



Procédure de regroupement familial : souplesse, célérité et effectivité sont requises

La Cour européenne des droits de l'homme rend ce jour trois arrêts et une décision dans des affaires concernant les difficultés rencontrées par des réfugiés ou des résidents en France à obtenir la délivrance de visas pour leurs enfants se trouvant à l'étranger afin de réaliser le regroupement familial.

Dans ses arrêts de chambre, non définitifs¹, rendus dans les affaires [Mugenzi c. France](#) (requête n° 52701/09), [Tanda-Muzinga c. France](#) (n° 2260/10) et [Senigo Longue et autres c. France](#) (n° 19113/09), la Cour dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

Violation de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour dit en particulier que la procédure d'examen des demandes de regroupement familial doit comporter un certain nombre de qualités, eu égard au statut de réfugié des requérants d'une part, et à l'intérêt supérieur des enfants d'autre part, afin que soit garanti le respect de leurs intérêts protégés par l'article 8 de la Convention (exigences procédurales).

Dans sa décision sur la recevabilité dans l'affaire [Ly c. France](#) (n° 23851/10), la Cour déclare la requête irrecevable car manifestement mal fondée, estimant que le processus décisionnel dans son ensemble a permis au requérant d'exercer un rôle suffisant pour faire valoir la défense de ses intérêts.

Principaux faits

[Mugenzi c. France - Tanda-Muzinga c. France](#)

Le requérant dans la première affaire, Japhet Mugenzi, est un ressortissant rwandais né en 1950 et résidant à Rouen (France). Le requérant dans la seconde affaire, Deo Tanda-Muzinga, est un ressortissant congolais né en 1970 et résidant à Vénissieux (France).

Les requérants obtinrent le statut de réfugié et présentèrent une demande de regroupement familial respectivement en mars 2003 et juin 2007 pour pouvoir vivre avec leurs enfants qui se trouvaient respectivement au Kenya et au Cameroun. Bien qu'une reconnaissance de principe du regroupement familial leur ait été accordée, ils se virent opposer le refus des autorités consulaires quant à la délivrance de visas pour leurs enfants en raison de difficultés à établir l'état civil de ces derniers.

Ce refus fut opposé à M. Mugenzi le 31 août 2005. La procédure de regroupement familial ne concernant que les enfants de moins de dix-neuf ans, l'Ambassade de France à Nairobi fit effectuer

¹ Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet. Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

un examen médical sur ses fils - consistant apparemment en un examen de la cavité buccale - en vue de déterminer leur âge. A l'issue de cet examen, les autorités consulaires conclurent à une discordance entre l'âge physiologique et l'âge mentionné sur les actes de naissance des enfants, motif du refus de délivrance des visas. M. Mugenzi saisit la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France (« la commission de recours ») et fit valoir notamment que les actes d'état civils produits à l'appui des demande de visas étaient ceux présentés à l'OFPRA (Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides) lors de sa demande d'asile, et les seuls qu'il avait pu emporter lors de sa fuite, et que ses fils risquaient d'être persécutés en cas de retour au Rwanda. Alors que la commission rendit un avis favorable en février 2007, la délivrance des visas fut de nouveau refusée au même motif. Après avoir demandé l'annulation de cette décision devant le Conseil d'État en avril 2007, soulignant notamment que l'un de ses fils souffrait de problèmes de santé suite aux traumatismes vécus au Rwanda, M. Mugenzi saisit cette juridiction d'une requête en référé-suspension en janvier 2008, répétant que ses enfants étaient isolés et que son fils Lambert souffrait de séquelles psychologiques importantes. Le 5 février 2008, le juge des référés considéra que la « condition d'urgence » n'était pas satisfaite car les deux enfants étaient majeurs ou près de le devenir. Il indiqua que la requête au fond serait jugée rapidement. Le 23 mars 2009, le Conseil d'État débouta le requérant.

Quant à M. Tanda-Muzinga, n'ayant aucune nouvelle suite à sa demande de visas, il forma contre la décision implicite de rejet des autorités consulaires un recours auquel la commission de recours ne répondit pas. En juin 2008, il introduisit un référé suspension devant le conseil d'État, et c'est à cette occasion qu'il eut connaissance de la mise en cause des actes de naissance de ses enfants Benjamin et Michelle par le ministre de l'Immigration. Le requérant avait entre-temps reçu un courrier l'informant que l'OFPRA avait certifié sa situation de famille auprès des services des visas. Suivant une suggestion qu'aurait faite le rapporteur public à l'audience tenue par le Conseil d'État sur le fond de l'affaire, la femme du requérant saisit le tribunal de grande instance de Yaoundé pour obtenir une rectification judiciaire de l'acte de naissance de leur fille Michelle. Débouté par le conseil d'État en juillet 2009, qui précisa que le caractère frauduleux d'au moins un des documents produits était de nature à ce que soit refusé l'ensemble des visas sollicités, le requérant présenta une seconde demande de regroupement familial, qui fut rejetée sans motivation en avril 2010. Il saisit la commission de recours qui ne lui répondit pas. Postérieurement à la communication de la requête au gouvernement français par la Cour européenne des droits de l'homme, le 21 septembre 2010, M. Tanda-Muzinga obtint du juge des référés une ordonnance par laquelle celui-ci décida que la « condition d'urgence » était satisfaite, au regard de la durée de la séparation de la famille et demanda un nouvel examen de sa demande. Le 19 novembre 2010, l'avocat du HCR Cameroun fit parvenir le jugement reconstituant l'acte de naissance de Michelle - l'acte de naissance de Benjamin avait pu être authentifié après de nouvelles vérifications en 2010 - et les autorités consulaires délivrèrent les visas un mois plus tard.

Senigo Longue et autres c. France

Les requérants dans la troisième affaire sont Teclair Senigo Longue (épouse Rivet), René Mboum et Léopoldine Tahagnam Bissa, ressortissants camerounais nés respectivement en 1967, 1990, et 1995. M^{me} Longue réside régulièrement en France depuis octobre 2005 en qualité de conjoint de Français. Elle a obtenu la nationalité française en novembre 2010.

En mai 2007, elle présenta une demande de regroupement familial afin que ses deux enfants restés au Cameroun puissent la rejoindre en France. Dans ce cadre, les actes de naissance des enfants furent reconstitués, Madame Senigo Longue disant les avoir perdus. Bien qu'acceptée dans son principe, sa demande fut ensuite refusée en juin 2008 par les autorités consulaires au motif que les actes de naissance de ses enfants 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. Après la communication par la Cour européenne des droits de l'homme de la requête au gouvernement français, des visas furent délivrés à ses enfants le 12 juillet 2010.

Ly c. France

Le requérant, M. Adama Ly, est un ressortissant mauritanien né en 1978 et qui réside à Cergy-le-Haut. Titulaire d'une carte de résident en France, il déposa le 16 décembre 2005 une demande de regroupement familial au bénéfice de sa fille alléguée, M. Le requérant produisit une copie de l'acte de naissance de l'enfant indiquant qu'elle était née le 25 mai 1998 à Teyarett (Mauritanie). Il devait faire parvenir l'original de l'acte de naissance pour authentification à l'ambassade de France en Mauritanie. Le 26 juillet 2007, il fut informé que l'ambassade refusait de délivrer le visa, au motif que l'acte de naissance présenté n'était pas authentique. La commission de recours débouta le requérant, en raison d'un « manque de vraisemblance entre les deux certificats de naissance » fournis et car il n'était pas « établi [qu'il ait] contribué à l'éducation de M., scolarisée en Mauritanie, ni à son entretien depuis sa naissance ».

Dans un courrier du 25 septembre 2009 au Conseil d'État, le requérant expliqua que la date de naissance de sa fille telle qu'inscrite sur l'acte de naissance fourni à l'appui de sa demande de regroupement familial contenait une erreur puisque sa fille n'était pas née le 25 mai 1998 mais le 25 octobre 1998. Il concéda qu'il existait un problème d'authenticité, qui n'était selon lui pas de son fait. Dans un second courrier du 23 novembre 2009 adressé au Conseil d'État, M. Ly expliqua qu'il s'était rendu en Mauritanie et que les autorités de la commune de Teyarett avaient indiqué avoir commis une erreur. Il produisit un nouvel acte portant la date du 25 octobre 1998 comme date de naissance de sa fille. Par un arrêt du 24 novembre 2010, le Conseil d'État rejeta la demande du requérant en raison des contradictions entachant les premiers documents fournis, dont l'inauthenticité n'était pas selon lui rectifiée par les pièces produites ultérieurement.

Griefs, procédure et composition de la Cour

L'ensemble des requérants, invoquant en particulier l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), allèguent que le refus des autorités consulaires de délivrer des visas à leurs enfants en vue de réaliser le regroupement familial a porté atteinte à leur droit au respect de leur vie familiale.

Les requêtes ont été introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme respectivement pour les affaires Mugenzi, Tanda-Muzinga, Senigo Longue et Ly les 24 septembre 2009, 29 décembre 2009, 9 avril 2009 et 22 avril 2010.

Les arrêts et la décision ont été rendus par une chambre de sept juges composée de :

Mark **Villiger** (Liechtenstein), *président*,
Angelika **Nußberger** (Allemagne),
Boštjan M. **Zupančič** (Slovénie),
Ann **Power-Forde** (Irlande),
Vincent A. **de Gaetano** (Malte),
André **Potocki** (France),
Helena **Jäderblom** (Suède),

ainsi que de Claudia **Westerdiek**, *greffière de section*.

Décision de la Cour

Mugenzi c. France - Tanda-Muzinga c. France

La Cour considère que le refus litigieux de délivrer les visas ne constitue pas une « ingérence » dans l'exercice par les requérants du droit au respect de leur vie familiale. En effet, dans la procédure de regroupement familial, une fois l'autorisation donnée par le préfet, les membres de la famille concernée doivent obtenir un visa d'entrée en France dont la délivrance n'est pas automatique puisque soumise à des impératifs d'ordre public.

Cependant, selon les requérants, le processus décisionnel ayant conduit les autorités françaises à refuser de délivrer des visas à leurs enfants n'a pas garanti la protection de leurs intérêts. Selon le Gouvernement, les refus en question reposaient sur des considérations d'ordre public, vérifiées à plusieurs stades de la procédure, conformément à la marge d'appréciation dont les autorités nationales disposent en la matière. La Cour admet que celles-ci 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 associés. Les autorités nationales sont en principe mieux placées pour établir les faits sur la base des preuves recueillies par elles ou produites devant elles et il faut donc leur réserver un certain pouvoir d'appréciation à cet égard.

Toutefois, compte tenu des décisions d'accorder le statut de réfugié aux requérants, et de la subséquente reconnaissance de principe du regroupement familial, il était capital que leurs demandes de visas soient examinées rapidement, attentivement et avec une diligence particulière. L'État défendeur avait pour ce faire l'obligation de mettre en œuvre une procédure prenant en compte les événements ayant perturbé et désorganisé leurs vies familiales et conduit à leur reconnaître le statut de réfugié. La Cour fait donc porter son examen sur la qualité de la procédure.

La Cour rappelle que l'unité de la famille est un droit essentiel du réfugié et que le regroupement familial est un élément fondamental pour permettre à des personnes qui ont fui des persécutions de reprendre une vie normale. La nécessité pour les réfugiés de bénéficier d'une procédure de regroupement familial plus favorable que celle réservée aux autres étrangers fait l'objet d'un consensus à l'échelle internationale et européenne. Par ailleurs, la Cour doit tenir compte des standards qui émanent des instruments internationaux en la matière² et avoir à l'esprit les recommandations des Organisations non-gouvernementales spécialisées en droit des étrangers. En particulier, s'agissant des moyens de preuve, les autorités nationales sont incitées à prendre en considération « d'autres preuves » de l'existence des liens familiaux si le réfugié n'est pas en mesure de fournir des pièces justificatives officielles.

Dans l'affaire Mugenzi, la Cour constate que c'est un examen médical sommaire qui s'est révélé déterminant dans l'appréciation du caractère apocryphe des actes de naissance présentés lors de la demande des visas. Dans l'affaire Tanda-Muzinga, elle observe que le requérant était incapable de comprendre ce qui s'opposait précisément au projet de regroupement familial, faute d'explications et de motivations dans un premier temps. Dans les deux affaires, elle relève les difficultés rencontrées par les requérants pour participer utilement à la procédure et faire notamment valoir les « autres éléments » de preuve des liens de filiation et/ou de l'âge des enfants. En particulier, elle constate que les requérants avaient déclaré leurs enfants dès leurs demandes d'asile et que l'OFPRA avait certifié la composition de leurs familles. La Cour observe ainsi que les requérants ont été confrontés à une accumulation de difficultés dans le temps, et ce, après avoir vécu des expériences

² Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951, Préambule de la directive 2003/86/CE du Conseil de l'Union européenne, Livre vert de la Commission européenne relatif au droit au regroupement familial des pays tiers résidant dans l'Union européenne et réponse du Haut-Commissariat aux Réfugiés au livre vert (février 2012), Recommandation n°R(99)23 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et Mémoire du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (mai 2008). Voir § 43 à 49 de l'arrêt *Tanda-Muzinga c. France*.

traumatiques. Enfin, il aura fallu respectivement presque trois ans et demi et cinq ans pour que M. Tanda-Muzinga et M. Mugenzi soient fixés sur le sort réservé à leurs demandes, des délais excessifs selon la Cour compte tenu de la situation particulière des requérants et de l'enjeu de la procédure de vérification pour eux.

Senigo Longue et autres c. France

La Cour répète que le refus litigieux de délivrer les visas ne constitue pas une « ingérence » dans l'exercice par les requérants du droit au respect de leur vie familiale et que les autorités nationales sont les mieux placées pour évaluer l'authenticité d'actes d'état civil (voir plus haut).

L'autorité consulaire a refusé la délivrance de visas aux enfants de Madame Senigo Longue au motif que la filiation n'était pas établie. Rien n'indique qu'elle avait renoncé à la réunification de la famille, comme en attestent ses nombreuses démarches, y compris ses déplacements au Cameroun, et le rejet de ses demandes ne lui laissait que le choix d'abandonner son statut acquis en France ou de renoncer à vivre avec ses enfants. Dans ce contexte, il était capital que sa demande de visas soit examinée rapidement, attentivement et avec une diligence particulière. L'État défendeur avait pour ce faire l'obligation de mettre en œuvre une procédure prenant en compte l'intérêt supérieur des enfants³.

La Cour observe qu'il était difficile pour la requérante de comprendre exactement ce qui s'opposait à sa demande de regroupement familial. La commission de recours ne lui a pas donné réponse, le juge des référés s'est fondé sur les actes civils initiaux et non les actes reconstitués et le Conseil d'État n'a pas mentionné quels actes posaient problème. La Cour note également les difficultés rencontrées par la requérante pour participer utilement à la procédure. Ainsi le Conseil d'État a rendu sa décision avant d'avoir reçu le mémoire en cassation de Madame Senigo Longue, dans lequel elle faisait notamment état du test ADN effectué au Cameroun. Enfin, il a fallu quatre ans pour que les autorités ne remettent plus en cause le lien de filiation entre elle et ses enfants. La prolongation et l'accumulation des difficultés auxquelles elle s'est heurtée ne lui ont pas permis de faire valoir son droit de vivre avec ses enfants, dont la situation méritait une plus grande prise en considération.

Dans les trois affaires, les autorités nationales n'ayant pas dûment tenu compte de la situation spécifique des requérants, la Cour conclut que la procédure de regroupement familial n'a pas présenté les garanties de souplesse, de célérité et d'effectivité requises pour faire respecter leur droit au respect de leur vie familiale. Pour cette raison, l'État n'a pas ménagé de juste équilibre entre l'intérêt des requérants d'une part, et son intérêt à contrôler l'immigration d'autre part, en violation de l'article 8.

Ly c. France

La Cour observe à titre liminaire que la demande de regroupement familial du requérant sept ans après la naissance de l'enfant M. était tardive et que rien n'indique qu'il avait développé avec elle une « vie familiale ». Quant au processus décisionnel, elle estime qu'il a accordé au requérant la protection voulue par l'article 8. Les autorités compétentes, dans le cas de M. Ly, ont pris des décisions motivées et lui ont indiqué tout au long de la procédure les raisons pour lesquelles le lien de filiation n'était pas établi, soulignant les incohérences entre les éléments produits. Force est de constater que le requérant n'a pas engagé de démarches pour y remédier – notamment, par l'obtention d'une décision de justice de reconstitution de l'acte d'état civil ou la transmission d'un acte de naissance issu d'un fichier mauritanien fiable.

³ Plusieurs rapports dénoncent les pratiques faisant obstacle au regroupement familial en raison d'une longueur de procédure excessive, qui peut avoir des conséquences graves pour les enfants séparés de leurs parents. Voir paragraphes 43 et 58 de l'arrêt.

Ainsi, et malgré la durée de la procédure, dont le requérant ne se plaint pas, la Cour estime que le processus décisionnel, pris dans son ensemble, a permis au requérant de défendre ses intérêts. Elle rejette donc son grief comme manifestement mal fondé. Il en va de même pour les griefs tirés par lui des autres dispositions de la Convention.

Satisfaction équitable (Article 41)

La Cour dit que la France doit verser à M. Mugenzi 5 000 euros (EUR) pour dommage moral et 4 522,90 EUR pour frais et dépens, à M. Tanda-Muzinga 5 000 EUR pour dommage moral et 3 000 EUR pour frais et dépens, et collectivement aux requérants dans l'affaire Senigo Longue, 5 000 EUR pour dommage moral.

Les arrêts et la décision n'existent qu'en français.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHRpress](https://twitter.com/ECHRpress).

Contacts pour la presse

echrpress@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Céline Menu-Lange (tel: + 33 3 3 90 21 58 77)

Tracey Turner-Tretz (tel: + 33 3 88 41 35 30)

Nina Salomon (tel: + 33 3 90 21 49 79)

Denis Lambert (tel: + 33 3 90 21 41 09)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les Etats membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.