Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 14626
25 septembre 2018

Le regroupement familial des réfugiés et des migrants dans les États membres du Conseil de l'Europe

Rapport[1]
Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées
Rapporteure: Mme Ulla SANDBÆK, Danemark, Groupe pour la gauche unitaire européenne

Résumé

Les États membres sont tenus de protéger le droit à la vie de famille en vertu de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et devraient prévoir des moyens sûrs et réguliers pour que les familles puissent se regrouper, réduisant ainsi le recours à des trafiquants et amoindrissant les risques inhérents à la migration irrégulière. Les autorités nationales devraient quant à elles adopter une approche conciliante en vue du regroupement familial, en allant au-delà de la définition traditionnelle de la famille, une définition qui ne rend pas nécessairement compte des multiples manières dont les personnes cohabitent aujourd'hui en tant que familles.

Le Conseil de l'Europe devrait renforcer son action visant à lutter contre la traite d'enfants réfugiés, et les autorités nationales devraient donner aux enfants réfugiés la possibilité de rejoindre leurs parents,

Dans ce contexte, l'Accord européen relatif à la suppression des visas pour les réfugiés, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants méritent une plus grande attention.

1. Renvoi en commission: Doc. 14249, Renvoi 4281 du 10 mars 2017.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Projet de recommandation 5
C. Exposé des motifs, par Mme Ulla Sandbæk, rapporteure 6
1. Introduction 6
2. Normes et actions internationales pertinentes 6
3. Droit et pratiques nationaux 8
4. Principaux aspects du regroupement familial 10
4.1. Obstacles législatifs au regroupement familial 10
4.2. Définition de la famille 11
4.3. Recherche des familles 12
4.4. Protection des enfants 13
4.5. Protection des personnes vulnérables 13
4.6. Réduction de l'immigration clandestine 14
5. Conclusions 14

A. Projet de résolution[2]

1. L'Assemblée parlementaire est vivement préoccupée par la multiplication des déclarations et initiatives politiques contre les étrangers, une situation qui constitue une réelle menace pour la protection des réfugiés et en particulier de leur vie familiale. Il ne faut pas déchirer les familles et les empêcher de se réunir à l'issue d'une fuite souvent périlleuse et éprouvante de leur pays d'origine, où leurs droits fondamentaux à la sûreté et à la sécurité ont été menacés.

2. Rappelant que les États membres sont tenus de protéger le droit à la vie familiale en vertu de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»), l'Assemblée souligne que ce droit s'applique à chacun, y compris aux réfugiés et aux migrants. Les États membres devraient prévoir des moyens sûrs et réguliers pour que les familles puissent se regrouper, afin de réduire le recours à des trafiquants et d'amoindrir les risques inhérents à la migration irrégulière.

3. L'Assemblée fait observer qu'il n'existe aucune définition générale de la famille concernant le regroupement familial. Les États membres ont certes une grande marge d'appréciation en matière de morale et de religion, mais les droits familiaux impliquent un plus haut niveau de protection en vertu de la Convention. Par conséquent, les autorités nationales devraient adopter une approche conciliante en vue du regroupement familial, en allant au-delà de la définition traditionnelle de la famille, une définition qui ne rend pas nécessairement compte des multiples manières dont les personnes cohabitent aujourd'hui en tant que familles.

4. Les enfants ne sauraient être l'objet d'une discrimination parce que leurs parents sont divorcés, remariés ou non mariés, parce qu'ils vivent dans des familles «arc-en-ciel », ont été adoptés par une autre personne ou élevés par leurs grands-parents ou leur fratrie. Les autorités nationales devraient accorder une attention particulière aux personnes vulnérables, comme les jeunes enfants et les membres de la famille qui ont de besoins physiques ou mentaux particuliers, et qui ont davantage encore besoin du regroupement familial. Les réfugiés doivent également avoir la possibilité de démontrer leurs liens familiaux tissés en exil ou pendant leur fuite.

5. Les personnes fuyant la persécution ou la guerre ont droit à une protection internationale et les membres de leur famille dont ils ont été séparés ont droit à la même protection, en vertu de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés. Les États doivent donc accorder avec cohérence l'octroi du statut de réfugié aux membres d'une même famille et ainsi garantir la protection de la vie familiale, conformément aux dispositions de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les bénéficiaires de la protection internationale devraient avoir accès à des informations sur les procédures de regroupement familial, aux formulaires de demande et à l'assistance juridique dans une langue qu'ils comprennent.

6. L'Assemblée note avec préoccupation que le droit national refuse souvent la délivrance de visas aux membres de la famille de personnes qui n'ont pas obtenu le statut de réfugié mais qui bénéficient d'une protection subsidiaire ou temporaire pour des raisons humanitaires. Les impératifs de protection de la vie familiale et de l'intérêt supérieur de l'enfant, en vertu de l'article 10 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, impliquent cependant que de telles personnes puissent préserver l'unité de leur famille ou rejoindre leurs proches. Un tel statut de protection subsidiaire ou temporaire ne saurait être envisagé comme une «statut alternatif de réfugié» avec moins de droits. Les États ne devraient donc pas privilégier la protection subsidiaire ou temporaire par rapport au statut de réfugié afin de limiter notamment le regroupement familial en raison de la nature temporaire et personnelle de ce statut subsidiaire.

7. S'agissant des migrants, l'Assemblée souligne que la protection de leur vie familiale et de l'intérêt supérieur de l'enfant implique que les exigences de visa pour les membres de la famille des migrants ne doivent pas constituer un obstacle empêchant de fait de préserver l'unité familiale. L'Assemblée déplore notamment les frais élevés ou les longs délais d'attente imposés par certains États membres aux migrants qui souhaitent demander des visas pour les membres de leur famille. Pour les États membres de l'Union européenne, la législation de l'Union européenne sur la liberté de circulation des personnes, y compris les membres de leur famille, doit également être respectée.

8. L'article 10.2 de la Convention relative aux droits de l'enfant déclare qu'un enfant dont les parents résident dans des États différents a le droit d'entretenir des relations personnelles et des contacts directs réguliers avec ses deux parents. L'Assemblée déplore que ce droit ne soit souvent pas respecté à l'égard des réfugiés et des migrants. Les autorités nationales doivent dûment protéger ce droit en veillant à identifier et à

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 21 septembre 2018.

contacter les deux parents d'un enfant et que tous deux bénéficient des mêmes droits au regroupement familial avec leurs enfants. Aucun parent ne doit faire l'objet de discrimination et les lois étrangères discriminatoires ne sauraient être appliquées par les États membres si elles accordent davantage de droits à un parent, par exemple pour des motifs d'appartenance sexuelle ou religieuse.

9. Concernant les mineurs qui demandent le statut de réfugié à l'étranger, l'Assemblée appelle les autorités nationales à respecter la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, car l'enlèvement peut également s'appliquer aux mineurs qui font l'objet de la traite, qui sont introduits clandestinement dans un pays ou qui sont accompagnés par un seul de leurs parents. Comme ce traité concerne uniquement les enfants jusqu'à l'âge de 16 ans, les autorités nationales devraient mettre en place une procédure spécifique pour les réfugiés et les migrants qui n'ont pas encore atteint cet âge. Il faut également veiller au respect de cette convention quand des enfants non accompagnés sont confiés à la tutelle d'autres personnes, afin de préserver la protection de la vie familiale de tels enfants.

10. L'Assemblée rappelle que les enfants réfugiés et les mineurs ont des droits en vertu de la Charte sociale européenne révisée (STE n° 163), y compris le droit au soutien financier et autre des autorités du pays où ils résident. Dès lors, le regroupement familial ne saurait dépendre de la situation financière d'un parent migrant ou réfugié. A cet égard, l'Assemblée constate avec préoccupation que des enfants restent parfois dans un autre pays pour des raisons financières et que des allocations pour enfants sont souvent versées sans tenir compte du domicile effectif des enfants en vertu du droit de l'Union européenne et des lois nationales. Selon la Charte sociale européenne, la responsabilité incombe aux autorités nationales du pays de résidence de l'enfant.

11. L'Assemblée insiste aussi sur le fait que les enfants migrants et réfugiés sont parmi les groupes les plus vulnérables, surtout s'ils sont non accompagnés et séparés de leur famille. Ils subissent fréquemment des violations persistantes de leurs droits de l'homme et passent à travers les failles des dispositifs de protection de l'enfance. Une mesure essentielle est la désignation d'une tutelle effective.

12. Le regroupement familial est souvent compromis parce que les membres des familles ne peuvent être localisés. Les autorités nationales doivent donc veiller à ce que tous les réfugiés et migrants soient enregistrés dès leur arrivée, et à ce que les données correspondantes soient partagées avec les autorités compétentes d'autres États membres, notamment par le biais du Système d'information des visas de l'espace Schengen de l'Union européenne. Cette démarche est vitale pour que les mineurs non accompagnés puissent retrouver leurs parents et d'autres membres de leur famille. À défaut de telles données, le regroupement familial devient une affaire de hasard, en violation du droit à la protection de la vie familiale. Dans ce contexte, l'Assemblée salue le travail que mène depuis longtemps le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) pour retrouver les proches dont les familles ont perdu la trace, et encourage à intensifier la coopération entre le CICR et les autorités nationales.

13. Le regroupement familial suppose également que les autorités compétentes mettent en place des procédures administratives adéquates et opérationnelles, y compris dans les services consulaires à l'étranger. Les pays d'origine doivent délivrer ou re-délivrer rapidement des documents d'identification et les pays d'accueil doivent délivrer les documents pour le statut de réfugié ou les visas pour migrants, afin de permettre aux porteurs de se rendre chez les membres de leur famille et de préserver l'unité familiale, y compris au-delà des frontières, conformément à l'Accord européen relatif à la suppression des visas pour les réfugiés (STE n° 31) et, le cas échéant, à législation de l'Union européenne.

14. L'Assemblée invite tous les États membres à élaborer et à respecter des orientations communes pour la mise en œuvre du droit au regroupement familial afin de veiller à ce que les réfugiés et les migrants ne soient pas contraints d'aller vers les pays où les familles peuvent plus facilement se regrouper. Les obstacles à la protection de la vie familiale ne sont pas admissibles selon l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, pour dissuader des migrants, des réfugiés et les membres de leur famille.

B. Projet de recommandation[3]

1. Se référant à sa Résolution … (2018), l'Assemblée parlementaire souligne l'importance de protéger la vie familiale en vertu de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), et recommande que le Comité des Ministres:

1.1. élabore des lignes directrices pour l'application du droit au regroupement familial des réfugiés et des migrants et pour une entraide judiciaire et une coopération administrative entre les États membres et avec les pays tiers dans ce domaine;

1.2. invite les États membres à conclure des accords bilatéraux afin de pouvoir se représenter mutuellement pour les besoins de collecte de demandes et délivrance de visas;

1.3. invite les États membres qui ne l'ont pas encore fait à adhérer au Système d'information des visas de l'espace Schengen de l'Union européenne ou à coopérer avec lui pour faciliter les échanges de données nécessaires à l'accélération des regroupements familiaux;

1.4. coopère avec le Comité international de la Croix-Rouge dans la promotion des mécanismes et des initiatives de recherche des membres disparus des familles de réfugiés, en collaboration avec les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ainsi que les parlements nationaux;

1.5. renforce la lutte du Conseil de l'Europe contre la traite d'enfants réfugiés pour que les enfants réfugiés non accompagnés puissent rejoindre leurs parents, à moins que ce ne soit contraire à l'intérêt supérieur d'un enfant, par exemple quand les parents ont été impliqués dans la traite de cet enfant.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 21 septembre 2018.

C. Exposé des motifs, par Mme Ulla Sandbæk, rapporteure

1. Introduction

1. La proposition de résolution sur le regroupement familial dans les États membres du Conseil de l'Europe (Doc. 14249), déposée par M^me^ Sahiba Gafarova et plusieurs de ses collègues, signale des failles dans les normes juridiques existantes et dans leur application du point de vue de la recherche des familles et du regroupement familial, comme en atteste la récente crise des réfugiés et des migrations.

2. Le regroupement familial est aujourd'hui au cœur des débats publics et politiques sur l'immigration en Europe. Dans nombre d'États membres, le gouvernement a mis en place des politiques sélectives afin de limiter le nombre des étrangers pouvant prétendre à un regroupement familial. Face à l'afflux croissant de réfugiés et de migrants, plusieurs États membres ont durci leur politique de regroupement familial. Cette situation est préoccupante, non seulement pour les familles divisées par le fait qu'une personne se voit contrainte de quitter son pays et sa famille, mais aussi, de multiples points de vue socio-politiques, pour le pays d'accueil.

3. Le présent rapport livre un aperçu sur quelques-uns des aspects juridiques les plus pertinents en matière de regroupement familial des personnes sous protection internationale et des migrants ordinaires, et offre des conseils sur la manière d'interpréter les dispositions du regroupement familial en pleine conformité avec le droit international et les droits fondamentaux. Il rappelle combien il est important d'assurer le droit au regroupement familial des migrants et des réfugiés, mais aussi de protéger les personnes contre toute décision arbitraire des pouvoirs publics.

4. Le Conseil de l'Europe s'efforce de réaliser une union plus étroite entre ses membres autour de valeurs communes, en particulier celles consacrées par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n^o^ 5, «la Convention»), notamment le droit à la protection de la vie de famille selon l'article 8. Ce droit fondamental vaut aussi bien pour les réfugiés que pour les migrants en situation régulière.

5. Il est important que le Conseil de l'Europe traite cette question par le biais de ses divers organes de manière synergique et coordonnée. C'est pourquoi je tiens à remercier le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe de m'avoir invitée, aux côtés du Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme, à la table ronde sur le regroupement familial des réfugiés qui s'est tenue à Bruxelles le 18 octobre 2017. Le présent rapport est à lire conjointement avec le document thématique publié par le Commissaire aux droits de l'homme, «Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe», document qui considère le regroupement familial des réfugiés comme une question urgente directement liée aux droits de l'homme[4].

6. Enfin, j'aimerais remercier mon assistante parlementaire au Parlement danois, M^me^ Eva Saez Casado, pour son aide tout au long de l'élaboration de ce rapport.

2. Normes et actions internationales pertinentes

7. Le respect et la protection de la vie de famille sont reconnus comme des droits de l'homme fondamentaux par de nombreux textes internationaux tels que l'article 16 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, les articles 9 et 10 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. De plus, la Charte sociale européenne révisée (STE n^o^ 163) définit les droits des travailleurs migrants, y compris leurs droits familiaux. Cependant, ces textes internationaux ne réglementent pas le statut des réfugiés ou des personnes bénéficiaires de la protection subsidiaire. Ils ne précisent donc pas si, et dans quelles circonstances, les droits d'un enfant, d'un conjoint ou d'un autre proche implique leur entrée dans un pays donné qui a accordé une protection internationale à l'un des membres d'une famille.

8. Dans ce contexte, l'Accord européen relatif à la suppression des visas pour les réfugiés (STE n^o^ 31) mérite une plus grande attention. Son article 1 dispose que les réfugiés résidant régulièrement sur le territoire d'une Partie contractante seront dispensés de la formalité des visas pour entrer sur le territoire des autres Parties contractantes et en sortir par toutes les frontières, à condition que leur séjour soit inférieur ou égal à trois mois. Une personne qui a obtenu le statut de réfugié dans un pays doit être autorisée à rendre

4. Cathryn Costello, Kees Groenendijk et Louise Halleskov Storgaard, Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe (Commissaire aux droits de l'homme, Conseil de l'Europe, juin 2017), https://rm.coe.int/commdh-issuepaper-2017-1-familyreunification-fr/1680727043.

visite à des proches dans un autre pays sans demander de visa. Cela pourrait aider les réfugiés à entretenir des liens familiaux avec leurs proches au-delà des frontières, notamment quand il s'agit de membres de la famille élargie qui ne seraient pas pris en compte pour un regroupement familial, mais aussi de réfugiés mineurs de 16 ans ou plus et non scolarisés, et qui pourraient donc travailler en étant éloignés de leurs parents ou de leurs frères et sœurs.

9. La Convention de 1951 des Nations Unies relative au statut des réfugiés n'aborde pas la question du droit au regroupement familial parce qu'elle présume l'égale reconnaissance de tous les membres d'une famille comme réfugiés par leur pays de résidence. Cependant, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a élaboré des directives d'experts sur le regroupement familial des réfugiés[5]. En outre, le Comité exécutif du HCR a adopté une série de conclusions qui réaffirment l'importance fondamentale de l'unité et du regroupement familiaux et appellent à faciliter l'entrée sur la base d'une interprétation inclusive des membres de la famille des personnes dont la nécessité de protection internationale est reconnue[6].

10. M[me] Sophie Magennis, Représentante régionale du HCR pour les affaires de l'Union européenne (par interim), a présenté à la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées à Strasbourg le 27 juin 2018 les défis juridiques et pratiques auxquels sont confrontés les réfugiés qui souhaitent se réunir en Europe avec des membres de leur famille, ainsi que l'action du HCR auprès de l'Union européenne et de ses États membres.

11. Comme le droit de l'Union européenne détermine les normes applicables par ses États membres, c'est avec intérêt que j'ai accueilli les informations qui m'ont été communiquées lors de la ma visite d'information à Bruxelles, les 18 et 19 octobre 2017[7], par M[me] Christine Roger, Directrice générale chargée de la Justice et des affaires intérieures (Conseil de l'Union européenne), par M[me] Laura Corrado, Directrice adjointe de l'Unité, Direction B «Migration, Mobilité et Innovation» et par M. Stephen Ryan, Directeur adjoint de l'Unité, Direction C «Migration et Protection», Direction générale Migration et Affaires intérieures (Commission européenne), ainsi que par M. Thomas Huddleston, Directeur de programme de l'organisation non gouvernementale «Groupe sur les politiques de migration» (Bruxelles)[8].

12. Les États membres du Conseil de l'Europe qui appartiennent également à l'Union européenne sont concernés par la Directive de l'Union européenne relative au droit au regroupement familial (2003/86/CE). Elle laisse malheureusement aux États une ample marge d'appréciation, leur permettant par exemple d'exiger une certaine durée de séjour ou un certain niveau de ressources. Du point de vue de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, ces exigences ne doivent pas constituer une dissuasion ou un obstacle absolu au regroupement familial.

13. En matière de regroupement familial, il existe une différence majeure entre les réfugiés et les personnes sous protection subsidiaire. Les réfugiés ont droit au regroupement familial en vertu du droit international, mais la situation des bénéficiaires d'une protection subsidiaire est définie par le droit national, parce qu'il n'existe aucune obligation internationale spécifique de regroupement familial pour ces personnes. La Directive de l'Union européenne relative au droit au regroupement familial laisse également au soin du droit national de déterminer si les personnes sous protection subsidiaire ont droit au regroupement familial.

14. Considérant le flou juridique en matière de droit au regroupement familial en droit international, Les Nations Unies et le Conseil de l'Europe ont élaboré des textes complémentaires qui aident à interpréter le droit international de manière à garantir la protection de l'unité familiale. Les normes non contraignantes énoncées ci-après méritent certes d'être prises en compte, mais il existe aussi un besoin évident de poursuivre le développement du droit international afin d'offrir davantage de visibilité et de sécurité juridiques aux réfugiés et aux personnes sous protection subsidiaire ou temporaire.

15. L'Assemblée parlementaire a souligné dans sa Recommandation 1686 (2004) «Mobilité humaine et droit au regroupement familial» 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 », et a également prié les États membres «d'inclure, dans la notion de famille (...), les

---

5. www.unhcr.org/protection/globalconsult/3bd0378f4/unhcr-guidelines-reunification-refugee-families.html.
6. Voir, notamment, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Conclusions du Comité exécutif sur le regroupement familial, n° 9 (XXVIII), 1997 et n° 24 (XXXII), 1981; Conclusion du Comité exécutif sur les enfants et les adolescents réfugiés, n° 84 (XLVIII), 1997; et Conclusion du Comité exécutif sur la protection de la famille des réfugiés, n° 88 (L), 1999. Toutes les conclusions du Comité exécutif sont compilées dans la Compilation thématique des conclusions du Comité exécutif, juin 2011, sixième édition, voir: www.unhcr.org/refworld/docid/4e8006a62.html.
7. Voir le programme de la visite, AS/Mig/Inf (2017) 29.
8. www.migpolgroup.com/.

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». La commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées a résolument soutenu le droit au respect et à la protection de la vie de famille dans sa «Note de position sur le regroupement familial» (AS/Mig (2012) 01, 2 février 2012).

16. S'agissant des besoins particuliers et des droits des mineurs non accompagnés, la Résolution 1996 (2014) «Enfants migrants: quels droits à 18 ans?» et la Résolution 2020 (2014) sur les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants sont tout aussi pertinentes pour les questions de regroupement familial.

17. Dans sa Recommandation n° R (99) 23 sur le regroupement familial pour les réfugiés et les autres personnes ayant besoin de la protection internationale (15 décembre 1999)[9], le Comité des Ministres a défini les normes minimales à respecter par tous les États membres. Cette recommandation et les résolutions pertinentes de l'Assemblée ont été citées par la Cour européenne des droits de l'homme dans son interprétation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

18. M[me] Kristiina Lilleorg, Spécialiste thématique à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a présenté l'action de l'OIM en la matière devant la commission réunie à Paris le 20 septembre 2017. Les efforts de l'OIM en faveur du regroupement familial ont été renforcés au niveau national par des programmes menés avec l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la France, la Finlande, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède et la Suisse. Le plus grand programme est mené avec l'Allemagne : il a financé des opérations de regroupement familial de l'OIM en faveur de plus de 55 000 bénéficiaires depuis 2016, et a mis l'accent sur les personnes vulnérables et les enfants non accompagnés. Le programme avec l'Italie a profité à 1 700 bénéficiaires, et ceux menés avec la Belgique et la Hongrie à 164 et 50, respectivement. L'OIM assure une aide à l'obtention des visas, l'orientation avant le départ et une assistance, y compris pour le voyage des membres de la famille.

3. Droit et pratiques nationaux

19. Le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE), à Bruxelles, publie sa Base de données européenne du droit d'asile,[10] précieux élément de référence pour les débats législatifs sur le regroupement familial des réfugiés et des migrants. Le 8 décembre 2017 à Paris, M[me] Amanda Taylor, coordinatrice de cette base de données, a présenté à la commission, le droit et les pratiques liés au regroupement familial. Qu'elle en soit vivement remerciée.

20. L'Union européenne a défini quelques normes communes en matière de demandes d'asile ou de protection subsidiaire, mais ses États membres appliquent des législations très diverses parce que la délivrance de visas reste une compétence nationale. Tous les États membres de l'Union européenne sont signataires de la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés et reconnaissent en outre une forme subsidiaire de protection, qui est de nature temporaire et limitée au bénéficiaire. Il est très regrettable que le regroupement familial soit souvent réservé aux seuls détenteurs du statut de réfugié, tandis que les bénéficiaires d'une protection subsidiaire n'ont généralement pas le droit de réunir leur famille dans le pays qui leur accorde la protection subsidiaire.

21. La France est un des rares pays de l'Union européenne comptant un nombre élevé de demandeurs d'asile à ne pas établir de distinction entre les réfugiés et les personnes sous protection subsidiaire, et à accorder aux membres des familles de ces deux catégories la possibilité de déposer une demande de regroupement familial, généralement par le biais des services consulaires français à l'étranger.[11] Par contre, les décisions d'octroi d'un regroupement familial se font souvent attendre très longtemps et supposent que les requérants soumettent des preuves documentaires au consulat français compétent. En 2017, 20 479 visas ont été délivrés pour des membres de familles de réfugiés et d'apatrides, et 10 779 visas pour des bénéficiaires d'une protection subsidiaire[12].

22. En Allemagne, un regroupement familial est possible pour les réfugiés et les personnes sous protection subsidiaire[13], mais elle a supprimé cette possibilité en 2016 pour ces dernières en raison du nombre extrêmement élevé de demandeurs d'asile, qui a diminué depuis mais reste à des niveaux très importants[14].

---

9. www.refworld.org/docid/3ae6b39110.html.
10. www.asylumlawdatabase.eu/en.
11. www.ofpra.gouv.fr/fr/protection-etat-civil/reunification-familiale.
12. www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Etudes-et-statistiques/Statistiques/Essentiel-de-l-immigration/Chiffres-cles.

Dans les cas de détresse, les bénéficiaires d'une protection subsidiaire peuvent aussi déposer une demande de regroupement familial, mais à peine 160 visas ont déjà été délivrés pour leurs proches. Au total, 322 000 visas ont été délivrés par l'Allemagne pour des regroupements familiaux depuis janvier 2015[15]. Depuis juillet 2018, le Gouvernement allemand offre à nouveau aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire la possibilité de faire venir leur famille. Compte tenu du nombre de demandeurs d'une protection internationale en Allemagne, cette possibilité a été limitée à 1 000 personnes par mois afin de garantir le bon fonctionnement des diverses procédures administratives, qui prennent en moyenne de 10 à 11 mois.

23. D'autres pays de l'Union européenne qui accueillent un nombre élevé de migrants sont encore moins ouverts au regroupement familial. En Autriche, les bénéficiaires d'une protection subsidiaire doivent attendre trois ans après l'octroi de ce statut pour déposer une demande de regroupement familial. La Bosnie-Herzégovine n'admet le regroupement familial que pour les réfugiés – les bénéficiaires de protection subsidiaire ne peuvent pas en bénéficier. À Chypre également, les bénéficiaires de la protection subsidiaire n'ont pas droit au regroupement familial, sauf circonstances exceptionnelles. La Grèce n'autorise pas le regroupement familial des personnes sous protection subsidiaire ou temporaire, et le réserve aux seuls bénéficiaires du statut de réfugié. La Hongrie autorise le regroupement familial tant pour les réfugiés que pour les personnes sous protection subsidiaire, mais ces dernières doivent remplir des conditions matérielles comme disposer de moyens de subsistance, d'un logement et d'une assurance maladie. L'Italie exige que les demandeurs d'un regroupement familial disposent d'un permis de séjour d'au moins un an. Malte autorise uniquement le regroupement familial des réfugiés, mais les bénéficiaires de la protection subsidiaire sont exclus de ce dispositif[16].

24. Le regroupement familial des étrangers résidant légalement en Espagne est régi par la loi sur les étrangers (articles 16 à 19) et les articles 52 à 61 de son règlement d'exécution, qui définissent notamment les conditions de logement et les exigences financières. L'article 40 de la loi espagnole sur l'asile établit un cadre de regroupement familial plus favorable pour les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire, appelé «extension familiale du droit d'asile ou de protection subsidiaire». Cette loi ne comporte pas les mêmes exigences que la loi sur les étrangers et ne fait pas de distinction entre les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire. Depuis les changements de la législation de 2015, la Suède autorise le regroupement familial pour les réfugiés, mais les bénéficiaires d'une protection subsidiaire ne peuvent retrouver leurs proches en Suède que dans des circonstances exceptionnelles, par exemple s'ils n'ont aucun moyen de se regrouper dans un pays extérieur à l'Union européenne[17].

25. En droit turc, les bénéficiaires d'une protection temporaire n'ont pas droit au regroupement familial, mais ils peuvent faire appel à la marge d'appréciation des autorités turques compétentes, qui ont actuellement gelé les regroupements familiaux, hormis pour les demandeurs qui ont obtenu leur réinstallation dans un autre pays, afin que leur famille les rejoigne avant leur départ[18].

26. Mon propre pays, le Danemark, prévoit un regroupement familial pour les réfugiés, qui doivent déposer leur demande dans les trois mois, mais les bénéficiaires d'une protection subsidiaire ou temporaire doivent normalement obtenir une prolongation de leur permis de séjour temporaire au-delà de la période initiale de trois ans avant de pouvoir déposer une demande. Dans des circonstances exceptionnelles, des personnes sous protection subsidiaire ou temporaire peuvent solliciter un regroupement familial avant la fin de cette période d'attente de trois ans si une telle attente risque de causer une détresse, par exemple si le demandeur s'occupait de son conjoint handicapé dans le pays d'origine, ou s'il a un enfant mineur gravement malade et résidant encore dans le pays d'origine.[19] Dans les faits, ces exceptions très limitées excluent de nombreuses personnes de la protection subsidiaire et génèrent des souffrances et de la détresse. Une récente décision fait référence: l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Biao c. Danemark*.[20] Le Danemark avait alors essuyé les critiques de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe[21].

---

13. www.bamf.de/EN/Fluechtlingsschutz/FamilienasylFamiliennachzug/familienasyl-familiennachzug-node.html.
14. En juin 2018, 13 251 personnes ont demandé l'asile en Allemagne: 3 002 provenaient de Syrie, 1 252 d'Irak, 1 009 d'Afghanistan, 935 du Nigéria, 930 de Turquie et 740 d'Iran. Voir www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2018/20180710-asylgeschaeftsstatistik-juni.html.
15. www.welt.de/politik/deutschland/article179017998/Aussenministerium-322-000-Visa-fuer-Familiennachzug-seit-2015-erteilt.html.
16. Family Reunification Regulations, LN 150 of 2007, Immigration Act Cap 217, 2007.
17. 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.
18. www.asylumineurope.org/reports/country/turkey/family-reunification.
19. www.nyidanmark.dk/en-GB/You-want-to-apply/Family/Family-reunification/Spouse-or-partner-of-refugee-in-Denmark.
20. Requête n° 38590/10, arrêt du 24 mai 2016 (Grande Chambre), www.refworld.org/cases,ECHR,574473374.html.

27. Les différences considérables entre le droit et les pratiques nationaux en matière de regroupement familial des réfugiés et, en particulier, des bénéficiaires d'une protection subsidiaire ou temporaire posent un énorme problème. Il est incompréhensible que la protection de la vie de famille en vertu de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme puisse faire l'objet d'interprétations si différentes d'un signataire de la Convention à l'autre. Le Conseil de l'Europe devrait poursuivre ses efforts d'harmonisation des approches afin d'obtenir une garantie plus efficace de la protection de la vie de famille grâce au regroupement familial.

28. Indépendamment du statut accordé, le besoin de protection et les expériences de fuite des réfugiés et des bénéficiaires de protection subsidiaire sont très similaires. Comme pour les réfugiés, les bénéficiaires de la protection subsidiaire sont temporairement incapables de retourner dans leur pays d'origine en raison du risque de préjudice grave. Il n'y a donc aucun motif de faire une distinction entre les deux statuts en ce qui concerne leur droit à la vie familiale.

4. Principaux aspects du regroupement familial

29. Il est important d'assurer le droit au regroupement familial et de protéger les personnes contre toute décision arbitraire des pouvoirs publics, et ce pour plusieurs raisons: séparer des réfugiés des membres de leur famille engendre des problèmes pour la société; quant au rôle du regroupement familial pour assurer la stabilité socioculturelle et pour faciliter l'intégration de ressortissants de pays tiers – et, par là même, promouvoir la cohésion et sociale –, il est capital.[22]

30. Le regroupement familial est fondamental pour assurer le retour à la vie normale des personnes qui ont fui les persécutions ou de graves dommages et qui ont perdu des membres de leur famille au fil de leurs déplacements forcés et de leur fuite. Il est particulièrement important de préserver et d'assurer l'unité familiale des migrants, surtout quand le chef de famille remplit les conditions pour être admis dans le pays concerné.

4.1. Obstacles législatifs au regroupement familial

31. Il est regrettable que les législations nationales ne s'accordent guère sur des normes minimales applicables au regroupement familial, de même qu'aux conditions, procédures et droits le concernant. Cette situation provoque une compétition négative parmi les États, quelques-uns recevant la majorité des demandes d'asile et de regroupement familial, tandis que d'autres se servent de leurs lois plus restrictives comme instrument dissuasif contre les réfugiés et les membres de leurs familles. Au sein de l'Europe, de telles disparités engendreront de graves problèmes, tant pour les demandeurs d'asile et leurs familles que pour la cohésion et la coopération entre les États.

32. A cet égard la Cour européenne des droits de l'homme a estimé, dans son arrêt *Hode et Abdi c. Royaume-Uni*[23], que l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme n'oblige pas les États à respecter le choix, par des couples mariés, du pays de leur résidence commune et d'accepter l'installation sur leur territoire des conjoints qui ne sont pas leurs ressortissants.[24]

33. Le droit au regroupement familial est, en soi, un instrument indispensable à l'intégration. La Commission européenne[25] reconnaît le droit au regroupement familial pour les ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis de séjour d'au moins un an et qui ont des perspectives raisonnables d'obtenir un droit de résidence permanente. Pour l'exercice de ce droit, les États membres pourront exiger des ressortissants de pays tiers qu'ils se soumettent à des mesures d'intégration conformément à la législation nationale. S'agissant des citoyens de l'Union européenne, la Directive de l'Union européenne relative au droit au regroupement familial[26] prévoit un certain niveau d'harmonisation des règles régissant le regroupement familial. Reste que des États membres de l'Union européenne en profitent pour assortir le regroupement familial de conditions plus dures, en particulier quant à la situation financière des demandeurs. La Directive s'applique à tous les États membres de l'Union européenne, à l'exception du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni. Il

21. Communiqué de presse, DC066(2017), 16 mai 2017.
22. Voir, par exemple, Tineke Strik, Betty de Hart et Ellen Nissen, «Family Reunification: a Barrier or Facilitator of Integration? A Comparative Study» (Bruxelles, 2013), https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/familyreunification-web.pdf.
23. Requête n° 22341/09.
24. http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-114244.
25. Bruxelles, 3 juin 2003, COM(2003)336final.
26. Directive de l'UE 2003/86/EC relative au droit au regroupement familial.

n'empêche que les pratiques nationales diffèrent au sein même de l'Union européenne[27] et, de ce fait, créent non seulement des problèmes de coopération parmi ses États membres mais aussi, et surtout, des obstacles inhumains au regroupement familial des migrants en situation régulière au sein de l'Union européenne.

34. La protection offerte par la législation sur l'asile couvre à la fois la protection internationale (c'est-à-dire le statut de réfugié) et la protection subsidiaire conformément aux exigences de l'Union européenne. La protection subsidiaire est généralement accordée aux personnes menacées de peine de mort, de torture ou de châtiment ou traitement inhumain ou dégradant, ou de violence aveugle en situation de conflit armé international ou interne. Cette protection subsidiaire est parfois appelée protection temporaire ou protection pour raisons humanitaires.

35. À la différence des personnes bénéficiant du droit d'asile pour raisons de persécution individuelle en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, les personnes nécessitant une protection subsidiaire se voient généralement accorder un droit de séjour valable un an seulement. Hormis cette différence, dans le cadre du Régime d'asile européen commun, la protection subsidiaire a largement été adaptée à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés sur le plan matériel. Compte tenu de la récente augmentation des cas de protection subsidiaire et du fait que les personnes concernées bénéficient de moins de droits, notamment en matière de regroupement familial, l'on est fondé à s'interroger: est-il vraiment souhaitable de faire une distinction entre réfugiés et personnes sous protection subsidiaire? Ne serait-il pas préférable d'appliquer un seul et unique statut de réfugiés, avec plein droit au regroupement familial ?

36. Cette diversité des normes juridiques au sein de l'Europe donne lieu de s'inquiéter; aussi des efforts doivent-ils être déployés pour établir des normes communes sur le regroupement familial.

4.2. Définition de la famille

37. Lorsqu'on parle de regroupement familial des réfugiés, il est nécessaire de définir le concept de «famille» dans ce contexte. Cette définition est à distinguer des notions générales sur la famille, lesquelles peuvent varier en fonction de traditions culturelles, religieuses, philosophiques ou juridiques. De manière traditionnelle, la «famille» comprend le conjoint (ou la conjointe) et les enfants mineurs du réfugié.

38. Reste que cette définition traditionnelle ne correspond pas nécessairement aux multiples façons dont, aujourd'hui, les personnes vivent ensemble en tant que familles. En Europe, le terme «famille recomposée» est employé pour désigner les familles où les deux conjoints ont des enfants avec d'autres partenaires, généralement de mariages antérieurs. Soit ces enfants résident avec un parent et ont des droits de visite avec l'autre parent, soit ils font l'objet d'une résidence alternée avec les deux parents. Autre cas de figure possible: des couples non mariés ont des enfants, dont la résidence et les droits de visite sont juridiquement reconnus avec l'un et/ou l'autre parent. De même, il se peut que les enfants entretiennent des relations familiales privilégiées avec des personnes qui les ont adoptés, ou avec leurs grands-parents, si ceux-ci se chargent d'élever ces enfants.

39. Les approches restrictives de l'éligibilité des membres de la famille au regroupement familial constituent un obstacle majeur à la réunification des familles. Par exemple, dans l'Union européenne, seuls sept États membres autorisent régulièrement le regroupement familial des frères et sœurs, et même alors, cela est généralement dû au fait que l'un des frères et sœurs est dépendant de l'autre, notion souvent étroitement appliquée. De ce fait, de jeunes adultes chefs de foyer dans leur pays d'origine sont souvent empêchés de retrouver leurs frères et sœurs qui en dépendent. Ne pas prévoir la réunification avec des frères et sœurs adultes peut également créer des situations dans lesquelles les parents sont obligés de décider de réunir leur enfant mineur en Europe ou de rester avec leurs enfants adultes dans le pays d'origine.

40. Par ailleurs, les circonstances du déplacement forcé ont peut-être affecté la situation familiale; par exemple, si un époux ou un parent est décédé et qu'une autre personne l'a remplacé sans avoir eu la possibilité, factuelle ou autre, de faire reconnaître juridiquement cette nouvelle position par voie de mariage ou d'adoption. Dans ces derniers cas, il se peut que la seule durée de cette position exige un même niveau de protection que pour les familles traditionnelles, en particulier lorsque la légalisation d'un mariage ou d'une adoption se fait une fois le réfugié arrivé dans un pays sûr.

---

27. Voir le rapport de synthèse sur le regroupement familial et la réunification familiale dans l'Union européenne et en Norvège: les pratiques nationales (Bruxelles, 2017): https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_family_reunification_synthesis_report_final_en_print_ready_0.pdf

41. Bien que la Cour européenne des droits de l'homme ait, à maintes reprises, limité le droit au regroupement familial à la cellule familiale comprenant parents et enfants mineurs – par exemple dans l'arrêt Slivenko c. Lettonie[28], il faut noter qu'elle a opté pour une approche plus large dans l'arrêt Maslov c. Autriche[29], la Cour ayant jugé qu'une vie familiale existait entre les parents et leurs enfants, jeunes adultes financièrement dépendants de leurs parents. Cependant, dans son arrêt Berisha c. Suisse[30] la Cour a estimé qu'une dépendance financière entre de jeunes adultes et leurs parents n'excluait pas une aide financière à distance et, donc, sans unité familiale.

42. Dans les derniers cas, l'article 10.2 de la Convention relative aux droits de l'enfant doit être respecté: «Un enfant dont les parents résident dans des États différents a le droit d'entretenir, sauf circonstances exceptionnelles, des relations personnelles et des contacts directs réguliers avec ses deux parents.»

43. Considérant cette question d'un point de vue politique, le débat public sur la question se trouve souvent empêtré dans une crainte diffuse de pratiques abusives de la part des réfugiés, mais aussi concernant le nombre excessif de personnes à soutenir à titre de réfugiés. Certes, les cas de mariages conclus à seule fin d'obtenir un visa existent, mais précisons qu'ils sont extrêmement rares parmi les réfugiés. En outre, aux termes de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés le droit à protection des réfugiés n'impose aucune limite quantitative. Un réfugié ne peut se voir refuser une protection du seul fait qu'il (ou elle) a un conjoint ou un certain nombre d'enfants.

44. Aussi cette question doit-elle être abordée en termes plus abstraits: le droit au regroupement familial existe pour les couples mariés et les enfants mineurs, en particulier, par exemple, pour les jeunes enfants qui n'ont pas capacité juridique à être inscrits en pensionnat ou à travailler dans un lieu éloigné de leurs parents. De plus, des parents âgés souffrant d'un handicap et dépendants d'une personne au statut de réfugié doivent jouir du droit au regroupement familial.

4.3. Recherche des familles

45. Les familles qui fuient les persécutions ou la violence se trouvent souvent séparées contre leur gré. Cette situation est particulièrement tragique pour les mineurs non accompagnés. Dans ces circonstances, le regroupement familial nécessite de retrouver et d'identifier des membres de la famille.

46. En exprimant ma reconnaissance à M[me] Frédérique Desgrais, Chef de l'Unité chargée du rétablissement des liens familiaux et des personnes disparues au CICR à Genève pour sa présentation donnée devant la commission à Paris le 20 septembre 2017, je tiens également à saluer le travail mené de longue date par le CICR. Aux côtés des sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge, le CICR accomplit un excellent travail de rétablissement du contact entre les réfugiés ou les migrants et leurs familles. Le programme de Rétablissement des liens familiaux organisé par le CICR[31] est un exemple de réussite admirable depuis des décennies. Les nouvelles technologies permettent aux gens de publier leurs photos et leurs informations personnelles sur internet. Ainsi, le programme Trace the Face[32] aide de nombreux réfugiés à retrouver des membres de leur famille. Cette action doit être soutenue par tous les États membres.

47. La stratégie 2008-2018 du CICR pour le Rétablissement des liens familiaux organise l'assistance aux membres des familles qui sont séparés par les conflits armés, les catastrophes naturelles ou les migrations. Dans le contexte des migrations, le rétablissement des liens familiaux diffère du regroupement familial parce qu'il inclut l'élucidation du sort des proches disparus et le soulagement des souffrances de ceux qui sont sans nouvelles de leur famille. Ce travail du CICR diffère des procédures d'asile et des demandes de regroupement familial, car les données personnelles collectées par le CICR sur les membres des familles ne sont pas utilisées dans les demandes et procédures de regroupement familial.

48. Dans le cadre de son Fonds européen pour les réfugiés, l'Union européenne a inclus des projets de recherche des familles et de réunification des enfants avec leurs parents.[33] En outre, des progrès dans l'enregistrement des réfugiés et dans le partage des informations à l'échelle de l'Union européenne vont se réaliser par le biais du Système d'information des visas de l'espace Schengen, lequel relie les consulats des

28. Requête n° 48321/99.
29. Requête n° 1638/03.
30. Requête n° 948/12.
31. https://familylinks.icrc.org/en/pages/home.aspx.
32. https://familylinks.icrc.org/europe/en/pages/home.aspx.
33. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/uam/uam_infographic_a4_en.pdf

États membres de l'Union européenne et les points de passage des frontières extérieures, et effectue un traitement biométrique, en priorité pour les empreintes digitales, à des fins d'identification et de vérification.[34] Il serait bon, d'ailleurs, que les données ainsi obtenues soient utilisées pour faciliter la recherche des familles et le regroupement familial.

49. Ces opérations d'identification et de recherche des familles doivent également être possibles au-delà de l'Union européenne. Aussi est-il urgent que le Conseil de l'Europe établisse un registre centralisé permettant d'étendre ces recherches à tous ses États membres.

4.4. Protection des enfants

50. La protection des enfants est l'aspect central de la protection de leur vie familiale. Dans la Convention relative aux droits de l'enfant, les articles 9 et 10 définissent un nombre de droits fondamentaux qui sont importants pour le regroupement familial :

– un enfant ne sera pas séparé de ses parents contre leur gré,

– un enfant dont les parents résident dans des États différents a le droit d'entretenir des relations personnelles et des contacts directs réguliers avec ses deux parents,

– toute demande faite par un enfant ou ses parents en vue d'entrer dans un État partie ou de le quitter aux fins de regroupement familial est considérée par les États parties dans un esprit positif, avec humanité et diligence.

51. A cet égard, les autorités nationales doivent se laisser guider par l'intérêt supérieur de l'enfant quand ils prennent des décisions de regroupement familial.

52. Les mineurs non accompagnés se trouvant à l'étranger relèvent de la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants,[35] car l'enlèvement peut également s'appliquer aux mineurs qui font l'objet de la traite, sont introduits clandestinement dans un pays ou sont accompagnés par un seul de leurs parents. Cette convention n'est toutefois que rarement évoquée dans les affaires de regroupement familial des réfugiés et des migrants. M[me] Maud De Boer-Buquicchio, Rapporteure spéciale des Nations Unies sur la vente et l'exploitation sexuelle d'enfants, Présidente de *Missing Children Europe*, a indiqué à notre commission, à Strasbourg, le 28 juin 2018, qu'un fort pourcentage des enfants réfugiés sont victimes de la traite. Il est donc nécessaire de prêter une plus grande attention aux droits consacrés par la Convention de La Haye[36].

53. Au sein de l'Union européenne, la protection des enfants migrants a été identifiée comme une priorité.[37] Cette protection, il est essentiel de l'étendre à tous les États membres du Conseil de l'Europe et d'élaborer des politiques européennes de regroupement familial favorables à la protection des enfants.

4.5. Protection des personnes vulnérables

54. Le droit au regroupement familial doit être garanti à chacun, mais d'autant plus aux personnes vulnérables, qui ont davantage besoin de retrouver les membres de leur famille. C'est tout particulièrement le cas des jeunes enfants, mais aussi des personnes qui ont des besoins physiques ou mentaux spécifiques.

55. Ainsi, il est évident que les réfugiés traumatisés ont besoin du soutien mental et social des membres de leur famille pour se remettre de leurs blessures. De même, les handicapés physiques dépendent de leurs proches qui prennent soin d'eux.

56. Une telle vulnérabilité accrue peut aussi impliquer l'inclusion de membres de la famille plus éloignée dans un regroupement familial, par exemple quand ils étaient les principales personnes à s'en occuper.

---

34. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20180516_regulation-proposal-european-parliament-council_en.pdf
35. https://assets.hcch.net/docs/e86d9f72-dc8d-46f3-b3bf-e102911c8532.pdf.
36. Voir également l'action menée par le Conseil de l'Europe dans le cadre de sa Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, www.coe.int/fr/web/anti-human-trafficking) et les travaux de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/Pages/TraffickingIndex.aspx.
37. Voir les conclusions du Conseil de l'Union européenne et des représentants des gouvernements des États membres adoptées le 8 juin 2017, http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10085-2017-INIT/fr/pdf.

4.6. Réduction de l'immigration clandestine

57. Comme l'a déclaré le Commissaire aux droits de l'homme, refuser le regroupement familial, c'est aussi fermer l'une des voies sûres et légales si nécessaires vers l'Europe et encourager les flux migratoires secondaires irréguliers.[38]

58. Par conséquent, tous les États membres du Conseil de l'Europe doivent s'unir afin d'assurer la disponibilité de ces voies sûres et légales pour le regroupement familial.

5. Conclusions

59. La vie de famille constitue l'un des piliers fondamentaux de nos cultures et de nos sociétés. L'absence de vie familiale nuit pour une grande part à la protection et au bien-être des êtres humains de même qu'à nos sociétés en général. Les enfants, en particulier, souffriront gravement d'être séparés de leurs parents.

60. Sachant que les migrations sont inévitables et constituent l'une des causes de séparation des familles, que tout un chacun a le droit au respect de la vie familiale et que la famille est l'unité naturelle et fondamentale de la société en droit d'être protégée par la société et par l'État, il convient de protéger les familles et de promouvoir des mesures propres à renforcer cette protection.

61. Il faut préserver et défendre le principe de l'unité familiale, dans le plein respect des droits fondamentaux et de la dignité humaine des réfugiés et autres personnes nécessitant une protection internationale, mais aussi dans l'intérêt supérieur de l'enfant. En outre, il convient de reconnaître que préserver l'intégrité des familles de réfugiés offre un double avantage: leurs membres bénéficient d'une meilleure protection, mais aussi de solutions adéquates à long terme.

62. Avec la Directive relative au droit au regroupement familial[39] et la Directive Qualification,[40] l'Union européenne offre des normes supérieures en matière de regroupement familial des réfugiés et des personnes sous protection internationale. Il est très regrettable que le Royaume-Uni n'ait pas adhéré à ces normes, que le Danemark ait choisi de ne pas les appliquer et que des États non membres de l'Union européenne mais faisant partie du Conseil de l'Europe n'y adhèrent pas. Tous les États membres du Conseil de l'Europe doivent coordonner leurs efforts en la matière, afin d'éviter une diversité contreproductive des normes juridiques au sein de l'Europe.

63. Puisque la définition traditionnelle de la famille ne correspond pas nécessairement aux multiples façons dont, aujourd'hui, les personnes vivent ensemble en tant que famille, le droit au regroupement familial doit être appliqué de manière à prendre en compte ces formes de vie familiale.

64. Les enfants ont le droit fondamental de vivre avec leurs parents et de ne pas être séparés d'eux contre leur gré. La Convention relative aux droits de l'enfant doit être respectée à cet égard.

65. La distinction entre réfugiés et personnes sous protection subsidiaire (ou temporaire) doit être abandonnée en ce qui concerne le regroupement familial.

66. La législation nationale doit prévoir des voies sûres et légales pour le regroupement familial; par exemple, via des services consulaires ou, lorsque les services consulaires n'existent pas, par l'institution compétente dans le pays hôte.

67. En outre, il est à recommander que les États membres du Conseil de l'Europe concluent des accords bilatéraux pour se représenter mutuellement aux fins de la collecte des demandes de visa et de la délivrance des visas.

68. Les États membres du Conseil de l'Europe doivent mettre en place un registre centralisé pour faciliter la recherche des familles. À cet égard, une coopération à l'échelle européenne doit être établie avec le CICR et le Système d'information des visas de l'espace Schengen.

---

38. https://rm.coe.int/prems-052917-gbr-1700-realising-refugees-160x240-web/1680724ba0.
39. Directive de l'UE 2003/86/EC relative au droit au regroupement familial.
40. Directive 2004/83/CE concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugiés ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.