

Les dynamiques du regroupement familial français

Le regroupement familial est la possibilité donnée à un ressortissant étranger, titulaire d'un titre de séjour en règle, d'être rejoint par des membres de sa famille. Le regroupement familial se distingue de l'immigration familiale, qui est plus généralement l'ensemble des mouvements migratoires familiaux d'étrangers. Le regroupement familial est donc une modalité administrative de l'immigration familiale. En outre, il diffère également de la réunification familiale, qui concerne spécifiquement les personnes réfugiées, ou les personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire.

L'immigration débute dans les années 1920 avec le dynamisme après-guerre, et se poursuit après la seconde guerre mondiale. Les pouvoirs publics mettent d'abord en place des politiques d'encouragement d'immigration d'ordre économique afin d'augmenter la main d'oeuvre. A l'origine, l'immigration familiale s'est développée au fur et à mesure que la situation des migrants s'améliorait.

Les premiers regroupements viennent de familles italiennes. Puis, dans les années 1960, les regroupements de familles espagnoles, et portugaises se multiplient. Parallèlement, de nouvelles migrations voient également le jour avec la décolonisation. A cet égard, des dispositions spéciales sont mises en place avec les anciennes colonies notamment par le biais d'accords bilatéraux. A titre d'illustration, l'immigration algérienne est favorisée par une procédure spécifique nommée AFTA, permettant l'entrée des familles sur le territoire. Les regroupements familiaux des immigrés originaires du Maroc sont également facilités avec l'accord franco marocain du 1er juin 1963. Le regroupement familial est alors vu par les pouvoirs publics comme une garantie de stabilisation. Si les politiques sont initialement globales, elles vont cependant devenir progressivement sélectives, si bien que les conditions rendant possible le regroupement se font de plus en plus nombreuses. A titre d'illustration, plusieurs circulaires restreignent les conditions de l'AFTA entre 1964 et 1968, limitant le regroupement des familles algériennes. En outre, si les pouvoirs publics s'interrogent en la matière, il n'existe encore à ce moment aucune disposition reconnaissant et définissant explicitement le regroupement.

Ce n'est qu'en 1976 que le regroupement familial est officiellement reconnu par les pouvoirs publics. Un nouveau décret y précise les conditions d'entrée et de séjour en France des membres des familles des étrangers autorisés à résider en France. Également, le 24 août 1993, la première loi concernant le regroupement familial est promulguée et instaure la procédure qui était jusqu'ici régie par des décrets. Désormais, le droit de vivre en famille est un principe constitutionnel, mais également un droit européen mentionné à l'article 8 de la Cour européenne des droits de l'homme. Cependant, il reste en pratique difficilement applicable.

I/ Des conditions administratives sélectives

A - Les textes applicables

La réunification familiale s'inscrit dans la loi désormais. Depuis la réforme du 29 juillet 2015 et bien qu'elle ait été simplifiée et élargie par différentes mesures récentes, elle reste longue et surtout difficile d'accès. Les demandes, jusqu'en 2015, devaient être initiées auprès du bureau des familles de réfugiés en France, appelé « bureau de Nantes », mais se font maintenant directement depuis le Pays où la famille se trouve : le traitement des demandes dépend donc, plus encore qu'avant, du bon vouloir des consulats d'ambassades. Les difficultés commencent ici !

La partie législative du groupement familial regroupe les articles L 434-1 à L 434-12, ainsi que les articles 423-17 à L 423 - 20 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), par Création Ordonnance n°2020-1733 du 16 décembre 2020, et Conformément à l'article 20 de l'ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020, ces dispositions entrent en vigueur le 1er mai 2021.

La partie procédures administratives du groupement familial regroupe les articles R 434-1 à 434-6, et R 434-7 à 434-11 du CESEDA Création Décret n°2020-1734 du 16 décembre 2020 ; les dispositions du présent décret entrent en vigueur le 1er mai 2021.

Ici, la « famille » est conçue dans un sens très restrictif, puisque la loi prévoit que la personne majeure puisse être rejointe sur le territoire français. En effet, la procédure de regroupement familial concerne collectivement : l'époux(se) majeur(e) (18 ans au moins) d'un étranger résidant en France et les enfants mineurs (moins de 18 ans).

B Le dédale administratif

1°) En premier lieu, l'autorisation préfectorale se décompose par la décision du préfet. Cette décision finalisera un examen approfondi des conditions à remplir par le demandeur (La Régularité de la situation administrative, les Ressources, le Logement, le Respect des principes essentiels). Il sera demandé la même chose pour la famille (Résider à l'étranger, être légalement lié au demandeur et arriver ensemble). La demande sera ensuite instruite, les voies de recours étant possibles.

Pour importante et nécessaire qu'elle soit, l'autorisation préfectorale de regrouper n'est cependant pas suffisante. Il importe également d'obtenir l'autorisation consulaire. La précision en l'espèce demandée par l'autorité préfectorale dans sa décision reste très rigoureuse à cet égard.

2°) L'autorisation consulaire est à obtenir ; les voies de recours possibles. La saisine de la CRRV doit se faire en premier car c'est un recours hiérarchique préalable à la saisine du Tribunal administratif de Nantes, l'Instance spécifique en notre espèce. Pour autant, le droit administratif, déjà kafkaïen, devient dédales et parcours du Centaure, avec parfois un « pas de côté » par une violation des Droits fondamentaux. Par trois arrêts rendus le 10 juillet 2014, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a condamné la France pour violation du droit au respect de la vie privée et familiale dans le traitement des demandes de regroupement familial (Dans deux affaires « Mugenzi et Tanda-Muzinga », la CEDH était saisie par deux réfugiés rwandais et congolais qui s'étaient vu refuser la délivrance de visas pour leurs enfants en raison de difficultés à établir leur état civil. L'affaire « Senigo Longue » concernait une ressortissante camerounaise résidant régulièrement en France, en qualité de conjoint de Français, qui avait présenté une demande de regroupement familial pour ses enfants).

Le Défenseur des droits sur notre territoire rappelle aussi que la Cour de cassation, à plusieurs reprises, a jugé que le dispositif litigieux du code de la sécurité sociale était discriminatoire en vertu d'accords. Ceux passés entre l'Union européenne et des États tiers comme l'Algérie, la Turquie, le Maroc, la Tunisie, voir, par exemple, les décisions du 5 avril 2013 pour le Maroc et la Turquie, prises après observations du Défenseur des droits, ou celle du 22 janvier 2015 pour l'Algérie. Soit conventions bilatérales de sécurité sociale passées entre la France et un grand nombre d'États, voir, par exemple, les décisions du 12 février 2015 pour le Cameroun et du 6 novembre 2014 pour la Bosnie. Le regroupement familial est impacté de fait.

En dernier lieu, les recommandations du Commissaire aux Droits de l'Homme – Conseil de l'Europe - dégage trente-six points de vigilance : en cela, il est demandé aux États membres de l'UE à ce que les procédures de regroupement familial soient souples, rapides et efficaces pour tous les réfugiés (le terme « réfugiés » étant entendu au sens large).

II/ Une procédure teintée de considérations politiques

La procédure de regroupement familial est fortement influencée par la "politique" au sens large. En effet, que ce soit au niveau interne, ou communautaire, les considérations politiques sont inhérentes en la matière, sans que cela ne soit ouvertement affirmé pour autant.

Au plan interne tout d'abord, comme évoqué précédemment, le regroupement familial nécessite une autorisation du préfet. Or en pratique, de nettes divergences peuvent être observées selon les préfetures. Si celles-ci peuvent trouver leur justification dans des considérations démographiques, économiques voire sociologiques, il est à noter que la place sur l'échiquier politique de la région entre également en compte. Dès lors, des variations sont à observer à la fois dans l'espace, mais également dans le temps, en fonction de la coloration politique du moment de la Région.

Plus largement, les dynamiques du regroupement familial français sont également directement influencées par l'Union européenne. En effet, depuis le Traité d'Amsterdam (2 octobre 1997), les institutions européennes peuvent adopter des normes communautaires pour réglementer le domaine de l'immigration. En matière de regroupement familial, cela s'est notamment traduit par la Directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial (3 octobre 2003), qualifiée de " Livre vert relatif au droit au regroupement familial des ressortissants de pays tiers résidant dans l'Union européenne". Cette directive pose le socle minimal d'exigences relatives au regroupement familial sur le territoire de l'Union européenne, mais laisse la possibilité aux États membres de prévoir des conditions plus favorables dans leurs législations (ce qui est évidemment rarement le cas). Mais l'immigration étant un domaine sensible, l'Union européenne peut être amenée à instaurer des obligations pour les États de renvoyer les personnes dans leur pays d'origine afin d'éviter des flux d'immigration non contrôlée à l'intérieur des frontières de l'Union européenne. Cette considération se traduit inévitablement au plan interne, au regard des nombreuses conditions exigées pour prétendre au regroupement familial.

Enfin, plus récemment, en raison de la crise sanitaire le gouvernement avait suspendu la procédure de regroupement familial pour les enfants et conjoints d'étrangers non ressortissants de l'Union européenne. Par une ordonnance de référé en date du 21 janvier 2021, le Conseil d'État a enjoint au gouvernement de suspendre cette mesure. Cette décision illustre la nécessité pour le droit de prendre le pas sur la politique, et rappeler à l'ordre les pouvoirs publics lorsque de telles considérations portent atteinte aux droits fondamentaux tels que le droit à la vie privée et familiale (article 8 CESHD) ou encore l'intérêt supérieur de l'enfants (article 9 Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant).

En définitive, entre dédales administratifs et pratiques à géométrie variable, la procédure du regroupement familial, semble assez loin de l'idéal "généreux" affiché à ses débuts. Les réfugiés afghans en ont récemment fait les frais, le gouvernement ayant estimé que les motifs ayant donné lieu à la délivrance des statuts de réfugié n'étaient plus réunis, et les ukrainiens pourraient également en faire les frais au vu de la situation actuelle et de leur non-appartenance à l'Union européenne.