



Contribution aux lignes directrices de la Commission européenne concernant la directive sur le regroupement familial

L'une des recommandations de l'audition publique organisée en mai 2012 par la Commission européenne sur la réunification familiale est de développer un ensemble de lignes directrices, à destination des États membres afin d'harmoniser l'application de la directive relative au droit au regroupement familial (2003/86/CE) et de diminuer les obstacles à la réunification familiale. France terre d'asile s'était alors prononcée, dans le cadre du Livre vert, contre l'ouverture des négociations sur la directive et pour l'élaboration de lignes directrices. Nous saluons donc le choix de la Commission européenne d'avoir opté pour l'élaboration de lignes directrices permettant de fournir des conseils d'interprétation aux États membres concernant les diverses dispositions de la directive.

Cette contribution de France terre d'asile a pour objectif de soulever et de partager les différents constats faits par les salariés et les usagers de nos structures sur le terrain, afin de participer aux réflexions qui aboutiront à l'établissement de ces lignes directrices. À cette fin, nous avons souhaité que ce document reflète les situations et les difficultés très concrètes auxquelles sont confrontés réfugiés et migrants en France lors de leurs démarches de regroupement familial. C'est pourquoi nos différents constats sont illustrés d'exemples précis, compilés dans le cadre de notre pratique quotidienne, que nous avons résumés et anonymisés.

Il faut préciser à ce stade qu'en France certaines catégories d'étrangers ne sont pas soumises à la procédure de regroupement familial, à savoir : les membres de famille étrangers d'un Français, les membres de famille étrangers d'un ressortissant communautaire, les membres de famille d'un étranger bénéficiant du statut de « résident longue durée CE » obtenu dans un autre État membre de l'Union européenne¹, les membres de famille des étrangers hautement qualifiés (scientifique, cadres dirigeants et de haut niveau)², le conjoint et les enfants mineurs des bénéficiaires d'une protection internationale (à savoir les réfugiés statutaires et les bénéficiaires de la protection subsidiaire) et des apatrides.

¹ Les membres de famille d'un étranger bénéficiant du statut de « résident longue durée CE relèvent d'un régime proche du regroupement familial mais avec des critères moins contraignants (cf. articles L313-11-1 et R313-22-1 du Ceseda).

² Circulaire DPM/DMI n°2004-212 du 7 mai 2004, BO Santé n°2004-21 ; circulaire DPM/DMI n°2006-133, 15 mars 2006, BO Travail n°2006-4.

Concernant cette dernière catégorie, la France réalise en effet une distinction entre migrants en situation régulière et bénéficiaire d'une protection internationale concernant leur droit à la réunification familiale. Les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire bénéficient en effet d'un régime dérogatoire, appelé rapprochement familial, leur permettant d'avoir accès à ce droit dans des conditions moins restrictives. Les bénéficiaires d'une protection internationale ne sont ainsi pas tenus de remplir des conditions de revenus ou de logement ou de respecter un délai avant d'entamer la procédure de rapprochement familial.

Règles et instruments juridiques en vigueur en France

Le droit de mener une vie familiale normale est un droit reconnu par les instruments internationaux et européens de défense des droits de l'homme³. En France, ce droit a été reconnu dès 1978 comme principe général du droit par le Conseil d'Etat⁴. Le Conseil constitutionnel en a fait un droit fondamental à valeur constitutionnelle en 1993⁵.

Cependant, en dépit de sa qualité de droit fondamental, ce principe est soumis un cadre, qui s'est durci dans plusieurs pays européens, dont la France, depuis quelques années. Pourtant, la directive sur le regroupement familial affirme qu'elle poursuit un **objectif de promotion de l'intégration des ressortissants étrangers**, et en 2010, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé que l'objectif de cette directive était de « favoriser le regroupement familial ».

L'évolution du droit au regroupement familial en France depuis la publication de la directive

Le 31 mai 2012⁶, France terre d'asile s'est jointe à 74 autres organisations non gouvernementales selon lesquelles : « Les politiques et procédures restrictives en matière de regroupement familial laissent aux membres de la famille peu d'autres options que celles d'entrer irrégulièrement dans les pays ou de dépasser la durée prévue de leur visa. Leur migration irrégulière restreint alors leurs droits fondamentaux et leur possibilité d'intégration, de même qu'elle les expose à l'exploitation et aux abus divers. »

Depuis la codification du droit des étrangers, les dispositions spécifiques relatives au regroupement familial sont rassemblées dans les articles **L.411-1 à L.431-3 et aux articles R.411-1 à R.431-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** (Ceseda). **L'arrêté du 19 décembre 2009** définit les zones géographiques en fonction desquelles sont applicables les conditions de surface exigibles pour le logement destiné au regroupement

³ Article 16-3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ; article 7 et 33 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

⁴ CE, 8 décembre 1978, GISTI, CFDT et CGT.

⁵ Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration.

⁶ <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/integration/289-more-than-70-ngos-have-called-on-the-member-states-and-the-european-commission-to-safeguard-the-family-life-of-migrants-and-refugees.html>

familial. À ces instruments s'ajoutent quatre circulaires qui apportent des détails concernant la procédure⁷.

Comme nous l'avons indiqué, la France permet aux bénéficiaires d'une protection internationale d'avoir accès au regroupement familial selon des conditions moins restrictives que les autres migrants en situation régulière. En effet, conformément au considérant 8 de la directive incitant les États membres à porter une attention particulière à la situation des réfugiés en prévoyant « des conditions plus favorables pour l'exercice de leur droit au regroupement familial », la France a mis en place une procédure distincte et dérogatoire, appelée « *rapprochement familial* », en vertu de laquelle les bénéficiaires d'une protection internationale n'ont pas à remplir certaines des conditions de ressources et de logement.

Il faut préciser d'ailleurs que, dans l'esprit de la directive qualification⁸ qui incite à un alignement des droits des bénéficiaires de la protection internationale, c'est-à-dire des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire, la France permet aux bénéficiaires de la protection subsidiaire de bénéficier de ces mêmes conditions favorables. Nous verrons que cette homogénéité des droits souffre toutefois de quelques exceptions.

Statistiques

Si le regroupement familial fait l'objet d'une attention particulière des autorités françaises⁹, il représente aujourd'hui un faible motif d'immigration. On compte par exemple pour 2012, 161 695 visas de long séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers admis au séjour en France. Parmi ceux-ci, seuls 13 362 ont été délivrés dans le cadre de la procédure de regroupement familial. Quant au rapprochement familial, il ne représente qu'une part minime des entrées en France, avec 3 167 visas délivrés pour les familles de réfugiés¹⁰.

Visas délivrés pour un regroupement familial au titre de la procédure OFII (Office français à l'immigration et à l'intégration)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
--	------	------	------	------	------	------	------

⁷ Circulaire du 17 janvier 2006 relative au regroupement familial des étrangers ; circulaire du 27 décembre 2006 relative au regroupement familial et principalement aux conditions de ressources et de logement ; circulaire du 7 janvier 2009 sur les conditions de ressources ; circulaire relative à la mise en œuvre des dispositions issues de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration et du décret n° 2006-1561 du 8 décembre 2006 relatif au regroupement familial des étrangers.

⁸ Directive du Parlement européen et du Conseil en date 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.

⁹ Voir à ce sujet l'article du Monde du 20 août 2013, «Manuel Valls : "La question du regroupement familial peut être posée" ».

¹⁰ Tableaux statistiques, L'admission au séjour – les titres de séjour, ministère de l'Intérieur, secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, 11 juillet 2013, <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Documentation/Tableaux-statistiques/L-admission-au-sejour-les-titres-de-sejour>

Conjoints et majeurs	10 538	10 496	9 852	8 167	8 392	7 969	8 682
Mineurs	5 342	6 750	6 277	4 992	5 124	4 490	4 680
Total	15 880	17 246	16 129	13 159	13 516	12 479	13 362
Évolution	-	+8,6%	-6,5%	-18,4%	+2,7%	-7,6%	+7,1%

Source : La délivrance des visas aux étrangers, ministère de l'Intérieur – Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, 28 mars 2013¹¹

Visas délivrés pour les familles des réfugiés (procédure de rapprochement familial)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Conjoints et majeurs	1 687	1 205	1 658	1 379	1 515	1 316	1 285
Mineurs	996	2 026	2 708	2 543	2 952	2 133	1 882
Total	2 683	3 231	4 366	3 922	4 467	3 449	3 167
Évolution	-	+ 20,4%	+35,1%	-10,2%	+13,9%	-22,8%	-8,2%

Source : La délivrance des visas aux étrangers, ministère de l'Intérieur – Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, 28 mars 2013

Force est de constater que le regroupement familial représente un nombre d'entrées de moins en moins important. Le nombre de visas délivrés au titre de regroupement familial a en effet chuté de presque 8 000 en dix ans ce qui équivaut à une diminution d'environ 30 %. En 2010, la France était le 3^{ème} pays européen menant les politiques les plus restrictives en matière de procédure de regroupement familial selon l'Index des politiques d'intégration en Europe¹². En effet, les réformes législatives intervenues en France depuis l'adoption de la directive européenne relative au droit au regroupement familial ont participé à renforcer les conditions de logement et de ressources. La loi du 20 novembre 2007 a en outre instauré l'obligation d'évaluation des connaissances de la langue française et des valeurs de la République, en amont de la délivrance d'un visa.

¹¹ Voir <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Documentation/Tableaux-statistiques/L-admission-au-sejour-Visas>.

¹² Voir analyse sur la France sur la plateforme internet du Migrant Integration Policy Index, (www.mipex.eu).

Personnes admises au séjour au titre du regroupement familial

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (provi soire)
Nombre de premier titre de séjour octroyé à un étranger majeur au titre du regroupement familial	23 423	23 310	22 990	19 419	18 950	17 304	15 171	15 678	14 809	16 576

Source : L'admission au séjour – les titres de séjour, ministère de l'Intérieur, secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, 11 juillet 2013

Liste non exhaustive des réformes introduites en matière de regroupement familial depuis l'adoption de la directive en 2003

Texte juridique	Changements apportés
<i>Loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité</i>	<ul style="list-style-type: none"> . Suppression de l'accès à la carte de résident pour les membres de la famille rejoignant . Introduction de la possibilité de retirer le titre de séjour dans les 2 ans qui suivent sa délivrance
<i>Loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration</i>	<ul style="list-style-type: none"> . Allongement du délai de stage imposé à l'étranger pour solliciter la venue des membres de sa famille (18 mois) . Instauration d'une condition de conformité aux « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » . La superficie du logement exigée tient compte de la taille de la famille. Seuls les revenus liés au travail sont pris en compte dans l'évaluation des ressources
<i>Loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile</i>	<ul style="list-style-type: none"> . Introduction de l'obligation d'évaluer leurs connaissances de la langue française et des valeurs de la République et le cas échéant de se voir dispenser une formation préalablement à l'obtention d'un visa . Mise en place du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) . Instauration des conditions de ressources, majorées en fonction de la taille de la famille
<i>Circulaire du 7 janvier 2009 relative au regroupement familial</i>	<ul style="list-style-type: none"> . Fixation des conditions de ressources pour bénéficier du droit au regroupement familial

Les lignes directrices et leur objectif

France terre d'asile rappelle que, tel qu'inscrit dans la directive¹³, le regroupement familial est un **moyen nécessaire pour permettre la vie en famille**. Il contribue à la création d'une stabilité socioculturelle facilitant l'intégration des ressortissants de pays tiers dans les États membres, ce qui permet de promouvoir la cohésion économique et sociale. Ainsi, la directive doit avant tout être un **instrument d'intégration** et non un outil de gestion des flux migratoires.

Si France terre d'asile estime qu'un État peut imposer des conditions à respecter par les ressortissants étrangers pour pouvoir bénéficier du regroupement familial, celles-ci doivent être légitimes et raisonnables et ne doivent pas rendre ineffectif le droit de mener une vie familiale normale.

Plus particulièrement, les lignes directrices doivent proposer des **critères d'évaluation** qui permettraient d'apprécier l'intérêt supérieur de l'enfant ainsi que la nature et la stabilité des liens familiaux. Ainsi, l'article 10 de la Convention internationale sur les droits de l'enfant dispose que la réunification familiale doit être considérée dans un état d'esprit positif, avec humanité et diligence. Ces critères pourraient être **élaborés sur la base de la jurisprudence** (Cour européenne des droits de l'homme, Cour de justice de l'Union européenne et éventuellement celle des États membres) **et des études publiées par des organisations** telles que le Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations unies ou le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés.

Dans ce cadre, il nous semble important que la Commission prenne acte de ces remontées de terrain permettant de souligner les points sur lesquelles des lignes directrices sont nécessaires et, le cas échéant, pour lancer des procédures d'infraction dans les cas de non-transposition ou de transposition incorrecte de la directive. De la même façon, il est important que les procédures d'infraction déjà mises en œuvre et leurs résultats alimentent ces lignes directrices.

Les thématiques que nous allons désormais aborder sont donc basées sur les problèmes rencontrés dans le cadre de demandes de regroupement ou de rapprochement familial par les familles que nous accompagnons et dont nous faisons le constat au quotidien.

¹³ Considérant 4 de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

SOMMAIRE :

Contribution aux lignes directrices de la Commission européenne concernant la directive sur le regroupement familial	1
Règles et instruments juridiques en vigueur en France	2
L'évolution du droit au regroupement familial en France depuis la publication de la directive	2
Les lignes directrices et leur objectif	5
1) Les conditions restreignant l'accès à la réunification familiale	9
a. Les membres de la famille éligibles.....	9
• Les bénéficiaires d'une protection internationale	9
• Les ascendants et représentants des mineurs non accompagnés.....	10
• Les parents séparés de fait.....	11
• Les enfants sous tutelle de réfugiés	12
• Les enfants adoptés.....	12
• Les personnes majeures dépendantes de la personne protégée et/ou de son conjoint.....	13
b. La preuve des liens familiaux.....	14
c. La procédure sur place	16
• Le regroupement familial sur place.....	16
• Le rapprochement sur place des réfugiés	17
d. Les contraintes financières.....	17
i. Distinction entre les procédures de regroupement et de rapprochement familial....	17
ii. Les conditions matérielles exigées dans le cadre de la procédure de regroupement familial	17
iii. Les frais liés à la procédure	19
2) Le regroupement et le rapprochement familial : des procédures dont le fonctionnement restreint l'accès à la réunification familiale	20
a. Des procédures complexes entraînant des difficultés pratiques d'accès aux services administratifs	21

b.	Des délais importants résultant de cette complexité	21
3)	L'impact du regroupement familial sur l'intégration.....	22
a.	Des difficultés d'intégration pour le regroupant.....	23
b.	Des difficultés d'intégration pour les personnes regroupées	23
i.	L'accès aux prestations sociales	23
•	L'absence d'accès aux prestations sociales dans les premiers temps	23
ii.	Accès restrictif aux formations linguistiques et à l'éducation	24
•	Conditions d'accès à l'éducation difficiles pour les enfants arrivés après l'âge de scolarisation obligatoire	24
•	Les conditions restrictives d'accès aux cours de langue	25
•	Les personnes majeures dépendantes de la personne protégée et/ou de son conjoint :.....	26

1) Les conditions restreignant l'accès à la réunification familiale

a. Les membres de la famille éligibles

L'article 4 (1) de la directive énonce les membres de la famille du regroupant pour lesquels les États membres doivent autoriser l'entrée et le séjour. Il s'agit du conjoint du regroupant, leurs enfants mineurs, y compris leurs enfants adoptés, ainsi que leurs enfants mineurs respectifs à condition qu'ils en aient la garde et la charge et que l'autre titulaire du droit de garde ait donné son accord.

Conformément à ces dispositions obligatoires, la France permet le regroupement familial pour les membres de la famille nucléaire (article L.411-1 à L.411-3 du Ceseda). Les membres de la famille autres que ceux de la famille nucléaire ne bénéficient donc pas du droit au regroupement familial. Cette restriction juridique pose certaines difficultés que nous aborderons plus bas.

La directive contient une **disposition facultative** qui donne la possibilité d'étendre au **partenaire non marié** le droit au regroupement familial selon l'article 4 (3) de la directive et à l'article 11 pour les réfugiés.

La France, bien qu'elle reconnaisse les partenariats hors mariage, sans considération du sexe du partenaire, ne permet cependant pas aux concubins des personnes demandant le regroupement de bénéficier du regroupement familial.

- **Mariage après l'obtention de la protection et concubins des bénéficiaires d'une protection internationale**

La France permet aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire d'avoir recours au rapprochement familial dans des conditions plus favorables. Concernant les membres éligibles, il leur est ainsi permis d'obtenir le rapprochement familial pour leur conjoint, **même si le mariage est postérieur à l'obtention du statut** mais, dans ce cas, le mariage doit avoir été célébré depuis *au moins un an* et les époux doivent justifier *d'un an de « communauté de vie effective »*¹⁴.

En outre, certaines décisions du Conseil d'État vont dans le sens de la reconnaissance du droit au rapprochement familial (donc uniquement pour les **réfugiés**) pour **les concubins non mariés** lorsque ceux-ci peuvent prouver de *« liens suffisamment stables constitués avant l'obtention du statut »*¹⁵. Le dépliant¹⁶ remis par l' Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) aux réfugiés, apatrides et bénéficiaires de la protection subsidiaire indique d'ailleurs que *« le terme de conjoint s'étend au concubin sous réserve d'une justification de liens suffisamment stables constitués avant l'obtention du statut »*, se

¹⁴ Article L.314-11 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda)

¹⁵ CE GOMEZ BOTERO, 21 mai 1997 ; CE 25 octobre 2006

¹⁶ Dépliant d'information destiné aux personnes sous la protection de l'Ofpra installées régulièrement en France

conformant ainsi aux décisions du Conseil d'État. L'apport de preuves constitue cependant un obstacle important pour ces personnes.

- **Les couples de même sexe**

Peu de pays dans le monde autorisent aujourd'hui le mariage entre personnes de même sexe, et un nombre encore plus infimes sont des pays d'origine des migrants présents sur le territoire français. Très peu peuvent donc bénéficier du regroupement familial de leur partenaire, puisque leur union n'a pas été actée. Dans le cas des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire, la preuve de leurs relations avec un concubin de même sexe peut être particulièrement dure à apporter, puisqu'ils ont parfois fui leur pays à cause des persécutions qu'ils subissaient en raison de leur orientation sexuelle et ont donc caché pour beaucoup leur relation.

France terre d'asile recommande à la Commission européenne, dans le cadre de l'établissement de lignes directrices, d'inciter les États membres qui reconnaissent les partenariats hors mariage, sans considération du sexe des partenaires, à étendre cette reconnaissance aux candidats au regroupement familial et ce en vertu du principe d'égalité.

- **Les ascendants et représentants des mineurs non accompagnés**

Concernant les mineurs isolés étrangers, l'article 10 (3) a. de la directive oblige les États membres à autoriser le regroupement familial aux ascendants directs du mineur non accompagné reconnu comme réfugié.

Conformément à cette disposition transposée dans la **loi du 24 juillet 2006**, la France a ainsi ajouté à la liste des bénéficiaires de la carte de résident les **parents de l'étranger qui a obtenu le statut de réfugié** en tant que mineur isolé étranger.

Mais l'État français n'a pas transposé la disposition facultative de l'article 10 (3) b. de la même directive qui prévoit la faculté d'autoriser également l'entrée et le séjour du tuteur légal ou de tout autre membre de la famille lorsque le réfugié n'a pas d'ascendant direct ou qu'ils ne peuvent pas être retrouvés.

Il faut préciser que très peu de mineurs isolés étrangers arrivant sur le territoire français déposent une demande d'asile. Ils sont environ 600 par an. Et sur ce nombre, moins de 200 d'entre eux obtiennent effectivement le statut de réfugié.

Une fois le statut de réfugié ou la protection subsidiaire obtenu, il semble en outre que très peu entreprennent la démarche de demander le rapprochement familial des membres de leur famille, cela pour plusieurs raisons. D'une part parce que, pour beaucoup, les membres de leur famille ont disparu, ils ne savent pas où ils se trouvent ou s'ils sont toujours en vie. Il arrive aussi que leurs parents ont été des agents persécuteurs. D'autre part, ils ne font pas les démarches par manque d'informations concernant ce droit. Il est à ce titre pertinent de souligner que le dépliant d'information de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) - disponible sur son site Internet uniquement depuis septembre 2011 – ne fournit aucune information spécifique à la situation des mineurs isolés étrangers.

De plus, les conditions du rapprochement familial ne sont pas toujours adaptées aux mineurs isolés étrangers. Ainsi le rapprochement n'est autorisé que pour les ascendants directs du mineur. Or, pour certains d'entre eux, ils ont quitté leur pays d'origine en laissant derrière eux parent(s) et fratrie. Ils ne peuvent cependant pas demander le rapprochement de leurs frères et sœurs même si ceux-ci sont mineurs. Ils ne peuvent donc pas faire venir leur parent au risque de laisser leurs frères et sœurs isolés dans le pays qu'ils ont fui.

En outre, la lenteur de la procédure d'asile implique que beaucoup sont devenus majeurs lors de l'obtention de leur statut, ils ne peuvent donc plus prétendre au droit au rapprochement familial pour leurs parents.

France terre d'asile considère qu'une plus grande attention devrait être portée au rapprochement familial des ascendants de mineurs non accompagnés reconnus réfugiés. Les lignes directrices de la Commission doivent être l'occasion de rappeler aux États leur **devoir d'informer ces réfugiés mineurs de ce droit** et d'inciter les États à **les accompagner dans leurs démarches**. En outre, il existe en France très peu d'éléments d'évaluation tant qualitative que quantitative quant à l'accès au rapprochement familial de ces mineurs. L'établissement de ces lignes directrices devrait être l'occasion de convier les États à conduire de telles études.

- **Les parents séparés de fait**

L'article 4 (1) c et d de la directive dispose que les États membres doivent autoriser le regroupement des enfants mineurs de la personne sollicitant le regroupement et ceux du conjoint, lorsque celui-ci en a la garde et la charge. Ces dispositions précisent également que les États membres peuvent autoriser le regroupement pour les enfants dont la garde est partagée à condition que l'autre titulaire du droit de garde ait donné son accord.

En France, les articles L.411-2 et L.411-3 du Ceseda disposent que le regroupement peut être sollicité pour les enfants mineurs du demandeur et ceux de son conjoint lorsque la filiation n'est établie qu'à l'égard du demandeur ou de son conjoint, lorsque l'autre parent est décédé ou déchu de ses droits parentaux ou lorsque les enfants sont confiés, à l'un ou l'autre, au titre de l'exercice de l'autorité parentale, en vertu d'une décision d'une juridiction étrangère. Une copie de cette décision doit être produite ainsi que l'autorisation de l'autre parent de laisser le mineur venir en France.

Or, les preuves à apporter pour démontrer que le parent approuve le départ de l'enfant ou est déchu de son autorité parentale sont parfois difficiles à apporter, la communication avec le parent resté au pays d'origine étant parfois difficile ou impossible à établir (conjoint emprisonné, disparu ou décédé sans que cela n'ait été consigné). On pense notamment à la situation particulière des réfugiés, laquelle les oblige à prendre des précautions particulières afin ne pas mettre en danger le parent resté dans le pays d'origine.

Exemple 1 : Madame X, ressortissante rwandaise, a sollicité le regroupement familial pour ses enfants résidant alors en Ouganda. Le mari de celle-ci était à ce moment-là emprisonné. Or le consulat demande une décision de justice prouvant que le père renonce à son autorité

parentale. Cette exigence compromet la sécurité du père, car si la fuite de ses enfants est découverte et qu'il est établi qu'il a tenté de la faciliter il pourrait se trouver en danger.

Exemple 2: Madame Y, ressortissante kenyane, a entrepris des démarches pour le rapprochement de son fils, toujours au Kenya. Le père est à l'origine de la fuite de la mère reconnue réfugiée et n'acceptera donc pas de renoncer à son autorité, or une décision de justice est nécessaire pour obtenir son visa. Le fils est en fuite pour échapper à un enlèvement par son père et un enrôlement de force dans sa secte.

Dans ses lignes directrices, **la Commission européenne doit inciter les États membres à prendre en compte les difficultés auxquelles peuvent être confrontés les personnes pour obtenir ces documents de preuve.** Ces difficultés ne doivent pas être un obstacle à la réunification familiale. La Commission doit donc donner des indications aux États membres quant à la **souplesse** dont ils peuvent faire preuve dans l'application et l'interprétation des conditions pour établir l'autorité parentale de la personne sollicitant le regroupement. Une souplesse particulière doit être demandée en faveur des bénéficiaires d'une protection internationale.

- **Les enfants sous tutelle de réfugiés**

Dans l'arrêt du 10 juin 2011 n° 336287(Mulenda Zangela), le Conseil d'État a jugé que la procédure de rapprochement familial s'applique même « en l'absence de lien de filiation, aux enfants placés sous la tutelle du réfugié par un jugement étranger de délégation de l'autorité parentale ». Cela même si la décision juridictionnelle déléguant l'autorité parentale au requérant n'a pas été rendue exécutoire par une juridiction française.

- **Les enfants adoptés**

L'article 4 (1) de la directive dispose que les enfants mineurs du regroupant et de son conjoint ainsi que ceux de l'un ou de l'autre peuvent bénéficier du regroupement familial « *y compris les enfants adoptés* ».

La kafala

La loi française autorise le regroupement familial aux enfants adoptés sous le régime de l'adoption plénière et simple. En revanche, la loi exclut les autres formes de prise en charge d'un enfant étranger : délégation d'autorité parentale totale ou partielle.

Or, en droit musulman, l'adoption, telle qu'envisagée par le Code civil français, est prohibée et il n'est envisagé que des cas de transfert de l'autorité parentale, sans instaurer de filiation légale. La kafala est un acte par lequel une personne s'engage à recueillir un enfant mineur, à assurer sa protection et à pourvoir à ses besoins d'entretien et d'éducation. Cette décision est en principe homologuée par une autorité judiciaire mais parfois uniquement par un acte de notaire.

La kafala n'implique donc pas de droits particuliers à l'accès de l'enfant sur le territoire français, « l'étranger ne peut donc pas se prévaloir de ce transfert de l'autorité parentale au soutien de sa demande de regroupement familial formée au bénéfice de cet enfant, ce dispositif exigeant un lien de filiation »¹⁷.

Pendant, le juge administratif a estimé que « l'intérêt d'un enfant est en principe de vivre auprès de la personne qui, [...] est titulaire à son égard de l'autorité parentale ; qu'ainsi, dans le cas où un visa d'entrée et de long séjour en France est sollicité en vue de permettre à un enfant de rejoindre un ressortissant français ou étranger qui a reçu délégation de l'autorité parentale par un acte de kafala, ce visa ne peut en règle générale, [...] être refusé pour un motif tiré de ce que l'intérêt de l'enfant serait au contraire de demeurer auprès de ses parents ou d'autres membres de sa famille »¹⁸.

Les autorités administratives doivent donc apprécier les situations en tenant **compte de l'intérêt supérieur de l'enfant**, et s'assurer qu'un refus de regroupement familial au bénéfice d'un enfant confié par kafala ne porte pas atteinte à la Convention des droits de l'enfant¹⁹. Elles doivent s'assurer qu'un refus n'aurait pas pour conséquence de méconnaître le droit des intéressés au respect de la vie privée et familiale²⁰. Les conditions matérielles de l'accueil de l'enfant sont également vérifiées. L'insuffisance ou l'instabilité des ressources du kafil, l'exiguïté de son logement, les attaches familiales de l'enfant dans le pays d'origine peuvent ainsi faire obstacle au regroupement familial ou à la délivrance d'un visa.

France terre d'asile considère que cette **appréciation individuelle des situations** pour déterminer si un enfant recueilli par kafala peut ou non bénéficier du regroupement familial est positive. Les lignes directrices devraient donc **valoriser cette bonne pratique** et encourager les États membres à systématiquement prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant comme l'exige les conventions internationales et européennes.

- **Les personnes majeures dépendantes de la personne protégée et/ou de son conjoint**

L'article 4 (2) de la directive suggère aux États membres de permettre le regroupement familial des « ascendants en ligne directe au 1^{er} degré du regroupant ou de son conjoint lorsqu'ils sont à sa charge et qu'ils sont privés du soutien familial nécessaire dans le pays d'origine » et les « enfants majeurs célibataires du regroupant et de son conjoint lorsqu'ils sont objectivement dans l'incapacité de subvenir à leurs propres besoins en raison de leur état

¹⁷ Site du ministère de l'intérieur : <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Immigration/L-immigration-familiale/La-kafala>

¹⁸ CE, 30 mars 2011, n° 325636 ; CE, 22 octobre 2010, n° 321645, CE, 9 décembre 2009 n°315644. Voir également des décisions annulées pour avoir refusé le regroupement familial d'enfants recueillis par kafala : CE, 1^{er} décembre 2010, n°c328063 ; CE, 26 mars 2010, n°c317886 ; CE, 27 mars 2009, n° c286886 ; CAA Lyon, 23 décembre 2008, n° 08LY00478.

¹⁹ CAA Lyon, 4^{ème} ch., 27 juin 2008 et CAA Lyon, 4^{ème} ch., 12 juillet 2007

²⁰ CE, 24 mars 2004, n°220434 et 249369

de santé ». En outre, il convient de souligner que les grands parents, parents malades ou autres membres de la famille élargie dépendent souvent de la génération active.

Pourtant, les dispositions françaises ne permettent pas le regroupement de l'ensemble des personnes majeures dépendantes de la personne regroupant et/ou de son conjoint. En effet, la législation n'autorise le regroupement familial que pour les ascendants de Français ou ceux de son conjoint étranger. Or, le droit à une prise en compte, pour chaque cas, de la configuration réelle et élargie de la famille est particulièrement important pour les personnes bénéficiaires d'une protection internationale, lesquelles ont très souvent été contraintes de laisser derrière elles les membres de leur famille en raison des motifs de leur exil forcé.

Exemple 1: Madame Z, réfugiée d'origine pakistanaise s'occupait dans son pays d'origine de sa sœur polyhandicapée avant de fuir son pays. Cette sœur était majeure et sans tuteur légal, il a donc été impossible pour cette personne d'entamer une procédure de rapprochement familial pour sa sœur, pourtant à sa charge.

Exemple 2: Monsieur X, réfugié, a obtenu le rapprochement familial pour sa femme et ses enfants mineurs mais n'a pu obtenir le rapprochement pour ses fils majeurs dont l'un est dépendant de sa mère car il nécessite un suivi psychiatrique.

France terre d'asile considère, en ce qui concerne les membres de la famille éligibles au regroupement, que les membres autres que ceux de la famille nucléaire (conjoint et enfants mineurs) devraient également bénéficier du regroupement lorsqu'il est prouvé qu'ils sont **à la charge du demandeur**, conformément aux dispositions facultatives de la directive et notamment dans le cas particulier des bénéficiaires d'une protection internationale. La reconnaissance de ces personnes en tant que « membres de la famille » pourrait être en pratique une mesure d'intégration importante pour les bénéficiaires.

France terre d'asile demande donc à la Commission européenne d'encourager les États à permettre la réunification familiale pour les membres de la famille dépendant de la personne en faisant la demande. Les lignes directrices pourraient à ce titre établir des critères permettant d'évaluer cette dépendance.

b. La preuve des liens familiaux

L'article 5 de la directive exige que la demande de regroupement soit accompagnée de « pièces justificatives prouvant les liens familiaux [...] ainsi que de copies certifiées conformes des documents de voyage des membres de la famille » ; **l'article 11** quant à lui prévoit une **dérogation pour les réfugiés** ne pouvant pas fournir les pièces justificatives *officielles*, invitant l'État membre à prendre en compte d'autres éléments de preuve et interdisant le rejet de la demande se fondant uniquement sur l'absence de pièces justificatives.

Toutefois, la plupart des bénéficiaires d'une protection internationale éprouvent d'importantes difficultés lorsqu'ils doivent apporter la preuve des liens familiaux, cela malgré la dérogation permise par la directive.

En effet, ces exigences sont particulièrement difficiles à remplir pour les réfugiés. Ceux-ci ne peuvent aisément fournir de telles pièces justificatives et se voient de fait régulièrement refuser leur demande. La procédure précise en effet qu'« il ne faut en aucun cas s'adresser aux autorités du pays d'origine ». Or, certains documents exigés pour pouvoir faire sa demande de visa, notamment les actes d'état civil sont établis par les autorités du pays d'origine.

En effet, le dépliant de l'Ofpra remis aux bénéficiaires d'une protection internationale indique qu'ils doivent fournir, par exemple, la copie intégrale de l'acte de naissance ou « tout autre document pouvant établir ce lien » sans plus de précision. Bien souvent, ils ne peuvent fournir ces actes de naissance, leur État d'origine ne disposant plus de registres d'état civil et la prise de contact avec les autorités de ce pays est à la fois interdite pour le bénéficiaire d'une protection internationale et peut également représenter un danger. Ils sont donc contraints de se baser sur d'autres documents. Cela alors que les textes, comme les décisions judiciaires françaises, reconnaissent d'autres modes de preuve de la filiation comme du mariage telle que la possession d'état (articles 311-1, 311-2, 330, 333 à 335 du Code civil).

Ainsi, les personnes accompagnées par France terre d'asile soulève l'absence de registres d'état civil fiables, soit parce que les parents ne déclarent pas systématiquement les naissances de leurs enfants, soit parce que ces registres ont été détruits et/ou ne sont pas informatisés.

Les bénéficiaires d'une protection internationale sont eux souvent parties sans document d'identité et n'ont que peu d'accès à l'administration de leur pays d'origine, pour des raisons de sécurité et de facilité d'accès notamment.

Exemple : Madame X, réfugiée d'origine tchadienne, souhaitait faire venir en France ses deux fils, mineurs, vivant avec leurs grands-parents maternels au Tchad. L'ambassade a refusé de leur délivrer un visa au motif que « les actes de naissance ne sont pas conformes à la législation tchadienne en matière d'état civil » sans énoncer ces critères de « conformité » et que « les dossiers de demande de visa ne contiennent pas la preuve du lien familial avec la mère ». Cette décision n'était motivée par aucun élément concret, et la réfugiée n'a aucun élément autre que ses déclarations pour prouver sa bonne foi.

Pour les réfugiés comme pour les autres catégories de migrants en situation régulière, ces exigences engendrent des délais importants qui pourraient être écourtés si les autres moyens de preuve acceptés leur étaient indiqués dès le début de la procédure. Les moyens de preuve des liens familiaux ne doivent pas devenir un obstacle au regroupement familial. **France terre d'asile appelle donc la Commission européenne à veiller à ce que les informations concernant la procédure et les éléments de preuve valables dans ce cadre soient étayés et que la dérogation pour les bénéficiaires d'une protection internationale prévue par la directive soit effectivement appliquée.**

c. La procédure sur place

- **Le regroupement familial sur place**

L'article 5(3) de la directive laisse la *possibilité* aux États membres d'accepter qu'une demande de regroupement familial soit introduite alors que les membres de la famille se trouvent déjà sur son territoire.

La France accorde, dans des circonstances précises, le droit au regroupement familial sur place. **L'article R.411-6 du Ceseda** indique ainsi que « le bénéfice du regroupement familial ne peut être refusé à un ou plusieurs membres de la famille résidant sur le territoire français dans le cas où l'étranger qui réside régulièrement en France [...] contracte mariage avec une personne de nationalité étrangère régulièrement autorisée à séjourner sur le territoire national sous couvert d'une carte de séjour temporaire d'une durée de validité d'un an. Le bénéfice du droit au regroupement familial est alors accordé sans recours à la procédure d'introduction. Peuvent en bénéficier le conjoint et, le cas échéant, les enfants de moins de dix-huit ans de celui-ci résidant en France [...]. » Cet article concerne donc les cas où la personne a été autorisée à séjourner sur le territoire français pour un autre motif que le droit au regroupement familial, donc en situation régulière.

En outre, plusieurs arrêts rendus par les cours administratives d'appel ont annulé, après une analyse individuelle des situations, des refus de regroupement sur place, y compris pour des conjoints présents de manière irrégulière sur le territoire²¹.

Depuis la loi du 11 mai 1998, il existe en France la possibilité de bénéficier d'une carte de séjour temporaire « vie privée et familiale ». Ainsi, l'étranger qui n'entre pas dans une des catégories lui permettant d'obtenir un rapprochement familial et ne dispose pas d'un droit au regroupement familial, peut, bénéficier de plein droit d'une carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » s'il a « des liens personnels et familiaux en France, appréciés notamment au regard de leur intensité, de leur ancienneté et de leur stabilité, des conditions d'existence de l'intéressé, de son insertion dans la société française ainsi que de la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays d'origine, [...] tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus, [...] »²² et sous réserve que sa présence ne menace pas l'ordre public. Il convient toutefois de préciser que la délivrance d'une carte de séjour « vie privée et familiale » dépend largement du pouvoir d'appréciation des préfetures. De plus, la circulaire relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour²³ précise que pour se voir délivrer une carte de séjour « vie privée et familiale », toute personne doit pouvoir justifier d'une présence continue sur le territoire français depuis au moins 5 ans.

²¹ CAA Nantes, 5 février 2010, n°09NT00117 ; CAA Lyon, 20 novembre 2008, n° 07LY02098 ; CAA Versailles, 11 juillet 2008, n° 07VE01370 ; CAA Nantes, 27 juin 2008, n°07NT03582 ; CAA Lyon, 19 juin 2008, n°06LY01616 ; CAA Marseille, 17 juin 2008, n°07MA03371.

²² Article L313-11,7° du Ceseda.

²³ Circulaire n° NOR INTK1229185C relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du CESEDA, [28 novembre 2012](#).

- **Le rapprochement sur place des réfugiés**

La **circulaire du 1^{er} mars 2000** relative au regroupement familial des étrangers règle la difficulté particulière pour les réfugiés de remplir la condition de résidence de la famille hors de France pour solliciter le regroupement²⁴. Prenant acte du risque d'un tel retour de la famille dans le pays d'origine, elle a admis qu'un réfugié puisse solliciter le regroupement sur place. Le juge administratif a pour sa part jugé que le préfet commettait une erreur de droit en s'estimant lié par la condition de résidence hors de France²⁵.

France terre d'asile salue cette souplesse des autorités françaises qui acceptent le bénéfice du regroupement ou du rapprochement familial des membres de la famille déjà présents sur le territoire français et recommande que cette pratique soit encouragée et précisée dans le cadre des lignes directrices.

d. Les contraintes financières

L'**article 7 de la directive** dispose que **les États membres peuvent exiger du regroupant certaines garanties** : un logement considéré comme normal pour une famille de taille comparable dans la même région et qui répond aux normes générales de salubrité et de sécurité en vigueur dans l'État membre concerné, une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques normalement couverts pour ses propres ressortissants dans l'État membre concerné, pour lui-même et les membres de sa famille, ainsi que des ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille sans recourir au système d'aide sociale de l'État membre concerné.

i. Distinction entre les procédures de regroupement et de rapprochement familial

La France a inclus dans sa réglementation du **droit au regroupement familial** l'exigence de conditions matérielles à remplir afin de pouvoir bénéficier du droit au regroupement familial.

Cependant, il est important de rappeler que ces conditions matérielles ne sont pas exigées des **bénéficiaires d'une protection internationale et des apatrides, lesquels sont soumis à la procédure de rapprochement familial**. Parmi les aménagements prévus, ceux-ci ne doivent en effet pas justifier de conditions de logement et de ressources. Mais la problématique d'autres coûts afférents à la procédure (nous les détaillerons par la suite) se posent de la même façon pour les différentes catégories d'étrangers présents en situation régulière sur le territoire français.

ii. Les conditions matérielles exigées dans le cadre de la procédure de regroupement familial

²⁴ Circulaire DPM/DM 2-3 n°2000-114, 1^{er} mars 2000- point III, B5 : JO, 28 mai

²⁵ CE, 1^{er} février 1999, n°170962

Les personnes souhaitant bénéficier du regroupement familial doivent répondre à certaines conditions matérielles, établies à l'article L.411-5 du *Ceseda*. Ainsi, le regroupant doit justifier de « ressources stables et suffisantes pour subvenir aux besoins de sa famille » et disposer d'un « logement considéré comme normal pour une famille comparable vivant dans la même région géographique ». Ces conditions ont été fixées par décrets.

Cependant, ces dispositions contraignantes ne sont pas sans soulever certaines difficultés. En effet, les étrangers présents sur le territoire français font souvent face à des problèmes d'accès au logement et au marché du travail ce qui les disqualifie pour pouvoir prétendre au regroupement familial.

Le migrant doit disposer, ou justifier qu'il disposera à la date d'arrivée de sa famille en France, d'un logement considéré comme normal pour une famille comparable vivant dans la même région géographique. Or, très peu de personnes souhaitant faire un regroupement familial peuvent au moment de leur demande répondre à cette exigence, la plupart des migrants concernés vivant lors du dépôt de leur demande de regroupement familial dans des logements sociaux dont la taille ne leur permet pas de remplir les conditions imposées.

En effet, n'étant pas encore « en famille », les bailleurs sociaux ne prennent que très rarement en compte la future composition familiale du demandeur lors de l'attribution de son logement. Aussi, même si la plupart des bailleurs assurent au requérant lui fournir un logement correspondant à sa composition familiale une fois sa famille arrivée, cela ne constitue de manière générale pas une garantie suffisante dans le cadre de la procédure de regroupement familial.

La condition de ressources imposée par la législation française représente également un obstacle à la réunification familiale, d'autant plus que le seuil de ressources exigé ne prend pas en compte les prestations sociales et lie ainsi la procédure de regroupement familial au salaire du requérant. Or, l'accès à l'emploi est souvent particulièrement difficile pour les étrangers. En 2011 par exemple, le taux de chômage des immigrés en France était de 16,3 %, soit près de 8 points de plus que celui des non-immigrés (8,5 %) ²⁶. Il convient de préciser que la moindre qualification de certains immigrés et les emplois qu'ils occupent n'explique pas à eux seuls ce différentiel. En effet, le taux de chômage des immigrés diplômés de l'enseignement supérieur est deux fois supérieur à celui de leurs homologues non-immigrés ²⁷.

Ainsi, le travail dans des secteurs sous tension, les difficultés liées à la reconnaissance des diplômes, mais aussi les discriminations et la crise économique sont autant de facteurs qui complexifient l'accès à l'emploi des étrangers et rendent difficile la satisfaction des conditions de ressources imposées dans le cadre du regroupement familial.

²⁶ Insee, *Fiches thématiques : population, éducation*, édition 2012

²⁷ *Idem*.

Les lignes directrices doivent inciter les États membres à prendre en compte la **proportionnalité et l'accessibilité des conditions de ressources et de logement** aux fins du regroupement familial.

iii. Les frais liés à la procédure

Les frais administratifs à verser au titre du regroupement familial peuvent également se révéler excessifs et porter ainsi atteinte au droit à l'unité familiale.

Dans le cadre du dispositif d'accueil français²⁸, les autorités ont mis en place un précontrat d'accueil et d'intégration dans tous les pays d'émigration. Ce précontrat évalue le degré de **connaissance de la langue et des valeurs républicaines** du ressortissant étranger âgé de plus de seize ans et de moins de soixante-cinq ans pour lequel le regroupement familial est sollicité. Si cette évaluation en établit le besoin, l'autorité administrative organise à l'attention de l'étranger, dans son pays de résidence, une formation dont la durée ne peut excéder deux mois. Ces formations ont un impact important sur la procédure de regroupement familial en ce qu'elles rallongent les délais et augmentent les coûts, notamment lorsque la personne choisit de prendre des cours de langue en amont de cette formation afin de réduire les délais.

La délivrance du visa est subordonnée à la production d'une attestation de suivi de cette formation. Cette attestation est délivrée immédiatement à l'issue de la formation. En outre, chaque visa de long séjour coûte 99 euros, les titres de séjour 260 euros pour le conjoint et 135 euros pour chacun des enfants. Ainsi **le regroupement familial d'un conjoint et de deux enfants coûte 827 euros** sans compter les éventuels frais supplémentaires. En ce qui concerne le rapprochement familial, la première émission du titre de séjour des membres de la famille du bénéficiaire d'une protection internationale est gratuite.

Au-delà des frais administratifs afférents à la procédure, des coûts additionnels, liés pour la plupart aux conditions, modalités et problèmes de la procédure sont à prendre en compte. S'ajoutent ainsi les frais de déplacements et d'hébergement dans le pays d'origine pour par exemple accéder aux formations mentionnées précédemment, les dépenses liées aux dédommagements des intermédiaires agissant au nom du regroupant, les coûts annexes pour faire authentifier, traduire les documents, les frais de voyage pour faire venir les membres de la famille en France... Auparavant la France couvrait les frais d'avion pour que les membres de famille de bénéficiaires d'une protection internationale les rejoignent en France. Or ce n'est plus le cas, les personnes sont donc souvent contraintes de s'endetter afin de faire venir leur famille.

Exemple 1: Les frais administratifs sont le plus souvent supportés par le réfugié qui est en France. En effet, par exemple, en République démocratique du Congo, le salaire moyen mensuel est d'environ 25 euros alors que les frais de visa sont de 99 euros par personne. En cas d'accord, les frais de voyage ne sont plus pris en charge par l'Ofii. Les réfugiés sont donc souvent contraints de s'endetter pour faire venir leur famille. Par ailleurs, si la famille du réfugié vit assez loin du consulat ou de l'ambassade, il lui est parfois impossible de s'y rendre.

²⁸ L'article L.411-8 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Le réfugié doit donc également payer les frais de déplacement de sa famille au pays. Cela entraîne un allongement des délais d'obtention de visa long séjour.

Exemple 2 : Les 99 euros et les déplacements nécessaires pour la famille représentent un coût mais également un risque, en Afghanistan ou au Pakistan par exemple. Les frais liés à l'achat des billets d'avion et leur financement sont aussi une source de stress. Ce d'autant plus qu'une fois la demande de visa acceptée, les membres de la famille doivent être rapidement en capacité de voyager vers la France.

France terre d'asile considère qu'il est indispensable de rappeler, dans le cadre des lignes directrices, que les frais liés à la procédure ainsi que les frais additionnels liés aux mesures d'intégration ne peuvent être disproportionnés, les États membres devant respecter les principes généraux du droit communautaire, c'est-à-dire la **proportionnalité** et l'**effet utile**. Dans le cadre du regroupement familial, cela implique que ces frais ne **peuvent constituer un obstacle de jure et de facto au bénéfice du droit à mener une vie familiale normale.**²⁹.

Il est également à recommander que les États mettent en place des dispositifs (par exemple des aides non-remboursables, des tarifs préférentiels, des microcrédits, etc.) permettant aux familles pour lesquelles le regroupement familial a été accordé de payer les frais liés à la procédure et leur permettre ainsi d'y accéder.

2) Le regroupement et le rapprochement familial : des procédures dont le fonctionnement restreint l'accès à la réunification familiale

Dans le cadre d'une enquête relative à l'intégration des immigrants³⁰ effectuée dans 15 villes européennes, environ la moitié des personnes interrogées ont cité les difficultés concrètes liées à la procédure comme l'un des principaux obstacles à la réunification familiale. En outre, dans 38 % des villes françaises où cette enquête (Paris et Lyon) a été menée, d'anciens

²⁹ Il convient de noter ici que dans ses conclusions du 19 janvier 2012 présentée dans le cadre de l'arrêt C-508/10 portant sur l'application de la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, l'avocat général a remarqué qu'il n'était « pas possible d'exiger, lors de la demande d'obtention du statut [de résident de longue durée], des droits à ce point élevés que les ressortissants ne disposant pas des capacités financières suffisantes ne pourraient pas s'en acquitter. Une telle exigence constituerait un moyen indirect pour limiter l'exercice des droits conférés par la directive ou le réserver aux ressortissants de pays tiers les plus aisés, alors que la directive ne prévoit pas de condition financière autre que celle de disposer de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins ou à ceux des membres de sa famille sans recourir au système d'aide sociale de l'État membre concerné ».

³⁰ "Comment les immigrants vivent il l'expérience de l'intégration, Enquête sur les citoyens immigrants », *Immigrant citizens survey*, Mai 2012

candidats au regroupement familial ont déclaré que les autorités avaient trop de pouvoir et qu'elles donnaient l'impression de « *faire ce qu'elles voulaient* ».

En plus de ce sentiment d'arbitraire ressenti par certains migrants, il apparaît par conséquent que les problèmes relatifs aux documents exigés, à la discrétion des autorités en charge du suivi de la procédure ainsi que les délais de traitement des demandes constituent de véritables restrictions à l'accès au regroupement familial et au bon fonctionnement des procédures.

a. Des procédures complexes entraînant des difficultés pratiques d'accès aux services administratifs

Les différentes exigences liées à ces procédures (documents à fournir, fonctionnement de cette procédure, possibilités de recours, accès aux établissements,...) génèrent un **degré de complexité** important. Nos services reçoivent ainsi un grand nombre de demandes ayant pour objet l'explication de ces procédures de réunification familiale.

La procédure de rapprochement familial est souvent **inadaptée aux personnes bénéficiant d'une protection internationale** qui ont parfois laissé les membres de leur famille dans des situations d'insécurité. Le regroupant rencontre parfois des difficultés pour retrouver les membres de la famille et craint alors pour ceux d'entre eux qui doivent se rendre dans l'ambassade ou le consulat de France dans leur pays afin d'avoir accès à cette procédure. En effet, ces personnes peuvent ne pas avoir intérêt à s'afficher comme des personnes cherchant à rejoindre le membre de leur famille réfugié dans un autre pays.

Exemple : La difficulté principale est d'obtenir des actes de naissance pour les personnes restées au pays. Ainsi, Madame Y, réfugiée d'origine congolaise, a trois enfants au Congo et trois enfants en Angola. Il est très difficile pour cette personne d'avoir les actes de naissance pour les enfants congolais qui sont en Angola et de faire le passeport. Madame Y est ainsi obligée de payer des gens qui sont au pays pour effectuer les démarches pour avoir les actes de naissance. De plus, Madame ne pouvant pas aller à l'ambassade du Congo en Angola, elle doit envoyer des personnes pour effectuer les passeports de ses enfants. Le consulat de France refuse de délivrer des laissez-passer.

b. Des délais importants résultant de cette complexité

L'article 5(4) de la directive fixe le *délai maximum* dans le cadre duquel la décision de regroupement doit être rendue à **neuf mois**. Cependant, l'article laisse aux États membres la possibilité de proroger ce délai « dans des cas exceptionnels liés à la complexité de l'examen de la demande ».

Or, dans les faits, les requérants se trouvent souvent confrontés à des délais importants, chaque vérification, demande de documents supplémentaires retardant d'autant plus l'aboutissement de la procédure.

De plus, pour avoir accès à la procédure de regroupement familial, le ressortissant étranger en France doit séjourner régulièrement sur le territoire français depuis au moins dix-huit mois (art L.411-1 du Ceseda). Cette condition impose un délai préalable à celui lié à la procédure administrative. Lorsqu'il entame la procédure, le regroupant a donc déjà vécu au moins un an

et demi séparé des membres de sa famille. A cela s'ajoute le délai de la procédure. Si l'administration est en principe tenue à répondre à une demande de regroupement familiale dans six mois, il arrive fréquemment que la procédure dépasse ce délai. Dans certains départements d'Ile-de-France, l'attente est d'environ une année.

Cette condition de stage ne s'applique pas aux bénéficiaires d'une protection internationale. Il n'en demeure pas moins que les réfugiés vivent des ruptures familiales de longue durée due notamment à la difficulté de réunir des preuves du lien familial.

Par ailleurs, lorsque la demande de visa long séjour suite à une demande de réunification familiale est refusée, la Commission de recours contre les décisions de refus de visa ne répond souvent pas dans les 2 mois suivant sa saisine. Et elle ne répond pas non plus lorsque le demandeur lui demande l'évolution de son dossier par courrier électronique. Le cas des rejets implicites et lorsque la décision de la Cour n'est pas motivée rendent plus compliquée la saisine du tribunal administratif.

Or, l'éloignement peut créer une rupture des liens familiaux. Il peut avoir des effets désastreux sur les relations familiales comme la rupture conjugale et la dégradation des liens filiaux

Exemple : Monsieur Y a déposé sa demande en octobre 2009, s'est acquitté des frais de visa en octobre 2011 et n'avait en avril 2013 toujours pas de réponse du consulat de France.

La Commission européenne, dans l'établissement de ses lignes directrices doit veiller à ce que la durée de la procédure de regroupement familial soit **raisonnable**. Une séparation trop longue constitue une atteinte au droit de mener une vie familiale normale.

France terre d'asile recommande une procédure dont la durée **ne pourrait être supérieure à neuf mois entre le dépôt de la demande et la délivrance des visas**. En cas de prorogation, la Commission doit veiller à ce que le délai d'examen supplémentaire soit limité dans le temps, à ce que toute décision de refus soit motivée en fait et en droit et qu'elle puisse être effectivement contestée devant un juge.

En outre, aucune statistique sur les délais et sur les cas de fraude supposés ne sont publiées en France. Les États membres devraient y remédier.

3) L'impact du regroupement familial sur l'intégration

Le considérant 4 de la directive relative au droit au regroupement familial, dispose que cette procédure est un « moyen nécessaire pour permettre la vie en famille » et contribue « à la création d'une stabilité socioculturelle facilitant l'intégration des ressortissants des pays tiers dans les États membres, ce qui permet par ailleurs de promouvoir la cohésion économique et sociale ». Le regroupement familial est donc considéré comme un moyen d'intégration des ressortissants étrangers présents en France.

Si en effet le regroupement familial peut améliorer la stabilité socio-culturelle de son demandeur ainsi que la vie familiale et sociale dans les communautés d'accueil, les ressortissants concernés font toutefois souvent face à des difficultés. C'est le cas à la fois pour le « regroupant » en France mais aussi pour les « personnes regroupées », une fois arrivées en France, qui font parfois face à des difficultés pour s'intégrer.

a. Des difficultés d'intégration pour le regroupant

Comme nous l'avons évoqué précédemment, la procédure de regroupement familial peut être éprouvante pour la personne souhaitant faire venir sa famille. En effet, la longueur des délais entraîne un stress et une inquiétude qui impactent le processus d'intégration et le travail d'accompagnement social. C'est d'autant plus le cas pour le bénéficiaire d'une protection internationale qui craint que sa famille restée dans le pays d'origine soit notamment identifiée comme famille de réfugié et puisse ainsi être l'objet de représailles.

Les réfugiés et autres migrants en situation régulière n'ayant pas encore pu réunir leur famille éprouvent en général des difficultés à se projeter dans l'avenir. Ces difficultés sont renforcées par le fait que de nombreux services consulaires chargés d'examiner les demandes sont réticents à fournir des informations sur l'avancement de la procédure. Pour beaucoup, cette procédure signifie également des problèmes financiers, étant contraint de transférer une partie de leurs revenus vers leur pays d'origine afin de subvenir aux besoins de leur famille (loyer, frais de scolarité, coûts de transports induits par les déplacements constants au consulat français...). Ces versements représentent une diminution du budget nécessaire au réfugié pour obtenir un logement stable ou organiser l'installation de sa famille en France.

b. Des difficultés d'intégration pour les personnes regroupées

Les personnes rejoignant le ressortissant étranger se trouvent également en situation difficile, ne bénéficiant pas toujours de prise en charge et de suivi adaptés à leurs besoins une fois arrivés sur le territoire français.

Nous allons évoquer ci-dessous certaines difficultés rencontrées.

i. L'accès aux prestations sociales

• **L'absence d'accès aux prestations sociales dans les premiers temps**

Une exception à l'alignement des droits des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire tient au fait que seuls les conjoints de réfugiés peuvent prétendre bénéficier du Revenu de solidarité active (RSA). Les conjoints des bénéficiaires de la protection subsidiaire ne bénéficiant pas de la protection subsidiaire à titre personnel se retrouvent de fait soumis au même régime que les étrangers de droit commun en France : ils doivent justifier de cinq ans de présence régulière sur le territoire avant de pouvoir bénéficier des prestations sociales. Or, nombreux sont ceux qui rencontrent des difficultés pour trouver un emploi lorsqu'ils arrivent, ils se retrouvent donc avec de faibles revenus pour vivre et élever leurs enfants.

Lorsque la famille arrive en France, elle doit déposer une demande pour pouvoir accéder aux prestations. Cependant, les délais liés à la procédure avant de pouvoir bénéficier de ces

prestations sociales, sont longs, ce qui conduit bien souvent les personnes à vivre pour un temps avec de faibles ressources.

Exemple : Pour le regroupant, l'accueil de la famille est souvent difficile lors des premiers mois : nécessité de rechercher un logement plus grand, délais dans le cadre de la mise en place des aides de la CAF, délais pour la mise en place de la CMU etc. Aussi, du fait de la complexité et de la durée des démarches, la famille arrivante et le regroupant sont souvent dans l'obligation de vivre avec les seuls revenus de la personne en France, ce qui correspond parfois à devoir vivre à cinq avec un seul RSA.

France terre d'asile soutient la démarche d'alignement des droits et avantages accordés aux bénéficiaires de la protection subsidiaire et de leurs conjoints sur ceux des réfugiés et de leurs conjoints et recommande une pleine harmonisation de ces situations. Nous souhaitons à ce titre que la Commission incite les États à poursuivre et approfondir cet alignement.

- **Des conditions et des services inadaptés au public concerné**

Les services de droit commun auxquels doivent s'adresser les membres des familles n'ont souvent que peu de connaissances concernant le public particulier que sont les « familles rejoignantes », d'autant plus lorsqu'il s'agit de bénéficiaires d'une protection internationale dont les droits sont distincts des migrants de droit commun.

Exemple : Concernant l'intégration sociale et professionnelle, les familles rejoignantes doivent s'adresser aux services de droit commun (Maison de la solidarité et des familles, Pôle emploi) qui ne sont pas toujours en mesure de répondre aux attentes de primo-arrivants (et encore moins lorsqu'ils sont non-francophones). Or les assistants sociaux sont trop peu nombreux. Les réfugiés dont la famille les a rejoints reviennent souvent s'informer auprès des intervenants sociaux des centres d'accueil où ils ont été hébergés durant leur demande d'asile.

France terre d'asile suggère que des formations soient dispensées au personnel des différents services publics auxquels s'adressent les réfugiés, afin de les sensibiliser aux problématiques des étrangers nouvellement arrivés et plus particulièrement aux réfugiés. Des formations pourraient également être organisées pour les assistants sociaux de secteur.

ii. Accès restrictif aux formations linguistiques et à l'éducation

- **Conditions d'accès à l'éducation difficiles pour les enfants arrivés après l'âge de scolarisation obligatoire**

En France, en vertu des dispositions des articles L.131-1 et L.111-1 alinéa 4 du Code de l'éducation nationale, la scolarisation des enfants étrangers est obligatoire entre 6 et 16 ans, au même titre que celle des enfants français. A ce titre, tous les enfants migrants primo-

arrivants doivent pouvoir bénéficier d'une évaluation de leur connaissance de la langue française et de leur niveau de scolarisation dans leur langue d'origine.

Aussi, si le jeune semble maîtriser suffisamment le français, ce processus d'évaluation est encadré par un centre d'information et d'orientation, structure de droit commun de l'éducation nationale. Le cas échéant, lorsque le jeune ne maîtrise pas suffisamment la langue, la question de son évaluation relève du Centre académique pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage (CASNAV). Suite à l'évaluation des connaissances du jeune, les résultats du test permettent aux équipes des structures compétentes de l'intégrer à l'un ou l'autre des dispositifs de transition existants : dispositifs français langue étrangère intensif, les classes d'initiation, les classes d'accueil etc.

Il apparaît par conséquent, que même s'il n'existe pas de prise en charge spécifique pour les enfants arrivés dans le cadre du regroupement familial, en tant qu'enfants étrangers primo-arrivants, ces derniers peuvent avoir accès à la scolarisation via les dispositifs sus mentionnés.

Toutefois, l'accès à un CASNAV n'est pas garanti pour tous les jeunes concernés. En effet, le CASNAV étant un service dépendant du rectorat de chaque académie, il n'y en a pas sur l'ensemble du territoire. Les capacités des dispositifs de transition étant souvent saturées, l'apprentissage de la langue et donc l'insertion dans la société française des enfants sont parfois retardés. Par ailleurs, l'éducation nationale n'étant plus tenue de scolariser un jeune âgé de plus de 16 ans, elle le fait uniquement dans la limite des places disponibles.

- **Les conditions restrictives d'accès aux cours de langue**

Exemple : Les seules mesures d'intégration prises par l'État sont celles consécutives à la visite d'accueil à l'Ofii et à la signature du Contrat d'accueil et d'intégration. Dans certaines régions, pour accéder à une formation linguistique, il faut que le demandeur ne parle, ni ne comprenne un mot lors de son entretien avec l'auditeur social à l'Ofii. Il arrive donc fréquemment que les réfugiés connaissant uniquement quelques mots de base en français se voient remettre une attestation de dispense de formation linguistique, alors même que leur niveau de français est totalement insuffisant pour leur permettre l'accès à un emploi ou une formation.

France terre d'asile appelle la Commission européenne à encourager les États membres à allouer plus de moyens financiers aux organismes de formation linguistique et aux dispositifs de transition, afin d'harmoniser les conditions d'accès à la formation linguistique et à la scolarisation sur l'ensemble du territoire pour que le plus grand nombre de personnes en besoin de formations puissent en bénéficier.

Conclusion :

Nous reprenons ci-dessous nos différentes recommandations concernant l'établissement de lignes directrices permettant l'interprétation et l'application homogène de la directive sur le regroupement familial.

- **Concernant les membres de la famille éligibles**

France terre d'asile recommande à la Commission européenne, dans le cadre de l'établissement de lignes directrices, d'inciter les États membres qui reconnaissent les partenariats hors mariage, sans considération du sexe des partenaires, à étendre cette reconnaissance aux candidats au regroupement familial et ce en vertu du principe d'égalité.

- **Concernant le rapprochement familial des ascendants des mineurs non-accompagnés**

France terre d'asile considère qu'une plus grande attention devrait être portée au rapprochement familial des ascendants de mineurs non accompagnés reconnus réfugiés. Les lignes directrices de la Commission doivent être l'occasion de rappeler aux États leur **devoir d'informer ces réfugiés mineurs de ce droit** et d'inciter les États à **les accompagner dans leurs démarches**. En outre, il existe en France très peu d'éléments d'évaluation tant qualitative que quantitative quant à l'accès au rapprochement familial de ces mineurs. L'établissement de ces lignes directrices devrait être l'occasion de convier les États à conduire de telles études.

- **Le cas des parents séparés de fait**

Dans ses lignes directrices, **la Commission européenne doit inciter les États membres à prendre en compte les difficultés auxquelles peuvent être confrontées les personnes pour obtenir ces documents de preuve**. Ces difficultés ne doivent pas être un obstacle à la réunification familiale. La Commission doit donc donner des indications aux États membres quant à la **souplesse** dont ils peuvent faire preuve dans l'application et l'interprétation des conditions pour établir l'autorité parentale de la personne sollicitant le regroupement. Une souplesse particulière doit être demandée en faveur des bénéficiaires d'une protection internationale.

- **Concernant les enfants adoptés**

France terre d'asile considère que cette **appréciation individuelle des situations** pour déterminer si un enfant recueilli par Kafala peut ou non bénéficier du regroupement familial est positive. Les lignes directrices devraient donc **valoriser cette bonne pratique** et encourager les États membres à systématiquement prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant comme l'exige les conventions internationales et européennes.

- **Les personnes majeures dépendantes de la personne protégée et/ou de son conjoint :**

France terre d’asile considère, en ce qui concerne les membres de la famille éligibles au regroupement, que les membres autres que ceux de la famille nucléaire (conjoint et enfants mineurs) devraient également bénéficier du regroupement lorsqu’il est prouvé qu’ils sont **à la charge du demandeur**, conformément aux dispositions facultatives de la directive et notamment dans le cas particulier des bénéficiaires d’une protection internationale. La reconnaissance de ces personnes en tant que « membres de la famille » pourrait être en pratique une mesure d’intégration importante pour les bénéficiaires.

France terre d’asile demande donc à la Commission européenne d’encourager les États à permettre la réunification familiale pour les membres de la famille dépendant de la personne en faisant la demande. Les lignes directrices pourraient à ce titre établir des critères permettant d’évaluer cette dépendance.

- **Concernant la preuve des liens familiaux**

Pour les réfugiés comme pour les autres catégories de migrants en situation régulière, ces exigences engendrent des délais importants qui pourraient être écourtés si les autres moyens de preuve acceptés leur étaient indiqués dès le début de la procédure. Les moyens de preuve des liens familiaux ne doivent pas devenir un obstacle au regroupement familial. **France terre d’asile** appelle donc la Commission européenne à veiller à ce que les **informations concernant la procédure et les éléments de preuve valables dans ce cadre soient étayés**.

- **Concernant la procédure de regroupement « sur place »**

France terre d’asile salue cette souplesse des autorités françaises qui acceptent le bénéfice du regroupement ou du rapprochement familial des membres de la famille déjà présents sur le territoire français et recommande que cette pratique soit encouragée dans le cadre des lignes directrices.

- **Concernant les conditions matérielles exigées**

Les lignes directrices doivent inciter les États membres à prendre en compte la **proportionnalité et l’accessibilité des conditions de ressources et de logement** aux fins du regroupement familial.

- **Concernant les frais liés à la procédure**

France terre d’asile considère qu’il est indispensable de rappeler, dans le cadre des lignes directrices, que les frais liés à la procédure ainsi que les frais additionnels liés aux mesures d’intégration ne peuvent être disproportionnés, les États membres devant respecter les principes généraux du droit communautaire, c’est-à-dire la **proportionnalité** et **l’effet utile**. Dans le cadre du regroupement

familial, cela implique que ces frais ne **peuvent constituer un obstacle *de jure* et *de facto* au bénéfice du droit à mener une vie familiale normale.**³¹.

Il est également à recommander que les États mettent en place des dispositifs (par exemple des aides non-remboursables, des tarifs préférentiels, des microcrédits, etc.) permettant aux familles pour lesquelles le regroupement familial a été accordé de payer les frais liés à la procédure et leur permettre ainsi d'y accéder.

- **Complexité et longueur de la procédure**

La Commission européenne, dans l'établissement de ses lignes directrices doit veiller à ce que la durée de la procédure de regroupement familial soit **raisonnable**. Une séparation trop longue constitue une atteinte au droit de mener une vie familiale normale et peut avoir des effets désastreux sur les relations familiales comme la rupture conjugale et la dégradation des liens filiaux.

France terre d'asile recommande une procédure dont la durée **ne pourrait être supérieure à neuf mois entre le dépôt de la demande et la délivrance des visas**. En cas de prorogation, la Commission doit veiller à ce que le délai d'examen supplémentaire soit limité dans le temps, à ce que toute décision de refus soit motivée en fait et en droit et qu'elle puisse être effectivement contestée devant un juge.

En outre, aucune statistique sur les délais et sur les cas de fraude supposés ne sont publiées en France. Les États membres devraient y remédier.

- **Alignement des droits des bénéficiaires d'une protection subsidiaire et accès aux prestations sociales**

France terre d'asile soutient la démarche d'alignement des droits et avantages accordés aux bénéficiaires de la protection subsidiaire sur ceux des réfugiés et recommande une pleine harmonisation de ces situations. Nous souhaitons à ce titre que la Commission incite les États à poursuivre et approfondir cet alignement.

- **Des conditions et des services inadaptés au public concerné**

³¹ Il convient de noter ici que dans ses conclusions du 19 janvier 2012 présentée dans le cadre de l'arrêt C-508/10 portant sur l'application de la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, l'avocat général a remarqué qu'il n'était « pas possible d'exiger, lors de la demande d'obtention du statut [de résident de longue durée], des droits à ce point élevés que les ressortissants ne disposant pas des capacités financières suffisantes ne pourraient pas s'en acquitter. Une telle exigence constituerait un moyen indirect pour limiter l'exercice des droits conférés par la directive ou le réserver aux ressortissants de pays tiers les plus aisés, alors que la directive ne prévoit pas de condition financière autre que celle de disposer de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins ou à ceux des membres de sa famille sans recourir au système d'aide sociale de l'État membre concerné ».

France terre d’asile suggère que des formations soient dispensées au personnel des différents services publics auxquels s’adressent les réfugiés, afin de les sensibiliser aux problématiques des étrangers nouvellement arrivés et plus particulièrement aux réfugiés. Des formations pourraient également être organisées pour les assistants sociaux de secteur.

- **Concernant l’accès aux formations linguistiques et à l’éducation**

France terre d’asile appelle la Commission européenne à encourager les États membres à allouer plus de moyens financiers aux organismes de formation linguistique et aux dispositifs de transition, afin d’harmoniser les conditions d’accès à la formation linguistique et à la scolarisation sur l’ensemble du territoire pour que le plus grand nombre de personnes en besoin de formations puissent en bénéficier.