

Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe



Document thématique



COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

COMMISSAIRE AUX
DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe

Document thématique publié
par le Commissaire aux droits de l'homme
du Conseil de l'Europe

Conseil de l'Europe

Juin 2017

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|-----------|
| Résumé..... | 3 |
| Recommandations du Commissaire..... | 5 |
| Introduction..... | 9 |
| 1.1. Urgence et importance du regroupement des familles de réfugiés..... | 9 |
| 1.2. Explication des principaux termes utilisés | 11 |
| Le regroupement familial dans les normes internationales et européennes des droits de l’homme | 16 |
| 2.1. Pacte international relatif aux droits civils et politiques..... | 16 |
| 2.2. Convention relative aux droits de l’enfant | 17 |
| 2.3. Droit international des réfugiés relatif au regroupement familial | 18 |
| 2.4. Charte sociale européenne | 19 |
| Le regroupement familial dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme | 20 |
| 3.1. Regroupement familial pour les réfugiés..... | 20 |
| 3.2. L’« intérêt supérieur de l’enfant » dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme | 22 |
| 3.3. Égalité de traitement et regroupement familial | 23 |
| Législation de l’Union européenne sur le regroupement familial | 26 |
| 4.1. Droit primaire de l’Union européenne..... | 26 |
| 4.2. Droit dérivé de l’Union européenne | 27 |
| Tendances restrictives qui affectent le regroupement familial des réfugiés | 31 |
| 5.1. Restrictions concernant les bénéficiaires du regroupement familial | 31 |
| 5.2. Membres de la famille admissibles au regroupement | 35 |
| 5.3. Obstacles juridiques et pratiques au regroupement familial des réfugiés..... | 39 |
| 5.4. Statut des bénéficiaires du regroupement familial | 45 |
| Observations finales..... | 47 |

« Comment puis-je manger et dormir quand je sais que ma fille n'a rien à manger et que la peur d'être enlevée par Daech l'empêche de dormir ? »¹

Un réfugié en attente de regroupement familial en Irlande

Résumé

Le présent document porte sur le regroupement familial des réfugiés comme question de droits de l'homme à traiter d'urgence. Sans regroupement, les réfugiés sont privés de leur droit au respect de la vie familiale. Leurs perspectives d'intégration sont considérablement réduites et ils endurent inutilement, tout comme leurs proches, de grandes souffrances supplémentaires. Le Commissaire aux droits de l'homme appelle tous les États membres du Conseil de l'Europe à remplir leurs obligations au regard des droits de l'homme et à garantir en pratique le respect du droit au regroupement familial des réfugiés et des autres bénéficiaires d'une protection internationale. Pour ce faire, les États devraient revoir leurs législations, leurs politiques et leurs pratiques en la matière. Ce document contient 36 recommandations formulées dans cette optique.

Le chapitre 1 présente l'importance de la question dans une perspective de droits de l'homme et d'intégration des réfugiés, en notant que, pour les réfugiés en particulier, le droit à la vie familiale nécessite normalement un regroupement rapide des familles. Autrement, les membres de la famille risquent de rester exposés à des dangers et les capacités d'intégration des réfugiés sont totalement compromises. Ce chapitre explique également le sens des termes clés que sont « réfugié », « famille » et « regroupement familial ». Le terme « réfugié » est entendu au sens large, afin d'englober les réfugiés auxquels s'applique la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (« réfugiés au sens de la Convention de 1951 »), ainsi que d'autres bénéficiaires d'une protection internationale qui ne peuvent retourner chez eux en raison de conflits ou d'autres menaces graves pour les droits de l'homme (ces personnes sont souvent des « bénéficiaires de la protection subsidiaire » dans l'Union européenne et selon certaines lois nationales). Le terme englobe aussi les demandeurs d'asile, qui sont présumés réfugiés jusqu'à ce que leurs demandes soient traitées. Le concept de « famille » dans ce contexte est nécessairement large, incluant à la fois la « famille immédiate » (conjoint ou partenaire, enfants mineurs et autres enfants à charge) et la « famille élargie », qui comprend d'autres membres de la famille dépendants. Le « regroupement familial » renvoie généralement aux processus par lesquels les réfugiés sont autorisés à faire venir les membres de leur famille dans le pays d'asile.

Le chapitre 2 présente les normes internationales pertinentes en matière de droits de l'homme applicables en Europe, qui figurent dans divers instruments internationaux, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CDE), le droit international des réfugiés et la Charte sociale européenne (CSE). Les dispositions de la CDE, en particulier, établissent une forte légitimité du regroupement familial pour les enfants, les États étant tenus de traiter les demandes « dans un esprit positif, avec humanité et diligence ». Les principes qui sous-tendent ces instruments internationaux sont également favorables à un droit fort au regroupement familial pour les réfugiés.

Le chapitre 3 donne un aperçu des principales décisions rendues par la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour ») sur le sujet. La Cour dispose d'une abondante jurisprudence sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (« la Convention »), dans

¹ The Irish Immigrant Support Centre (Nasc), *The loss of family reunification rights in the International Protection Act 2015* (Nasc, 2016) p. 1, < <http://www.nascireland.org/wp-content/uploads/2016/12/The-Loss-of-Family-Reunification-Rights-in-the-International-Protection-Act.pdf> >, consulté le 31 mars 2017.

laquelle elle s'emploie à trouver un juste équilibre entre les prérogatives des États en matière de contrôle des migrations et le droit au respect de la vie familiale des migrants. Il s'avère que, dans le cas des réfugiés, la reconnaissance du droit au respect de la vie familiale implique un regroupement familial rapide. Le chapitre 3 clarifie aussi la portée du principe d'« intérêt supérieur de l'enfant », tel qu'il est incorporé dans l'analyse de la Cour. En outre, ce chapitre montre que l'article 14 de la Convention (non-discrimination) interdit la discrimination fondée sur la situation et qu'il exige une solide justification des différences de traitement, en matière de regroupement familial, entre les réfugiés au sens de la Convention de 1951, les bénéficiaires de la protection subsidiaire et les bénéficiaires d'une autre protection. Le chapitre conclut que cette justification fait défaut.

Le chapitre 4 présente brièvement les questions majeures liées à la législation de l'Union européenne sur le regroupement familial des réfugiés, afin de rectifier certaines idées fausses qui semblent guider les pratiques restrictives d'États membres de l'UE. Le principal acte normatif de l'UE, la Directive sur le regroupement familial (DRF), oblige les États membres à appliquer aux « réfugiés au sens de la Convention de 1951 » des règles plus favorables qu'aux autres migrants ressortissants de pays tiers. L'application de cette directive aux bénéficiaires de la protection subsidiaire est cependant mise en cause. Le chapitre évalue le cadre juridique et note l'obligation juridique de justifier toute exclusion ou restriction du regroupement familial, également en vertu du droit communautaire. Il est aussi indiqué que l'unité familiale est privilégiée en vertu du Règlement de Dublin ; or, dans la pratique, cet instrument n'est pas efficace pour garantir l'unité familiale et conduit souvent à une séparation familiale prolongée et injustifiée.

Le chapitre 5 porte sur la pratique restrictive de certains États membres du Conseil de l'Europe, qui menacent les droits de l'homme des réfugiés et de leurs enfants. Notamment pour faire face à l'augmentation rapide du nombre de demandeurs d'asile arrivés en Europe en 2015, plusieurs États européens ont restreint les possibilités de regroupement familial. Les restrictions courantes concernent la qualité des personnes pouvant demander le regroupement familial et, surtout, les droits des bénéficiaires de la protection subsidiaire. On observe aussi d'importantes limitations de la notion de « famille » reconnue, qui ne tiennent guère compte de la situation vécue par les réfugiés. Même lorsque les réfugiés bénéficient formellement d'un droit de demander le regroupement familial, il n'est pas rare que l'exercice de ce droit soit entravé par une série d'obstacles de nature juridique et pratique : longues périodes d'attente, délais trop courts, règles strictes concernant les éléments de preuve à apporter, coût prohibitif et situation problématique dans la région d'origine. En outre, le chapitre 5 évoque certaines questions qui se posent sous l'angle des droits de l'homme lorsque le statut juridique des membres de la famille dépend de celui du regroupant.

Les observations finales résument les recommandations adressées par le Commissaire aux États membres du Conseil de l'Europe, en mettant particulièrement l'accent sur celles qui concernent le respect effectif du droit au regroupement familial des réfugiés. Les observations attirent aussi l'attention sur les restrictions qui ont été introduites en réaction immédiate aux arrivées de réfugiés de 2015 et sur l'importance de lever ces restrictions pour assurer l'intégration des réfugiés et la protection effective de leurs familles.

Recommandations du Commissaire

Veiller à ce que les procédures de regroupement familial soient souples, rapides et efficaces pour tous les réfugiés (le terme « réfugiés » étant entendu au sens large)

1. Donner effet à la jurisprudence de la Cour et veiller à ce que toutes les procédures de regroupement familial de réfugiés soient souples, rapides et efficaces, afin d'assurer la protection du droit au respect de la vie familiale.
2. S'employer d'urgence à examiner les politiques nationales pertinentes et à les réviser si elles introduisent une discrimination en faisant la distinction entre les réfugiés au sens de la Convention de 1951, les bénéficiaires de la protection subsidiaire et les bénéficiaires d'autres formes de protection.

Veiller à ce que la définition des membres de la famille admissibles au regroupement soit suffisamment large

3. Accorder le droit au regroupement familial à tous les conjoints, le terme « conjoint » étant entendu au sens large comme englobant les conjoints et les partenaires civils reconnus légalement (y compris les conjoints de même sexe et les partenaires civils de même sexe), mais aussi les personnes fiancées et les personnes qui ont contracté un mariage coutumier (ou un mariage « de fait ») ou qui ont établi un partenariat à long terme (y compris les personnes de même sexe).
4. Supprimer les conditions au regroupement familial qui fixent un âge minimal du conjoint supérieur à 18 ans.

Renforcer la place de l'enfant dans le processus de regroupement familial

5. Veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale dans toutes les décisions relatives au regroupement familial et à ce que les demandes d'enfants réfugiés concernant le regroupement familial soient traitées dans un esprit positif, avec humanité et diligence.
6. Éviter la séparation familiale et permettre aux parents et aux frères et sœurs de rejoindre le regroupant (c'est-à-dire le premier membre de la famille à être arrivé dans le pays d'accueil) lorsque celui-ci est un mineur non accompagné.
7. Veiller à ce que, aux fins de la demande de regroupement familial, un enfant soit considéré comme tel si la demande est déposée avant ses 18 ans. Il ne faudrait pas exiger qu'une procédure engagée par un enfant soit achevée avant que celui-ci atteigne l'âge de 18 ans et il importe de reconnaître les besoins de protection particuliers des jeunes adultes qui ont fui en tant que mineurs non accompagnés.

Établir des limites claires pour les processus de détermination de l'âge

8. Procéder à une détermination de l'âge uniquement en cas de doutes raisonnables sur le fait que la personne soit mineure. Si la minorité de l'intéressé reste incertaine, celui-ci devrait avoir le bénéfice du doute. Les décisions liées à l'évaluation devraient pouvoir faire l'objet de recours administratifs ou judiciaires.
9. Les déterminations de l'âge basées uniquement sur des critères médicaux se sont révélées douteuses d'un point de vue éthique et inappropriées pour déterminer l'âge réel d'une personne. La démarche devrait se fonder sur une évaluation

multidisciplinaire réalisée par une autorité indépendante, durant une certaine période, au lieu de reposer uniquement sur un avis médical.

10. Lorsqu'une évaluation multidisciplinaire a une composante médicale, il ne faudrait réaliser les examens qu'avec l'accord de l'enfant ou de son tuteur. Ces examens ne devraient pas être intrusifs ou contraires aux règles d'éthique médicale et à d'autres normes éthiques pertinentes. La marge d'erreur des examens médicaux et autres devrait être clairement indiquée et prise en compte.

Veiller à ce que le regroupement familial soit accordé aux membres de la famille élargie, au moins lorsqu'ils dépendent du regroupant réfugié

11. Faire en sorte que les membres de la famille élargie soient également admissibles au regroupement familial lorsqu'ils dépendent du regroupant.
12. Veiller à ce que la notion de dépendance permette une évaluation souple des liens émotionnels, sociaux et financiers et d'autres liens et soutiens entre réfugiés et membres de la famille. Si ces liens ont été perturbés en raison de facteurs liés à la fuite du pays, cela ne devrait pas être interprété comme le signe que la dépendance a cessé.
13. Les critères utilisés pour évaluer la dépendance devraient cadrer avec la notion juridique développée dans la jurisprudence de la Cour et dans d'autres textes juridiques. Il faudrait expliquer ces critères dans des lignes directrices ou dans des instruments juridiques clairs et publics pour permettre aux réfugiés d'adapter leurs demandes en conséquence.

Éviter de faire la distinction entre les familles formées avant la fuite et après

14. Respecter le devoir de non-discrimination en évitant de faire des différences entre les membres de la famille, notamment entre les membres de la famille formée avant la fuite et après. Les réfugiés doivent pouvoir faire valoir les liens familiaux établis au cours de l'exil ou de la fuite. En cas d'ingérence dans les liens familiaux tissés par les réfugiés après la fuite, il faut démontrer que cette ingérence est nécessaire dans une société démocratique et proportionnée au but poursuivi.

Veiller à ce que les processus de regroupement familial ne soient pas indûment retardés

15. Les délais d'attente pour le regroupement familial des réfugiés ne devraient pas entraver l'exercice du droit à la vie familiale. Les délais de plus d'un an sont inappropriés pour les réfugiés comme pour les membres de leur famille.
16. Les délais d'attente doivent être justifiés dans chaque cas et conformes à la loi, poursuivre un but légitime et être nécessaires et proportionnés, compte tenu de la situation.

Laisser suffisamment de temps aux réfugiés pour demander le regroupement familial

17. Supprimer les délais courts pour les demandes de regroupement familial, à moins qu'ils ne soient adaptés pour permettre aux réfugiés de déposer une première demande provisoire dans le pays d'asile, avec communication ultérieure de pièces justificatives et de renseignements détaillés.

Prendre des mesures pour tenir compte des problèmes particuliers (d'ordre pratique) que les réfugiés et leurs familles rencontrent dans les procédures de regroupement

18. Examiner simultanément les demandes d'asile et les questions de regroupement familial, en particulier pour les demandeurs d'asile ayant manifestement de fortes demandes de protection.
19. Les réfugiés peuvent être confrontés à des problèmes particuliers dans la collecte de pièces justificatives à l'appui de leur demande de regroupement familial. En conséquence, lors de l'évaluation des relations familiales, les États devraient envisager plusieurs types de preuves permettant de démontrer l'existence de liens familiaux, qui ne se limitent pas aux preuves documentaires. Des approches souples devraient être adaptées aux situations particulières des différentes populations de réfugiés.
20. Élaborer des lignes directrices pour préciser quels types d'autres éléments justificatifs peuvent être présentés pour prouver les liens familiaux, si les documents officiels ne sont pas acceptables ou disponibles.
21. Veiller à ce que les exigences en matière de pièces justificatives imposées aux réfugiés ne les exposent pas à des risques supplémentaires émanant de leur pays d'origine ou ne mettent pas en danger les membres de leur famille. Dans la mesure du possible, adapter les procédures pour que les réfugiés et les membres de leur famille ne soient pas tenus de contacter les autorités du pays d'origine.
22. Faire en sorte que des documents de voyage de remplacement soient fournis lorsque les documents de voyage nationaux ne sont pas acceptés ou disponibles ; ces documents de remplacement peuvent être, par exemple, des titres de voyage au sens de la Convention de 1954² ou des documents d'urgence du Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Délivrer des laissez-passer aux membres de la famille qui n'ont pas la possibilité d'obtenir des documents de voyage nationaux.
23. Éviter de subordonner le regroupement à de lourdes conditions d'intégration, telles que la réussite de tests d'intégration excessivement difficiles dans le pays d'origine.

Éviter l'utilisation systématique des tests ADN et d'autres mesures biométriques

24. Éviter l'utilisation systématique des tests ADN et d'autres mesures biométriques pour établir l'existence de liens familiaux. Mettre en place des normes pour établir des limites et des garanties pertinentes à cet égard.
25. Avoir recours aux tests ADN pour vérifier l'existence de liens familiaux uniquement lorsque des doutes sérieux persistent après l'examen de tous les autres types d'éléments de preuve ou lorsqu'il y a de fortes présomptions d'intention frauduleuse et que les tests ADN sont considérés comme le seul moyen fiable de prouver l'existence ou l'inexistence de fraude.
26. Réglementer le coût maximal des tests ADN pour le regroupement familial et prévoir la prise en charge de ces coûts par l'État, en particulier lorsque le lien familial est confirmé par la suite.

² Un titre de voyage délivré à un apatride par un Etat signataire de la Convention des Nations Unies relative au statut des apatrides, adoptée le 28 septembre 1954.

Assurer un accès effectif aux lieux où des procédures de regroupement familial peuvent être engagées

27. Permettre la présentation des demandes de regroupement familial dans le pays d'asile pour éviter aux familles des déplacements dangereux et coûteux jusqu'à l'ambassade.
28. Si les États exigent que les membres de la famille se présentent dans une ambassade ou un consulat pour déposer leurs demandes, il faudrait tout mettre en œuvre pour que ces lieux soient accessibles en pratique.
29. Procéder à un examen approfondi des procédures concernant les ambassades et élaborer un ensemble clair de protocoles pour faciliter le regroupement familial, ce qui suppose notamment de prévoir la possibilité de déposer des demandes et de prendre rendez-vous sur internet.
30. Pour les États membres de l'UE : si l'État de résidence du regroupant n'a pas d'ambassade dans le pays d'asile de sa famille, faire usage du système de l'UE qui permet à un autre État membre de s'occuper de la délivrance de visas.

Réduire les obstacles pratiques au regroupement familial

31. Mettre à disposition des informations sur les règles, les procédures et les documents nécessaires pour le regroupement familial, dans plusieurs langues pertinentes, sur internet et par l'intermédiaire des différents acteurs qui aident les réfugiés dans les régions d'origine.
32. Réduire ou supprimer les frais administratifs et de visa pour les réfugiés (le terme « réfugiés » étant entendu au sens large), lorsque ces coûts risquent d'empêcher le regroupement familial.
33. Établir des mécanismes d'aide financière pour le regroupement familial des réfugiés qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour couvrir les coûts.

Veiller à ce que les permis de séjour des membres de la famille permettent une protection et une autonomie juridiques

34. Accorder aux conjoints et aux membres de la famille qui arrivent sur la base du regroupement familial un statut juridique qui leur permette de bénéficier d'une protection et d'une indépendance juridiques qui soient pleines et entières. En particulier, accorder des permis de séjour autonomes aux conjoints, conformément aux bonnes pratiques et aux mesures juridiques de lutte contre la violence faite aux femmes et aux enfants.

Pour les États liés par le Règlement de Dublin : utiliser pleinement et avec souplesse les critères d'unité familiale

35. Garantir une interprétation large et une application efficace des critères de Dublin en matière d'unité familiale.
36. Si les dispositions de Dublin relatives à l'unité familiale sont inefficaces, reconnaître les obligations positives découlant de l'article 8 de la Convention et agir sur la base de ces obligations pour rassembler les membres de la famille.

Chapitre 1

Introduction

1.1. Urgence et importance du regroupement des familles de réfugiés

Actuellement, les États membres du Conseil de l'Europe accueillent un grand nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés arrivés ces trois dernières années. Beaucoup de ces personnes ont fui des conflits qui finiront par cesser, mais n'ont pas d'autre choix pour l'instant que de s'installer dans les pays européens. En 2015, l'afflux de demandeurs d'asile en Europe a amené à se concentrer – ce qui est bien compréhensible – sur leur accueil immédiat et sur le traitement de leurs demandes d'asile. Dans ce contexte, le défi à plus long terme de promouvoir une intégration réussie dans de nouvelles sociétés d'accueil a souvent été ignoré ou relégué au second plan.

L'intégration des migrants et des réfugiés est un défi stratégique complexe qui a une incidence sur bon nombre de droits de l'homme, y compris le droit à l'égalité et à la non-discrimination et l'accès aux droits socioéconomiques, en particulier à l'emploi, à l'éducation, aux soins de santé et au logement. Le présent document s'inscrit dans le prolongement concret des appels lancés par le Commissaire aux États européens pour qu'ils prennent des mesures déterminantes en matière d'intégration ; ces appels figurent dans le document thématique intitulé « Intégration des migrants : il est temps que l'Europe prenne ses responsabilités », publié en 2016. Dans ce contexte, le regroupement familial comme question de droits de l'homme à traiter d'urgence joue un rôle stabilisateur essentiel, comme le Commissaire l'a indiqué :

« En effet, comment peut-on s'intégrer pleinement dans son nouveau pays d'accueil si l'on ignore si son époux/épouse et ses enfants sont en sécurité ? Le premier membre d'une famille à s'être installé dans le pays d'accueil aidera et guidera dans le processus d'intégration les membres de sa famille qui arriveront par la suite, ce qui facilite l'action de l'État »³.

Dans son article du Carnet des droits de l'homme intitulé « Des lois restrictives empêchent le regroupement familial » (2011), le Commissaire concluait que

« les migrants et les réfugiés résidant légalement dans un État devraient pouvoir faire venir leur famille dès que possible, sans avoir à se soumettre à des procédures laborieuses. Priver un individu du droit de vivre avec les siens ne fait que rendre sa vie plus pénible – et son intégration encore plus difficile »⁴.

Dans sa Recommandation 1686 (2004) sur la mobilité humaine et le droit au regroupement familial, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a reconnu la nécessité d'adapter les règles du regroupement familial à la situation particulière des réfugiés. Elle a recommandé d'imposer aux demandeurs des conditions moins strictes en matière de garanties financières, d'assurance maladie et de logement et, en particulier, d'éviter toute discrimination,

³ Commissaire aux droits de l'homme, 3^e rapport d'activité trimestriel (17 novembre 2015), p. 23.

⁴ Commissaire aux droits de l'homme, Carnet des droits de l'homme « Restrictive laws prevent families from reuniting » (2 février 2011) http://www.coe.int/en/web/commissioner/blog-2011/-/asset_publisher/xZ32OPEoxOkq/content/restrictive-laws-prevent-families-from-reuniting-1?_101_INSTANCE_xZ32OPEoxOkq_languageId=fr_FR www.coe.int/en/web/commissioner/blog-2011/-/asset_publisher/xZ32OPEoxOkq/content/restrictive-laws-prevent-families-from-reuniting-1?_101_INSTANCE_xZ32OPEoxOkq_languageId=fr_FR, consulté le 29 novembre 2016.

notamment à l'égard des femmes migrantes et réfugiées, qui pourrait découler de l'imposition de telles mesures.

Pour les réfugiés en particulier, le regroupement familial est un facteur d'intégration déterminant⁵. L'article 34 de la Convention relative au statut des réfugiés oblige les États à faciliter l'intégration des réfugiés. Au fil des ans, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a affirmé à plusieurs reprises que la possibilité de retrouver sa famille revêt une importance cruciale pour le processus d'intégration et que les membres de la famille peuvent renforcer le système de soutien social des réfugiés et, ce faisant, promouvoir l'intégration⁶. Il est largement établi que le fait de retrouver les siens est une priorité essentielle pour les réfugiés à leur arrivée dans un pays d'accueil⁷. Les réalités de la fuite de réfugiés vers l'Europe sont telles que seule une infime proportion de réfugiés est en mesure de bénéficier de mécanismes juridiques sûrs pour obtenir l'asile. Conscients des obstacles à surmonter, les réfugiés en quête d'asile entreprennent généralement des voyages périlleux, par des voies irrégulières⁸.

Il est rare que les familles voyagent ensemble pour demander l'asile, car les conflits ont plutôt tendance à séparer les familles. L'urgence du regroupement familial réside aussi dans le fait que les migrants laissent derrière eux des proches qui se trouvent souvent en grand danger – surtout s'ils restent dans des zones de conflit, ou vivent de manière précaire dans des pays de la région en conflit où la protection est souvent largement inférieure aux normes juridiques internationales. Dans ce contexte, la rapidité du regroupement familial n'est pas qu'une question de bonne politique, dans la mesure où ce regroupement est assimilable à une évacuation humanitaire. Le Commissaire a souligné que, pour les réfugiés, « imposer de longs délais d'attente au bénéficiaire d'une protection internationale qui souhaite jouir de son droit au regroupement familial, c'est aussi priver d'une protection effective les membres de sa famille qui se trouvent dans un camp ou dans une zone de conflit »⁹.

Étant donné qu'il existe souvent peu de voies légales sûres pour demander l'asile en Europe, il n'est pas rare qu'un parent parte seul, laissant sa famille derrière lui dans l'espoir que, plus tard, elle sera autorisée à le rejoindre. Par exemple, on estime que chaque réfugié syrien peut demander le regroupement de 0,9 à 1,2 membre de sa famille en Allemagne¹⁰ et de 1,2 aux Pays-Bas¹¹. Cela contraste fortement avec les messages véhiculés par les médias, selon lesquels chaque réfugié serait rejoint par trois ou quatre membres de sa famille¹².

Les effets négatifs du report du regroupement familial pour les regroupants (premiers membres de la famille arrivant dans l'État d'accueil) et les familles sont généralement

⁵ Voir, par exemple, HCR, *Note on the integration of refugees in the European Union* (HCR, 2007) <http://www.unhcr.org/463b462c4.pdf>

⁶ Ibid, paragraphe 35.

⁷ ECRE (European Council on Refugees and Exiles) et Bureau de liaison de la Croix-Rouge auprès des institutions européennes (ci-après « ECRE/Croix-Rouge »), *Disrupted flight, the realities of separated refugee families in the EU* (ECRE, 2014) ; et ECRE, *Information note on family reunification for beneficiaries of international protection in Europe* (ECRE, 2016).

⁸ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox* (2015).

⁹ Voir document thématique du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Intégration des migrants : il est temps que l'Europe prenne ses responsabilités*, (2016), p. 16.

¹⁰ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), *Familiennachzug von syrischen Geflüchteten* (BAMF, 2016) <<http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2016/20160608-familiennachzug-syrischer-gefluechteter.html>> consulté le 29 novembre 2016.

¹¹ Volkskrant, 7 octobre 2016. <http://www.volkskrant.nl/politiek/syriers-brengen-meer-familie-naar-nederland-dan-afghanen-en-eritreers~a4390831/>, consulté le 31 mars 2017.

¹² Mediendienst Integration, Themen-Alert, 24 juin 2016.

reconnus¹³. La séparation familiale est une cause importante d'anxiété, qui a un impact psychologique souvent invalidant. De plus, il est suggéré que, plus la période de séparation est longue, plus les résultats sont médiocres lorsque la famille est réunie et plus elle a de mal à retrouver son équilibre¹⁴. Le Commissaire a insisté sur le fait que, pour les familles qui veulent se retrouver mais ne le peuvent pas, la séparation provoque un stress intense, un isolement social et des difficultés économiques, qui empêchent de mener une vie normale¹⁵. Les rapports de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) soulignent que le fait de restreindre le regroupement familial conduit les personnes à émigrer par des voies irrégulières et à s'exposer à d'autres violations des droits de l'homme¹⁶.

Ces impacts négatifs sont d'autant plus évidents dans le cas des réfugiés, qui vivent dans l'angoisse permanente de savoir les proches qu'ils ont laissés derrière eux dans une situation de danger¹⁷.

La séparation des membres de la famille pendant la fuite peut avoir des conséquences dévastatrices sur le bien-être des personnes et sur leur capacité à se remettre d'expériences traumatisantes de persécution et de guerre, et inhiber leur aptitude à apprendre une nouvelle langue, à chercher un emploi et à s'adapter à leur pays d'asile¹⁸.

Dans deux arrêts rendus en 2014, dans les affaires *Mugenzi c. France* et *Tanda-Muzinga c. France*, qui concernent l'article 8 de la CEDH et le processus de regroupement familial de réfugiés, la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour ») a souligné 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 normale¹⁹. Par ailleurs, la Cour a souligné utilement qu'en particulier dans les cas de regroupement familial de réfugiés, les procédures doivent être souples, rapides et effectives.

1.2. Explication des principaux termes utilisés

1.2.1. Réfugiés, bénéficiaires de la protection subsidiaire et demandeurs d'asile

Le présent document thématique porte sur le regroupement familial des réfugiés. Le terme « réfugié » peut être entendu au sens strict ou au sens large. Au sens strict, il fait référence

¹³ A. Leerkes et I. Kulu Glasgow, *Internationale gezinsvorming begrensd* (WODC/INDIAC, 2009) pages 139 à 148 sur les conséquences non souhaitées des mesures restrictives ; CM Aybek, « Time matters: temporal aspects of transnational intimate relationships and marriage migration processes from Turkey to Germany » (2014) *Journal of Family Issues*, Vol. 36, No. 11, pp. 1529-1547.

¹⁴ R. Marsden et C. Harris, *We started life again: integration experiences of refugee families reuniting in Glasgow* (Croix-Rouge britannique/Scottish Refugee Council 2015), p. 40, avec référence à RASNZ, *Refugees family reunification, mental health and resettlement outcomes in Aotearoa New Zealand* (RASNZ 2012).

¹⁵ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (2016), op. cit.

¹⁶ FRA, « Les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière dans l'Union européenne – Rapport comparatif » (2011).

¹⁷ ECRE/Croix-Rouge (2014), op. cit. ; J. White et L. Hendry, *Family reunion for refugees in the UK, Understanding support need* (Croix-Rouge britannique, 2011) ; HCR, *A new beginning: refugee integration in Europe* (HCR, septembre 2013) <<http://www.refworld.org/docid/522980604.html>> consulté le 27 novembre 2016.

¹⁸ HCR (2016), *Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens legislation L87: Lov om ændring af udlændingeloven*, www.refworld.org/docid/5694ed3a4.html, consulté le 23 mai 2017.

¹⁹ *Mugenzi c. France*, requête n° 52701/09 (10 juillet 2014), paragraphe 54 ; et *Tanda-Muzinga c. France*, requête n° 2260/10 (10 juillet 2014), paragraphe 75.

aux « réfugiés au sens de la Convention de 1951 » (Convention de 1951 relative au statut des réfugiés), selon la terminologie utilisée dans le présent document. Dans le droit de l'Union européenne, les réfugiés au sens de la Convention de 1951 (sous réserve qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Union européenne) sont simplement appelés « réfugiés »²⁰. Dans le droit comme dans la pratique au niveau international, le statut de réfugié est déclaratoire, ce qui signifie que les « réfugiés » sont considérés comme tels dès lors qu'ils remplissent les critères énoncés dans la définition²¹. De fait, en vertu du droit international, les demandeurs d'asile sont présumés réfugiés et ont le droit provisoire de rester sur le territoire jusqu'à ce que leur statut soit déterminé.

Les États ont le devoir plus large de protéger contre le retour d'autres personnes que les seuls réfugiés au sens de la Convention de 1951. L'article 3 de la CEDH interdit le retour de personnes qui risquent de subir la torture ou des traitements inhumains ou dégradants, même si elles ne remplissent pas les conditions énoncées dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés²². La catégorie des bénéficiaires de la protection subsidiaire est reconnue dans le droit de l'Union européenne comme dans celui de nombreux États. Une personne bénéficiaire de la protection subsidiaire selon la législation européenne ne peut être renvoyée dans son pays si elle risque de subir une « atteinte grave », notamment la peine de mort ou l'exécution, la torture ou des traitements inhumains ou dégradants, et des menaces individuelles en raison d'une violence aveugle en cas de conflit²³.

Il est fréquent que les États considèrent les personnes qui fuient la guerre comme étant admissibles au bénéfice de la protection subsidiaire plutôt qu'au statut de réfugié. Or, ces personnes sont souvent des réfugiés au sens de la Convention de 1951, car elles ont une crainte fondée de persécution pour l'un des motifs énoncés dans la Convention des réfugiés, tels que la religion ou l'opinion politique. Dans ce contexte, par exemple, le HCR considère que

la plupart des Syriens en quête de protection internationale sont susceptibles de satisfaire aux exigences de la définition du réfugié énoncées à l'article 1A (2) de la Convention des réfugiés de 1951, car ils ont une crainte fondée de persécution liée à l'un des motifs de la Convention. Pour de nombreux civils qui ont fui la Syrie, l'existence d'un motif énoncé dans la Convention des réfugiés réside dans l'association directe ou indirecte, réelle ou perçue, avec l'une des parties au conflit²⁴.

²⁰ Convention relative au statut des réfugiés (adoptée le 28 juillet 1951), 189 RTNU 137, article 1A. Aux fins de la Convention, le terme « réfugié » s'applique à toute personne qui « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ».

²¹ HCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés* (HCR, 2011), paragraphe 28. « Une personne est un réfugié, au sens de la Convention de 1951, dès qu'elle satisfait aux critères énoncés dans la définition. Cette situation est nécessairement réalisée avant que le statut de réfugié ne soit formellement reconnu à l'intéressé. Par conséquent, la détermination du statut de réfugié n'a pas pour effet de conférer la qualité de réfugié ; elle constate l'existence de cette qualité. Une personne ne devient pas réfugié parce qu'elle est reconnue comme telle, mais elle est reconnue comme telle parce qu'elle est réfugié ».

²² *Chahal c. Royaume-Uni* (1997), 23 EHRR 413.

²³ 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 (refonte) (Directive « Qualification » ou DQ) (2011) JO L337/9, article 51.

²⁴ HCR, *International protection considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab*

Les lignes directrices publiées récemment par le HCR sur les personnes qui fuient un conflit corroborent cette interprétation de la définition énoncée dans la Convention²⁵.

Officiellement, les catégories juridiques sont mutuellement exclusives : par définition, un bénéficiaire de la protection subsidiaire n'est pas un réfugié au sens de la Convention de 1951. Dans la pratique, le fait qu'un demandeur se voit accorder l'un ou l'autre statut dépend de divers facteurs institutionnels et politiques. On observe à travers l'Europe plusieurs cas de figure concernant le taux de reconnaissance de personnes ayant la même nationalité. Par exemple, en 2015, alors que la plupart des ressortissants syriens bénéficiant d'une protection en Allemagne, en Grèce, au Royaume-Uni, en Norvège et en Belgique ont été reconnus comme réfugiés au sens de la Convention de 1951, ils se voient généralement accorder une protection subsidiaire en Suède, à Chypre, en Espagne, à Malte et en Hongrie²⁶. Cette situation n'est pas nouvelle : des études à grande échelle montrent que l'interprétation et l'application de la définition de « réfugié » et de « protection subsidiaire » varient considérablement en Europe²⁷. Si le droit positif fait nettement la distinction entre les catégories, on observe cependant des variations considérables de la probabilité de reconnaissance dans l'une ou l'autre catégorie. Par ailleurs, les bénéficiaires de protection subsidiaire qui introduisent un recours pour faire valoir leur droit à la reconnaissance en tant que réfugié au sens de la Convention de 1951 obtiennent souvent gain de cause. Par conséquent, la reconnaissance en tant que réfugié au sens de la Convention de 1951 dépend souvent aussi des ressources dont les personnes concernées disposent pour présenter un recours.

Les pratiques institutionnelles étant très diverses, des personnes qui se trouvent dans une situation similaire peuvent être reconnues comme réfugiés au sens de la Convention de 1951 ou comme bénéficiaires de la protection subsidiaire (ou encore bénéficiaires d'un statut national résiduel) selon la période et le lieu où elles demandent l'asile et selon leur volonté de contester l'octroi de la protection subsidiaire ou les ressources dont elles disposent pour ce faire. Une pratique de longue date consiste à accorder aux demandeurs d'asile un statut ne relevant pas de la Convention de 1951, surtout pour éviter l'attribution des droits attachés au statut de réfugié au sens de la Convention. Cette pratique est appliquée notamment en Allemagne, où l'octroi de la protection subsidiaire a sensiblement augmenté, tandis que les droits au regroupement familial attachés à ce statut ont été réduits. Vu ces pratiques institutionnelles, il convient de rappeler que, en vertu du droit des droits de l'homme, tous les bénéficiaires d'une protection internationale devraient être considérés comme étant dans une situation similaire et ayant généralement droit à un traitement égal.

Dans le présent document, le terme « demandeur d'asile » désigne les personnes qui demandent une protection internationale, tandis que le terme « réfugié » est utilisé au sens

Republic, Update III (HCR, octobre 2014), paragraphe 26, www.refworld.org/docid/544e446d4.html, consulté le 21 mars 2016.

²⁴ HCR, *Principes directeurs sur la protection internationale No. 12 : Demandes de statut de réfugié liées aux situations de conflit armé et de violence relevant de l'Article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés et des définitions régionales du statut de réfugié* (HCR, 2 décembre 2016), HCR/GIP/16/12, www.refworld.org/docid/583595ff4.html, consulté le 5 décembre 2016.

²⁶ D'après les statistiques 2015, voir EASO, *Quarterly Asylum Report: Quarter 3* (EASO, 2015) www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Quarterly-Asylum-Report-2015-Q3.pdf, consulté le 31 mars 2017. Il est à noter que le modèle de reconnaissance allemand a changé début 2016, voir paragraphe 5.1.1. ci-après.

²⁷ Voir ECRE, *Five Years on: Europe is still ignoring its responsibilities towards Iraqi refugees* (2008) AD1/03/2008/ext/ADC. Les taux concernent les décisions rendues en première instance. Voir également M. Sperl, « Fortress Europe and the Iraqi « intruders »: Iraqi asylum-seekers and the EU, 2003-2007 » (2007), HCR Working Paper n° 144, 6.

large et englobe tous les bénéficiaires d'une protection internationale. Lorsque le contexte nécessite une différenciation, les termes « réfugiés au sens de la Convention de 1951 », « bénéficiaires de la protection subsidiaire » et « bénéficiaires d'une autre protection » sont utilisés pour distinguer les différents types de réfugiés. Dans le droit de l'Union européenne, les « réfugiés au sens de la Convention de 1951 » et les « bénéficiaires de la protection subsidiaire » sont tous « bénéficiaires d'une protection internationale ». Il convient également de noter que certains systèmes juridiques nationaux utilisent une autre terminologie pour ces différentes catégories. Au besoin, la terminologie est expliquée dans la description de la législation et de la pratique nationales.

1.2.2. Membres de la famille

La protection de la famille dans le droit des droits de l'homme tend à adopter une conception large de la « famille », fondée sur le principe de non-discrimination²⁸. La Cour souligne que la vie familiale repose sur des liens concrets, pas seulement sur des liens juridiques formels. Il est bien établi que la « vie familiale » au sens de l'article 8 de la CEDH existe dans le cas des relations de couples mariés et de partenaires non mariés (stables)²⁹. La Cour reconnaît depuis longtemps que les mariages informels et religieux relèvent également de l'article 8 de la CEDH³⁰. Elle a reconnu plus récemment que les couples de même sexe entretenant une relation stable ont aussi une vie familiale, même s'ils ne vivent pas sous le même toit³¹. En ce qui concerne les parents et leurs enfants, les liens familiaux sont créés au moment de la naissance d'un enfant et cessent d'exister uniquement dans des « circonstances exceptionnelles »³². En ce qui concerne les liens entre les membres de la famille élargie, notamment entre les parents et les enfants adultes, la Cour admet que ces liens relèvent de la notion de « vie familiale » à condition qu'il existe des facteurs supplémentaires de dépendance, autres que les liens émotionnels habituels³³. En revanche, les lois nationales en matière d'immigration et d'asile adoptent souvent une approche indûment restrictive pour définir les membres de la famille, excluant les enfants adultes ou les membres de la famille qui ne sont pas des conjoints.

Pour clarifier l'analyse, le présent document thématique emploie le terme « famille immédiate » et « famille élargie ». La « famille immédiate » comprend le conjoint ou partenaire de vie, les enfants mineurs et les autres enfants à charge. La « famille élargie » englobe d'autres membres de la famille, en particulier (mais pas seulement) les personnes à charge. Selon le HCR, une définition large d'une cellule familiale – ce que l'on peut qualifier de famille élargie – est nécessaire pour tenir compte des particularités de toute situation de réfugié³⁴. Comme nous le verrons par la suite, il existe des tensions considérables entre les

²⁸ C. Costello, *The human rights of migrants and refugees in European law* (OUP 2015) chapitre 4 ; Stalford H., « Concepts of family under EU law: Lessons from the ECHR » (2002) *International Journal of Law*, Volume 16, Issue 3, pp. 410-434.

²⁹ *Al-Nashif c. Bulgarie*, requête n° 50963/99 (20 juin 2002) paragraphe 112, avec d'autres renvois.

³⁰ *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, requête n° 9214/80, n° 9473/81 et n° 9474/81 (28 mai 1985), paragraphe 63.

³¹ *Pajić c. Croatie*, requête n° 68453/13 (23 février 2016), paragraphe 64, citant *P.B. et J.S. c. Autriche*, requête n° 18984/02 (22 juillet 2010), paragraphes 27 à 30 ; *Schalk et Kopf c. Autriche*, requête n° 30141/04 (22 novembre 2010) paragraphes 91 à 94. Voir également *Taddeuci c. Italie*, requête n° 51362/09 (30 juin 2016), paragraphes 94 à 98.

³² *Gül c. Suisse*, requête n° 23218/94 (19 février 1996), paragraphe 32 avec références supplémentaires. Sur la définition de la vie familiale donnée par la Cour européenne des droits de l'homme, voir B. Rainey, E. Wicks et C. Ovey, *The European Convention on Human Rights* (OUP, 2014), pages 335 à 338.

³³ *Senchishak c. Finlande*, requête n° 5049/12 (18 novembre 2014), paragraphe 55 avec références supplémentaires.

³⁴ HCR, *Protecting the Family: Challenges in Implementing Policy in the Resettlement Context* (HCR, juin 2001), <http://www.refworld.org/docid/4ae9aca12.html>, consulté le 26 novembre 2016.

définitions formelles étroites édictées au niveau national, surtout lorsqu'elles sont assorties de l'obligation de produire des pièces justificatives des liens familiaux et du parcours des réfugiés. Il n'est pas rare que, dans la pratique, sous l'effet de ces éléments combinés, les droits des réfugiés en matière de regroupement familial soient vidés de leur substance.

Concernant les réfugiés, on observe une nette tendance politique à appliquer une conception étroite du regroupement familial et à limiter la notion de cellule familiale à la famille formée avant le départ du pays d'origine. La notion est alors définie au sens strict du terme et correspond, par exemple, à la famille fondée sur un mariage contracté dans le pays d'origine du réfugié. Ces définitions ne tiennent pas compte de ce que vivent réellement les réfugiés. Beaucoup d'entre eux passent des périodes prolongées en exil et en fuite et forment une famille au cours de leur transit ou lorsqu'ils vivent de manière précaire dans leurs régions d'origine avant leur arrivée en Europe. Si la loi exige que les familles soient formées spécifiquement dans le pays d'origine, il arrive que ces familles préexistantes ne relèvent pas des dispositions nationales sur le regroupement familial. Dans certaines situations, la distinction entre les familles formées avant ou après le départ du pays d'origine va à l'encontre de l'article 14 de la CEDH³⁵ et, vraisemblablement, d'autres garanties d'égalité, y compris en vertu du droit de l'Union européenne.

1.2.3 Regroupement familial et termes associés

Le regroupement familial fait référence à une gamme de processus juridiques³⁶. Au sens strict du regroupement familial utilisé tout au long de ce document, il s'agit de reconstituer dans l'État d'accueil une famille qui existait ailleurs auparavant. Dans certains pays, les procédures de regroupement des réfugiés et de leurs familles peuvent prendre diverses formes. Par exemple, en Espagne, il existe à la fois une procédure pour étendre le statut de réfugié et un processus formel appelé « regroupement familial ». Les migrations liées à la « constitution d'une famille » font référence à la migration visant à former une nouvelle cellule familiale. Il peut également être question de « rétention familiale », c'est-à-dire de protection des membres d'une cellule familiale existante contre l'expulsion, et de « régularisation familiale », pour permettre aux membres de la famille d'obtenir un statut régulier lorsqu'ils arrivent dans le pays de résidence du regroupant. Il convient cependant de noter que le présent document thématique se concentre principalement sur le regroupement familial.

³⁵ *Hode et Abdi c. Royaume-Uni*, requête n° 22341/09 (6 novembre 2012). Voir discussion ci-après.

³⁶ Nous utilisons ici la terminologie de T. Strik, B. De Hart et E. Nissen, *Family Reunification Requirements: A Barrier or a Facilitator to Integration? A Comparative Study* (Oisterwijk : Wolf Legal publishers HW 2013).

Chapitre 2

Le regroupement familial dans les normes internationales et européennes des droits de l'homme

2.1. Pacte international relatif aux droits civils et politiques

La Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH, article 16, alinéa 3) prévoit que la famille est l'élément naturel et fondamental de la société et qu'elle a droit à la protection de la société et de l'État. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), qui est contraignant pour tous les États membres du Conseil de l'Europe, protège la vie familiale au titre de ses articles 17 et 23. L'article 17 du PIDCP dispose que « Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa [...] famille », et le deuxième paragraphe de préciser que « Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes ». L'article 23 du PIDCP dispose également que la famille « est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'État »³⁷.

Le Comité des droits de l'homme (CDH) a rappelé que

le terme « famille » aux fins du Pacte doit être entendu au sens large pour inclure toutes les personnes qui composent une famille dans la société concernée. L'absence de liens officiels du mariage, en particulier dans les sociétés où les mariages coutumiers ou *de facto* sont reconnus, ne compromet pas forcément le droit à la protection de la famille. De même, la séparation géographique, l'infidélité ou l'absence de relations conjugales ne remettent pas automatiquement en cause le droit à la protection de la vie familiale. Il faut néanmoins qu'il y ait un lien familial à protéger³⁸.

Dans son Observation générale n° 15 sur la situation des étrangers, le CDH reconnaît que les États peuvent contrôler l'entrée des étrangers sur leur territoire, mais note que « dans certaines situations, un étranger peut bénéficier de la protection du Pacte même en ce qui concerne l'entrée ou le séjour : tel est le cas si des considérations relatives [...] au respect de la vie familiale entrent en jeu »³⁹. Le CDH a examiné certaines plaintes individuelles concernant le regroupement familial⁴⁰ et exigé que les immixtions dans la vie familiale soient prévues par la loi, soient conformes aux dispositions, aux buts et aux objectifs du Pacte, et soient raisonnables eu égard aux circonstances particulières⁴¹. Le CDH interprète la condition de caractère raisonnable comme impliquant que toute ingérence doit être proportionnée au but

³⁷ Sur les articles 17 et 23 du PIDCP, voir S. Joseph et M. Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary* (OUP Oxford 2013).

³⁸ *Benjamin Ngambi et Nébol c. France*, communication n° 1179/2003, CCPR/C/81/D/1179/2003 (2004), paragraphe 6.4.

³⁹ CDH, Observation générale n° 15/27 du 22 juillet 1986 (Situation des étrangers), paragraphe 5.

⁴⁰ Voir, par exemple, *Hendrick Winata et So Lan Li c. Australie*, n° 30/2000, CCPR/C/72/D/930/2000 (2001), *Francesco Madafferi c. Australie*, n° 1011/2001, CCPR/C/81/D/1011/2001 (2004), et *Mohamed El-Hichou c. Danemark*, n° 1554/2007, CCPR/C/99/D/1554/2007 (2010).

⁴¹ *Patricia Angela Gonzales c. République du Guyana*, n° 1246/2004, CCPR/C/98/D/1246/2004 (2010), paragraphe 14.3. Voir également CDH, Observation générale n° 16/32 du 23 mars 1988 (article 17 du PIDCP), paragraphes 3 et 4.

recherché et être nécessaire dans les circonstances de l'espèce⁴². Le CDH accorde une importance significative aux considérations relatives à l'intérêt supérieur de l'enfant (article 24 du PIDCP)⁴³.

Au sujet des réfugiés, l'affaire *El Dernawi c. Libye* concerne un Libyen qui a obtenu l'asile en Suisse. Sa femme et ses enfants, qui étaient encore en Libye, se sont vu accorder le droit au regroupement familial, mais n'ont pas pu quitter la Libye car les autorités avaient confisqué leurs passeports⁴⁴. Le CDH a noté que les actes des autorités libyennes constituaient un « obstacle définitif à la réunion de la famille en Suisse » et que c'était le seul obstacle. Il a également noté ce qui suit : « l'on ne peut raisonnablement attendre de l'auteur, qui a obtenu le statut de réfugié au titre de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, qu'il retourne dans son pays d'origine »⁴⁵. Le CDH a conclu à la violation des droits de l'auteur de la communication et de sa famille en vertu des articles 17, 23 et 24 du PIDCP⁴⁶. Dans l'affaire *Gonzalez c. Guyana*, le CDH a estimé que le refus des autorités du Guyana d'accorder un permis de séjour au mari cubain d'une ressortissante guyanienne emportait violation de l'article 17 (1) du PIDCP⁴⁷. Le CDH a souligné que le couple ne pouvait à l'évidence pas vivre à Cuba et que l'État partie n'avait pas indiqué en quel autre lieu ils pourraient vivre comme mari et femme⁴⁸.

Le regroupement familial a été examiné également dans les rapports périodiques du PIDCP. Dans ses observations finales de 1996 sur la Suisse, le CDH a observé que « le regroupement familial n'est pas accordé immédiatement aux travailleurs étrangers qui résident en Suisse, mais après une période de 18 mois, ce qui, de l'avis du Comité, constitue une période trop longue pendant laquelle le travailleur étranger doit être séparé de sa famille »⁴⁹. Dans ses observations finales de 2007 sur la France, le CDH s'est dit préoccupé par la durée des procédures de regroupement familial pour les réfugiés statutaires⁵⁰. Dans ses observations finales de 2016 sur le Danemark, le CDH a reconnu la difficulté de traiter un grand nombre de demandes d'asile, mais a émis des doutes sur la compatibilité, avec le PIDCP, de la période d'attente de trois ans introduite récemment pour le regroupement familial des bénéficiaires de la protection temporaire⁵¹.

2.2. Convention relative aux droits de l'enfant

Le droit au regroupement familial est protégé en vertu des articles 9 et 10 de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE). L'article 9 de la CDE oblige les États à veiller à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que cette séparation ne soit nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Le premier paragraphe de l'article 10 de la CDE renvoie directement à cette disposition et prévoit que « toute demande faite par un enfant ou ses parents en vue d'entrer dans un État partie ou de le quitter aux fins de réunification familiale est considérée par les États parties dans un esprit positif, avec

⁴² Voir, par exemple, *Toonen c. Australie*, communication n° 488/1992, CCPR/C/50/D/488/1992 (1994), paragraphe 8.3.

⁴³ Voir, par exemple, *Winata c. Australie*, n° 930/2000 ; *Francesco Madafferi c. Australie*, n° 1011/2001, CCPR/C/81/D/1011/2001 (2004) ; et *Mohamed El-Hichou c. Danemark*, n° 1554/2007, CCPR/C/99/D/1554/2007 (2010). Voir également *Bakhtiyari c. Australie*, n° 1069/2002, CCPR/C/79/D/1069/2002 (2003).

⁴⁴ *Farag El Dernawi c. Libye*, n° 1143/2002, CCPR/C/90/D/1143/2002 (2007).

⁴⁵ *Ibid.*, paragraphe 6.3.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Patricia Angela Gonzales c. République du Guyana*, op. cit..

⁴⁸ *Ibid.*, paragraphe 14.3.

⁴⁹ CCPR/C/79/Add. 70 (1996), paragraphe 18.

⁵⁰ CCPR/C/FRA/CO/4 (2008), paragraphe 21.

⁵¹ CCPR/C/DNK/CO/6 (2016), paragraphe 31.

humanité et diligence »⁵². Les articles 16 et 22 (2) de la CDE concernent le droit à la vie familiale et se fondent globalement sur le principe d'unité familiale⁵³. L'article 16 de la CDE fait écho à l'article 17 du PIDCP et interdit toute immixtion arbitraire ou illégale dans la vie familiale de l'enfant ; enfin, les États sont tenus de « rechercher les père et mère ou autres membres de la famille de tout enfant réfugié en vue d'obtenir les renseignements nécessaires pour le réunir à sa famille » (article 22 (2) de la CDE).

Dans son Observation générale n° 6 sur le traitement des enfants non accompagnés et séparés à l'extérieur de leur pays d'origine, le Comité des droits de l'enfant confirme que seul l'intérêt supérieur de l'enfant pourrait entraver le regroupement familial d'un enfant non accompagné ou séparé, en cas de séparation dans différents pays⁵⁴. Le Comité précise que la réunification familiale dans le pays d'origine de l'enfant n'est pas dans son intérêt supérieur s'« il existe un « risque raisonnable » que ce retour débouche sur la violation des droits fondamentaux de l'enfant »⁵⁵. Dans plusieurs observations finales, le Comité des droits de l'enfant reconnaît que la pratique de certains pays de ne pas assurer le regroupement familial ou de l'autoriser dans des conditions inutilement restrictives constitue un grave déficit de protection pour les enfants⁵⁶. Dans ses observations finales sur la Pologne, le Comité critique les procédures de regroupement familial, qui imposent aux candidats de fournir une quantité excessive de documents et de se soumettre en personne à des vérifications, et recommande à la Pologne de « prendre toutes les mesures nécessaires pour respecter le principe de l'unité familiale des réfugiés et de leurs enfants, notamment en rendant les formalités administratives en matière de regroupement familial plus souples et plus abordables »⁵⁷.

Une analyse juridique réalisée pour la Chambre basse du Parlement allemand a conclu que la seule façon de garantir que l'Allemagne respecte les obligations qui lui incombent au titre de la CDE était de permettre généralement le regroupement familial avec les enfants mineurs et d'accepter les demandes dans un délai de deux ans⁵⁸.

2.3.Droit international des réfugiés relatif au regroupement familial

La Convention relative au statut des réfugiés de 1951 est muette sur la question du regroupement familial. L'Acte final de la Conférence des plénipotentiaires de l'ONU précise toutefois que « l'unité de la famille [...] est un droit essentiel du réfugié »⁵⁹. La Conférence a souligné que la famille est constamment menacée dans le cas des réfugiés et a recommandé aux gouvernements de

⁵² Voir également : S. Detrick, *A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child* (Martinus Nijhoff, 1999), p. 183.

⁵³ Pour un aperçu des dispositions de la CDE relatives à l'unité familiale, voir C. Smyth, « The Best Interests of the Child in the Expulsion and First-Entry Jurisprudence of the European Court of Human Rights: How Principled is the Court's Use of the Principle? » (2015), *European Journal of Migration and Law, Volume 17*, Issue 1, pages 70-103.

⁵⁴ Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 6 : Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, 39^e session, UN Doc CRC/GC/2005/6 (2015), paragraphe 81.

⁵⁵ Ibid., paragraphe 82.

⁵⁶ Voir également R Hodgkin et P. Newell, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child* (UNICEF, 1998), p. 126.

⁵⁷ Comité des droits de l'enfant, Observations finales concernant le rapport de la Pologne valant troisième et quatrième rapports périodiques, 70^e session, document CRC/C/POL/CO/3-4 (2015), paragraphes 44-45.

⁵⁸ Deutscher Bundestag, Vereinbarkeit der Regelungen des Asylpakets II betreffend die Aussetzung des Familiennachzugs für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge mit der VN Kinderrechtskonvention (KRK) (19 février 2016).

⁵⁹ Acte final de la Conférence de plénipotentiaires des Nations Unies sur le statut des réfugiés et des apatrides, A/CONF.2/108/Rev.1 (25 juillet 1951).

« prendre les mesures nécessaires pour la protection de la famille du réfugié et en particulier pour [...] assurer le maintien de l'unité de la famille du réfugié, notamment dans le cas où le chef de la famille a réuni les conditions voulues pour son admission dans un pays ».

Elle a aussi attiré l'attention sur les besoins spécifiques des enfants, en particulier des mineurs non accompagnés qui ont été séparés de leurs parents. Dans le chapitre sur le principe d'unité familiale de son guide, le HCR note que cette recommandation de l'Acte final est respectée par la majorité des États, qu'ils soient ou non parties à la Convention de 1951 ou au Protocole de 1967⁶⁰.

Au fil des ans, le HCR a publié un certain nombre de notes et de lignes directrices sur le regroupement familial⁶¹. Il importe de préciser que son Comité exécutif (ExCom, composé de représentants des États) a souligné à maintes reprises l'importance du regroupement familial des réfugiés⁶². Bien qu'elles ne soient pas juridiquement contraignantes, ces conclusions, reconnues comme étant de « droit souple », contribuent à l'interprétation et à l'application des instruments du droit des réfugiés. Dans sa note d'information de 2001 sur le regroupement familial dans le contexte de la réinstallation et de l'intégration, le HCR identifie cinq principes directeurs qui favorisent et facilitent le regroupement familial⁶³, à savoir :

- a) la famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de l'État ;
- b) la famille des réfugiés est essentielle pour assurer la protection et le bien-être de chacun de ses membres ;
- c) le principe de dépendance implique des critères de regroupement familial souples et étendus qui tiennent compte des aspects culturels et de la spécificité de la situation ;
- d) des considérations humanitaires doivent sous-tendre les efforts de regroupement familial ;
- e) la famille des réfugiés est essentielle à la bonne intégration des réfugiés réinstallés.

2.4. Charte sociale européenne

L'article 19 (6) de la Charte sociale européenne (CSE) exige que les États membres facilitent autant que possible le regroupement des membres de la famille du travailleur migrant autorisé à s'établir sur le territoire. Le seizième considérant de la Charte sociale révisée souligne que la famille, en tant que cellule fondamentale de la société, a droit à une protection sociale, juridique et économique appropriée pour assurer son plein développement⁶⁴. Dans ses Conclusions 2015, le Comité européen des Droits sociaux (CEDS) a observé que les réfugiés doivent jouir des droits consacrés par la Charte dans toute la mesure du possible et que les obligations contractées par les États en vertu de la Charte sociale européenne exigent une réponse aux besoins spécifiques des réfugiés et des demandeurs d'asile, notamment l'application libérale du droit au regroupement familial⁶⁵.

⁶⁰ HCR (2011), op. cit., paragraphe 183.

⁶¹ Voir, par exemple, HCR, *Note on family reunification* (HCR, août 1981) et *Guideline on reunification of refugee families* (HCR, juillet 1983), www.unhcr.org/3bd0378f4.pdf, consulté le 13 novembre 2016.

⁶² HCR, *Thematic compilation of Executive Committee conclusions* (7th edn, HCR, 2014), pp. 223-229.

⁶³ HCR, *Background Note on Family Reunification in the Context of Resettlement and Integration* (HCR, juin 2001) www.unhcr.org/protection/resettlement/3b30baa04/background-note-agenda-item-family-reunification-context-resettlement-integration.html, consulté le 13 novembre 2016.

⁶⁴ STE n° 163 (1996).

⁶⁵ Comité européen des Droits sociaux, Conclusions 2015 (janvier 2016), paragraphe 21, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000>

Le Comité européen des Droits sociaux (CEDS) a examiné de nombreuses restrictions au regroupement familial appliquées par les États contractants et les a jugées incompatibles avec l'article 19 de la Charte sociale européenne. Par exemple, les conditions de tests ou de cours de langue ou d'intégration et les frais supplémentaires qui risquent d'entraver plutôt que de faciliter le regroupement familial sont contraires à l'article 19 (6) de la Charte⁶⁶. Le CEDS a souligné que les restrictions au regroupement familial sous forme de conditions de logement suffisant ou adapté ne devraient pas être restrictives au point d'empêcher tout regroupement familial⁶⁷. Les Conclusions 2015 du CEDS ont révélé que la plupart des pays examinés ne satisfaisaient pas aux exigences de l'article 19 de la Charte⁶⁸. Par exemple, le CEDS a constaté que la condition énoncée à l'article 32 de la loi allemande relative au séjour, selon laquelle les enfants de plus de 16 ans souhaitant se rendre en Allemagne pour vivre avec un parent doivent prouver qu'ils parlent allemand, n'est pas conforme à la Charte, car elle constitue un obstacle au regroupement familial.

Chapitre 3

Le regroupement familial dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

3.1. Regroupement familial pour les réfugiés

La Cour a étoffé sa jurisprudence sur le regroupement familial au fil des décennies et a cherché à concilier les prérogatives des États en matière de contrôle des migrations avec le droit au respect de la vie familiale⁶⁹. En règle générale, les migrants doivent prouver que la vie familiale est impossible « ailleurs » pour montrer que le refus du regroupement familial va à l'encontre de l'article 8 de la CEDH. La jurisprudence a évolué en faveur d'une plus grande protection des droits de l'homme, en particulier lorsque les droits de l'enfant sont en jeu⁷⁰. Alors que les décisions antérieures fixaient des normes extrêmement strictes pour le regroupement familial, imposant aux demandeurs l'obligation de démontrer que le regroupement était *le seul moyen* d'établir ou de rétablir la vie familiale⁷¹, les demandeurs doivent maintenant prouver que le regroupement est le moyen *le plus adéquat* pour rétablir la vie familiale⁷².

16805939f2, consulté le 13 novembre 2016. Voir aussi Comité européen des Droits sociaux, Conclusions XVII-1 (2004).

⁶⁶ CEDS, Conclusions (2015), Autriche.

⁶⁷ CEDS, Conclusions IV (1975), Norvège.

⁶⁸ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, (2016), op. cit.

⁶⁹ Voir, d'une manière générale, C. Costello, *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law* (OUP 2015) chapitre 4 ; H. Lambert « Family Unity in Migration Law: The Evolution of a More Unified Approach in Europe » in V. Chetail et C. Bauloz (dir.), *Research Handbook on International Law and Migration* (Edward Elgar, 2014) 194 ; L. H. Storgaard, « National Law Restrictions on Family Reunification Rights of International Protection Beneficiaries from a ECHR/EU Law Perspective » (septembre 2016), <https://ssrn.com/abstract=2853458>, consulté le 29 novembre 2016.

⁷⁰ *Sen c. Pays-Bas* requête n° 31465/96 (21 décembre 2001), S. van Walsum, « Comment on the Sen case. How wide is the margin of appreciation regarding the admission of children for purposes of family reunification? » (2002), *European Journal of Migration and Law, Volume 4, Numéro 4*, p. 511-520.

⁷¹ *Gül c. Suisse* (voir ci-dessus).

⁷² *Tuquabo-Tekle et autres c. Pays-Bas*, requête n° 60665/00 (1^{er} décembre 2005) ; *Jeunesse c. Pays-Bas*, requête n° 12738/10 (3 octobre 2014).

La Cour a été sensible à la situation particulière des réfugiés (au sens large du terme) et a renforcé la protection de leur droit au regroupement familial, qui diffère à deux égards de celui des non-réfugiés. Premièrement, la notion d'« ailleurs » ne peut être appliquée compte tenu de la situation des réfugiés. Il ne saurait en effet être question que les réfugiés soient soumis à l'obligation de rétablir la vie familiale dans leur pays d'origine. Dans le cas des réfugiés (et d'autres personnes qui ne peuvent retourner dans leur pays d'origine pour des raisons pratiques)⁷³, il existe ipso facto des « obstacles insurmontables » à l'établissement de la vie familiale dans le pays d'origine. Par ailleurs, il est inapproprié de supposer que les réfugiés puissent être contraints de déménager dans des pays tiers. Comme le montre l'abondante jurisprudence de la Cour sur le transfert des demandeurs d'asile, tout transfert de réfugié ou de réfugié potentiel nécessite une analyse individuelle minutieuse des conséquences du transfert pour les droits de l'homme⁷⁴. Deuxièmement, le fait que les parents ont volontairement laissé des enfants dans leur pays d'origine est généralement considéré par la Cour comme un facteur pouvant jouer en défaveur du regroupement familial. Dans le cas des réfugiés, qui, par définition, sont obligés de fuir, la Cour reconnaît qu'ils sont souvent contraints par les circonstances de laisser des membres de leur famille derrière eux.

Il apparaît clairement que le regroupement familial fait l'objet d'une approche particulière dans le cas de réfugiés lorsqu'on compare deux affaires importantes : l'affaire *Tuquabo-Tekle c. Pays-Bas*⁷⁵ et l'affaire antérieure *Gül c. Suisse*⁷⁶. Dans la première affaire, la mère a laissé sa fille derrière elle quand elle a fui l'Érythrée pour demander l'asile après la mort de son mari. Ses besoins en matière de protection ont été reconnus non pas comme ceux d'une réfugiée au titre de la Convention, mais plutôt comme relevant d'une autre forme de protection humanitaire (moins sûre). La Cour a cependant observé qu'il était peu probable que la mère ait laissé sa fille derrière elle de son « plein gré ». Elle a donc estimé que les Pays-Bas étaient tenus, en vertu de l'article 8 de la CEDH, d'admettre la fille de la requérante sur leur territoire pour que la mère et la fille puissent profiter ensemble de la vie familiale. En revanche, dans l'affaire *Gül c. Suisse*, la Cour a constaté que le refus de la Suisse d'autoriser un fils à rejoindre son père dans le pays ne constituait pas une violation. Dans ce cas, le père avait demandé l'asile en Suisse, mais avait simplement obtenu un permis de séjour pour des raisons humanitaires. Une longue période s'était alors écoulée avant que le père ne rende visite à son fils en Turquie à plusieurs reprises. La Cour a conclu qu'il n'y avait plus de motifs humanitaires solides justifiant la prolongation du séjour du père en Suisse et qu'il serait possible de rétablir la vie familiale en Turquie.

Cette analyse montre que le regroupement familial est généralement le seul moyen de protéger le droit au respect de la vie familiale des réfugiés, compte tenu des besoins de protection actuels. Ce point de vue est confirmé par deux arrêts notables de 2014 rendus par la Cour dans les affaires *Tanda-Muzinga c. France*⁷⁷ et *Mugenzi c. France*⁷⁸. Les deux requérants, reconnus comme réfugiés en France, ont soumis des demandes de regroupement familial respectivement en 2003 et 2007. Dans les deux cas, les enfants se trouvaient dans des pays tiers et les requérants se sont heurtés à des difficultés insurmontables au cours de la procédure. Dans l'affaire *Mugenzi*, un examen dentaire sommaire a été utilisé pour mettre en doute l'âge des enfants indiqué sur le certificat de naissance, ce qui a entraîné le refus du regroupement. Tous les recours internes contre ce constat ont été rejetés et, les années

⁷³ *Mengesha Kimfe c. Suisse*, requête n° 24404/05 (9 juillet 2010).

⁷⁴ Cour européenne des droits de l'homme, Fiche thématique sur la législation communautaire « Dublin » (Conseil de l'Europe, 2016), http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Dublin_FRA.pdf (consulté le 7 avril 2017).

⁷⁵ *Tuquabo-Tekle et autres c. Pays-Bas*, (voir ci-dessus).

⁷⁶ *Gül c. Suisse* (voir ci-dessus).

⁷⁷ *Tanda-Muzinga c. France*, requête n° 2260/10 (10 juillet 2014).

⁷⁸ *Mugenzi c. France* (voir ci-dessus). Voir également le communiqué de presse de la Cour européenne des droits de l'homme « Procédure de regroupement familial : souplesse, célérité et effectivité sont requises », CEDH 211 (2014).

passant, les enfants sont devenus adultes. Dans l'affaire *Tanda-Muzinga*, les autorités ont aussi contesté l'authenticité des documents d'identité. Après plusieurs années de recours et de contestations, le regroupement a fini par être accordé.

La Cour a souligné que, compte tenu du statut de réfugié des requérants, il fallait que leurs demandes de regroupement familial soient examinées rapidement, attentivement et avec une diligence particulière, étant donné que l'obtention d'une telle protection internationale constitue une preuve de la vulnérabilité des personnes concernées⁷⁹. La Cour a noté que la nécessité, pour les réfugiés, de bénéficier d'une procédure de regroupement familial plus favorable que celle réservée aux autres étrangers a été reconnue en droit international et européen. Elle a constaté que la procédure française n'avait pas présenté les garanties de souplesse, de célérité et d'effectivité requises pour faire respecter le droit au respect de la vie familiale⁸⁰.

En 2016, dans l'arrêt *I.A.A. et autres contre Royaume-Uni*⁸¹, la Cour a examiné une affaire concernant l'admission de cinq enfants d'une ressortissante somalienne résidant au Royaume-Uni. Au moment de la demande, les enfants vivaient en Éthiopie, après avoir été pris en charge par une tante. La mère s'était installée au Royaume-Uni en 2003 pour rejoindre son deuxième mari, un réfugié. La Cour a estimé qu'au vu des circonstances, la mère pouvait s'installer en Éthiopie, car il n'y avait pas d'obstacles insurmontables ni d'entraves majeures à cela⁸². En ce qui concerne la possibilité de retourner en Somalie, la Cour a souligné que même si la mère était mariée à un réfugié, ni elle ni aucun de ses enfants (dont les requérants) n'avaient obtenu le statut de réfugié et les requérants n'avaient pas cherché à faire valoir qu'ils seraient exposés à des risques de mauvais traitements s'ils devaient retourner en Somalie⁸³. De toute évidence, si la mère avait démontré qu'elle avait besoin d'une protection internationale, l'affaire aurait été traitée différemment.

3.2. L'« intérêt supérieur de l'enfant » dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Il y a lieu de noter la tendance, dans la jurisprudence de la Cour, à accorder une importance croissante au principe d'« intérêt supérieur de l'enfant », comme le montrent les décisions rendues dans les affaires *Mugenzi c. France*⁸⁴ et *Tanda-Muzinga c. France*⁸⁵. La Cour a souligné en l'occurrence que lorsque le regroupement familial concerne des enfants, les autorités nationales doivent privilégier leur intérêt supérieur dans l'examen de la proportionnalité de l'immixtion dans la vie familiale⁸⁶. De même, les affaires *Jeunesse c. Pays-Bas*⁸⁷ et *Neulinger et Shuruk c. Suisse*⁸⁸ (bien qu'elles ne concernent pas des réfugiés) illustrent l'importance que la Cour accorde aux questions d'intérêt supérieur de l'enfant depuis quelques années. Dans l'affaire *Jeunesse*, l'intérêt supérieur de l'enfant est en fait l'une des principales raisons pour lesquelles la Cour a conclu pour la première fois à la violation de l'article 8 de la CEDH dans une affaire de regroupement familial d'un conjoint. Dans ces affaires, la Cour s'est référée spécifiquement à la CDE et aux Observations générales du Comité des droits de l'enfant.

⁷⁹ Ibid., paragraphe 54.

⁸⁰ Ibid., paragraphe 62.

⁸¹ *I.A.A. et autres c. Royaume-Uni*, requête n° 25960/13 (31 mars 2016).

⁸² Ibid., paragraphe 44.

⁸³ Ibid., paragraphe 45.

⁸⁴ *Mugenzi c. France* (voir ci-dessus).

⁸⁵ *Tanda-Muzinga c. France* (voir ci-dessus).

⁸⁶ *Mugenzi c. France* (voir ci-dessus), paragraphe 45 ; *Tanda-Muzinga c. France* (voir ci-dessus), paragraphe 67.

⁸⁷ *Jeunesse c. Pays-Bas* (voir ci-dessus).

⁸⁸ *Neulinger et Shuruk c. Suisse*, requête n° 41615/07 (8 janvier 2009).

3.3. Égalité de traitement et regroupement familial

L'une des grandes tendances politiques qui se dégagent est la différence de traitement entre les réfugiés au sens de la Convention et les bénéficiaires de la protection subsidiaire et/ou d'autres formes de protection. La garantie de non-discrimination prévue à l'article 14 de la CEDH rend ces distinctions douteuses d'un point de vue juridique. L'article 14 de la CEDH doit être invoqué en conjonction avec une autre disposition de la Convention ; or, dans les affaires de regroupement familial, l'article 8 de la CEDH est invariablement engagé et la condition est donc remplie. L'article 14 de la CEDH est une garantie ouverte de non-discrimination, ce qui signifie qu'il est possible de contester la discrimination fondée sur des motifs aussi suspects que le sexe, la race et l'orientation sexuelle, mais aussi les différences de traitement entre des individus et groupes se trouvant dans une position similaire lorsque la discrimination se fonde sur une « autre situation ». Il existe différentes normes de justification pour ces différents types de discrimination. Dans le premier cas, des justifications particulièrement solides doivent être proposées, alors que dans le second, les États peuvent justifier des différences de traitement s'ils poursuivent un but légitime et s'il existe une relation de proportionnalité raisonnable entre les moyens employés et le but recherché. La Cour a expliqué à ce titre que la marge d'appréciation est limitée lorsque la discrimination se fonde sur une caractéristique immuable et a suggéré que la marge est également restreinte lorsque la différence de traitement repose sur le statut de réfugié et que ce statut n'implique pas d'élément de choix⁸⁹.

Ces dernières années, la Cour a rendu plusieurs arrêts concernant la discrimination relative au regroupement familial. Dans l'arrêt *Biao c. Danemark*, la Grande Chambre a vu une violation de l'article 14 de la CEDH dans la différence de traitement entre certaines catégories de ressortissants danois en matière de regroupement familial, car seuls ceux qui étaient titulaires de la nationalité danoise depuis au moins 28 ans pouvaient jouir de ce droit⁹⁰. Il a été constaté que le fonctionnement des règles danoises équivalait à une discrimination indirecte fondée sur l'appartenance ethnique. Étant donné qu'il ressort de la jurisprudence qu'« aucune différence de traitement fondée exclusivement ou dans une mesure déterminante sur l'origine ethnique d'un individu ne peut passer pour justifiée dans une société démocratique contemporaine »⁹¹, la Cour a examiné si cette discrimination indirecte reposait sur « des considérations impérieuses ou très fortes » non liées à l'origine ethnique et a répondu par la négative⁹². Elle a constaté que la règle des 28 ans était basée sur des hypothèses générales non étayées et partiellement biaisées et sur des « arguments spéculatifs », notamment en ce qui concerne le point de savoir à quel moment on peut considérer qu'un citoyen danois a créé avec le Danemark des liens forts ; la Cour a aussi constaté que cette règle, appliquée au requérant, ne permettait pas de prendre en compte les fortes attaches qu'il avait tissées avec le Danemark.

Dans l'arrêt *Pajić c. Croatie*, la Cour a conclu à une violation de l'article 14 (combiné avec l'article 8 de la CEDH) du fait que les règles croates en matière de regroupement familial ne permettaient pas de demandes de couples de même sexe⁹³. Étant donné qu'une relation stable entre personnes de même sexe (même si elles ne vivent pas sous le même toit) bénéficie d'une protection juridique de la vie familiale au titre de l'article 8 de la CEDH, la différence de traitement devait être examinée sous l'angle de l'article 14 (combiné avec l'article 8). La différence de traitement fondée sur l'orientation sexuelle nécessitait dans ce cas une justification forte, que l'État défendeur a manqué de fournir. L'affaire *Hode et Abdi c.*

⁸⁹ *Bah c. Royaume-Uni*, requête n° 56328/07 (27 septembre 2011), paragraphe 47, a contrario.

⁹⁰ *Biao c. Danemark*, requête n° 38590/10 (24 mai 2016).

⁹¹ *Ibid.*, paragraphe 94.

⁹² *Ibid.*, paragraphe 114.

⁹³ *Pajić c. Croatie* (voir ci-dessus).

*Royaume-Uni*⁹⁴ porte sur la différence de traitement entre les conjoints de réfugiés qui se sont mariés après le départ des réfugiés de leur pays et d'autres migrants ayant droit au regroupement familial. La Cour a estimé que les réfugiés mariés après leur départ se trouvaient dans une situation comparable à celle des étudiants et des travailleurs migrants, qui avaient droit au regroupement familial indépendamment du moment où le mariage a été contracté. La similitude tient au fait suivant : puisque les étudiants et travailleurs, dont les conjoints sont autorisés à les rejoindre, se voient habituellement accorder un permis de séjour d'une durée limitée au Royaume-Uni, la Cour a estimé qu'ils se trouvaient dans une situation analogue à celle des requérants aux fins de l'article 14⁹⁵. Le Royaume-Uni n'a pas démontré que la différence de traitement avait un but légitime suffisant pour justifier une telle différence.

Le Royaume-Uni a tenté de faire valoir qu'il offrait de meilleures conditions aux travailleurs et aux étudiants migrants pour tenter de les attirer sur son territoire, alors qu'il acceptait les réfugiés pour satisfaire à ses obligations internationales, mais sans chercher à rivaliser avec d'autres États⁹⁶. Si la Cour a jugé que les incitations proposées pour certains groupes d'immigrants pouvaient constituer un but légitime aux fins de l'article 14 de la CEDH, elle a cependant noté que cette justification n'avait pas été donnée auparavant par le Royaume-Uni pour cette politique⁹⁷. Dans l'affaire *Niedzwiecki c. Allemagne*, la Cour européenne des droits de l'homme, faisant écho à la Cour constitutionnelle fédérale allemande, a estimé qu'elle ne pouvait discerner des raisons suffisantes pouvant justifier une différence de traitement entre non-ressortissants pour l'accès aux prestations familiales fondée sur le type de permis de séjour⁹⁸. Dans son raisonnement, confirmé par la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour constitutionnelle fédérale allemande a souligné que, dans la mesure où la distinction visait à limiter l'octroi de prestations familiales à des étrangers susceptibles de rester en permanence en Allemagne, les critères appliqués n'étaient pas appropriés pour atteindre ce but car le fait de détenir un titre de résidence limité ne constituait pas une base suffisante pour prédire la durée du séjour en Allemagne⁹⁹.

En ce qui concerne l'inégalité de traitement entre les réfugiés au sens de la Convention et les bénéficiaires de la protection subsidiaire, il semble que l'inégalité de statut soit difficile à concilier avec l'article 14 de la CEDH, combiné avec l'article 8 de la CEDH. Conformément à la jurisprudence exposée ci-dessus, le raisonnement implique que le statut de protection subsidiaire est une « autre situation » au sens de l'article 14 de la CEDH. Pour ce qui est du droit à la vie familiale, les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire se trouvent dans des situations analogues ou comparables. La Cour a déjà examiné d'autres distinctions de statut entre les réfugiés et les autres migrants, entre différentes catégories de migrants et, en fait, entre différentes catégories de citoyens. Dans l'affaire *Hode et Abdi*, les réfugiés ont été considérés comme étant dans une situation similaire à celle des étudiants et des travailleurs migrants. À tous égards, leur situation est encore plus proche de celle des bénéficiaires de la protection subsidiaire. Une fois ce point accepté, il appartient à l'État d'apporter une justification objective et raisonnable de la différence de traitement.

⁹⁴ *Hode et Abdi c. Royaume-Uni* (voir ci-dessus).

⁹⁵ Ibid., paragraphe 50.

⁹⁶ Ibid., paragraphe 36. Le Gouvernement a fait valoir qu'il s'employait à honorer ses obligations internationales au regard des réfugiés, mais qu'il ne cherchait pas à encourager les réfugiés et les demandeurs d'asile à choisir de se rendre au Royaume-Uni en proposant des mesures d'incitation supplémentaires.

⁹⁷ Ibid., paragraphe 53, citant *A (Afghanistan) v. Secretary of State for the Home Department* [2009] EWCA Civ 825 ; *FH (époux de réfugiés mariés après leur entrée sur le territoire) Iran* [2010] UKUT 275 (IAC).

⁹⁸ *Niedzwiecki c. Allemagne*, requête n° 58453/00 (25 octobre 2005), paragraphes 27-33. Voir également *Okpisz c. Allemagne*, requête n° 59140/00 (25 octobre 2005), sur le même sujet et avec les mêmes résultats.

⁹⁹ Ibid.

Bien que la Cour n'ait pas traité directement la question, les principes de la jurisprudence mettent en doute les justifications potentielles apportées par les États. Il semble y avoir deux lignes de justification possibles pour la différence de traitement. La première vise à justifier la différence par la position privilégiée des « réfugiés au sens de la Convention » en droit international. La seconde porte sur le caractère temporaire du besoin de protection des bénéficiaires de la protection subsidiaire. La première justification est peu convaincante. En effet, les réfugiés au sens de la Convention et les bénéficiaires de la protection subsidiaire se trouvent souvent dans une situation similaire dans la mesure où ils sont protégés contre le retour en vertu du droit international. Par exemple, de nombreux bénéficiaires de la protection subsidiaire sont protégés contre le retour en vertu du droit international des droits de l'homme.

La seconde justification n'est pas non plus convaincante d'un point de vue juridique ou empirique. D'un point de vue juridique, le statut de réfugié au sens de la Convention est également temporaire. Il peut cesser pour diverses raisons, y compris en cas de changement durable dans la situation du pays d'origine des réfugiés¹⁰⁰. De plus, les réfugiés au sens de la Convention et les bénéficiaires de la protection subsidiaire ont une perspective raisonnable de rester dans le pays d'accueil à plus long terme ou en permanence. Cet aspect est reconnu notamment dans le droit de l'Union européenne, les deux catégories de bénéficiaires d'une protection internationale relevant potentiellement de la Directive relative aux résidents de longue durée.¹⁰¹

D'un point de vue empirique, les profils des bénéficiaires de la protection subsidiaire et des réfugiés au sens de la Convention sont souvent très similaires. La durée de leur séjour est déterminée principalement par l'évolution de la situation qui les a poussés à fuir leur pays d'origine et non par la durée du permis de séjour qui leur est accordé. S'il y a toujours un besoin de protection, le permis accordé pour un ou deux ans seulement doit être prolongé (et le sera vraisemblablement dans la pratique). Dans le cas contraire, et s'il y a toujours un risque réel en cas de retour, la loi exige une prorogation de la protection contre le refoulement. Dans l'affaire *Niedzwiecki c. Allemagne*, la Cour a jugé qu'elle ne discernait pas de raisons suffisantes justifiant la différence de traitement quant aux prestations accordées pour des enfants de titulaires d'un permis de séjour stable et pour des enfants de titulaires d'un permis de séjour limité, renouvelé tous les deux ans. Cette différence de traitement est par conséquent contraire à l'article 14 combiné avec l'article 8 de la CEDH¹⁰². A fortiori, dans le cas des réfugiés au sens de la Convention et d'autres bénéficiaires d'une protection internationale, le fait que ces personnes peuvent avoir des permis de séjour de durées différentes ne permet pas de déduire qu'un traitement différent est justifié.

Pour conclure, les différences de traitement entre réfugiés au sens de la Convention et bénéficiaires de la protection subsidiaire cadrent difficilement avec l'article 14 de la CEDH (et même avec le principe général analogue d'égalité et de non-discrimination de l'Union européenne) et devraient donc être réexaminées rapidement.

¹⁰⁰ Article 1C de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ; « UNHCR Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees », HCR/GIP/03/03(2003) ; Cour de Justice de l'Union européenne, affaires C-175/08, C-176/08, C-178/08 et C-179/08 *Abdulla Salahdin and others c. Allemagne*, EU:C:2010:105 [2010].

¹⁰¹ Directive 2003/109/CE du Conseil de l'Union européenne du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, JO L 16 23 janvier 2004.

¹⁰² *Niedzwiecki c. Allemagne*, requête n° 58453/00 (25 octobre 2005), paragraphes 9 et 33.

Chapitre 4

Législation de l'Union européenne sur le regroupement familial

Plus de la moitié des lois des États membres du Conseil de l'Europe sur le regroupement familial sont directement influencées par des dispositions du droit de l'Union européenne. Pour bien comprendre comment est régi le regroupement familial dans de nombreux pays, il convient d'examiner le droit de l'UE. La suite du document porte sur le droit primaire (en particulier les garanties relatives aux droits fondamentaux) et sur le droit dérivé de l'UE, qui définit des règles précises de regroupement familial applicables dans les États membres de l'UE.

4.1. Droit primaire de l'Union européenne

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE) contient plusieurs dispositions pertinentes pour les droits des réfugiés en matière de regroupement familial. L'article 7 de la CDFUE garantit à toute personne le droit au respect de sa vie familiale. La clause de non-discrimination énoncée à l'article 21 interdit la discrimination pour des motifs figurant sur une liste ouverte (comme l'article 14 de la CEDH, à cet égard) et fait écho au principe général d'égalité qui sous-tend le droit de l'Union européenne. Selon ce principe, dans la mesure où les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire se trouvent dans une situation similaire, le fait de les traiter différemment nécessite une justification. L'article 51 (1) de la CDFUE dispose que cet instrument s'applique aux États membres uniquement « lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union », libellé qui est interprété au sens large.

Le droit de l'UE sur les mesures d'asile et d'immigration doit être interprété d'une manière conforme aux prescriptions de la Charte¹⁰³. Son influence s'observe dans de nombreux domaines. Dans l'affaire *M.A. et autres c. Secretary of State for the Home Department*, par exemple, le Règlement de Dublin a été interprété à la lumière de l'article 24 (2) de la CDFUE pour justifier l'application du principe d'« intérêt supérieur » de l'enfant¹⁰⁴. De même, les principes des droits fondamentaux de l'UE ont une incidence significative sur les procédures d'asile, notamment dans l'affaire *A, B et C*, pour faire cesser certaines pratiques de demande de preuves jugées contraires au respect de la dignité humaine et de la vie privée¹⁰⁵. Le droit à une protection juridictionnelle effective (article 47 de la CDFUE) et le droit à une bonne administration (article 41 de la CDFUE) ont été appliqués aux procédures de protection subsidiaire, même lorsque la directive européenne pertinente ne régissait pas explicitement les

¹⁰³ Affaire C-578/08 *Chakroun c. Minister van Buitenlandse Zaken* EU:C:2010:117 [2010] ; affaire C-648/11 *MA et autres c. Secretary of State for the Home Department* EU:C:2013:367 [2013] ; affaires C-71/11 et C-99/11 *Y et Z c. Allemagne* EU:C:2012:5 [2012] ; et affaire C-540/03 *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne* EU:C:2006:429 (force pré-juridique de la Charte) [2006].

¹⁰⁴ *MA et autres c. Secretary of State for the Home Department* (voir ci-dessus), paragraphes 58 à 60, concernant le Règlement 343/2003/CE (remplacé par le Règlement de Dublin III 604/2013/UE [2013] JO L 180/13).

¹⁰⁵ Affaires jointes C-148/13, C-149/13 et C-150/13 *A et autres c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* EU:C:2014:2406 [2014]. La Cour de justice de l'UE a interprété l'article 4 de la directive qualification (sur l'appréciation des faits de l'asile) à la lumière des articles 1, 3 et 7 de la Charte, pour exclure le recours à des formes indignes et intrusives d'interrogatoire et de test dans la détermination de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre.

procédures¹⁰⁶. En ce qui concerne les délais, si de brefs délais sont parfois acceptables, leur légalité est mise en doute lorsqu'il existe des preuves que leur brièveté empêche l'application effective des droits¹⁰⁷. Cela vaut même si les délais sont apparemment autorisés dans la législation de l'UE, comme c'est le cas avec la limite de trois mois pour le regroupement familial des réfugiés au titre de la Directive sur le regroupement familial (DRF). Toute application rigide de cette limite est d'une légalité douteuse au regard du principe d'effectivité.

4.2. Droit dérivé de l'Union européenne

4.2.1. Directive sur le regroupement familial

La Directive relative au droit au regroupement familial (DRF) de 2003 est le principal texte appartenant au droit dérivé de l'Union européenne qui traite des droits au regroupement familial des ressortissants de pays tiers (c'est-à-dire les personnes qui n'ont pas la nationalité d'un État membre de l'Union européenne)¹⁰⁸. Le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark ne sont pas liés par la DRF. En règle générale, la Directive instaure un droit individuel au regroupement familial et doit être interprétée à la lumière des droits fondamentaux de l'UE et de la CEDH, ainsi que des principes énoncés aux articles 5 (5) et 17 de la DRF¹⁰⁹. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a tendance à interpréter l'autorisation du regroupement familial comme étant la règle générale ; en conséquence, tout pouvoir discrétionnaire de restreindre ce droit doit être interprété de manière stricte¹¹⁰.

La DRF s'applique explicitement aux regroupants (ayant la nationalité d'un pays tiers) titulaires d'un permis de séjour valable un an ou plus et qui ont une perspective fondée d'obtenir un droit de séjour permanent¹¹¹. Cela vaut pour les réfugiés au sens de la Convention, sachant que la DRF établit d'importantes règles préférentielles pour leur regroupement familial par rapport aux autres migrants (chapitre V). Il est indiqué explicitement dans la DRF qu'elle ne s'applique pas : i) aux demandeurs d'asile ; ii) aux demandeurs ou bénéficiaires d'une protection temporaire ; iii) aux demandeurs ou bénéficiaires de « formes subsidiaires de protection, conformément aux obligations internationales, aux législations nationales ou aux pratiques des États membres » (article 3 (2) de la DRF). Pour ce qui est des bénéficiaires de la protection subsidiaire ayant un statut accordé selon le droit de l'Union européenne, on peut à tout le moins soutenir qu'ils sont couverts par la DRF dans la mesure où ils n'en sont pas exclus explicitement. Force est de reconnaître que certains États membres semblent supposer qu'ils ne sont pas contraints par la DRF d'appliquer ses dispositions à cette catégorie. Il importe également de rappeler que le principe général d'égalité de l'UE interdit les distinctions entre personnes se trouvant dans

¹⁰⁶ Affaire C-277/11 *MM* [2013] OJ C 26/9.

¹⁰⁷ Comparaison de l'affaire C-63/08 *Pontin* [2009] ECR I-10467 et de l'affaire C-69/10 *Samba Diouf* [2011] ECR I-07151.

¹⁰⁸ Directive 2003/86/CE du Conseil [2014] JO L251/12. Sur la DRF, voir, par exemple, B. de Hart, « Love Thy Neighbor: Family Reunification and the Rights of Insiders » in E. Guild et P. Minderhoud (dir.), *The First Decade of EU Migration and Asylum Law* (Martinus Nijhoff, 2012) 329 ; et S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law* (4^e éd., 2016, Oxford), vol. I, 400-421.

¹⁰⁹ *Parlement c. Conseil* de l'Union européenne (voir ci-dessus).

¹¹⁰ *Chakroun c. Minister van Buitenlandse Zaken* (voir ci-dessus), paragraphe 43 ; et affaire C-153/14 *Minister van Buitenlandse Zaken c. K et A* EU:C:2015:453 [2015], paragraphe 50.

¹¹¹ Sur la notion de « perspective fondée d'obtenir un droit de séjour permanent », voir S. Peers. *EU Justice and Home Affairs Law* (4^e édition, OUP, 2016) 459 à 473 ; et C. Costello (voir ci-dessus), p. 143 ; K. Hailbronner et C. Carlitz, « Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the Right to Family Reunification » in K Hailbronner (dir.), *EU Immigration and Asylum Law* (Beck, 2010). Sur la notion similaire de « séjour fondé sur un permis formellement limité », affaire C-502/10 *Staatssecretaris van Justitie c. Mangat Singh* EU:C:2012:636 [2012], paragraphe 39.

une situation similaire, tout comme l'article 14 de la CEDH. De ce point de vue, il y a lieu de douter de la légalité d'accorder les privilèges du chapitre V de la DRF uniquement aux réfugiés au sens de la Convention.

En 2008, la Commission a noté qu'au moins neuf États membres, dans leur législation nationale, appliquaient la DRF aux bénéficiaires de la protection subsidiaire malgré leur exclusion de son champ d'application¹¹². En 2014, la Commission a estimé que les besoins de protection humanitaire des personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire ne diffèrent pas de ceux des réfugiés et elle a encouragé les États membres à adopter des règles qui accordent des droits similaires aux réfugiés et aux bénéficiaires d'une protection temporaire ou d'une protection subsidiaire¹¹³. En outre, la Commission a salué la pratique de plusieurs États membres, qui n'appliquent pas du tout les restrictions aux réfugiés, « en reconnaissant la situation particulière des réfugiés et les difficultés auxquelles ceux-ci sont souvent confrontés lors d'une demande de regroupement familial »¹¹⁴.

La notion de « dépendance » n'est pas définie dans la DRF ; toutefois, comme indiqué précédemment, la Commission utilise les orientations de la jurisprudence sur les membres de la famille de ressortissants de l'UE pour éclairer le concept, en donnant une interprétation large de la « dépendance »¹¹⁵. Dans ce contexte, la qualité de membre de la famille à charge résulte d'une situation concrète, caractérisée par le fait que le soutien juridique, financier, affectif ou matériel de ce membre de la famille est assuré par le regroupant ou son conjoint ou partenaire¹¹⁶. Il n'est pas nécessaire de déterminer les raisons du recours à ce soutien ni de se demander si l'intéressé pourrait trouver d'autres modes de soutien¹¹⁷.

4.2.2. Directive sur la qualification – version originale et refonte

La Directive sur la qualification (DQ)¹¹⁸ entend harmoniser les conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers pour bénéficier du statut de réfugié au sens de la Convention ou pour bénéficier de la protection subsidiaire. La DQ dans sa nouvelle version ne s'applique pas au Royaume-Uni, à l'Irlande et au Danemark, même si le Royaume-Uni et l'Irlande ont adhéré à la version originale de cet instrument¹¹⁹. L'article 2 (j) de la DQ définit comme membres de la famille, les « membres [...] de la famille du bénéficiaire d'une protection internationale qui sont présents dans le même État membre en raison de la demande de protection internationale ». L'objectif de cette définition est d'exclure « du regroupement familial, en application de la [...] directive, les membres de la famille qui se trouvent dans le pays d'accueil pour des raisons différentes (par exemple, pour le travail) ou qui se trouvent dans un autre État membre ou dans un pays tiers »¹²⁰.

L'article 23 (1) de la DQ dispose que « les États membres veillent à ce que l'unité familiale puisse être maintenue ». Il a été avancé que cette disposition pourrait avoir une fonction de

¹¹² Commission des Communautés européennes COM (2008) 610, paragraphe 3.2, qui énumère l'Autriche, la République tchèque, l'Estonie, la France, la Finlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède ; l'Italie aurait pu être ajoutée à cette liste.

¹¹³ COM (2014) 210, paragraphe 6.2.

¹¹⁴ Ibid., paragraphe 6.1.

¹¹⁵ Pour la jurisprudence existante sur la notion de personne à charge, voir les Lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial (Communication) COM (2014) 210 final, paragraphe 6.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Affaire C-316/85 *Lebon* [1987], paragraphe 22 ; et affaire C-200/02 *Zhu et Chen* ECR I-9925 [2004] ; affaire C-423/12 *Flora May Reyes c. Migrationsverket* EU:C:2014:16 [2014].

¹¹⁸ Directive 2011/95/UE, [2011] JO L337/9.

¹¹⁹ Directive 2004/83/CE, [2004] JO L304/12, paragraphe 38-39.

¹²⁰ COM (2001) 510, p. 11-12.

protection de l'unité familiale en cas d'expulsion¹²¹. Son libellé général donne aussi à penser qu'elle s'applique aux décisions d'admission¹²². La définition de « membres de la famille » fait référence à une famille qui « était déjà fondée dans le pays d'origine ». Peers et autres suggèrent que cette limitation néglige le fait que les réfugiés puissent tisser des liens familiaux authentiques et durables pendant ou après leur fuite, liens qui sont également protégés par l'article 8 de la CEDH. La question de savoir si cela respecte le principe de non-discrimination au regard du droit au respect de la vie familiale reste ouverte¹²³. La DQ est notamment plus stricte que la DRF, qui fait référence aux familles de réfugiés dont les liens « sont antérieurs à leur entrée sur le territoire » (article 9 (2) de la DRF).

En 2016, la Commission a adopté une nouvelle proposition de refonte de la Directive¹²⁴, qui contient une définition élargie de la famille prenant en compte les différentes situations de dépendance et les membres de la famille formée après le départ du pays d'origine¹²⁵. Le HCR s'est félicité de cette définition élargie, qui reflète la réalité de périodes de transit souvent prolongées, tout en conseillant aux États membres de faire de cette clause facultative une clause obligatoire¹²⁶.

4.2.3. Questions de regroupement familial au titre du Règlement de Dublin

Certaines dispositions du Règlement de Dublin (604/2013), si elles sont correctement appliquées, peuvent contribuer au maintien de l'unité familiale et même donner lieu à un regroupement familial pour les demandeurs d'asile¹²⁷. D'après le considérant 15, par exemple : « Le traitement conjoint des demandes de protection internationale des membres d'une famille par un même État membre est une mesure permettant d'assurer un examen approfondi des demandes, la cohérence des décisions prises à leur égard et d'éviter que les membres d'une famille soient séparés ». Le Règlement concerne les membres de la famille déjà présents dans l'Union européenne, mais vivant séparément dans différents États membres. Par ordre de priorité, l'État responsable est celui où :

- un membre de la famille du mineur non accompagné se trouve légalement¹²⁸ ou, si tel n'est pas le cas, l'État dans lequel le mineur non accompagné a introduit sa demande la plus récente¹²⁹ ;
- un membre de la famille a été reconnu comme réfugié ou a introduit une demande d'asile qui est encore en suspens. Il convient de noter que la définition étroite de la famille du Règlement de Dublin II a été élargie par le Règlement de Dublin III¹³⁰.

Cela étant, l'application de ces dispositions a été largement critiquée comme étant insuffisante dans la pratique¹³¹. Une étude du HCR menée entre octobre 2015 et février 2016 dans neuf

¹²¹ H. Battjes, *European Asylum Law and International Law* (Martinus Nijhoff, 2006), paragraphe 8.4.3.

¹²² Cela semble être supposé dans S. Peers, M. Garlick, V. Moreno-Lax et E. Guild, *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary* (rév. 2^e éd., Brill Nijhoff 2015), p. 86-87.

¹²³ *Ibid.*, p. 87.

¹²⁴ COM(2016) 466 final 10, article 25.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 20.

¹²⁶ HCR, *Comments on the Proposal for a Qualification Regulation*, décembre 2016, p. 30.

¹²⁷ Articles 4, 6 - 11, 16, 17 et 20 du Règlement 604/2013 du 26 juin 2013, JO L 2013, 180/31.

¹²⁸ Art. 8(1)-(3) du Règlement de Dublin III.

¹²⁹ Art. 8(4) du Règlement de Dublin III, tel qu'interprété par la CJUE dans l'affaire C-648/11, *M.A. c. Secretary of State for the Home Department* [2013] 3 CMLR 49.

¹³⁰ L'article 2(h) du Règlement Dublin III comporte une nouvelle définition de « proche », distincte de celle de « membres de la famille » énoncée à l'article 2(g).

¹³¹ F. Maiani, « The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Humane System? » et M. Garlick, « The Dublin System, Solidarity and Individual Rights » in V. Chetail, P. de Bruycker et F. Maiani (dir.), *Reforming the Common European Asylum System* (Brill, 2016) chapitres 4, 6.

pays, dont la France et le Royaume-Uni, a examiné l'application du Règlement de Dublin dans ces pays. Le HCR a conclu que la procédure de détermination de l'État membre responsable était trop longue et que les demandes des familles n'étaient pas prioritaires dans la pratique. Parmi les raisons données pour expliquer les retards figurent de longues procédures de recherche des familles, des retards dans la réalisation des évaluations de l'âge et la variation, selon les États membres, des conditions liées aux pièces justificatives et aux éléments de preuve à apporter pour établir l'existence de liens familiaux (y compris les tests ADN). Compte tenu de ces graves difficultés d'ordre pratique, les membres de la famille restent souvent séparés, même s'ils ont un droit légal, en vertu de la législation de l'UE, au traitement conjoint de leurs demandes d'asile.

En janvier 2016, les tribunaux du Royaume-Uni ont examiné la situation de mineurs non accompagnés vivant dans le camp informel de Calais, dont la famille proche se trouve au Royaume-Uni, notamment des réfugiés reconnus comme tels au sens de la Convention de 1951¹³². Ces mineurs seraient tenus normalement de demander l'asile en France puis de solliciter les autorités françaises pour qu'elles demandent aux autorités britanniques de traiter leur dossier sur la base des critères d'unité familiale énoncés dans le Règlement de Dublin. Les demandeurs ont soutenu que ce processus ne leur permettrait pas de faire valoir leur droit au respect de la vie familiale en vertu de l'article 8 de la CEDH. Le tribunal a estimé que le Règlement de Dublin avait un statut de « considération matérielle d'une importance indéniable dans le test de proportionnalité » et que la reconnaissance d'une atteinte aux droits de l'homme protégés par l'article 8 nécessitait des arguments solides et convaincants. Le tribunal a ajouté que les juges n'admettraient pas facilement que, dans un tel contexte, l'article 8 autorise à contourner les procédures et mécanismes du Règlement de Dublin, de manière partielle ou totale¹³³. Toutefois, le tribunal a estimé que, au vu des circonstances particulières de l'espèce, l'article 8 conférait aux demandeurs le droit à être admis rapidement au Royaume-Uni, après avoir demandé l'asile en France. La Cour d'appel¹³⁴ a indiqué que des preuves plus importantes que celles exigées par la juridiction inférieure seraient nécessaires pour contourner les mécanismes de Dublin ; elle a cependant reconnu la nécessité de le faire en présence de raisons impérieuses d'éviter que le droit à la vie familiale ne soit bafoué¹³⁵.

S'il est mis en œuvre correctement, le système de Dublin offre aux membres de la famille des demandeurs d'asile la possibilité de faire examiner leurs demandes dans le même État, ce qui peut réduire considérablement les souffrances humaines. En plus d'être bénéfique pour les demandeurs d'asile eux-mêmes, ce mode de protection de l'unité familiale permettrait aux États de réaliser d'importants gains d'efficacité, dans la mesure où ils n'auraient pas à faire face à des migrations irrégulières ou à des demandes ultérieures de regroupement familial.

4.2.4. Directive sur la protection temporaire

La Directive 2001/55 sur la protection temporaire (DPT) est le premier instrument de la législation de l'Union européenne à accorder le droit au regroupement familial aux personnes ayant besoin d'une protection¹³⁶. Il existe un consensus sur la nécessité d'un regroupement rapide pendant la protection temporaire, surtout lorsque cette protection entraîne des séjours

¹³² *ZAT et autres c. Secretary of State for the Home Department* [2016] EWCA Civ 810.

¹³³ *Ibid.*, paragraphe 52.

¹³⁴ *ZAT et autres c. Secretary of State for the Home Department* [2016] EWCA Civ 810.

¹³⁵ *Ibid.*, paragraphe 92.

¹³⁶ Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil JO/2012/12, 7 août 2001.

prolongés dans le pays d'accueil¹³⁷. La DPT n'a pas encore été appliquée car le Conseil de l'UE n'a pas adopté de décision établissant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées, exigée par l'article 5 de la DPT. Il convient toutefois de noter que la DPT énonce des règles sur le regroupement familial. Ainsi, l'article 15 pose trois conditions, à savoir : les liens familiaux existaient déjà dans le pays d'origine ; les liens ont été perturbés par les circonstances liées à l'afflux massif de migrants ; et les membres de la famille doivent être eux-mêmes bénéficiaires de la protection temporaire (mais présents dans un autre État membre) ou avoir besoin d'une protection.

Chapitre 5

Tendances restrictives qui affectent le regroupement familial des réfugiés

5.1. Restrictions concernant les bénéficiaires du regroupement familial

5.1.1. Différence de traitement entre les réfugiés au sens de la Convention et les bénéficiaires de la protection subsidiaire

La plupart des États en Europe ont considérablement restreint les droits au regroupement familial ces dernières années. Les restrictions portent généralement sur des exigences de revenu élevé, d'intégration et d'hébergement.

Les conditions relatives à l'intégration, ainsi que les tests d'intégration sont particulièrement critiqués pour leur nature contre-productive, que le Commissaire a déjà évoquée par le passé.¹³⁸ Plus généralement, une étude comparative de 2013 sur le regroupement familial et les conditions d'intégration est parvenue à la conclusion suivante :

Les mesures restrictives concernant l'admission et le séjour des membres de la famille n'ont pas favorisé l'intégration et, dans de nombreux cas, peuvent même l'avoir entravée. L'exclusion des membres de la famille signifie, dans tous les cas, que l'intégration n'est pas encouragée. Les retards dans la procédure contraignent les membres de la famille à vivre séparément, donc à se concentrer sur la procédure et non sur la société d'accueil. Les enfants souffrent beaucoup de longues périodes d'attente, car il leur manque au moins un parent et leur processus d'apprentissage des langues et d'intégration est retardé.¹³⁹

Ces conditions sont généralement considérées comme posant un obstacle spécifique, souvent insurmontable, pour les réfugiés regroupants. Dans ce contexte, le droit de l'Union européenne (examiné plus haut) et la législation et la pratique nationales instaurent généralement un traitement préférentiel formel pour le regroupement familial des réfugiés. Cela étant, en 2012, le HCR a indiqué que, malgré les dispositions plus favorables au regroupement familial des réfugiés contenues dans la législation de l'UE, « dans toute l'Europe, de nombreux obstacles pratiques au processus de regroupement familial entraînent

¹³⁷ K. Jastram et K. Newland, "Family Unity and Refugee Protection", in E. Feller, V. Türk, and F. Nicholson (eds) in *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection* (CUP 2003), p. 589.

¹³⁸ Voir Commissaire aux droits de l'homme, 2011 (voir ci-dessus).

¹³⁹ T. Strik, B. de Hart et E. Nissen, (voir ci-dessus). Voir également T. Huddleston et A. Pedersen, *Impact of New Family Reunion Tests and Requirements on the Integration Process* (Migration Policy Group 2011).

une séparation prolongée, des coûts de procédure importants et l'absence de perspective réaliste de réussite ». ¹⁴⁰ Cela signifie que l'accès apparemment privilégié des réfugiés au regroupement familial est souvent dépourvu de caractère effectif.

Dans sa Recommandation 1686 (2004) sur la mobilité humaine et le droit au regroupement familial, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), tout en se félicitant que la Directive relative au droit au regroupement familial (DRF) accorde un traitement préférentiel aux réfugiés, regrettait que cette directive ne reconnaisse pas le droit au regroupement familial pour les personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire. L'APCE a exhorté les États européens à « établir le droit au regroupement familial des personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire ». ¹⁴¹

Si certains États continuent de traiter les réfugiés au sens de la Convention et les bénéficiaires de la protection subsidiaire de la même manière en ce qui concerne le regroupement familial, l'on observe cependant une forte tendance à différencier ces deux catégories. Nous mettons en lumière dans cette partie du document des pays d'accueil de réfugiés importants qui opèrent des distinctions formelles entre ces catégories.

Cette tendance est évidente en Allemagne, pays qui mérite une attention particulière du fait de son rôle majeur en tant que pays d'accueil de réfugiés. On estime qu'environ 800 000 personnes en quête d'une protection internationale sont arrivées en Allemagne en 2015. Beaucoup ont été dans l'impossibilité de demander officiellement l'asile jusqu'en 2016. Une réponse politique a été de reporter de deux ans le regroupement familial pour les personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire. ¹⁴² Lorsque cette mesure a été adoptée, la plupart des demandeurs originaires des principaux pays sources de réfugiés (notamment la Syrie) étaient reconnus comme réfugiés au sens de la Convention. Après l'entrée en vigueur de la nouvelle restriction au regroupement familial, en mars 2016, on a observé une forte augmentation du nombre de protections subsidiaires accordées. Ces bénéficiaires de protection subsidiaire ne pourraient déposer leur demande de regroupement familial qu'après mars 2018. Il est à noter également que parmi ces bénéficiaires, près de 26 000 personnes (29 %) ont fait appel contre la décision de leur attribuer une protection subsidiaire, créant ainsi un lourd fardeau supplémentaire pour l'administration et les tribunaux. Les trois quarts des 2 365 recours jugés à la fin octobre 2016 ont permis aux titulaires d'une protection subsidiaire d'être reconnus comme réfugiés au sens de la Convention ¹⁴³ Parmi les requérants venus de Syrie, le taux de succès en appel est de 81 % (c'est-à-dire que, dans 81 % des cas, il a été jugé que l'appelant aurait dû être reconnu comme réfugié au sens de la Convention). ¹⁴⁴

¹⁴⁰ HCR, *Refugee Family Reunification. UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, (HCR, 2012), 4, <http://www.refworld.org/docid/4f55e1cf2.html>, consulté le 27 novembre 2016.

¹⁴¹ Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), Recommandation 1686 (2004) sur la mobilité humaine et le droit au regroupement familial, paragraphe 10.

¹⁴² Voir la loi relative au séjour (*Aufenthaltsgesetz*) BGBl. I S. 2460, 2461, dernière version datée du 25 février 2016, §104 XIII. L'ensemble des dispositions a été résumé comme suit : « Des procédures plus courtes et moins de regroupement familial » (*Kürzere Verfahren, weniger Familiennachzug*). Voir le site du ministère fédéral de l'Intérieur, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/02/2016-02-03-asylpaket2.html>, consulté le 29 novembre 2016.

¹⁴³ Lettre du 1^{er} novembre 2016 adressée par O. Schröder, secrétaire d'État pour les relations avec le parlement, à Ulla Jelpke, membre du Bundestag, et au Bundestag. Voir également Drucksache 18/9992 du 17 octobre 2016.

¹⁴⁴ Ibid.

En Hongrie, les bénéficiaires de la protection subsidiaire ont été exclus du champ d'application des règles plus favorables pour les réfugiés en 2011.¹⁴⁵ Ces bénéficiaires doivent désormais respecter les règles strictes qui s'appliquent aux autres migrants, de même que les réfugiés au sens de la Convention qui déposent une demande en dehors du délai de trois mois. À Chypre, une loi introduite en 2014 a supprimé le droit préférentiel au regroupement familial des réfugiés au sens de la Convention ; cette loi a également privé les bénéficiaires de la protection subsidiaire complètement du droit au regroupement familial.¹⁴⁶ En Grèce, seuls les réfugiés au sens de la Convention, et non les bénéficiaires de la protection subsidiaire, sont couverts par la législation sur le regroupement familial portant mise en œuvre de la DRF.¹⁴⁷ Le HCR a critiqué ce volet de la législation grecque.¹⁴⁸ Pour bénéficier des règles préférentielles, les réfugiés doivent présenter une demande dans les trois mois suivant la reconnaissance de leur statut. Sinon, ils doivent satisfaire aux conditions d'emploi et d'hébergement permanent. Les procédures sont réputées lourdes et très longues ; il n'y a cependant guère d'éléments factuels permettant d'évaluer leur fonctionnement global.¹⁴⁹

En Suède, par exemple, une nouvelle loi temporaire est entrée en vigueur en juillet 2016, qui a totalement supprimé le droit au regroupement familial pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire.¹⁵⁰ Elle s'applique aux personnes qui ont demandé l'asile après le 24 novembre 2015.¹⁵¹ Cette loi restera en vigueur jusqu'en juillet 2019. Cette loi a été introduite dans le cadre d'un ensemble de mesures visant à réduire le nombre de personnes cherchant refuge en Suède.¹⁵² Le nombre de demandeurs d'asile ayant diminué considérablement par la suite (apparemment pour des raisons indépendantes des changements survenus dans la politique suédoise), il reste à voir si l'engagement politique de reconsidérer les restrictions sera mis en œuvre. La seule disposition protectrice figurant parmi les nouvelles mesures prévoit que le regroupement familial devrait être accordé même aux bénéficiaires de la protection subsidiaire si, en ne l'accordant pas, la Suède manquait aux obligations lui incombant en vertu du droit international.¹⁵³

En Finlande, la principale différence de traitement entre les réfugiés au sens de la Convention et les bénéficiaires de la protection subsidiaire réside dans le fait que l'obligation d'apporter la preuve de moyens de subsistance suffisants s'applique invariablement à cette dernière catégorie depuis le 1^{er} juillet 2016. Les niveaux de revenus servant de critère pour évaluer les

¹⁴⁵ ECRE/Croix Rouge (2014) (voir ci-dessus), paragraphe 1.1.

¹⁴⁶ ECRE/Croix-Rouge (voir ci-dessus) 10. Voir aussi le rapport du Commissaire aux droits de l'homme sur Chypre (2016), paragraphe 37, consultable à l'adresse suivante <[https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?coeRef=nce=CommDH\(2016\)16](https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?coeRef=nce=CommDH(2016)16)>, consulté le 13 mars 2017.

¹⁴⁷ Loi grecque nr 4151/2014 sur le code de l'immigration, articles 69 à 77.

¹⁴⁸ Recommandation du HCR *Greece as a Country of Asylum* (HCR 6 avril 2015), http://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/Extras/Greece/2015_EN_R.pdf, consulté le 29 novembre 2016.

¹⁴⁹ Z. A. Kasapi, « The impact of European Union law on Family Reunification in Greece » (EDAL, 9 mars 2016), <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/journal/impact-european-union-law-family-reunification-greece>, consulté le 29 novembre 2016.

¹⁵⁰ Parlement suédois, Lag 2016: 752 om tillfälliga begänsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (Loi sur les restrictions temporaires concernant l'obtention d'un permis de résidence en Suède), https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2016752-om-tillfalliga-begransningar-av_sfs-2016-752, consulté le 29 novembre 2016.

¹⁵¹ Migrationsverket, « Family Reunification » (29 septembre 2016), <http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/When-you-have-received-a-decision-on-your-asylum-application/If-you-are-allowed-to-stay/Family-reunification.html>, consulté le 29 novembre 2016.

¹⁵² B. Parusel, « Sweden's U-Turn on Asylum », (2016), *Forced Migration Review*, Numéro 52.

¹⁵³ Loi sur les restrictions temporaires concernant l'obtention d'un permis de résidence en Suède (voir ci-dessus), paragraphe 13.

moyens de subsistance sont très élevés¹⁵⁴ et créent souvent un obstacle pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire.

5.1.2. Enfants réfugiés

La plupart des États autorisent les mineurs non accompagnés à demander le regroupement familial avec leurs parents. Cette possibilité entraîne souvent des litiges concernant l'âge des enfants, en particulier pour les enfants réfugiés venant de pays où le dispositif d'enregistrement des naissances est défaillant, tels que l'Afghanistan. Les préoccupations basées sur les droits de l'homme concernant la fiabilité et la pertinence des méthodes de détermination de l'âge sont désormais bien connues.¹⁵⁵ Le caractère peu probant des méthodes médicales de détermination de l'âge en particulier a été bien établi.¹⁵⁶ Le Commissaire a réaffirmé que la détermination de l'âge des migrants mineurs non accompagnés est un processus complexe, dans lequel des facteurs physiques, sociaux et culturels entrent en jeu, et qu'une évaluation erronée de l'âge peut avoir des conséquences néfastes pour l'enfant concerné, y compris la rétention injustifiée. La détermination de l'âge ne devrait donc pas dépendre uniquement d'un examen médical.¹⁵⁷ L'APCE s'est prononcée comme suit sur le sujet :

« Une évaluation de l'âge devrait être uniquement entreprise en cas de doutes raisonnables sur le fait que la personne est mineure. Cette démarche devrait être fondée sur la présomption de minorité, être conduite par une autorité indépendante qui procédera à une évaluation multidisciplinaire sur une période de temps et ne peut reposer uniquement sur un avis médical. Des examens médicaux ne devraient être réalisés qu'avec l'accord de l'enfant ou de son tuteur. Ils ne devraient pas être intrusifs et devraient se conformer aux règles d'éthique médicale. La marge d'erreur des examens médicaux ou autres devrait être clairement indiquée et prise en compte. S'il reste des doutes sur le fait que l'intéressé est mineur ou pas, on devrait accorder à celui-ci le bénéfice du doute. Les décisions liées à la détermination de l'âge devraient être susceptibles de recours administratifs ou judiciaires ».¹⁵⁸

Dans la plupart des pays, le droit au regroupement familial des réfugiés mineurs non accompagnés concerne uniquement à leurs parents. Quand ce droit ne s'étend pas à d'autres membres de la famille, cela constitue une source de grande détresse et de séparation familiale car les parents doivent choisir de laisser derrière eux d'autres enfants s'ils souhaitent faire valoir leur droit au regroupement avec un mineur non accompagné.

En revanche, au Royaume-Uni, la législation ne contient pas de disposition permettant aux enfants réfugiés de demander que leurs parents les rejoignent au Royaume-Uni. La Haute Cour de justice (Upper Tribunal - Chambre de l'immigration et de l'asile) a cependant estimé

¹⁵⁴ Voir Service de l'immigration finlandais, « The Granting of Residence Permit Requires that your Income is Secure » (2016), http://www.migri.fi/moving_to_finland_to_be_with_a_family_member/income_requirement, consulté le 29 novembre 2016.

¹⁵⁵ AIDA, *Detriment of the Doubt: Age Assessment of Unaccompanied Asylum Seeking Children*, (ECRE, 2015), AIDA Legal Briefing n° 5, http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/AIDA%20Brief%205_AgeAssessment.pdf, consulté le 29 novembre 2016.

¹⁵⁶ G. Noll, « Junk Science? Four Arguments against the Radiological Age Assessment of Unaccompanied Minors Seeking Asylum » (2016), *International Journal of Refugee Law*, Volume 28, Numéro 2 234-250.

¹⁵⁷ Voir, entre autres, le rapport du Commissaire sur sa visite au Danemark du 19 au 21 novembre 2013 (24 mars 2014).

¹⁵⁸ APCE, Résolution 1810 intitulée « Problèmes liés à l'arrivée, au séjour et au retour d'enfants non accompagnés en Europe » (2011), paragraphe 5.10.

dans une décision de 2016 que le refus du regroupement familial serait contraire à l'article 8 de la CEDH.¹⁵⁹ La décision a pris en compte les normes relatives aux droits de l'homme (CEDH et CDE) et la situation difficile (quoique relativement classique) du jeune réfugié. Le juge a estimé que, si le regroupement familial au Royaume-Uni n'était pas rendu possible, l'enfant réfugié serait :

amené à envisager d'autres solutions, dont certaines manifestement dangereuses, compte tenu de son jeune âge et du fait qu'il n'était ni accompagné ni soutenu. Ces solutions comprennent notamment un voyage périlleux pour tenter de retrouver ses parents où qu'ils fussent à ce moment-là. Les éléments du dossier donnaient à penser qu'ils se trouvaient à Khartoum ou dans le camp de réfugiés du HCR situé à plusieurs centaines de kilomètres de la ville. La situation dans ces deux lieux est très dangereuse et précaire. Le regroupement de cette famille dans leur pays d'origine, l'Érythrée, n'est pas envisageable.¹⁶⁰

Les temps d'attente et les procédures prolongées sont particulièrement néfastes pour les mineurs non accompagnés. Bien souvent, les demandeurs finissent par dépasser l'âge requis dans les dispositions relatives à la protection des mineurs non accompagnés, avant même d'avoir la possibilité légale ou pratique de demander le regroupement familial.¹⁶¹ Si cela arrive, les implications juridiques sont graves. Normalement, les réfugiés adultes ne peuvent bénéficier d'un regroupement avec leurs parents qu'à titre exceptionnel, s'ils peuvent prouver la dépendance du parent à leur égard. Or, il est peu probable que cela soit le cas pour les réfugiés qui ont fui durant l'enfance et dont la fuite ou la période d'attente en tant que demandeur d'asile se sont prolongées.

Aux Pays-Bas, la loi exige que le mineur ait moins de 18 ans non pas lorsque la demande de regroupement familial est faite, mais lorsque la décision concernant la demande est rendue. La compatibilité de cette condition avec la législation de l'Union européenne est examinée actuellement par la CJUE.¹⁶² En Finlande, la situation des regroupants mineurs non accompagnés est devenue plus difficile en 2010, lorsque la loi a aussi été modifiée en ce sens : désormais, le mineur doit avoir moins de 18 ans lorsque la décision est rendue. Les procédures de regroupement familial étant très longues, beaucoup de jeunes regroupants atteignent l'âge de 18 ans au cours de la procédure. La loi relative aux étrangers fixe à neuf mois la durée maximale autorisée pour la prise de décision dans les cas de regroupement familial. Si le délai est dépassé et que cela n'est pas du fait du demandeur, la décision peut encore être positive même si le regroupant a atteint l'âge de 18 ans. En 2014, le délai moyen de traitement était de 414 jours pour les regroupants mineurs bénéficiaires d'une protection internationale lorsque le demandeur était le père ou la mère. Actuellement, la décision peut généralement être rendue dans le délai de neuf mois.

5.2. Membres de la famille admissibles au regroupement

Au vu de la situation dans de nombreuses régions d'origine des réfugiés, il arrive que les unités familiales ne soient pas des familles nucléaires basées sur un mariage formel. La fuite et l'exil prolongé ont aussi un impact sur les cellules et les structures familiales. Le Comité exécutif du HCR note à cet égard dans sa conclusion n° 24 qu' « il est à espérer que les pays d'asile appliqueront des critères souples pour identifier les membres de la famille qui peuvent

¹⁵⁹ *AT and another (Article 8 ECHR – Child Refugee – Family Reunification) Eritrea* [2016] UKUT 00227 (IAC).

¹⁶⁰ *Ibid.*, paragraphe 39.

¹⁶¹ UNHCR, *Unaccompanied and Separated Asylum-seeking and Refugee Children Turning Eighteen: What to Celebrate?*, (mars 2014), <http://www.refworld.org/docid/53281a864.html>, consulté le 27 novembre 2016.

¹⁶² C-550/16, *A et S c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* JO C 38/7, 6 février 2017.

être admis, en vue de promouvoir un regroupement complet de la famille ». ¹⁶³ De plus, l'APCE, dans sa Recommandation 1686(2004) sur la mobilité humaine et le droit au regroupement familial, a exhorté les États européens à :

appliquer, lorsque cela est possible et approprié, une interprétation large de la notion de « famille » et en particulier à inclure dans cette définition « les membres de la famille naturelle, les concubins, y compris les partenaires de même sexe, les enfants naturels, les enfants dont la garde est partagée, les enfants majeurs à charge et les parents à charge. ¹⁶⁴

5.2.1. Conjoints et partenaires

Certains États prévoient des dispositions pour le regroupement familial de partenaires stables, même s'ils ne sont pas mariés. Toutefois, les types de preuves requis pour démontrer la stabilité d'une relation varient considérablement d'un pays à l'autre et certains n'acceptent que les partenariats civils officialisés. En Irlande, une nouvelle législation ¹⁶⁵ définit les membres de la famille immédiate comme étant le conjoint, le partenaire civil et les enfants mineurs, ou les parents et les frères et sœurs si le regroupant est un mineur non marié. L'inclusion de partenaires civils mérite d'être relevée, bien qu'il soit peu probable qu'elle permette le regroupement de couples de même sexe. En effet, la plupart des réfugiés fuient des États où ce statut n'existe pas au plan juridique, même si le droit national reconnaît le concubinage. ¹⁶⁶ Dans l'affaire *Pajić c. Croatie*, la Cour européenne des droits de l'homme a constaté une violation de l'article 14 en lien avec l'article 8 de la CEDH au motif que les règles relatives au regroupement familial en Croatie n'autorisaient pas les demandes de couples de même sexe. ¹⁶⁷ Au moment de l'examen de l'affaire par la Cour, la législation nationale avait été amendée.

Certains États ont élevé l'âge à partir duquel les migrants en général peuvent bénéficier du regroupement familial. Selon la Directive sur le regroupement familial (DRF), les États membres peuvent demander que le regroupant et son conjoint aient atteint un âge minimal, qui ne peut être supérieur à 21 ans, avant que le conjoint ne puisse rejoindre le regroupant. ¹⁶⁸ Cinq États membres de l'Union européenne (Autriche, Belgique, Chypre, Lituanie et Pays-Bas) ont fixé l'âge minimal à 21 ans. Le Danemark, qui n'est pas lié par la DRF, l'a fixé à 24 ans depuis un certain temps. En revanche, la Cour suprême britannique a estimé qu'une condition similaire imposée au Royaume-Uni était contraire à l'article 8 de la CEDH, car elle était disproportionnée au but déclaré de combattre le mariage forcé. ¹⁶⁹ Cela laisse entendre que de telles conditions d'âge doivent être justifiées et, dans le cas des réfugiés, pour lesquels ces conditions pourraient mener à de longues périodes d'attente dans des conditions dangereuses, leur justification est probablement plus difficile.

¹⁶³ Comité exécutif (ExCom), Conclusion n° 24 (XXXII) 1981, AGNU Doc. N° 12A (A/36/12/Add 1), paragraphe 5.

¹⁶⁴ APCE 2004 (voir ci-dessus), paragraphe 12.3.

¹⁶⁵ Loi de 2015 relative à la protection internationale, article 56(9).

¹⁶⁶ *Hamza and another v Minister for Justice, Equality and Law Reform*, [2013], IESC 9.

¹⁶⁷ *Pajić c. Croatie* (voir ci-dessus).

¹⁶⁸ Article 4(5) DRF. Voir l'affaire C-338/13 *Marjan Noorzia c. Bundesministerin für Inneres* EU:C:2014:2092 [2014] : « il convient de répondre à la question posée que l'article 4, paragraphe 5, de la directive 2003/86 doit être interprété en ce sens que cette disposition ne s'oppose pas à une réglementation nationale prévoyant que les conjoints et les partenaires enregistrés doivent déjà avoir atteint l'âge de 21 ans au moment du dépôt de la demande pour pouvoir être considérés comme des membres de la famille éligibles au regroupement », (paragraphe 19).

¹⁶⁹ *R (on the application of Quila and another) (FC) (Respondents) v Secretary of State for the Home Department (Appellant)* [2011] UKSC 45; *R (on the application of Bibi and another) (FC) (Respondents) v Secretary of State for the Home Department (Appellant)* [2011] UKSC 45.

5.2.2. Enfants

La plupart des États autorisent le regroupement avec des enfants mineurs, y compris des enfants adoptés. Certains États exigent toutefois une preuve formelle d'adoption, qui peut être difficile à obtenir. Le regroupement avec les enfants d'un conjoint ou partenaire pose aussi des difficultés juridiques. Les États membres peuvent exiger la preuve que l'autre conjoint ou partenaire accepte le regroupement, preuve qui peut être également difficile à obtenir pour les réfugiés. La partie 5.3.3. ci-après traite d'autres difficultés à prouver les relations parent-enfant. En général, le regroupement familial d'enfants adultes n'est pas autorisé, sauf besoin particulier. Par exemple, l'article 4 (2) (b) de la DRF prévoit la possibilité, pour les États membres, d'autoriser le regroupement des « enfants majeurs célibataires du regroupant ou de son conjoint, lorsqu'ils sont objectivement dans l'incapacité de subvenir à leurs propres besoins en raison de leur état de santé ».

Au Royaume-Uni, la définition du terme « enfant » ajoute des critères supplémentaires, en plus de la minorité : l'enfant ne doit pas « mener une vie autonome » et doit avoir « fait partie de la cellule familiale du réfugié ou de la personne ayant une protection humanitaire (bénéficiaire de la protection subsidiaire) au moment où le réfugié a fui ». ¹⁷⁰ Cette dernière exigence avait été interprétée comme signifiant que les enfants nés après la fuite (même s'ils ont été conçus avant la fuite) n'étaient pas admissibles au regroupement, mais la pratique à ce sujet a changé.

5.2.3. Membres de la famille élargie et question de leur dépendance

La plupart des lois nationales n'incluent que les membres de la famille immédiate dans le droit au regroupement familial. Certains États européens ont établi des marges d'appréciation pour les membres de la famille élargie, à condition qu'ils dépendent du regroupant, conformément à la structure de la DRF. Selon un rapport récent, « les critères utilisés pour déterminer la dépendance varient considérablement en Europe, ce qui crée une situation de loterie pour les candidats qui cherchent à être réunis avec leur famille (au-delà de la famille nucléaire) ». ¹⁷¹

Jusqu'à récemment, l'Espagne n'exigeait pas que la dépendance des ascendants soit prouvée mais cette condition a maintenant été ajoutée. Dans la pratique, il semble que la dépendance soit interprétée comme une dépendance financière, prouvée par des contributions financières régulières. Cette preuve s'avère difficile à apporter pour les personnes dont les proches vivent encore dans des zones de conflit, où l'accès aux services financiers peut être entravé. En Hongrie, la dépendance est interprétée uniquement comme une dépendance financière. Dans la pratique, la demande de regroupement est rejetée si le réfugié se révèle incapable de subvenir aux besoins de son parent en Hongrie, même si la demande a été introduite au cours du délai préférentiel de trois mois après la reconnaissance impartie pour le regroupement familial des réfugiés.

En Irlande, la nouvelle législation en vigueur depuis décembre 2016 semble mettre fin au pouvoir discrétionnaire d'admettre des membres de la famille élargie. ¹⁷² La législation précédente exigeait de prouver la dépendance ou le fait que le membre de la famille « souffrait d'une déficience mentale ou physique telle qu'il ne pouvait raisonnablement se

¹⁷⁰ Ministère de l'Intérieur du Royaume-Uni (2016), « Family reunion : for refugees and those with humanitarian protection », version numéro 2.0, 29 juillet 2016, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/541818/Family_reunion_guidance_v2.pdf, consulté le 24 mai 2017.

¹⁷¹ ECRE/Croix-Rouge (voir ci-dessus) 10.

¹⁷² Loi de 2015 relative à la protection internationale, article 56(9).

prendre en charge pleinement ». ¹⁷³ Ce changement risque de diviser les familles, par exemple en obligeant des parents qui rejoignent un mineur à laisser derrière eux des enfants adultes ou des personnes âgées. Une ONG possédant une longue expérience de l'aide au regroupement familial des réfugiés prévoit que « les nouvelles dispositions relatives au regroupement familial dévasteront des familles ». ¹⁷⁴

Comme indiqué ci-après, il existe de bonnes pratiques et des lignes directrices convaincantes sur l'interprétation de la « dépendance », qui émanent du HCR ¹⁷⁵ et de la Commission européenne concernant la DRF. ¹⁷⁶ Dans le droit de l'Union européenne, la Commission note que la CJUE a statué sur le fait que la qualité de membre de la famille « dépendant » résulte d'une situation de fait caractérisée par l'apport d'un soutien juridique, financier, émotionnel ou matériel du membre de la famille par le regroupant ou son conjoint/partenaire. ¹⁷⁷

Ces orientations devraient servir à définir des lignes directrices formelles sur la notion de dépendance. Cette notion devrait permettre une évaluation souple des liens émotionnels, sociaux et financiers et d'autres liens et soutiens entre réfugiés et membres de la famille. Si ces liens ont été perturbés en raison de facteurs liés à la fuite du pays, cela ne devrait pas être interprété comme le signe que la dépendance a cessé.

5.2.4. Distinctions entre les familles formées avant la fuite et après

Beaucoup d'États européens limitent l'accès privilégié des réfugiés au regroupement familial à la famille « formée avant la fuite » du pays d'origine, en s'appuyant sur l'article 9 (2) de la DRF. Toutefois, les distinctions entre les familles formées avant et après la fuite doivent faire l'objet d'un examen minutieux sous l'angle des droits de l'homme et peuvent enfreindre l'article 14 combiné avec l'article 8 de la CEDH. ¹⁷⁸ Certains États utilisent la possibilité de restriction de manière rigide, en exigeant que les familles aient été formées dans le pays d'origine du réfugié. Or, cela revient à nier la réalité de bon nombre de réfugiés, qui passent de longues périodes en exil ou en fuite et forment des familles hors du pays d'origine. De plus, une famille formée dans le pays d'accueil reste une famille au regard du droit des droits de l'homme. Cela ne signifie pas que toutes les familles formées dans le pays d'accueil doivent être autorisées à rester ensemble ; mais si le couple n'a pas d'autre moyen de développer une vie familiale, l'autorisation de regroupement est la conséquence nécessaire du droit au respect de la vie familiale. ¹⁷⁹

Les règles du Royaume-Uni sur le regroupement familial contiennent aussi une distinction entre les familles formées avant et après la fuite. Les définitions des deux catégories sont complexes. Elles ont pour effet que de nombreuses familles de réfugiés sont exclues des conditions plus favorables applicables aux familles formées avant la fuite. Les familles formées après la fuite sont soumises à toutes les règles d'immigration normales relatives au regroupement familial, y compris les seuils financiers élevés et les tests de langue. En Norvège, tous les réfugiés ont actuellement droit au regroupement familial dans les mêmes

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ NASC (voir ci-dessus) 3.

¹⁷⁵ HCR 2001 (voir ci-dessus) 7.

¹⁷⁶ Pour la jurisprudence existante sur la notion de dépendance dans le contexte de la citoyenneté européenne, voir Commission européenne, lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial (Communication) COM (2014) 210 final 6.

¹⁷⁷ Ibid., citant par analogie l'affaire C-316/85, *Lebon* EU:C:1987:302 [1987] paragraphe 21-22 et des affaires ultérieures.

¹⁷⁸ *Hode et Abdi c. le Royaume Uni* (voir ci-dessus).

¹⁷⁹ Voir *Mengesha Kimfe c. Suisse*, requête n° 24404/05 (Cour européenne des droits de l'homme, 9 juillet 2010).

conditions.¹⁸⁰ La loi norvégienne prévoit néanmoins une distinction entre les relations établies avant et après la fuite, en soumettant les couples formés après la fuite aux règles ordinaires de regroupement familial, qui sont extrêmement exigeantes.¹⁸¹

5.3. Obstacles juridiques et pratiques au regroupement familial des réfugiés

5.3.1. Longues périodes d'attente

Ainsi que cela a déjà été indiqué, lorsque l'Allemagne a limité les droits au regroupement familial des bénéficiaires de la protection subsidiaire, elle a opté pour une période d'attente de deux ans. La DRF ne permet généralement qu'une période d'attente de deux ans pour les migrants, mais prévoit explicitement que les réfugiés au sens de la Convention qui demandent le regroupement familial devraient être exemptés de cette période.

Les délais d'attente sont importants pour les bénéficiaires de protection subsidiaire en Autriche (3 ans), en République tchèque (15 mois), au Danemark (3 ans) et en Suisse (3 ans).

Le délai d'attente de trois ans en Autriche pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire a été instauré en juin 2016.¹⁸² Le Danemark a modifié sa législation nationale début 2015 pour introduire une nouvelle catégorie, le « statut de protection temporaire », qui s'ajoute au statut de réfugié au sens de la Convention et au statut de bénéficiaire de protection subsidiaire.¹⁸³ Le nouveau statut est prévu pour les personnes qui, en raison d'une situation de violence généralisée, sont exposées à des risques de mauvais traitements contraires à la Convention européenne des droits de l'homme, au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et/ou à la Convention des Nations Unies contre la torture. La protection de ces personnes est supposée être de nature plus temporaire que celle des réfugiés au sens de la Convention et des bénéficiaires de protection subsidiaire. Depuis février 2016, seuls les réfugiés au sens de la Convention et les bénéficiaires de protection subsidiaire ont le droit de demander le regroupement familial lorsqu'ils se voient accorder une protection au Danemark. Les regroupants bénéficiaires de la protection temporaire sont soumis à une période d'attente de trois ans.

En plus de ces périodes d'attente formelles, certains États imposent des délais d'attente informels, qui ont des effets restrictifs similaires. La nouvelle législation en vigueur depuis décembre 2016 en Irlande introduit une période d'attente d'un an après que le statut a été reconnu et avant que le regroupement familial puisse être demandé.¹⁸⁴ Ceci est

¹⁸⁰ Voir Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) (Loi sur l'accès au pays et la résidence pour les étrangers), Lov-2008-05-15-35, chapitre 6 https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35/KAPITTEL_6#KAPITTEL_6, consulté le 2 avril 2017; et Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Décret sur l'accès au pays et la résidence pour les étrangers), FOR-2009-10-15-1286, chapitre 9 https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-10-15-1286/KAPITTEL_9#KAPITTEL_9, consulté le 2 avril 2017.

¹⁸¹ Le regroupant doit présenter la preuve de ce qui suit : quatre années d'études ou d'activité professionnelle à plein temps en Norvège, un revenu supérieur à un seuil fixé, l'assurance qu'il aura probablement un revenu annuel supérieur à un seuil fixé (augmenté en mai 2016, ce seuil est passé à 306 700 couronnes norvégiennes, soit 34 000 euros, par an avant impôt), un emploi sous contrat à durée indéterminée, ne pas avoir perçu de prestations de sécurité sociale au cours des 12 derniers mois et une pension non limitée dans le temps, <https://udi.no/en/checklists-container/family/vanlig-familie/checklist-for-family-immigration-with-spouse/?c=syr>, consulté le 23 janvier 2017.

¹⁸² Loi de 2005 relative à l'asile (*Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl*) BGBl. I Nr. 100/2005, version BGBl. I Nr. 24/2016.

¹⁸³ Texte législatif n° 153 du 18 février 2015 portant modification du paragraphe 7 de la loi relative à l'immigration.

¹⁸⁴ Loi de 2015 relative à la protection internationale, article 56(8).

particulièrement inquiétant car les procédures de détermination du statut prennent souvent beaucoup de temps en Irlande, parfois des années. Les Pays-Bas ne font pas la différence entre les réfugiés au sens de la Convention et les bénéficiaires de la protection subsidiaire. Ils maintiennent un statut d'asile unique. En février et mai 2016, le gouvernement a informé les demandeurs d'asile que le regroupement familial pourrait prendre jusqu'à deux ans : en effet, la procédure d'asile peut durer 18 mois (le maximum autorisé par la directive de l'Union européenne sur la procédure d'asile¹⁸⁵) et la demande de regroupement familial, six mois supplémentaires. Les deux circulaires ont été largement diffusées et publiées sur les réseaux sociaux par le gouvernement.¹⁸⁶ L'information a été comprise concrètement comme établissant une pratique équivalente à la période d'attente de deux ans nouvellement introduite en Allemagne.

De la même manière, en Suisse, les réfugiés ayant le « statut F », une sorte de statut temporaire pour les personnes qui ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention, sont soumis à une période d'attente de trois ans, de la reconnaissance au regroupement. Pour avoir droit au regroupement familial, ces regroupants doivent alors prouver qu'un logement convenable est disponible et que la famille n'est pas tributaire de l'aide sociale. En Suisse, de nombreux candidats se voient accorder ce statut temporaire (en 2016, les personnes à l'avoir obtenu étaient plus nombreuses que celles qui ont été reconnues comme réfugiés au sens de la Convention).¹⁸⁷ Dans la pratique, l'octroi de ce statut rend la recherche d'emploi plus difficile, ce qui complique la satisfaction des conditions matérielles de regroupement (indépendance financière et logement convenable). La condition de logement est interprétée au sens strict, à savoir qu'une chambre à coucher est requise pour chaque enfant et que l'hébergement doit déjà être assuré lors du dépôt de la demande.

5.3.2. Brièveté des délais

Bon nombre d'États imposent des délais serrés pour les demandes de regroupement familial, obligeant les demandeurs à déposer leurs dossiers dans les trois mois qui suivent leur reconnaissance s'ils souhaitent bénéficier des règles plus souples applicables aux réfugiés. Pour beaucoup de réfugiés, ces délais sont impossibles à respecter, en raison des difficultés à retrouver les membres de leur famille, à rassembler les pièces justificatives requises et à organiser le déplacement des membres de leur famille qui doivent se présenter dans une ambassade ou un consulat.

En 2012, le HCR notait que la plupart des États ne faisaient pas usage de la possibilité, prévue dans la DRF, de limiter l'accès préférentiel des réfugiés au regroupement familial en utilisant ce délai de trois mois.¹⁸⁸ Cette possibilité avait été incluse dans la DRF à la demande des Pays-Bas, qui avaient une disposition de ce type dans leur législation nationale. Il convient de noter qu'une proposition est à l'étude actuellement dans cet État afin de prolonger de trois à six mois le délai dans lequel la demande de regroupement familial doit être introduite.¹⁸⁹ Le HCR a salué cette approche :

¹⁸⁵ Directive 2013/32/EU du Parlement Européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), Journal Officiel L180/96, 29 juin 2013.

¹⁸⁶ Documents ministériels internes cités dans la presse hollandaise, Volkskrant, 8 juillet 2016.

¹⁸⁷ Secrétariat d'Etat pour la Migration (SEM), *Statistiques sur l'asile 2016*. En Suisse en 2016, 5 985 personnes se sont vu accorder l'asile et 7 369 personnes ont été admises à titre provisoire, <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/asylstatistik/2016/stat-jahr-2016-kommentar-d.pdf>, consulté le 24 janvier 2017.

¹⁸⁸ HCR 2012 (voir ci-dessus), 6.

¹⁸⁹ Documents parlementaires, Tweede Kamer 2016-2017, 34544, n° 1-3, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/34544>, consulté le 7 avril 2017.

qui reconnaît la situation particulière des réfugiés, et a appelé tous les États membres à ne pas subordonner à de tels délais les conditions plus favorables accordées aux réfugiés. Au minimum, les délais ne devraient s'appliquer que pour l'introduction d'une demande de regroupement familial et il ne devrait pas être exigé que le demandeur et le membre de la famille fournissent tous les documents nécessaires dans le délai de trois mois.¹⁹⁰

Or, depuis 2012, un nombre croissant d'États appliquent le court délai de trois mois. C'est le cas de l'Allemagne, par exemple. Des mesures d'ordre pratique ont cependant été adoptées pour permettre aux regroupants de présenter leur demande dans le délai imparti. Pour s'assurer que la condition des trois mois est officiellement respectée, les demandeurs sont encouragés à s'inscrire sur une page internet spécifique dans ce délai, en attendant leur rendez-vous à l'ambassade.¹⁹¹

Au Luxembourg, les réfugiés n'ont droit au regroupement familial dans les conditions plus favorables que si une demande est déposée dans les trois mois qui suivent la reconnaissance (même s'ils ne peuvent pas localiser les membres de leur famille). Après ce délai, ils doivent satisfaire aux conditions exigeantes d'assurance maladie, de logement et de stabilité des ressources.¹⁹² En Suède également, les réfugiés au sens de la Convention doivent déposer une demande dans un délai de trois mois s'ils souhaitent éviter de lourdes conditions de ressources (notamment des conditions strictes de revenus et de logement). La **Hongrie** a adopté une approche similaire. Elle a établi un système préférentiel de regroupement familial pour les réfugiés au sens de la Convention, mais, en pratique, ces personnes sont souvent dans l'impossibilité d'en bénéficier.¹⁹³ Les règles préférentielles ne s'appliquent qu'aux réfugiés au sens de la Convention qui font une demande dans un délai de trois mois après avoir été informés de la reconnaissance de leur statut (le délai a été réduit de six à trois mois le 1^{er} juillet 2016) et ces règles ne s'appliquent pas aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. En dehors du système préférentiel, les conditions portent sur les ressources financières, le logement, l'assurance maladie et les fonds nécessaires pour le voyage de retour des membres de la famille.

En **Norvège**, les familles doivent présenter une demande de regroupement familial dans l'année qui suit la délivrance d'un permis de séjour au regroupant. Passé ce délai, elles sont soumises aux exigences générales strictes en matière d'immigration.

5.3.3. Conditions exigeantes quant aux éléments de preuve à apporter

Les réfugiés rencontrent souvent des difficultés particulières à fournir des documents officiels pour prouver leurs relations familiales. L'article 11 (2) de la DRF oblige les États membres à prendre en compte d'autres éléments de preuve lorsque le réfugié ne peut fournir de pièces justificatives officielles, et précise que « la décision de rejet de la demande ne peut se fonder uniquement sur l'absence de pièces justificatives ». Dans sa conclusion n° 24, le Comité exécutif du HCR appelle à appliquer des critères libéraux pour faciliter l'entrée des membres de la famille de personnes reconnues comme nécessitant une protection internationale. Il souligne en particulier que « l'absence de documents apportant la preuve de la validité formelle d'un mariage ou de la filiation d'enfants ne doit pas, en soi, créer d'empêchement ». La même position est exprimée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe au

¹⁹⁰ HCR 2012 (voir ci-dessus), 6.

¹⁹¹ Notification en temps opportun (*Fristwahrende Anzeige*) d'après § 29 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG, voir <https://fap.diplo.de/webportal/desktop/index.html#start>, consulté le 24 janvier 2017.

¹⁹² ECRE/Croix-Rouge (voir ci-dessus) (2014), paragraphe 1.1.

¹⁹³ Comité Helsinki de la Hongrie, *Hungarian Rules and Practice of the Family Reunification of Beneficiaries of International Protection* (2016) ; Comité Helsinki hongrois, *Handbook on Family Reunification for People with International Protection* (2016).

paragraphe 4 de sa Recommandation n° R(99)23 sur le regroupement familial pour les réfugiés et les autres personnes ayant besoin de la protection internationale.

Cela étant, il ressort d'études empiriques que, trop souvent, les demandes sont refusées faute de justificatifs, sans possibilité de présenter d'autres preuves. Au Royaume-Uni, des études montrent que les demandeurs de regroupement familial se heurtent à des obstacles majeurs d'ordre pratique en raison des conditions strictes imposées par les autorités britanniques en matière de preuves attestant l'existence de liens familiaux. En 2015, la Croix-Rouge britannique a publié un rapport basé sur 91 cas de regroupement familial, dans lequel elle constate que les demandes de regroupement familial ne sont pas simples et que les proches vulnérables restent en danger à cause des difficultés d'accès au regroupement familial.¹⁹⁴ Une enquête officielle récente a étayé les plaintes selon lesquelles les procédures étaient trop lourdes et les refus trop fréquents.¹⁹⁵ Cette enquête a constaté que le Home Office (Ministère de l'Intérieur) était trop enclin à rejeter les demandes en raison de l'incapacité à fournir des preuves suffisantes et ne reportait pas ses décisions afin de permettre aux demandeurs de produire les preuves « manquantes ». Un problème particulier a été noté en ce qui concerne la fourniture de preuves ADN. En 2014, le Home Office a retiré son soutien financier pour les tests ADN, ce qui a entraîné une augmentation significative des refus.

Par ailleurs, dans le cas des familles monoparentales, certains États exigent la preuve de l'autorité parentale ou du décès de l'autre parent. Or, les pièces justificatives peuvent être impossibles à fournir si l'autre parent se trouve dans une zone de conflit. En outre, des difficultés particulières se posent pour les enfants non biologiques car, dans de nombreux pays d'origine des réfugiés, l'adoption n'est pas un processus formel.

Les États exigent de plus en plus une preuve ADN des relations parents-enfants pour les réfugiés, mais les coûts des tests ADN sont souvent prohibitifs. Ainsi que cela a été mentionné plus haut, lorsque le Royaume-Uni a mis fin à son aide financière pour les tests ADN, de nombreux demandeurs n'ont plus été en mesure de fournir eux-mêmes ces preuves et le taux de demandes rejetées a augmenté.

Les tests ADN soulèvent un certain nombre de questions d'ordre éthique et relatives aux droits de l'homme. Ainsi, une étude universitaire récente fait le constat suivant :

Les tests ADN réduisent la complexité sociobiologique de la famille à une entité exclusivement biologique et peuvent exclure des membres de la famille qui ne sont liés que socialement, et non génétiquement. Ensuite, les tests créent une situation de deux poids, deux mesures concernant la reconnaissance des familles, suivant qu'elles soient composées de citoyens de l'Union européenne ou d'immigrants. Les tests de parentalité peuvent aussi montrer que les membres de la famille n'ont pas de liens biologiques et posent donc des questions d'ordre éthique. Ils peuvent aussi être utilisés comme moyen supplémentaire de réduire l'immigration légale.¹⁹⁶

¹⁹⁴ J. Beswick, *Not So Straightforward: The Need for Qualified Legal Support in Refugee Family Reunion* (Croix-Rouge britannique, juillet 2015).

¹⁹⁵ UK Independent Chief Inspector of Borders and Immigration, *An Inspection of Family Reunion Applications* (septembre 2016), <http://icinspector.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2016/09/An-inspection-of-family-reunion-applications-January-to-May-2016.pdf>, consulté le 29 novembre 2016.

¹⁹⁶ T. Heinemann, U. Naue et A.-M. Tapaninen, « Verifying the Family? A Comparison of DNA Analysis for Family Reunification in Three European Countries (Austria, Finland and Germany) » (2013) 15 *European Journal of Migration and Law* 183, 185.

Le HCR demande instamment que :

les tests ADN ne soient utilisés pour vérifier les relations familiales que lorsque des doutes sérieux subsistent après que tous les autres types de preuves ont été examinés ou lorsqu'il existe de solides indices d'intention frauduleuse et que les tests ADN sont considérés comme le seul moyen fiable de confirmer ou d'infirmer la fraude.¹⁹⁷

En matière de bonnes pratiques, il est possible de réduire les problèmes de pièces justificatives en acceptant que des copies d'originaux d'actes de naissance ou de certificats de mariage soient remplacées par des documents standards délivrés par les autorités officielles. Par exemple, en mai 2015, le Gouvernement allemand a décidé que des preuves crédibles (« qualifizierte Glaubhaftmachung ») des liens familiaux suffisaient plutôt que des preuves documentaires complètes et a supprimé la condition de remise d'actes d'état civil originaux et de légalisation de ces documents, par exemple lorsqu'un extrait du livret de famille officiel syrien est présenté.¹⁹⁸

5.3.4. Obstacles financiers

Le regroupement familial apparaît également comme un processus coûteux financièrement, surtout si l'on inclut les frais officiels de visa et d'ambassade, les frais de traduction, la vérification des documents, les frais de déplacement dans des ambassades éloignées et les tests ADN.¹⁹⁹ Pour cette raison, le HCR recommande instamment des dispenses de frais et une aide financière pour permettre le regroupement familial des réfugiés.²⁰⁰

En ce qui concerne les frais administratifs, par exemple, en Norvège, les demandeurs adultes doivent tous payer des frais de dossier de 500 euros. Plus généralement, les frais administratifs et les coûts des déplacements, de la traduction des documents et d'autres formalités s'élèvent au total à plusieurs milliers d'euros par famille. Des coûts similaires sont estimés en Belgique.²⁰¹

Il est possible de réduire le coût des pièces justificatives accompagnant la demande de regroupement familial en limitant le nombre de documents requis aux documents essentiels, en renonçant à la légalisation des actes d'état civil et en acceptant les traductions en anglais de documents standards (livrets de famille et actes de naissance). Si les documents de voyage officiels ne sont pas disponibles, d'autres documents devraient être acceptés.

En ce qui concerne les frais de voyage des membres de la famille vers le pays d'accueil du regroupement, différents cas de figure sont envisageables. Le Gouvernement danois finançait auparavant le déplacement des membres de la famille qui rejoignaient les réfugiés installés au Danemark. Toutefois, ce financement a été supprimé dans le cadre d'une récente série de mesures restrictives.²⁰² Aux Pays-Bas, une ONG (Vluchtelingenwerk Nederland) prend en charge les frais de voyage des familles qui n'ont pas les moyens de les payer, grâce à un fonds spécial alimenté par des dons privés et une loterie nationale. En Belgique, l'ONG *Un Visa, Une Vie* organise le financement participatif des demandes de visa pour aider les familles de réfugiés syriens à rejoindre leurs proches en Belgique.

¹⁹⁷ HCR, *Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context* (HCR, juin 2008), paragraphe 13, <http://www.refworld.org/docid/48620c2d2.html>, consulté le 27 novembre 2016.

¹⁹⁸ Bundestag, réponse du 11 mai 2015 à des questions parlementaires, Drucksache 18/4993, 27.

¹⁹⁹ ECRE/Croix-Rouge (2014) (voir ci-dessus) 14.

²⁰⁰ HCR (2016) (voir ci-dessus) 16.

²⁰¹ Ibid., 36.

²⁰² Migration Policy Group, « Migration News Sheet » (décembre 2015) 10.

5.3.5. Obstacles au regroupement familial dans les pays d'origine des réfugiés

Les pays d'origine des réfugiés sont généralement enlisés dans les conflits et l'instabilité et/ou soumis à un gouvernement répressif. Cette situation constitue inévitablement un frein au regroupement familial, surtout si des pièces justificatives nouvelles ou rééditées sont exigées. Exiger de tels documents peut aussi mettre les réfugiés en danger, car elle renseigne le gouvernement de leur pays d'origine sur leurs activités et leur lieu de résidence ou sur le projet de leurs familles de fuir le pays. Certains États européens n'acceptent pas les documents d'identité et certificats de mariage des pays d'origine des réfugiés, surtout s'il s'agit de pays en situation de fragilité, tels que la Somalie ou l'Afghanistan, car ils considèrent que les documents ne sont pas fiables. Dans de tels cas, l'équité des procédures dépend de la souplesse de l'autorité concernée quant à l'admission d'autres formes de preuve des liens familiaux.

Une deuxième série d'obstacles pratiques tient à l'accès limité des membres de la famille aux ambassades et aux consulats. Des études antérieures ont mis en évidence des pratiques qui empêchent physiquement l'accès aux ambassades pour le retrait de visas et des retards importants qui empêchent les familles de réfugiés de bénéficier du traitement préférentiel auquel elles auraient droit.²⁰³ Lorsque l'ambassade est fermée dans le pays d'origine (ce qui n'est pas rare), les États européens ont tendance à obliger les membres de la famille à se rendre en personne dans une ambassade située dans un autre pays. Bien souvent, les ambassades qui acceptent les demandes ne sont pas les plus évidentes. Par exemple, la Norvège exige que les membres de la famille de réfugiés se rendent dans les consulats suivants : Khartoum pour les Érythréens, Addis-Abeba pour les Somaliens et Islamabad pour les Afghans.

Dans le cas du Royaume-Uni, les demandes de membres de la famille se trouvant à l'étranger sont généralement faites en ligne, mais, pour les empreintes digitales et la photographie (c'est-à-dire les « informations biométriques »), il faut se rendre dans un centre de demande de visa. Cela peut poser des problèmes car les membres de la famille des réfugiés se trouvent souvent dans un pays ne disposant pas d'une telle structure ; les demandeurs doivent alors se rendre dans le centre de demande de visa d'un autre pays. Les demandeurs de la Syrie doivent aller au Liban ou en Jordanie, mais ne sont pas dirigés vers la Turquie, par exemple. Par contraste, l'Allemagne a introduit en 2015 la possibilité de prendre rendez-vous en ligne pour les demandes de visa dans plusieurs de ses consulats établis au Moyen-Orient. Les entretiens principaux se font encore en face à face, mais le système de réservation en ligne permet au moins d'éviter les déplacements répétés.

Beaucoup de ces obstacles pourraient être réduits par une plus grande coopération entre États européens. En particulier, les États membres de l'Union européenne pourraient envisager d'utiliser les formes de coopération prévues aux articles 40 et 41 du Code des visas de l'Union européenne pour traiter conjointement les demandes de visa lorsqu'un État membre a encore des services consulaires ou pourraient ouvrir un bureau commun de délivrance des visas dans un pays d'origine de nombreux réfugiés ou à proximité.

En dehors du pays d'origine, il faut noter que la fuite entraîne souvent la séparation des familles de réfugiés, qui se rendent dans un premier temps dans un pays voisin, où leur situation est généralement précaire. La Hongrie impose une règle particulièrement restrictive et anormale. Il est ainsi exigé que le membre de la famille qui présente une demande de regroupement familial « réside légalement » dans le pays où il ou elle introduit la demande.²⁰⁴ Pour les membres de la famille qui sont eux aussi en fuite (comme c'est souvent le cas), cette

²⁰³ ECRE/Croix-Rouge (2014) (voir ci-dessus) 18.

²⁰⁴ Décret gouvernemental n° 114/2007 (V. 24.) sur l'exécution de la loi II de 2007 relative à l'entrée et au séjour de ressortissants de pays tiers, article 47(2).

condition risque d'être impossible à remplir. Par ailleurs, associée à la condition selon laquelle une demande doit être présentée par l'intermédiaire d'un consulat hongrois, la règle de « résidence légale » peut constituer un obstacle insurmontable. En effet, dans certaines parties du monde, la Hongrie n'a pas de consulat dans chaque pays et il n'est généralement pas possible que les membres de la famille « résident légalement » dans un pays où ils ne séjournent que temporairement pour déposer leur demande.²⁰⁵ La pratique hongroise est également rigide et restrictive quant aux conditions imposées pour les documents de voyage, la preuve de mariage et la traduction de documents.²⁰⁶

Une fois les demandes de regroupement familial accordées, il est fréquent que les membres de la famille rencontrent d'autres obstacles pratiques. Il leur faut notamment obtenir un visa régulier pour voyager, ce qui n'est possible qu'avec un passeport en cours de validité. D'autres justificatifs reconnus (documents de voyage délivrés en vertu de la Convention relative au statut des réfugiés, documents de voyage d'urgence du CICR, laissez-passer nationaux) peuvent être délivrés pour faciliter les déplacements, mais il semble que de nombreux États ne les mettent pas à disposition.²⁰⁷

Le système d'asile de la Turquie est quelque peu différent, au sens où il établit une nette distinction selon la nationalité des réfugiés. La plupart des réfugiés syriens en tant que groupe bénéficient d'une forme particulière de « protection temporaire ». D'après la législation, les titulaires de ce statut peuvent demander le regroupement familial avec des membres de leur famille vivant hors de Turquie. Le libellé des dispositions donne à penser qu'il n'y a pas de droit au regroupement familial en tant que tel, mais simplement un droit de le demander.²⁰⁸ Les membres de la famille sont définis comme étant les conjoints, les enfants mineurs et les enfants adultes à charge.²⁰⁹ La législation prévoit aussi que, dans le cas des enfants non accompagnés, « la procédure de regroupement familial est engagée sans délai et sans que l'enfant n'ait besoin de faire une demande ». ²¹⁰ Il ressort d'un rapport récent que cette disposition ne semble pas appliquée dans la pratique.²¹¹ Beaucoup de réfugiés non syriens ayant rejoint la Turquie se trouvent dans une situation de vide juridique et les procédures d'asile leur sont difficiles d'accès. Pour la plupart, la régularisation de leur situation et le regroupement familial auquel ils pourraient alors prétendre restent des objectifs difficiles, voire impossibles, à atteindre.

5.4. Statut des bénéficiaires du regroupement familial

Il convient aussi de s'intéresser au statut des personnes après leur admission au regroupement familial. Dans sa Conclusion n° 24, le Comité exécutif (ExCom) du HCR note à cet égard que « pour promouvoir l'intégration rapide des familles de réfugiés dans le pays d'installation, les proches parents venus rejoindre un réfugié doivent bénéficier, en principe, du même statut juridique et des mêmes avantages que le chef de famille qui a été reconnu officiellement comme réfugié ». De manière analogue, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

²⁰⁵ Il est à noter que l'Afrique subsaharienne ne compte que trois représentations consulaires de la Hongrie, à Abuja (Nigeria), Pretoria (Afrique du Sud) et Nairobi (Kenya).

²⁰⁶ Comité Helsinki de la Hongrie, *Hungarian Rules and Practice of the Family Reunification of Beneficiaries of International Protection* (2016).

²⁰⁷ HCR (2011) (voir ci-dessus), 15.

²⁰⁸ Règlement relatif à la protection temporaire (Règlement concernant la protection temporaire pour les réfugiés syriens sur la base de l'article 91 de la loi n° 6468 sur les étrangers et la protection internationale pour les réfugiés syriens), article 49.

²⁰⁹ Ibid., article 3.

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ AIDA, « Family Reunification: Turkey »,

<http://www.asylumineurope.org/reports/country/turkey/family-reunification>, consulté le 29 novembre 2016.

recommande aux États membres d'accorder au membre de la famille un titre de séjour de durée identique à celui du regroupant.²¹²

Dans de nombreux systèmes, les droits de résidence du conjoint peuvent expirer si les autorités découvrent la séparation d'un couple marié. Cette pratique suscite des préoccupations particulières du point de vue de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la protection des enfants, car elle peut mettre en danger des personnes confrontées, ou susceptibles d'être confrontées, à la violence domestique. Certains États atténuent ce risque en prévoyant des statuts de migration autonomes ou en permettant aux personnes victimes de violence domestique de postuler à un statut indépendant. L'article 59 de la Convention d'Istanbul exhorte les États à veiller à ce que les victimes de violence domestique dont le statut de résident dépend de celui de leur conjoint ou de leur partenaire se voient accorder, dans l'éventualité de la dissolution du mariage ou de la relation (en cas de « situations particulièrement difficiles »), un permis de résidence autonome, indépendamment de la durée du mariage ou de la relation.²¹³ De même, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe recommande que les membres de la famille se voient accorder un titre de séjour distinct de celui du regroupant après quatre ans de résidence régulière. En cas de divorce, de séparation ou de décès du regroupant, un membre de la famille ayant résidé au moins un an dans l'État d'accueil devrait pouvoir demander l'octroi d'un titre de séjour autonome.²¹⁴ Au Royaume-Uni, les conjoints de réfugiés étaient exclus de ces protections mais une affaire portée devant la justice a abouti à une décision selon laquelle cette exclusion constituait une discrimination à l'encontre des conjoints de réfugiés, à la fois directement, sur la base de leur statut juridique particulier, et indirectement, sur la base de considérations de genre.²¹⁵

²¹² Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation Rec(2002)4 sur le statut juridique des personnes admises au regroupement familial, paragraphe II.1.

²¹³ Conseil de l'Europe, Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul), 11 mai 2011.

²¹⁴ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation Rec(2002)4 (voir ci-dessus).

²¹⁵ *A v Secretary of State for the Home Department* [2016] CSIH 38.

Observations finales

Le présent document montre clairement que, dans le cas des réfugiés (au sens large du terme), le droit au respect de la vie familiale exige un regroupement familial rapide et effectif. Dans la mesure où les réfugiés ont été reconnus comme ayant besoin d'une protection internationale, on ne peut pas attendre d'eux qu'ils aillent s'installer ailleurs. Il est impératif d'assurer un regroupement familial rapide pour éviter de prolonger leurs souffrances et pour leur permettre de reconstruire leur vie dans la société d'accueil. Sans regroupement familial, la séparation familiale est bien souvent source d'angoisse pour les réfugiés, surtout s'ils ont laissé derrière eux des membres de leur famille dans une zone de conflit ou un camp, ou vivant dans des conditions précaires, sans moyens de subsistance, comme c'est souvent le cas.

La Convention européenne des droits de l'homme comme la législation de l'Union européenne reconnaissent en général que les réfugiés devraient bénéficier d'un accès privilégié au regroupement familial. L'article 8 de la Convention fait résolument pencher la balance en faveur du regroupement familial des réfugiés lorsque le regroupement dans le pays d'origine est impossible (et doit être exclu ipso facto) et qu'il est probablement impossible aussi dans un pays tiers. Bien entendu, les restrictions doivent être examinées au cas par cas. Lors de l'examen, il convient de prendre en compte toute raison particulière avancée par l'État défendeur pour légitimer une restriction, mais il y a de bonnes raisons de conclure que nombre des restrictions en vigueur sont contraires à l'article 8 de la Convention. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant impose aux États de traiter les demandes « dans un esprit positif, avec humanité et diligence ». Les principes qui sous-tendent ces instruments internationaux sont également favorables à un droit fort au regroupement familial pour les réfugiés. Par ailleurs, les distinctions arbitraires établies entre différentes catégories de réfugiés et d'autres bénéficiaires d'une protection internationale sont souvent contraires à l'article 14 de la Convention (lu en combinaison avec son article 8). L'inégalité de statut entre les réfugiés au sens de la Convention de 1951 et les bénéficiaires de la protection subsidiaire (ou d'une autre protection) qui semble découler du droit de l'UE en matière de regroupement familial ne justifie pas une telle différence de traitement.

Or, en pratique, comme le montre l'analyse faite dans le présent document thématique, les réfugiés, et plus particulièrement les bénéficiaires de la protection subsidiaire ou d'autres formes de protection, ne peuvent faire valoir aisément leur droit au regroupement familial. Le champ d'application personnel de l'accès apparemment privilégié au regroupement familial est souvent limité ; en effet, cet accès ne concerne que les réfugiés qui déposent rapidement une demande ou qui sont disposés à attendre. Parmi les obstacles juridiques supplémentaires figurent de lourdes exigences en matière de preuve, des coûts prohibitifs et diverses difficultés d'accès aux ambassades et consulats pour les membres de la famille. Nombre des restrictions répertoriées dans le présent document ont été introduites en réaction immédiate aux arrivées de réfugiés de 2015, lorsque les gouvernements européens semblaient malheureusement décidés à prendre toute mesure susceptible d'endiguer cet afflux et de dissuader les migrants de venir en Europe. S'il est indéniable que certains États membres du Conseil de l'Europe ont des difficultés à accueillir les réfugiés arrivés récemment, il convient cependant de noter que le nombre d'arrivants a chuté en 2016 et 2017. Les réfugiés qui s'installent durablement en Europe ont impérativement besoin d'un regroupement familial rapide pour pouvoir s'intégrer et protéger efficacement leur famille.

Pour conclure, le regroupement familial, en particulier pour les réfugiés, fait partie intégrante de la jouissance effective du droit au respect de la vie familiale et de l'intégration dans la société d'accueil. Sans regroupement familial, les réfugiés ont souvent peu de chances de reprendre une vie normale, même temporairement. De plus, le regroupement familial est un aspect essentiel de la protection des réfugiés : un système d'asile bien conçu doit, dès le départ, traiter avec une diligence raisonnable les questions relatives à la vie familiale et au

sort des membres de la famille des demandeurs d'asile et des réfugiés. Les recommandations présentées au début de ce document, qui s'adressent aux États membres du Conseil de l'Europe, visent à faire du droit au regroupement familial un droit concret et effectif. Cette tâche incombe à toutes les autorités nationales et régionales. L'Union européenne et ses États membres sont appelés instamment à travailler ensemble pour faire en sorte que les politiques et la législation en matière d'asile, y compris le Règlement de Dublin, favorisent plutôt qu'elles n'entravent le respect du droit des réfugiés à l'unité familiale. Enfin et surtout, il faut souligner le rôle majeur des acteurs de la société civile, qui contestent en justice les procédures bafouant le droit à la vie familiale et qui soutiennent les réfugiés tout au long de leur parcours administratif à la fois coûteux et complexe vers le regroupement familial.