

Recommandation 1686 (2004)¹

Version finale

Mobilité humaine et droit au regroupement familial

Assemblée parlementaire

1. Le droit de toute personne au respect de sa vie de famille constitue un droit fondamental, garanti par des instruments juridiques internationaux, tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 16) et la Convention européenne des Droits de l'Homme (article 8).
2. Le regroupement familial correspond à la situation dans laquelle les membres d'une famille viennent rejoindre un de ses membres, désigné comme «regroupant», résidant de manière légale dans un autre pays.
3. Plusieurs conventions du Conseil de l'Europe telles que la Charte sociale européenne (1961), la Charte sociale européenne révisée (1996) et la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant (1977), ainsi que la Convention internationale des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies (1989), incitent les Etats membres à favoriser le droit au regroupement familial.
4. Le droit au regroupement familial dans l'Union européenne concerne les ressortissants de pays tiers et peut être exercé, en principe, par des migrants résidant de manière légale dans un Etat membre, par des personnes ayant obtenu un statut de réfugié tel que défini dans la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, ainsi que par celles qui ont obtenu un statut de protection complémentaire ou subsidiaire.
5. L'Assemblée parlementaire mais également le Comité des Ministres, dans sa récente Recommandation sur le statut juridique des personnes admises au regroupement familial (Rec(2002)4), réaffirment que toute politique en matière d'immigration se doit, conformément aux principes réaffirmés au Conseil européen de Tampere (1999), de respecter les principes de l'égalité de traitement entre ressortissants de pays tiers ayant un statut juridique et citoyens de l'Union européenne et, par voie de conséquence, doit tendre vers une égalité de traitement avec les nationaux.
6. La reconstitution de l'unité familiale des migrants et des réfugiés légalement établis par la procédure du regroupement familial renforce la politique d'intégration dans la société d'accueil et va dans l'intérêt de la cohésion sociale.
7. Il convient de souligner que la notion de famille, qui sous-tend celle du regroupement familial, n'a pas été définie au niveau européen, et varie notamment selon la valeur et l'importance accordées au principe de dépendance.
8. Dans sa [Recommandation 1327 \(1997\)](#) relative à la protection et au renforcement des droits de l'homme des réfugiés et des demandeurs d'asile en Europe, l'Assemblée demande instamment aux Etats membres d'«inclure, dans la notion de famille du demandeur d'asile, les membres lui appartenant *de facto* (famille naturelle), par exemple le concubin ou les enfants naturels du demandeur d'asile, ou encore les personnes qui sont âgées ou infirmes ou qui dépendent de lui de toute autre manière».
9. L'Assemblée note avec inquiétude que certains Etats membres ont tendance à réviser leur politique d'immigration en introduisant des conditions restrictives au droit au regroupement familial.

1. Texte adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 23 novembre 2004 (voir [Doc. 10123](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et de la population, rapporteuse: Mme Zapfl Helbling; et [Doc. 10179](#), avis de la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, rapporteur: M. Gaburro).



10. Tout en se félicitant que la récente Directive du Conseil de l'Union européenne relative au droit au regroupement familial (2003/86/CE) accorde un traitement préférentiel aux réfugiés, l'Assemblée regrette que cette directive ne reconnaisse pas le droit au regroupement familial pour les personnes bénéficiant de protection subsidiaire, ni ne propose de dispositions harmonisées en termes de conditions, de procédures, de délais pour l'octroi de statut de résident et des droits associés.

11. L'Assemblée estime également que certaines dispositions dérogatoires permettant aux Etats d'imposer des conditions financières et d'hébergement, des critères d'intégration ou bien des limites d'âge pour déposer une demande, risquent, si elles sont appliquées de manière stricte, de menacer le droit au respect de la vie de famille, en particulier les droits reconnus aux enfants, et de renforcer le risque d'exclusion sociale de certains ressortissants de pays tiers.

12. Par conséquent, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

- i. de renforcer la surveillance du respect des instruments juridiques internationaux par les Etats membres en ce qui concerne le regroupement familial, en particulier le respect de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des recommandations pertinentes du Comité des Ministres dans ce domaine;
- ii. de préparer des propositions sur l'harmonisation des politiques des Etats membres en matière de regroupement familial et leur application, et d'établir une définition commune de l'unité familiale et des règles concernant des situations spécifiques fondées sur les recommandations énoncées à l'alinéa 12.iii;
- iii. d'adresser entre-temps une recommandation aux Etats membres les exhortant:
 - a. 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 du même sexe, les enfants naturels, les enfants dont la garde est partagée, les enfants majeurs à charge et les parents à charge;
 - b. à établir le droit au regroupement familial des personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire;
 - c. à établir que tout rejet d'une demande de regroupement familial soit motivé et fasse l'objet d'un recours devant une institution indépendante;
 - d. à imposer des conditions moins rigides aux demandeurs en ce qui concerne les garanties financières, l'assurance-maladie et le logement, et, notamment, à éviter toute discrimination à l'encontre des femmes migrantes et réfugiées, qui pourrait résulter de l'application de ces conditions;
 - e. à faciliter les procédures administratives, en les rendant aussi simples et transparentes que possible, et à harmoniser au niveau européen les délais d'attente, en les limitant à une période maximale de douze mois, et à ne pas considérer comme un motif de refus de la demande l'absence de certains documents requis, qui ne sont pas nécessaires pour définir l'établissement des conditions pour le regroupement familial;
 - f. à examiner les demandes dans un esprit positif et humain, en réservant un soutien nécessaire à tous les groupes vulnérables et en appliquant des mesures d'assistance appropriées aux réfugiés en fonction de leurs difficultés économiques;
 - g. à faciliter, en se référant à la [Recommandation 1596 \(2003\)](#) de l'Assemblée parlementaire relative à la situation des jeunes migrants en Europe, la possibilité d'un regroupement familial avant la fin de la procédure de détermination du statut de réfugié, qui peut être très longue, lors de situations exceptionnelles ou pour des raisons humanitaires;
 - h. à ne pas renvoyer, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme et en se référant à l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, les immigrés clandestins ou les demandeurs d'asile déboutés si ce renvoi risque de menacer l'unité de leur famille, et à chercher plutôt à résoudre le problème en légalisant leur situation pour des raisons humanitaires;
 - i. à ne pas renvoyer dans leur pays d'origine les migrants et les réfugiés légalement établis après qu'ils ont purgé une peine infligée à la suite d'une infraction pénale, sous réserve que leurs principaux liens familiaux se trouvent dans le pays d'accueil, et à ne pas rejeter des demandes de regroupement familial uniquement au motif que le demandeur (qu'il s'agisse du «regroupant» ou du «regroupé») a des antécédents judiciaires;

- j.* à octroyer aux membres d'une famille regroupée un statut juridique qui leur permette de s'intégrer pleinement à la société d'accueil et à favoriser l'octroi d'un titre de séjour autonome au conjoint, au partenaire non marié et à l'enfant devenu majeur en vue de les protéger en cas d'expulsion, de divorce, de séparation ou de décès de l'ayant droit principal;
- k.* à veiller à ce que les cas de maltraitance au sein des familles regroupées soient détectés et traités avec équité et humanité, et, en particulier, à veiller à ce que les femmes qui sont victimes de violence domestique ou de mariage forcé ne soient pas renvoyées dans leur pays d'origine contre leur gré;
- l.* à autoriser les membres de la famille d'un ressortissant de pays tiers résidant légalement dans un Etat membre à entreprendre une activité salariée ou indépendante dès la délivrance du permis de séjour;
- m.* à mettre en place des programmes spéciaux pour l'intégration des familles qui ont été regroupées.