Senigo Longue c. France, n° 19113/09, § 16 ; Tanda-Muzinga c. France, n° 2260/10, § 21 ; Ly c. France, n° 23851/10, § 10 ; Mugenzi c. France, n° 52701/09, § 25). L'identité des enfants tout comme leur filiation à l'égard des requérants ne pouvaient donc être établies.
- 6 C'est à ce moment que s'ensuivit un long et fastidieux processus, véritable parcours du combattant pour chacun des requérants, et « emblématique des dysfonctionnements de la procédure de regroupement familial » selon le GISTI, tiers intervenant dans l'affaire Senigo Longue c. France (§ 58). La longueur des procédures diligentées est frappante, démontrant ainsi toutes les difficultés que les requérants ont dû (tenter de) surmonter. En effet, il a fallu attendre entre trois ans et demi et cinq ans entre la demande de regroupement familial des requérants et la délivrance des visas ou la décision du Conseil d'Etat confirmant le refus de délivrance. Il a non seulement été très difficile aux requérants de comprendre les raisons des refus de délivrance des visas, mais ils ont également dû faire face à de nombreuses difficultés pour apporter la preuve de leur lien de filiation avec leurs enfants.
- 7 Par trois constats de violation, sur les quatre affaires dont elle a été saisie, la Cour émet un véritable avertissement à l'attention de l'Etat français : les procédures de regroupement familial doivent être réalisées avec souplesse, célérité et effectivité. Or, force est de constater que les procédures internes diligentées dans ces trois affaires étaient loin de répondre à ces exigences. Il semblerait d'ailleurs, selon le GISTI, que cela ne soit que l'arbre qui cache la forêt. Il précise à cet égard que « le refus de délivrer des visas aux membres de la famille d'étrangers en situation régulière, et pourtant autorisés officiellement au regroupement familial, sous couvert de fraude, est assez systématique (situations qui se comptent par centaines) » (arrêt Senigo Longue c. France, § 58).
- 8 En se plaçant sur le terrain des exigences procédurales découlant de l'article 8 de la Convention, la Cour rappelle à l'ordre l'Etat français (1°). Au-delà du constat selon lequel

ces affaires sont symptomatiques de dysfonctionnements en matière de délivrance de visa, elles démontrent toute la difficulté, pour les requérants, de prouver leur bonne foi face à l'allégation du défaut d'authenticité des actes d'état civil faisant obstacle à leur regroupement familial (2°).

1°/- Des exigences procédurales strictes dans le cadre des procédures de regroupement familial

- 9 Si l'article 8 tend pour l'essentiel à prémunir l'individu contre des ingérences arbitraires des pouvoirs publics, il peut engendrer, de surcroît, des obligations positives inhérentes au « respect » effectif de la vie familiale.
- 10 Selon la jurisprudence constante de la Cour, « **la frontière entre les obligations positives et les obligations négatives de l'Etat au titre de cette disposition ne se prête toutefois pas à une définition précise.** Les principes applicables sont néanmoins comparables. Dans les deux cas, il faut tenir compte du juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble ; de même, dans les deux hypothèses, l'Etat jouit d'une certaine marge d'appréciation »⁴
- 11 L'affaire *Ciliz c. Pays-Bas* du 11 juillet 2000 avait mis en exergue le caractère flou de cette frontière entre les obligations positives et négatives d'un Etat au titre de l'article 8 de la Convention. En effet, il s'agissait d'un ressortissant turc qui, après son divorce, avait été expulsé vers la Turquie et ne pouvait plus voir son fils résidant avec sa mère aux Pays-Bas. La Cour avait alors affirmé que le cas présentait deux types d'obligations : « **d'une part, une obligation positive de faire en sorte que la vie familiale entre parents et enfants puisse se poursuivre après un divorce, et, de l'autre, une obligation négative de s'abstenir d'adopter des mesures propres à entraîner une rupture des liens familiaux** » (§ 62). Cette affirmation démontre bien la porosité de la frontière entre les deux types d'obligations.
- 12 Cependant, dans les quatre affaires rendues le 10 juillet 2014, la Cour identifie précisément le caractère des obligations à la charge des Etats, indiquant qu'il s'agit d'un contrôle porté sur le « **processus décisionnel** » - c'est à dire sur les obligations procédurales - opéré par les Etats lorsqu'ils refusent de délivrer les visas aux enfants des requérants - ledit refus s'analysant en un manquement à leur **obligation positive** de garantir le droit au respect de la vie familiale des requérants (*Senigo Longue c. France*, § 63 ; *Tanda-Muzinga c. France*, § 68 ; *Mugenzi c. France*, § 46 ; et *Ly c. France*, § 36). La Cour considère en effet que « *le[s] refus litigieux de délivrer les visas ne constitue[nt] pas une "ingérence" dans l'exercice par les requérants du droit au respect de leur vie familiale mais que [les] affaire[s] concerne[nt] une allégation de manquement de l'Etat défendeur à une obligation "positive" ».*
- 13 De manière très classique, la Cour rappelle que si elle « *n'a pas pour tâche de se substituer aux autorités compétentes dans l'examen de la question de savoir si les actes d'état civil présentés au soutien de la demande de regroupement familial étaient frauduleux ou pas* », elle est en revanche « *compétente pour rechercher si les autorités nationales, dans l'application et l'interprétation du droit interne pertinent, ont respecté les garanties de l'article 8 de la Convention* » (*Senigo Longue c. France*, § 67 ; *Mugenzi c. France*, § 52 ; *Tanda-Muzinga c. France*, § 73). A ce titre, elle énonce que, pour respecter les garanties de l'article 8 de la Convention, il était nécessaire que « **les demandes de visa soient examinées rapidement, attentivement et avec une diligence particulière, et que les autorités nationales lui fassent connaître les**

raisons qui s'opposaient à la mise en œuvre du regroupement familial » (Senigo Longue c. France, § 67).

- 14 Pour les cas de Messieurs Mugenzi et Tanda-Muzinga, elle estime que pesait sur les États défendeurs « l'obligation de mettre en œuvre, pour répondre à la demande d[es] requérant[s], une procédure prenant en compte les événements ayant perturbé et désorganisé [leur] vie familiale et conduit à [leur] reconnaître le statut de réfugié » (Mugenzi c. France, § 52 ; Tanda-Muzinga c. France, § 73). La Cour porte une particulière attention au statut de réfugié des requérants car elle constitue manifestement une preuve supplémentaire de leur vulnérabilité⁵. Or, dans ces deux affaires, les requérants avaient obtenu le statut de réfugié en raison des persécutions subies dans leur pays d'origine (le Rwanda pour Monsieur Mugenzi et le Congo RDC pour Monsieur Tanda-Muzinga). Le raisonnement de la Cour est dès lors articulé autour de cette considération essentielle : plus encore qu'elle ne l'est pour l'étranger, **l'unité de la famille est un droit essentiel du réfugié et le regroupement familial est un élément fondamental pour permettre à des personnes qui ont fui des persécutions de « reprendre une vie normale** » (Mugenzi c. France, § 54 ; Tanda-Muzinga c. France, § 75).
- 15 A cet égard, la Cour se réfère largement aux instruments internationaux afin de déterminer l'existence d'un **consensus à l'échelle internationale et européenne en matière de respect de la vie familiale des réfugiés**. Outre la Convention de Genève, la Cour se fonde sur les déclarations des Nations Unies – et notamment sur celles du Comité exécutif du HRC –, sur les directives de l'Union européenne – comme par exemple sur le Livre vert de la Commission européenne relatif au droit au regroupement familial des ressortissants des pays tiers résidant dans l'Union européenne –, et sur les recommandations du Conseil de l'Europe – et principalement sur le Memorandum du Commissaire aux Droits de l'Homme (Tanda-Muzinga c. France, §§ 43 à 49).
- 16 Il ressort de l'étude de ces textes le constat selon lequel les personnes ayant le statut de réfugié sont, en raison notamment de leur parcours personnel, particulièrement **vulnérables et une attention toute particulière doit être portée à leur demande de regroupement familial**. Dès 1981, l'UNHCR demandait aux Etats de **réduire au maximum le délai nécessaire à la réunification des réfugiés et de leur famille**⁶.
- 17 Selon l'UNHCR, « le rôle de la famille est particulièrement important dans la situation des réfugiés. La réunification de la famille est un aspect fondamental permettant d'apporter de la normalité dans la vie des personnes qui ont fui les violences et les persécutions, et qui ont perdu leur famille pendant les déplacements forcés »⁷. Concernant plus particulièrement la situation de la France, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a mis en avant le fait que « la délivrance des autorisations permettant aux membres de la famille d'un réfugié de rejoindre le territoire français devrait normalement se faire avec la plus grande diligence. Dans la pratique, **le délai moyen d'aboutissement de cette procédure se monte pourtant à 468 jours**. Ce délai excessivement long s'explique par la multiplication des acteurs intervenants dans le traitement de ces demandes (...) »⁸.
- 18 Partant de ce consensus, la Cour va exiger des autorités nationales non seulement qu'elles « tiennent compte de la vulnérabilité et du parcours personnel particulièrement difficile du requérant et qu'elles prêtent une grande attention à ses arguments pertinents pour l'issue du litige », mais également qu'elles « lui fassent connaître **les raisons qui s'opposent à la mise en œuvre du regroupement familial, et qu'elles statuent à bref délai**

sur les demandes de visa » (Tanda-Muzinga c. France, §§ 75 et 76 ; Mugenzi c. France, §§ 55 et 56).

*

2°/- La délicate question du règlement de la preuve en matière de regroupement familial

- 19 Il est évident, comme le rappelle la Cour, que « *les autorités nationales se trouvent devant une tâche délicate lorsqu'elles doivent évaluer l'authenticité d'actes d'état civil, en raison des difficultés résultant parfois du dysfonctionnement des services de l'état civil de certains pays d'origine des migrants et des risques de fraude qui y sont associés* ». Elles sont en principe mieux placées pour établir les faits sur la base des preuves recueillies par elle ou produites devant elles et il faut donc leur réserver un certain pouvoir d'appréciation à cet égard⁹.
- 20 Cependant, il convient de prendre en compte la situation de **particulière vulnérabilité des demandeurs d'asile ou des réfugiés**. Selon un principe désormais bien établi, la Cour estime que, « *eu égard à la situation particulière dans laquelle ils se trouvent, il convient dans de nombreux cas de leur accorder le bénéfice du doute lorsque l'on apprécie la crédibilité de leurs déclarations et des documents soumis à l'appui de celles-ci*. Toutefois, lorsque des informations sont soumises qui donnent de bonnes raisons de douter de la véracité des déclarations du demandeur d'asile, celui-ci est tenu de fournir une explication satisfaisante pour les incohérences de son récit »¹⁰
- 21 Or, au regard des situations soumises à l'appréciation de la Cour, il s'avère que les autorités françaises n'ont pas respecté de manière adéquate les recommandations européennes et internationales ci-dessus mentionnées.
- 22 A cet égard, l'affaire Tanda-Muzinga est révélatrice du manque d'informations mis à disposition des réfugiés leur permettant de comprendre précisément ce qui s'oppose à leur demande de regroupement familial. En effet, il a manifestement été très difficile pour Monsieur Tanda-Muzinga d'obtenir des informations puisqu'il n'a jamais obtenu de réponse à sa première demande de visas pour sa famille, ni à son recours devant la Commission de recours contre les décisions de refus de visas d'entrée en France (CRRV), et ce n'est que lors de l'audience en référé-suspension devant le Conseil d'Etat que le requérant a pu enfin prendre connaissance du mémoire du ministre de l'Immigration qui mettait clairement en cause les actes de naissance de deux de ses enfants. Après le rejet de son recours par le Conseil d'État, le requérant a présenté une seconde demande de regroupement familial, rejetée sans motivation, et la CRRV n'a pas répondu à son recours. Face à l'allégation du caractère apocryphe des actes de naissance de deux de ses trois enfants, dont il n'a eu connaissance que très tardivement et dont il ne pouvait se défendre, le requérant semblait confronté à une situation inextricable.
- 23 Nul doute que la communication de la requête au Gouvernement intervenue le 21 septembre 2010 a permis d'attirer l'attention des autorités internes sur son cas. En effet, par une ordonnance du 28 octobre 2010, le juge des référés du tribunal administratif de Nantes ordonna la suspension de l'exécution de la décision implicite de rejet de sa demande par la CRRV et enjoignit au ministre un nouvel examen de la demande de visa. Il expliqua que des incertitudes subsistaient quant aux liens de filiation avec l'un des trois

enfants, sa fille Michelle. Moins d'un mois plus tard, l'avocat du HCR/Cameroun fit parvenir le jugement reconstituant l'acte de naissance de Michelle et les autorités consulaires délivrèrent les visas le 8 décembre 2010, soit trois ans et demi après la demande de regroupement familial.

- 24 Force est de constater que le requérant a eu énormément de difficultés à comprendre les raisons qui s'opposaient à la délivrance des visas de l'ensemble de sa famille. Ce n'est qu'en août 2009, soit plus de deux ans après sa demande de regroupement familial, qu'il a enfin pu obtenir un conseil valable aux fins de faire établir son lien de filiation avec sa fille Michelle. C'est la raison pour laquelle la Cour a estimé que « **faute d'explications et de motivations** pourtant requises par la loi, le requérant était incapable de comprendre précisément ce qui s'opposait à sa demande de regroupement familial » (Tanda-Muzinga c. France, § 78). Le requérant a alors été confronté à de grandes difficultés pour « **participer utilement à la procédure et faire valoir les « autres éléments » de preuve des liens de filiation** ». En effet, en vertu de l'article 11.2 de la directive 2003/86/CE, « **lorsqu'un réfugié ne peut fournir les pièces justificatives officielles attestant des liens familiaux, l'État membre tient compte d'autres preuves de l'existence de ces liens, qui doivent être appréciées conformément au droit national. Une décision de rejet de la demande ne peut pas se fonder uniquement sur l'absence de pièces justificatives** ».
- 25 Dès lors, pour la Cour, « *les autorités nationales n'ont pas dûment tenu compte de la situation spécifique du requérant, et (...) le processus décisionnel n'a pas présenté les garanties de souplesse, de célérité et d'effectivité requises pour faire respecter son droit au respect de sa vie familiale garanti par l'article 8 de la Convention* ».
- 26 L'affaire Mugenzi est sans doute celle qui donne lieu au plus de frustrations pour le lecteur. En effet, elle aurait pu permettre à la Cour, pour la première fois, de statuer clairement sur la fiabilité des fameux « tests osseux » utilisés pour déterminer l'âge des mineurs, et notamment des mineurs isolés étrangers en France.
- 27 Le recours à de tels examens osseux est particulièrement critiqué par certaines ONG (voir à cet égard l'avis très complet de la CNCDH du 26 juin 2014 relatif à la situation des mineurs isolés étrangers sur le territoire national) et le Comité national consultatif d'éthique a mis en garde contre son utilisation dès 2005¹¹. Il s'agit d'une méthode d'évaluation de l'âge qui se fonde « **sur la radiographie de la main et du poignet gauche par comparaison avec des clichés de référence, existants sur des tables de clichés d'une population américaine « d'origine caucasienne », décrite dans les années 30 et 40 dans l'atlas de Greulich et Pyle ou d'une population britannique de classe moyenne des années 50 selon la méthode de Tanner et Whitehouse** ». Or, le Comité avait mis en exergue les imprécisions de ce type d'examen et affirmé que l'utilisation qui en était faite par « *la transformation (...) relative à une finalité médicale en une vérité singulière à finalité juridique* » ne pouvait être que « **très préoccupante** ». Le fait de se référer à ces clichés comporte « **un risque d'erreur majeur** à l'égard d'enfants non caucasiens, originaires d'Afrique, ou d'Asie, dont le développement osseux peut être tout à fait hétérogène par rapport aux références anglo-saxonnes suscitées et qui peut être profondément affecté par des carences ou des pathologies inconnues dans les populations de référence remontant à plus d'un demi-siècle ».
- 28 Ainsi que l'a rappelé le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe en juin 2010, « *cette méthode est présentée comme rapide et relativement facile à mettre en œuvre, mais elle est de plus en plus contestée par des médecins spécialisés. Elle n'est en effet pas suffisamment précise pour déterminer un âge et soumet les intéressés à des radiations*

inutiles. (...) Partout en Europe (...), les associations de pédiatres sont catégoriques sur un point : la maturité de la dentition et du squelette ne permet pas de déterminer l'âge exact d'un enfant, mais uniquement de procéder à son estimation, avec une marge d'erreur de deux à trois ans. (...) ». La circulaire du 31 mai 2013 émise par la garde des Sceaux Christiane Taubira préconise quant à elle de recourir à des **tests complémentaires** afin d'établir un « faisceau d'indices » permettant d'approcher au mieux l'âge d'une personne et rappelle que l'examen osseux ne doit intervenir qu'en dernier recours. La CNCDH va même jusqu'à recommander, dans son avis du 26 juin 2014 précité, « **qu'il soit mis fin à la pratique actuelle consistant à ordonner des expertises médico-légales de détermination de l'âge reposant sur des examens physiques du jeune isolé étranger. L'évaluation de l'âge à partir d'un examen osseux, des parties génitales, du système pileux et/ou de la dentition doit être interdite** ».

- 29 Or, ce qui devait être une exception est devenue une règle quasi générale puisque dans les faits, le recours à la méthode d'analyse osseuse est presque systématique. Si de tels examens avaient été effectués dans l'affaire Mugenzi, cela aurait donné à la Cour l'opportunité d'examiner la conventionnalité du recours à la méthode d'analyse osseuse comme méthode de détermination de l'âge. Un tel positionnement de la Cour sur le sujet se fait attendre. Or, en l'espèce, la Cour n'a pu se prononcer sur ce point faute pour le Gouvernement de produire les pièces permettant d'attester qu'un tel examen avait été réalisé pour déterminer l'âge de deux des enfants du requérant. La Cour a donc considéré que **seul un examen sommaire de la cavité buccale avait été pratiqué** par un médecin. Elle énonce alors, de manière tout à fait prévisible, que « *cette [unique] méthode de détermination de l'âge est discutable* » et que « *le seul examen visuel d'un médecin ne permet pas de donner une indication, même approximative, de l'âge* » (Mugenzi c. France, § 58). Cet examen médical s'était avéré **déterminant dans l'appréciation du caractère apocryphe des actes de naissance** alors même que d'« *autres éléments* » de preuve apportés par le requérant corroboraient ses déclarations constantes depuis sa demande d'asile à l'OFPRA. Les actes d'état civil présentés par lui pour les deux enfants avaient d'ailleurs été certifiés par l'OFPRA et par la commission de recours. A l'instar de l'affaire Tanda-Muzinga, la Cour a relevé que, faute pour le requérant d'obtenir des informations suffisantes, il lui avait été difficile « *de comprendre* » et de « *participer utilement à la procédure* ». Elle ajoute que, dans la mesure où il lui aura fallu plus de cinq ans pour être fixé sur son sort, le délai était « *excessif, eu égard à la situation particulière du requérant et à l'enjeu de la procédure de vérification pour lui* » (Mugenzi c. France, § 61).
- 30 L'affaire Senigo Longue contient également une utile piqûre de rappel à l'attention des autorités françaises concernant les **procédures de regroupement familial des personnes non réfugiées statutaires**. En l'espèce, Madame Senigo Longue ressortissante camerounaise et mère de deux enfants mineurs, résidait en France en qualité de conjoint de français. Ses deux enfants étant restés au Cameroun, elle formula, en mai 2007, une demande de regroupement familial qui fut acceptée par le préfet. En juin 2008, la demande de visas de ses deux enfants fut rejetée car les copies des actes de naissance n'étaient pas authentiques. Madame Senigo Longue forma un recours contre cette décision auprès de la commission de recours, qui ne répondit pas. Elle introduisit alors sans succès une action en référé et un recours en annulation de la décision consulaire. En décembre 2008, elle retourna au Cameroun et **effectua des vérifications ADN qui confirmèrent sa maternité à 99,99 % pour chacun des enfants**. Le Conseil d'État débouta Madame Senigo Longue au motif que la filiation n'était pas établie car les actes présentés étaient des faux. A l'instar de l'affaire Tanda-Muzinga, il est vraisemblable que

la **communication** par la Cour de la requête au Gouvernement français, en date du 12 juillet 2010, **a été décisive dans la délivrance des visas aux deux enfants**. En effet, il est précisé que par un courrier du 23 juin 2011, l'avocat informa la Cour de la délivrance soudaine des visas aux enfants, « *sans explication particulière ni élément nouveau* ».

- 31 L'affaire Ly c. France permet quant à elle d'appréhender les limites des exigences posées par la Cour en matière de procédure de regroupement familial. En effet, l'appréciation de la Cour de la procédure suivie dans cette affaire **contraste nettement** avec celle des trois affaires précitées, la Cour faisant preuve d'une **certaine sévérité, celle-ci étant déjà révélée par le simple d'avoir utilisé la forme d'une décision d'irrecevabilité**. En effet, cette forme indique que les griefs formulés par le requérant étaient manifestement mal fondés, que la décision a été prise à l'unanimité, et n'a pas donné lieu à discussion ni tergiversation quant à la solution retenue. Par ailleurs, à l'inverse d'un arrêt, il n'est pas possible d'en solliciter le recours devant la Grande Chambre. Il est toutefois regrettable qu'il soit recouru à une décision d'irrecevabilité **plutôt qu'à un arrêt de non violation** dès lors que l'affaire a donné lieu à un **échange d'observations** entre le Gouvernement et le requérant. En effet, il est vraisemblable que le défaut de fondement n'est pas été si « *manifeste* » que cela.
- 32 Si cette décision apparaît quelque peu sévère quant à sa « *forme* », elle semble néanmoins justifiée sur le fond, la Cour prenant soin d'expliquer clairement les raisons pour lesquelles la procédure de regroupement familial n'était pas, en l'espèce, contraires aux exigences conventionnelles. En effet, elle relève tout d'abord que les décisions des différentes instances et juridictions internes ont été « *explicites et motivées* » et que « *les autorités nationales ont de manière constante et circonstanciée tout au long de la procédure, indiqué au requérant les raisons pour lesquelles la preuve du lien de filiation avec l'enfant M. n'était pas rapportée* » (Ly c. France, § 40). Elle indique également que le requérant n'a pas fourni toutes les pièces exigées, puisqu'il n'a pas « *cherché à obtenir une décision de justice de reconstitution de l'acte d'état civil, ou à transmettre un acte de naissance issu du fichier Ranvec tel qu'exigé par les autorités compétentes* ».
- 33 **L'exigence de célérité requise par la Cour est ici reléguée au second plan** puisqu'il est énoncé, de manière étonnante, que « *eu égard à tout ce qui précède, et malgré sa durée, dont le requérant ne se plaint pas, la Cour estime que le processus décisionnel, pris dans son ensemble, a permis au requérant d'exercer un rôle suffisant pour faire valoir la défense de ses intérêts, présenter ses arguments et avoir accès aux informations sur lesquelles les autorités internes se sont fondées pour prendre les décisions litigieuses* » (Ly c. France, § 42). Il a tout de même fallu attendre presque cinq ans entre la date de la demande de regroupement familial et l'arrêt du Conseil d'Etat. Cependant, si le requérant s'était plaint de la durée de la procédure, la solution aurait sans doute été la même. **L'appréciation effectuée par la Cour du processus décisionnel en matière de regroupement familial est globale, le défaut de célérité ne pouvant – a priori – à lui seul caractériser un manquement aux exigences conventionnelles.**

*

**

- 34 Il est possible de se réjouir de la solution retenue par la Cour de Strasbourg dans les quatre affaires ici commentées. La motivation et les nombreuses références aux

instruments internationaux témoignent des efforts de la Cour pour que les principes et recommandations énoncés soient dotés d'une véritable effectivité. C'est également le cas de la Cour de Luxembourg mais dans une bien moindre mesure. En effet, par un arrêt rendu le même jour, la CJUE a rappelé que l'obligation faite par l'Etat allemand de passer des tests linguistiques pour faire droit à la demande de regroupement familial d'une ressortissante turque était disproportionnée au regard des objectifs posés par la directive 2003/86. Elle juge ainsi que « à supposer que les motifs exposés par le gouvernement allemand, à savoir la prévention des mariages forcés et la promotion de l'intégration, peuvent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général, il n'en demeure pas moins qu'une disposition nationale telle que celle en cause au principal va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi, dans la mesure où le défaut de preuve de l'acquisition de connaissances linguistiques suffisantes entraîne automatiquement le rejet de la demande de regroupement familial, sans tenir compte des circonstances particulières de chaque cas »¹². Cependant, comme l'ont relevé certains auteurs, le droit au respect de la vie familiale dans le cadre d'un regroupement familial « n'est pas le premier angle d'attaque » pour asseoir la décision de la CJUE. « Dans le droit de l'Union, les libertés fondamentales de nature économique semblent, en quelque sorte, l'emporter sur ce droit au respect de la vie familiale, car une restriction injustifiée à leur rencontre va donner droit au regroupement familial. Dans l'arrêt Dogan, la CJUE ne s'est pas avancée sur le terrain d'une prohibition absolue des tests linguistiques, elle s'est limitée à entériner une exigence d'individualisation »¹³.

- 35 Finalement, les juges de la Cour de Strasbourg semblent plus enclins à garantir formellement les exigences européennes en matière de regroupement familial. La Cour prend en effet soin de rappeler que les étrangers résidant régulièrement sur le territoire d'un Etat ne devraient pas avoir à faire le choix entre abandonner leur statut acquis dans cet Etat et renoncer à la compagnie de leurs enfants (arrêt *Senigo Longue c. France*, § 67). Ainsi que l'avaient indiqué les juges Martens et Türmen il y a quelques années, « dans les cas où un père et une mère ont réussi à obtenir un statut permanent dans un pays et souhaitent que soient réunis à eux les enfants que, provisoirement, ils ont laissés derrière eux dans leur pays d'origine, il est per se déraisonnable, sinon inhumain, de leur donner le choix entre abandonner la situation qu'ils ont acquise dans le pays d'établissement ou renoncer à la compagnie de leurs enfants, qui constitue un élément fondamental de la vie familiale »¹⁴. Après ces trois constats de violation, la France est donc sous pression européenne. Les autorités françaises devront désormais être particulièrement attentives pour se conformer aux exigences conventionnelles et ne pas risquer d'autres constats de violation.

*

- 36 **Cour EDH, 10 juillet 2014, 5^e Sect. *Senigo Longue c. France*, Req. n° 19113/09 ; *Tanda-Muzinga c. France*, Req. n° 2260/10 ; *Ly c. France*, Req. n° 23851/10 ; *Mugenzi c. France*, Req. n° 52701/09 – Communiqué**

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « Des lois restrictives empêchent le regroupement familial », février 2011.
 2. Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.
 3. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, recommandation 1686 (2004) « Mobilité humaine et droit au regroupement familial ».
 4. Voir, entre autres, l'arrêt *Ahmut c. Pays-Bas* du 28 novembre 1996, n° 21702/93, § 63 ; *Ciliz c. Pays-Bas* du 11 juillet 2000, n° 29192/95, § 61.
 5. Cour EDH, G.C. 23 février 2012, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, Req. n° 27765/09 – ADL du 27 février 2012
 6. UNHCR's Executive Committee Conclusion n° 24, 21 octobre 1981 : « *It is desirable that countries of asylum and countries of origin support the efforts of the High Commissioner to ensure that the reunification of separated refugee families takes place with the least possible delay* ».
 7. UNHCR, Refugee Family Reunification, février 2012 : « *UNHCR stresses the important role that family plays in the specific situation of refugees. Family reunification is a fundamental aspect of bringing normality back to the lives of persons who have fled persecution or serious harm and have lost family during forced displacement and flight* ».
 8. Memorandum du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008.
 9. *Z.M. c. France*, n° 40042/11, § 60, 14 novembre 2013.
 10. *Matsiukhina et Matsiukhin c. Suède* (déc.), n° 31260/04, 21 juin 2005 ; *Collins and Akaziebie v. Sweden* (dec.), n° 23944/05, 8 March 2007 ; *N. v. Sweden*, n° 23505/09, § 53, 20 July 2010 ; *F.N. et autres c. Suède*, n° 28774/09, § 67, 18 décembre 2012.
 11. Voir l'avis n° 88 du Comité national consultatif d'éthique de juin 2005, d'ailleurs rappelé dans l'arrêt *Mugenzi*, § 31.
 12. Affaire C-138/13, *Dogan*, 10 juillet 2014, CJUE, point 38.
 13. Anne Soisson et Pascal Schumacher, « Quand la liberté d'établissement fait la courte échelle au regroupement familial », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 22 juillet 2014.
 14. Opinion dissidente du Juge Martens dans l'affaire *Gül c. Suisse* du 19 février 1996, et opinion concordante du Juge Türmen dans l'affaire *Sen c. Pays-Bas* du 21 décembre 2001.
-

RÉSUMÉS

Par trois arrêts et une décision rendus le 10 juillet 2014, la Cour européenne des droits de l'homme a précisé les obligations procédurales relatives à l'obligation positive de chaque Etat de garantir le droit au respect de la vie familiale des étrangers réguliers se trouvant sur son territoire, en vertu de l'article 8 de la Convention. En condamnant la France dans trois des quatre affaires dont elle a été saisie, la juridiction

strasbourgeoise a tiré le signal d'alarme quant aux procédures de regroupement familial : pour répondre aux exigences conventionnelles, celles-ci doivent être réalisées avec souplesse, célérité et effectivité. Au-delà du constat selon lequel ces affaires sont symptomatiques de dysfonctionnements en matière de délivrance de visa, elles démontrent toute la difficulté, pour les requérants, de prouver leur bonne foi face à l'allégation du défaut d'authenticité des actes d'état civil faisant obstacle à leur regroupement familial.

AUTEUR

CHARLOTTE LEFRANC

Ancienne juriste à la Cour européenne des droits de l'homme et titulaire du CAPA (Certificat d'aptitude à la profession d'avocat).