



**Réponse de l'AEDH au Livre vert de la Commission européenne
relatif au droit au regroupement familial des ressortissants des pays
tiers résidant dans l'Union européenne (directive 2003/86/CE)**

29 février 2012

AEDH – Association Européenne pour la Défense des droits de l'Homme
Rue de la Caserne, 33
1000 Bruxelles
Numéro de registre : 0648187635-62

I. Introduction

Depuis 2003, des règles européennes communes en matière d'immigration régissent les conditions d'exercice du droit au regroupement familial des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne¹. La directive constitue ainsi une partie de la réponse de la Commission européenne à l'appel d'abord lancé lors du Conseil européen de Tampere en 1999 et réaffirmé lors du Conseil européen de Laeken en 2001 sur la nécessité d'un rapprochement des législations nationales relatives aux conditions d'admission et de séjour de ressortissants de pays tiers. La directive constitue ainsi une première tentative d'harmonisation et reflète les critères minimums (minimum standards) en matière de regroupement familial. Il convient de rappeler à ce stade que lors de la négociation et l'adoption de la directive, la règle de l'unanimité entre les Etats membres sur les politiques migratoires prévalait et que le Parlement européen a simplement été consulté.

Depuis, avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la règle de l'unanimité a été abandonnée au profit d'une règle de majorité qualifiée, la Charte européenne des droits fondamentaux est entrée en vigueur et une référence explicite à la CEDH a été incluse dans le Traité².

Dans sa première évaluation sur la transposition de la directive³, la Commission européenne a mis en lumière plusieurs problèmes généraux de mauvaise transposition ou d'application erronée de la directive tels que les dispositions relatives à la facilitation de l'obtention de visas, à l'octroi d'un titre de séjour autonome, à la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant, au droit de recours et aux dispositions plus favorables pour le regroupement familial des réfugiés. Le rapport indique par ailleurs que les effets de la directive sur l'harmonisation des règles de regroupement familial demeurent limités, notamment dû au caractère modérément contraignant de la directive qui laisse une grande latitude aux Etats membres. A cet égard, il y a lieu de mentionner plus particulièrement la période d'attente autorisée, l'âge minimum du regroupement, le niveau de revenu exigé et les éventuelles mesures d'intégration. Ces conclusions ont amené la Commission à considérer comme nécessaire le lancement d'un débat public sur le regroupement familial mettant en exergue certaines questions relevant de la directive⁴.

Si d'un point de vue des droits de l'Homme, il est important de clarifier certaines dispositions de la directive et de favoriser l'harmonisation des politiques européennes en la matière, il convient de garder à l'esprit l'objectif de la directive qui consiste à déterminer les conditions d'exercice du droit fondamental au regroupement familial et de faciliter l'intégration des ressortissants des pays tiers. Quelque soit la solution envisagée⁵ pour le futur, en aucun cas les garanties minimales contenues dans la présente directive ne peuvent être revues à la baisse. Au contraire, toute procédure devra adopter une approche basée sur les droits de l'Homme et promouvoir une harmonisation communautaire plus approfondie des politiques en la matière, avec l'objectif de garantir la stabilité procédurale aux candidats ressortissants des pays tiers.

¹ Directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial. Ci-après « la directive »

² Article 6 du Traité

³ COM(2008)359

⁴ *idem*

⁵ En particulier soit une procédure d'évaluation des violations des dispositions de la directive soit la négociation d'une nouvelle directive

Or, prenant en compte le climat actuel de crise économique et ses conséquences en termes de cohésion sociale, l'AEDH s'interroge sur le moment choisi pour mener un débat public sur le regroupement familial des ressortissants des pays tiers. La tentation d'une instrumentalisation politique du débat basée sur des prérogatives sécuritaires semble aujourd'hui constituer un risque majeur au détriment des droits fondamentaux des migrants. Les arguments souvent avancés en faveur de politiques plus restrictives, comme les mesures d'intégration, semblent avoir eu un effet minime voire nul sur l'intégration des ressortissants des pays tiers. Au contraire, il semble que ces mêmes politiques ont contribué à restreindre l'immigration et à limiter le droit au regroupement familial⁶. L'AEDH rappelle dans ce contexte que toute mesure doit être proportionnelle et effective par rapport aux objectifs d'intégration et ne peut en aucun cas être la justification de restriction des droits fondamentaux.

A ceci s'ajoute le fait que le regroupement familial, s'il reste une porte d'entrée pour l'immigration issue des pays tiers, il ne représente pas la majorité des autorisations de séjour octroyées en 2010. L'immigration par le regroupement familial s'est approximativement chiffrée à 500 000 individus, ce qui équivaut environ à un tiers de l'immigration totale en 2010 pour l'ensemble des Etats membres⁷.

II. Position de principe

Ainsi, tenant compte de l'importance de l'immigration par le regroupement familial d'un côté, les risques de baisse des garanties minimales en tenant compte du climat politique actuel d'un autre côté, l'AEDH estime qu'il conviendrait davantage de clarifier les dispositions actuelles de la directive, en particulier de ses clauses facultatives poursuivant ainsi l'objectif d'une harmonisation plus approfondie entre les Etats membres et d'entamer des procédures contre les violations de la directive actuelle tout en tenant compte des derniers développements législatifs⁸.

III. Réponses aux questions du livre vert

- Sur le champ d'application de la directive :

Question 1. Ces critères (une perspective fondée d'obtenir un droit de séjour permanent au moment de la demande, comme le prévoit l'article 3, et une période d'attente jusqu'à ce que le regroupement puisse réellement avoir lieu, comme le prévoit l'article 8) conviennent-ils et constituent-ils les meilleures conditions à remplir pour être regroupant?

L'AEDH pense que la deuxième condition (« une perspective fondée d'obtenir un droit de séjour permanent ») conduit, en fait, à conditionner le droit au regroupement familial aux législations nationales sur le droit au séjour. Or, l'AEDH observe que, dans nombre d'Etats membres, cette législation évolue vers des restrictions croissantes, ce qui contribue, de fait et déjà, à limiter les possibilités pour les étrangers présents à obtenir le droit à vivre en famille.

⁶ Migration Policy Group

⁷ Migration Policy Group-Family reunion : confronting stereotypes, understanding family life

⁸ Chakroun case, Zambrano case

Maintenir cette disposition conforterait les politiques nationales restrictives à l'égard de l'exercice de ce droit fondamental au prétexte que cette source d'immigration légale n'est pas « choisie » (sur des critères d'employabilité, par exemple).

Question 3. Pensez-vous qu'il est judicieux de conserver des clauses de statu quo auxquelles les États membres n'ont pas recours, telles que celle sur les enfants âgés de plus de 15 ans?

La question des mineurs « isolés » de plus de 12 ans auxquels pouvait être imposé un test linguistique relève de la même problématique que la question suivante : le fait que les mesures appliquées par les Etats membres conditionnant le regroupement familial constituent en fait un obstacle à la mise en œuvre de la procédure plutôt qu'une aide à l'intégration. Cette dérogation possible au fondement du regroupement a d'ailleurs été contestée par le Parlement européen.

L'AEDH estime qu'on ne peut considérer, comme l'a fait la Cour de Justice de l'Union européenne dans son arrêt du 27 juin 2006⁹, que la solution de demander aux États d'examiner les demandes des enfants sur la base d'un autre critère et « dans l'intérêt de l'enfant » apporte une garantie suffisante. Ce d'autant qu'est ainsi légitimée une discrimination à la mise en application d'un droit fondamental.

- Sur les conditions requises pour l'exercice du droit au regroupement familial :

Question 5. Ces mesures servent-elles efficacement le but de l'intégration? Comment peut-on l'évaluer dans la pratique? Quelles sont les mesures d'intégration les plus efficaces à cet égard?

Selon vous, ces mesures devraient-elles être davantage définies à l'échelle de l'Union européenne?

Recommanderiez-vous des mesures préalables à l'admission? Dans l'affirmative, comment mettre en place des garanties afin de s'assurer qu'elles ne créent pas de facto des obstacles excessifs au regroupement familial (tels que des frais ou des exigences disproportionnées) et qu'elles tiennent compte des caractéristiques individuelles telles que l'âge, l'analphabétisme, le handicap et le niveau d'éducation?

La Commission envisage fort bien le risque que de telles mesures constituent non pas une aide à l'intégration mais un obstacle à la mise en œuvre de la procédure de regroupement familial. Comme les Pays-Bas, la loi française du 24 juillet 2006 a introduit un test de connaissance linguistique et sur les valeurs de la République préalable à l'obtention du visa par les « rejoignants ». Cette modification législative avait été très clairement présentée comme devant permettre de réduire l'immigration familiale jugée abusive.

- Sur les questions relatives à l'asile :

Question 8. Le regroupement familial de ressortissants de pays tiers bénéficiaires de la protection subsidiaire devrait-il être soumis aux dispositions de la directive relative au regroupement familial ?

⁹ Affaire C-540/03

Les bénéficiaires de la protection subsidiaire devraient-ils bénéficier des dispositions plus favorables de la directive relative au regroupement familial, qui dispense les réfugiés de certaines obligations (logement, assurance maladie, ressources stables et régulières)?

La refonte de la Directive « qualification » vient d'être publiée (13 décembre 2011)¹⁰ et, dans ses considérants, il est bien précisé que « *en répondant à l'invitation lancée par le programme de Stockholm pour mettre en place un statut uniforme en faveur des réfugiés ou des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et (...) il convient d'accorder aux bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire les mêmes droits et avantages que ceux dont jouissent les réfugiés au titre de la présente directive et de les soumettre aux mêmes conditions d'accès*¹¹ ».

L'AEDH juge que l'égalité de traitement entre **tous** les bénéficiaires d'une protection internationale, quel que soit le statut juridique de cette protection, est un progrès important dans la mise en place d'un système d'asile européen commun.

S'agissant du regroupement familial, en outre, la plus grande précarité des bénéficiaires de la protection subsidiaire justifie plus encore qu'ils ne soient pas astreints à la présentation de garanties plus importantes en matière de revenu ou de logement que les réfugiés statutaires. Cette égalité de traitement paraît d'autant plus légitime que la part de la protection subsidiaire tend notablement à augmenter¹².

Question 9§1. Les États membres devraient-ils continuer d'avoir la possibilité de restreindre l'application des dispositions plus favorables de la directive aux réfugiés dont les liens familiaux sont antérieurs à leur entrée sur le territoire d'un État membre?

A notre sens, tous les membres de la famille devraient avoir droit aux mêmes dispositions (concernant le regroupement), même si la famille a été « étendue » après l'arrivée dans l'État membre du réfugié, par exemple par la contraction d'un mariage, la naissance d'un nouvel enfant.

Certes ces « nouveaux membres de la famille » ne seront peut-être pas réfugiés eux-mêmes, ou ne seront pas reconnus comme réfugiés à l'issue de la même procédure que pour les premiers, mais en différenciant ainsi le droit d'accès au regroupement familial, on créerait des familles dont une partie serait, de droit, rejoignante et une autre partie non-rejoignante.

En compliquant ainsi la procédure de demande de regroupement familial, cela reviendrait, d'une certaine façon, à refuser aux réfugiés le droit de « refaire » leur vie avec d'autres personnes que celles qui résident dans l'État membre.

En outre, le concept de « famille » est souvent beaucoup plus étendu dans nombre de pays tiers qu'il n'est juridiquement entendu dans les EM (Voir ci-dessous).

¹⁰ Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection

¹¹ Considérant (39)

¹² Eurostat, Données en bref, 5/2011 "Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications in 2010" http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-11-005/EN/KS-QA-11-005-EN.PDF

Question 9§2. Le regroupement familial devrait-il être assuré pour d'autres catégories de membres de la famille qui dépendent des réfugiés, et si oui, dans quelle mesure?

Les considérants de la directive « qualification » (refonte) du 13 décembre 2011 précisent qu'il « est nécessaire d'élargir la notion de «membres de la famille», compte tenu des différentes situations individuelles de dépendance et de l'attention particulière à accorder à l'intérêt supérieur de l'enfant »¹³.

Il est vrai que l'article 2 de ladite directive témoigne d'une vision un peu étroite de ce qu'il est convenu de qualifier comme « membres de la famille » : les « partenaires non mariés » n'y sont inclus que « *si le droit ou la pratique en vigueur dans l'État membre concerné assimile la situation des couples non mariés à celle des couples mariés dans le cadre de son droit sur les ressortissants de pays tiers* » et les descendants du bénéficiaire ou « *tout autre adulte qui en est responsable de par le droit ou la pratique en vigueur dans l'État membre concerné, lorsque l'édit bénéficiaire est mineur et non marié* ».

Mais cette définition des « membres de la famille » est conçue par rapport à l'obtention du statut de réfugié et non sur les conditions de reconstitution d'une famille.

L'AEDH estime que la notion de famille doit s'entendre au sens large et que les réfugiés, tout comme les citoyens de l'UE, doivent pouvoir continuer d'exercer leur devoir de protection à l'égard de personnes qui dépendent d'eux, en premier lieu leurs enfants majeurs, mais aussi leurs descendants ou les enfants dont la garde est partagée.

Cette philosophie est d'ailleurs prévue par cette même directive « qualification », en son article 23 qui précise que « *les États membres veillent à ce que l'unité familiale puisse être maintenue* ». Or, la notion d'unité familiale fait référence aux liens personnels établis entre des personnes et non pas à une forme juridique spécifique.

Rappelons, enfin, que, lors de la première rédaction du projet de directive sur le regroupement familial actuellement en révision, la Commission, elle-même, avait témoigné d'une conception moins étroitement normative de la notion de famille. Depuis, 10 ans se sont écoulés et dans nombre d'EM aussi cette notion a grandement évolué pour tenir compte de parcours et d'histoires personnelles singulières.

Question 9§3. Faut-il continuer à exiger des réfugiés qu'ils prouvent qu'ils remplissent les conditions concernant le logement, l'assurance maladie et les ressources si la demande de regroupement familial n'est pas introduite dans un délai de trois mois suivant l'octroi du statut de réfugié ?

L'AEDH estime qu'une telle exigence ne pourrait être justifiée que si, et seulement si, les États membres d'accueil des réfugiés mettaient en place des programmes spécifiques d'aide aux-dits réfugiés : logement social, allocation d'insertion, formation à l'emploi, etc. Ce qui n'est pas le cas, à quelques rares exceptions près.

Pour l'heure, le statut de réfugié ne confère qu'un « avantage » au migrant qui l'obtient, une certaine sécurité juridique – et encore, s'il est réfugié statutaire et non pas seulement bénéficiaire de la protection subsidiaire. Dans tous les autres domaines, il lui appartient de refaire sa vie, sur des bases souvent très différentes de celles qu'il a connues dans sa vie antérieure. Le temps est donc une variable incontournable pour y parvenir.

¹³ Directive déjà citée - Considérant (19)

Par ailleurs, toutes les études et enquêtes témoignent de ce que la reconstitution de la famille est un facteur d'intégration à la société et à l'économie d'accueil. Freiner les possibilités de regroupement familial par des conditions contraignantes et difficiles à remplir jouerait donc contre l'objectif d'intégration.