

I. Edito

◆ Souplesse, célérité et efficacité : des garanties procédurales en matière de droit à vivre en famille !

La Cour européenne des droits de l'homme a rendu cet été trois arrêts¹ et une décision² intéressants en matière de regroupement familial.

Dans la première affaire³, le requérant, rwandais, est reconnu réfugié en France. Sa femme et ses enfants introduisent des demandes de visa de long séjour. Ayant un doute sur l'authenticité des actes de naissance de deux des enfants, les autorités consulaires demandent une expertise médicale. Le médecin accrédité par l'ambassade soumet les enfants à un examen de la cavité buccale et établit qu'ils sont tous les deux majeurs. En conséquence, l'ambassade refuse de délivrer les visas, arguant des discordances entre l'âge physiologique des enfants et l'âge mentionné sur les actes de baptême produits par le requérant.

Malgré le fait que le requérant soit en possession d'actes d'état civil et fasse valoir le manque de fiabilité des tests médicaux, et malgré une recommandation positive de la Commission de recours⁴, tous les recours introduits par le requérant sont rejetés. Les enfants rejoignent finalement l'Europe illégalement.

D'après le requérant, le processus décisionnel ayant conduit au refus des visas ne lui a pas garanti la protection de ses intérêts⁵. Le gouvernement, quant à lui, plaide que le refus reposait sur des considérations d'ordre public, conformément à sa marge d'appréciation.

Dans son arrêt, la Cour suit la thèse du requérant. Elle procède à un examen au niveau des exigences procédurales de l'article 8 de la Convention. Elle estime que le processus décisionnel en matière de regroupement familial doit satisfaire à des exigences de célérité, de souplesse et d'effectivité afin d'assurer le respect du droit à la vie familiale garanti par l'article 8 de la Convention.

La Cour commence par rappeler quelques principes applicables dans les affaires qui concernent l'immigration et la vie familiale⁶. Elle précise les facteurs à prendre en considération⁷ et affirme la primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant. Ensuite, la Cour rappelle que le processus décisionnel conduisant à des mesures d'ingérence doit respecter les intérêts sauvegardés par l'article 8 de la Convention. Enfin, elle insiste sur la situation particulière des demandeurs d'asile.

La Cour admet que les autorités nationales se trouvent devant une tâche délicate lorsqu'elles doivent évaluer l'authenticité d'actes d'état civil. Toutefois, elle estime qu'il était capital que les demandes de visa soient examinées rapidement, attentivement, et avec une diligence particulière. Il pesait sur l'Etat l'obligation de mettre en œuvre une procédure prenant en compte les événements ayant perturbé et désorganisé la vie familiale du requérant et conduit à lui reconnaître le statut de réfugié.

La Cour observe que l'examen médical s'est avéré déterminant, alors que d'autres éléments de preuve corroboraient des déclarations constantes des intéressés. Elle souligne encore les difficultés rencontrées par le

1 Mugenzi c. France (requête n°52701/09), Tanda-Muzing c. France (requête n°2260/10) et Senigo Longue et autres c. France (requête n° 19113/09).

2 Ly c. France (requête n°23851/10).

3 Mugenzi c. France (requête n°52701/09).

4 Organe chargé d'examiner les recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France prises par les autorités diplomatiques ou consulaires. La saisine de cette commission est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux, à peine d'irrecevabilité de ce dernier.

5 Il estimait que la vulnérabilité particulière de ses enfants et la situation critique dans laquelle ils se trouvaient n'avaient pas été pris en considération. Il insistait notamment sur le risque de persécution pour ses fils qui risquaient d'être rapatriés au Rwanda. L'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations avait d'ailleurs précisé dans le cadre du recours auprès de la commission de recours que plusieurs membres de la famille avaient été récemment emprisonnés ou avaient disparu, que les enfants souffraient de la séparation d'avec leurs parents, et que l'un des enfants avait des problèmes de santé suite aux traumatismes vécus au pays.

6 Elle rappelle que l'article 8 de la convention n'emporte pas une obligation générale pour un Etat de respecter le choix des migrants de leur pays de résidence. Cependant, l'étendue des obligations de l'Etat varie en fonction de la situation particulière de la personne concernée et de l'intérêt général. (§ 43-44).

7 Ces facteurs sont l'entrave effective à la vie familiale, l'étendue des liens des personnes avec l'Etat, la question de savoir s'il y a des obstacles insurmontables à ce que la famille vive dans le pays d'origine et celle de savoir s'il y a des éléments touchant au contrôle de l'immigration ou à l'ordre public pesant en faveur d'une exclusion. (§ 44 de l'arrêt).

requérant pour participer utilement à la procédure afin de faire valoir la protection de ses intérêts⁸. Il a fallu plus de 5 ans pour qu'il soit fixé sur son sort, ce qui de l'avis de la Cour est un délai excessif.

Compte tenu de tout cela, la Cour estime que les autorités nationales françaises n'ont pas dûment tenu compte de la situation spécifique du requérant et que la procédure n'a pas présenté les garanties requises pour faire respecter le droit au respect de sa vie familiale.

La seconde affaire est assez similaire⁹. Le requérant, congolais, est également reconnu réfugié. Son épouse et leurs enfants déposent une demande de visa. Sans nouvelles du dossier, il introduit de nombreux recours qui sont rejetés ou restent sans réponse. Un jugement supplétif établi par le tribunal de grande instance de Yaoundé à la demande de la mère est finalement transmis aux autorités françaises et les visas sont délivrés.

L'argumentation de la Cour s'articule de la même manière que dans le premier arrêt et se fonde sur les mêmes principes. La Cour constate en outre qu'à défaut d'explications et de motivation pourtant requises par la loi, le requérant était incapable de comprendre précisément ce qui s'opposait à son projet de regroupement familial.

La troisième affaire se distingue légèrement des deux premières en ce qu'il ne s'agit pas de la famille d'un réfugié¹⁰. La requérante est l'épouse d'un citoyen français. Elle présente un premier dossier de regroupement familial en faveur de ses enfants, mais ne peut l'introduire, faute de satisfaire à la condition de résidence d'au moins 18 mois en France. Cependant, à cette occasion, les autorités consulaires prennent l'initiative de transmettre les actes de naissances déposés aux autorités camerounaises aux fins d'authentification.

La requérante dépose les mêmes documents quelques mois plus tard. Elle saisit également en parallèle le tribunal de première instance de Douala en vue de reconstituer les actes de naissance des enfants. La demande de visa est rejetée au motif que les actes de naissance ne sont pas authentiques.

Ce n'est que devant la commission de recours que la requérante fait valoir les jugements camerounais qu'elle a récemment obtenus. Devant l'absence de réponse, elle saisit le Conseil d'Etat. Elle se rend ensuite au Cameroun et effectue des tests ADN qui sont transmis au consulat. Le Conseil d'Etat rejette le recours. De nouveaux recours sont introduits et rejetés. La requérante accède à la nationalité française. Les visas sont finalement délivrés, sans explication particulière ni élément nouveau.

Les principes mobilisés par la Cour sont les mêmes que dans les deux premiers arrêts¹¹. Cependant, en l'espèce, elle constate que le rejet des demandes de visa ne laissait à la requérante que le choix d'abandonner son statut acquis en France ou de renoncer à la compagnie de ses enfants, restés isolés au Cameroun, et rappelle qu'elle a considéré qu'un tel choix peut violer l'article 8 de la Convention dans son arrêt Sen¹².

Etant donné la nécessité d'obtenir les visas, sans lesquels il était impossible pour les enfants mineurs de rejoindre leur mère, la Cour estime qu'il était essentiel que les demandes soient examinées rapidement, attentivement et avec une diligence particulière.

Dans les circonstances de l'espèce, l'obligation de mettre en œuvre une procédure prenant en compte l'intérêt supérieur des enfants pesait sur l'Etat français.

La dernière affaire conclut à l'irrecevabilité de la requête¹³. Le requérant, Mauritanien, est résident en France et s'est vu refuser sa demande de regroupement familial pour sa fille.

Dans cet arrêt, la Cour relève 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 n'était pas rapportée. Elle considère que l'ensemble des raisons qui s'opposaient à la mise en œuvre du regroupement familial ont été communiquées au requérant de manière à ce qu'il puisse y répondre, et

⁸ Elle note notamment que le requérant n'a été informé de l'avis positif de la commission de recours qu'un an plus tard et qu'il n'a pu s'en prévaloir pour faire valoir ses arguments.

⁹ Tanda-Muzinga c. France (requête n° 2260/10).

¹⁰ Senigo Longue et autres c. France (requête n° 19113/09).

¹¹ Notamment l'intérêt supérieur des enfants et les exigences procédurales liées au respect de l'article 8.

¹² Arrêt Sen c. Pays-Bas du 21 décembre 2001, requête n°31465/96

¹³ Ly c. France (requête n° 23851/10).

apporter la preuve du lien de filiation. Or, force est de constater que le requérant n'a pas cherché à obtenir une décision de justice de reconstitution d'acte d'état civil, ou à transmettre un acte de naissance issu du fichier Ranvec¹⁴ tel qu'exigé par les autorités compétentes. La Cour relève encore que les autres éléments de preuve apportés par le requérant ont été pris en considération par les juridictions nationales mais n'ont pas été jugés suffisants.

Dans cette affaire, la Cour estime que le processus décisionnel 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.

A travers ces 4 décisions, la Cour nous éclaire sur les garanties que doit présenter la procédure de regroupement familial pour être conforme au prescrit de l'article 8 de la Convention. Dans les arrêts qui concluent à une violation de l'article 8, la Cour pointe la durée de la procédure¹⁵, les difficultés rencontrées par les requérants pour participer utilement à la procédure et faire valoir leurs arguments, la non prise en considération par les autorités des autres éléments de preuve apportés par les requérants (actes validés par l'OFPRA, possession d'état, jugements du pays d'origine, tests ADN, etc), le défaut d'information, voire de motivation des décisions, et enfin la non prise en compte de leur situation particulière (non prise en considération de l'intérêt supérieur des enfants, de la vulnérabilité particulière des réfugiés, du vécu de la famille, des risques de persécution, de l'urgence,...). A contrario, dans la quatrième affaire, la Cour estime que le requérant été bien informé des raisons qui fondaient le refus et est resté en défaut de répondre aux arguments des autorités, notamment en cherchant à produire une autre preuve du lien de filiation.

Dans les deux premières affaires, la Cour insiste sur les garanties plus importantes qui doivent être offertes dans le cadre de la procédure de regroupement familial des membres de famille du réfugié. Elle rappelle la vulnérabilité particulière des réfugiés et demandeurs d'asile, et le principe du bénéfice du doute, en ce qui concerne leur récit ou les documents qu'ils produisent. Elle estime que l'Etat a l'obligation de mettre en place une procédure prenant en compte les événements ayant perturbé et désorganisé la vie familiale et conduit à reconnaître à une personne le statut de réfugié. La Cour fait référence aux recommandations des ONG qui incitent à élargir les moyens de preuve et note que plusieurs rapports dénoncent des pratiques qui font obstacles au regroupement familial et insistent sur la nécessité d'écourter les délais et de montrer plus de souplesse dans l'exigence des preuves des liens familiaux. Elle rappelle que l'unité familiale est un droit essentiel du réfugié et le regroupement familial, un élément fondamental pour permettre à des personnes qui ont fui des persécutions de reprendre une vie normale.

Il est intéressant cependant de noter que la Cour estime que ces garanties procédurales entourant l'article 8 sont requises également dans le cas d'enfants d'une personne qui n'est pas reconnue réfugiée, comme c'est le cas dans l'affaire Senigo Longue et autres. Dans ce cas, la Cour estime que mettre une personne devant un choix, comme c'est le cas de la requérante en l'espèce, entre son statut acquis dans le pays d'accueil et la compagnie de ses enfants peut violer l'article 8. La Cour fait référence à sa jurisprudence Sen et estime que pèse sur l'Etat l'obligation de mettre en œuvre une procédure qui prenne en compte l'intérêt supérieur des enfants.

La Cour affirme que la procédure de regroupement familial doit présenter un certain nombre de garanties - souplesse, célérité et effectivité - et condamne la France pour n'avoir pas mis en place une telle procédure.

Ces arrêts nous invitent bien sûr également à nous interroger sur la qualité et les garanties qu'offre la procédure belge. Pour les praticiens du droit et les services sociaux qui accompagnent ces demandes de regroupement familial, la procédure belge souffre de dysfonctionnements similaires à ceux relevés par le GISTI, tiers intervenant dans l'affaire Senigo Longue et autres : nombreux obstacles au niveau de l'introduction d'une demande de visa¹⁶, refus de nombreuses demandes sous couvert de fraude, absence de recours effectif pour se plaindre d'un refus¹⁷.

14 Il s'agit d'un système mis en place en Mauritanie pour l'établissement des actes d'état civil et considéré comme fiable par les autorités françaises.

15 Le délai est jugé excessif dans les 3 premières affaires, et le plus court est de 3 ans et demi.

16 Entre-autres l'accès difficile aux ambassades, le délai de plusieurs mois pour un premier rendez-vous auprès de certaines ambassades, la mésinformation, la corruption.

17 Il est difficile d'obtenir un arrêt à brève échéance du CCE, la complexité du recours implique d'être assisté d'un avocat, le recours

Le GISTI dénonçait en l'espèce une contestation obstinée du lien de filiation. Nous constatons cela de façon régulière. Les actes et jugements de certains pays sont refusés de manière systématique. Or, il nous semble que si l'impératif de respect de l'ordre public et de lutte contre la fraude est légitime, cela ne dispense pas les autorités belges d'un examen au cas par cas des actes d'état civil qui lui sont présentés, dans le respect des règles de DIP.

La loi belge prévoit par ailleurs qu'à défaut de pouvoir prouver le lien de filiation par des documents officiels légalisés, le ministre ou son délégué peut tenir compte d'autres preuves valables. A défaut, un entretien ou une analyse complémentaire peuvent être demandés¹⁸. Une circulaire du 17 juin 2009 établit un système en cascade¹⁹. Elle précise que ces « autres preuves valables » visées à l'article 12bis sont produites uniquement en cas d'impossibilité de produire les documents officiels et sont soumises à l'appréciation de l'office des étrangers. Elle en établit également une liste exemplative au sein de laquelle figurent l'attestation de naissance, l'acte notarié homologué par l'autorité compétente ou encore le jugement supplétif.

Pourtant, ces autres modes de preuve sont très rarement envisagés ; le recours à l'analyse complémentaire, en l'occurrence aux tests ADN, est devenu la panacée, du moins pour les demandes émanant de certains pays. De nombreuses décisions refusent la demande de regroupement familial au motif que le lien de filiation n'est pas valablement établi par l'acte d'état civil produit, et invitent les personnes à se soumettre à un test ADN²⁰. Cette pratique, conséquence d'une sorte de présomption de non-fiabilité pesant sur les actes d'état civil de certains pays, pose question au regard des arrêts ci-dessus commentés²¹.

En effet, ceux-ci invitent les autorités à prendre en considération tous les éléments qui peuvent attester de la réalité du lien entre les personnes qui demandent le regroupement familial. La circulaire de 2009 va d'ailleurs dans ce sens puisqu'elle vise « un faisceau d'indices suffisamment sérieux et concordants pour permettre d'attester l'existence du prétendu lien familial ».

Cette question de la preuve du lien de filiation n'est qu'un exemple des éléments qui pourraient être améliorés dans le cadre de la procédure belge pour que celle-ci satisfasse aux exigences de célérité, de souplesse et d'effectivité que pointe la Cour. Dans la pratique, la procédure de regroupement familial s'apparente souvent à un parcours du combattant, surtout pour les familles de réfugiés ou pour des enfants restés seuls au pays. La Belgique a sans doute encore fort à faire pour mettre en œuvre une procédure qui prenne en compte les événements qui ont perturbé ou désorganisé la vie familiale des réfugiés et l'intérêt supérieur des enfants.

Marie-Belle Hiernaux, juriste ADDE asbl

mariebelle.hiernaux@adde.be

aboutit au mieux à une décision d'annulation qui implique que l'administration se repositionne et cela rallonge les délais.

18 Article 12bis de la loi du 15 décembre 1980 et article 44 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981.

19 Circulaire du 17 juin 2009 portant certaines précisions ainsi que des dispositions modificatives et abrogatoires en matière de regroupement familial, M.B., 2 juillet 2009.

20 Le CBAR faisait état en 2010 d'une demande de tests ADN dans près de la moitié de ses dossiers. Voir l'article d'Amélie Hayois, « Aperçu des difficultés rencontrées en pratique », RDE n°160, pp. 480-483.

21 Il nous semble que cette pratique est loin de répondre aux exigences d'effectivité, de souplesse et de célérité exigées par la Cour. Le recours à ces analyses n'est pas délimité par un cadre juridique clair, c'est un facteur d'insécurité juridique et cela allonge souvent démesurément la procédure. Sans compter que ces tests se limitent à attester de la filiation biologique. Or, à notre estime, si la filiation ne peut être réduite à une donnée génétique, le droit à la vie familiale non plus. Voyez à ce sujet les articles de France Blanmailland, « Les tests ADN et le regroupement familial en Belgique » et de Julie Lejeune, « Le recours aux tests ADN à l'épreuve des droits fondamentaux », RDE n°160, pp. 461-468 et 477-479.