

Avis du Comité des régions sur le «livre vert relatif au droit au regroupement familial»

(2012/C 225/02)

LE COMITÉ DES RÉGIONS

- fait remarquer que la nécessité d'affronter le problème du regroupement familial dans tous ses aspects se manifeste au même moment que l'attention portée au renouvellement de l'Agenda européen pour l'intégration (CdR 199/2011) ainsi qu'à une culture européenne de la gouvernance à plusieurs niveaux (CdR 273/2011), qui requiert tout particulièrement l'action du Comité des régions;
- observe que le livre vert indique que l'application de la directive est utilisée dans certains cas comme un instrument dissuasif et souligne que le fait de réglementer le regroupement familial ne doit pas être compris comme un instrument pour contenir les flux migratoires; les finalités spécifiques poursuivies par le regroupement familial sont une meilleure intégration des migrants légaux et le respect du droit à la vie familiale;
- souligne que le droit des individus à vivre en commun au sein de l'unité familiale, ainsi que le droit mais aussi le devoir d'entretenir, d'instruire et d'éduquer les enfants, et par conséquent de les avoir avec soi, sont des droits et devoirs fondamentaux indépendants de la citoyenneté; rappelle que ce fait est reconnu par de nombreuses déclarations nationales et internationales, lesquelles sont convergentes sur ce point;
- rappelle que l'action concrète des États doit s'exercer dans le respect des principes concurrents de proportionnalité et de subsidiarité, tant pour mettre en place plus résolument les initiatives des régions et des collectivités locales en matière d'application des pratiques d'intégration, que pour leur fournir un cadre de référence stable et solide sur le plan juridique;
- demande que l'échelon local soit davantage associé à une gouvernance à multiniveaux, condition *sine qua non* pour une politique de l'immigration cohérente, respectueuse des droits fondamentaux et apte à promouvoir le bien-être tant des sociétés d'accueil que des immigrés.

Rapporteur	Sergio SOAVE (IT/PSE), maire de la commune de Savigliano (CN)
Texte de référence	Livre vert relatif au droit au regroupement familial des ressortissants de pays tiers résidant dans l'Union européenne (directive 2003/86/CE) COM (2011) 735 final

I. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ DES RÉGIONS

Cadre

1. juge positive l'initiative de la Commission de lancer un débat sur le thème du regroupement familial, qui est déjà le sujet spécifique de la directive 2003/86/CE, afin d'évaluer certains problèmes qui ont surgi quant à l'application de ladite directive et d'examiner plus avant les critiques formulées par plusieurs parties (ONG, communautés locales, universitaires);

2. considère opportune la décision de prendre comme base de discussion le livre vert qui, tout en soulignant certains aspects essentiels de la directive, pose une série de questions. Approuve le fait que la Commission européenne ne décidera éventuellement des mesures concrètes à adopter qu'en fonction des résultats de la consultation;

3. rappelle que les collectivités locales et régionales ont un rôle essentiel à jouer dans la gestion des politiques d'intégration et de cohésion sociale, et qu'à cet égard elles doivent être pleinement associées aux discussions sur la mise en œuvre de la réglementation relative au regroupement familial, afin de faciliter tant la pleine intégration des immigrés dans leur pays d'accueil qu'une éventuelle révision de la directive;

4. souligne qu'une telle initiative doit suivre les recommandations du programme de Stockholm de décembre 2009, ainsi que celles du pacte européen sur l'immigration et l'asile, qui date de septembre 2008;

5. fait remarquer que la nécessité d'affronter le problème du regroupement familial dans tous ses aspects se manifeste au même moment que l'attention portée au renouvellement de l'Agenda européen pour l'intégration (CdR 199/2011) ainsi qu'à une culture européenne de la gouvernance à plusieurs niveaux (CdR 273/2011), qui requiert tout particulièrement l'action du Comité des régions;

Contexte politique de l'avis

6. tient dûment compte du fait que la crise économique actuelle qui secoue vivement l'Europe pourrait fausser le jugement porté sur la directive; d'autant que parallèlement, il se produit un phénomène de nouvelles entrées en Europe, induit par exemple par des effets du mouvement politique - néanmoins important et positif - qui a été surnommé le «printemps arabe», lequel touche en même temps de nombreux pays de la rive sud de la Méditerranée;

Principes et évaluations

7. observe que le livre vert indique que l'application de la directive est utilisée dans certains cas comme un instrument dissuasif et souligne dans ce contexte que le fait de réglementer

le regroupement familial ne doit pas être compris comme un instrument pour contenir les flux migratoires, question qui doit être réglée à la source et d'une autre manière. Les finalités spécifiques poursuivies par le regroupement familial sont au contraire une meilleure intégration des migrants légaux et le respect du droit à la vie familiale, principe qui est consacré dans toutes les chartes des droits;

8. souligne que le droit des individus à vivre en commun au sein de l'unité familiale, ainsi que le droit mais aussi le devoir d'entretenir, d'instruire et d'éduquer les enfants, et par conséquent de les avoir avec soi, sont des droits et devoirs fondamentaux indépendants de la citoyenneté; rappelle que ce fait est reconnu par de nombreuses déclarations nationales et internationales, lesquelles sont convergentes sur ce point. En particulier, l'article 16 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 considère la famille comme «l'élément naturel et fondamental de la société» et lui confère le «droit à la protection de la société et de l'État»; l'article 9 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reconnaît à part entière, parmi les droits fondamentaux de l'individu, le droit à la famille;

9. espère que les politiques de gestion de l'immigration respecteront pleinement ces droits fondamentaux conformément aux déclarations des Cours de justice de Strasbourg et de Luxembourg, qui se sont clairement prononcées à plusieurs reprises sur ce point;

10. invite de plus à évaluer, sur le plan pratique, les effets du regroupement familial. La directive affirme tout d'abord que celui-ci contribue à créer une stabilité socioculturelle qui facilite l'intégration et permet de promouvoir la cohésion économique et sociale, au bénéfice des collectivités locales d'accueil. Il convient également de reconnaître que l'application du droit au regroupement familial représente un saut qualitatif des politiques d'immigration, qui se montrent plus mûres dans l'attention qu'elles prêtent à la stabilisation des immigrés en tant qu'instrument indispensable pour une intégration socioéconomique effective dans le pays d'accueil; cela apparaît également comme un pas en avant déterminant, ayant des effets concrets, pour contribuer à limiter l'immigration clandestine et à réduire des formes dangereuses d'exclusion sociale;

11. fait remarquer que, dans toutes les lois constitutionnelles européennes, le lien familial est considéré comme une source de devoirs spécifiques en matière de solidarité économique et sociale. Vis-à-vis des familles immigrées, le fait de valoriser ce lien en reconnaissant plus fortement le droit au regroupement familial apparaît donc comme un instrument spécifique permettant de faire mieux percevoir aux étrangers que les multiples obligations (à caractère administratif ou organisationnel) qui leur

sont imposées ne relèvent pas simplement de politiques répressives ni d'instruments policiers, mais d'un projet plus général qui vise à l'épanouissement global de la société, auquel les immigrés sont eux aussi appelés à participer *activement*, non seulement en revendiquant des droits, mais aussi en reconnaissant leurs devoirs, qui nourrissent les principes de *loyauté* civique et de *responsabilité* envers autrui;

12. dans cette perspective, le Comité souhaite qu'une attention particulière soit portée à la protection de la famille dite «nucléaire», qui constitue le niveau sur lequel la directive porte déjà l'essentiel de son attention, et qu'à l'intérieur de ce cadre de référence, l'on considère tout particulièrement le droit au regroupement pour les enfants mineurs, qui ont besoin d'une protection spécifique et plus importante. S'agissant des autres types de famille, et concernant les règles et coutumes du pays d'origine du migrant, le Comité estime qu'il convient de laisser l'évaluation des situations individuelles ou des cas d'espèces à l'appréciation des États membres; toutefois, si à l'issue de la consultation, la Commission européenne conclut qu'il est nécessaire d'adopter une définition commune au niveau européen de la «famille», cette définition devra être cohérente avec celles utilisées dans d'autres instruments européens;

13. compte tenu de l'importance de ces principes généraux et de ces évaluations, estime qu'il n'y a pas lieu d'en arriver à une limitation substantielle des marges d'appréciation de chaque État membre, lesquelles sont reconnues par la directive et consacrées par le traité de Lisbonne; Rappelle cependant que l'action concrète des États doit s'exercer dans le respect des principes concurrents de proportionnalité et de subsidiarité, tant pour mettre en place plus résolument les initiatives des régions et des collectivités locales en matière d'application des pratiques d'intégration, que pour leur fournir un cadre de référence stable et solide sur le plan juridique.

II. QUESTIONS POSÉES PAR LE LIVRE VERT

LE COMITÉ,

Concept de famille et exigences en matière de liens familiaux

14. estime que, sans préjudice du droit de tous les ressortissants de pays tiers séjournant légalement dans l'UE à regrouper autour d'eux les membres de leur famille, il est légitime qu'un tel droit soit soumis à des conditions déterminées, sous réserve que soit préservé l'esprit de la directive, qui vise à faciliter l'intégration et la stabilisation;

15. considère que, dans sa forme actuelle, la directive peut être une source d'insécurité juridique et d'interprétations multiples; demande que soit examinée la possibilité de fixer sur le plan européen une durée minimale de séjour qui réponde à la fois à l'exigence de stabilité et au respect du droit à la vie familiale, en adoptant des modèles analogues à ceux de la migration circulaire dès lors que les personnes concernées décident de participer à un programme de retour librement consenti;

16. concernant l'âge minimal prévu pour autoriser le regroupement du conjoint, suggère de le faire correspondre en règle générale à la majorité légale du conjoint, telle que fixée par la

législation nationale du pays d'accueil, sauf dérogations exceptionnelles autorisant un âge inférieur; cela pour garantir le maximum d'uniformité possible et d'éviter d'éventuelles discriminations fondées sur l'âge;

17. attire l'attention sur le fait que les deux dérogations prévues au droit au regroupement familial pour les enfants mineurs (article 4, paragraphe 1, dernier alinéa, et paragraphe 6) pourraient être abolies, dans la mesure où elles n'ont eu qu'un faible intérêt pratique; recommande en tout état de cause que les décisions en la matière soient systématiquement prises en considérant l'intérêt supérieur de l'enfant et en vue de promouvoir la protection des droits de l'enfant mineur; recommande en outre, pour les mêmes raisons, que le droit au regroupement familial des enfants mineurs soit garanti y compris en l'absence d'un lien de mariage entre les parents, cela également pour exclure toute forme de discrimination entre les enfants légitimes et naturels;

18. concernant la disposition facultative relative aux autres membres de la famille (distincts du conjoint ou du couple enregistré et des enfants), estime qu'il convient de laisser aux États membres une marge d'appréciation pour la définition des critères d'éligibilité; fait remarquer, par ailleurs, que la directive en vigueur ne prévoit pas – alors qu'elle devrait le faire – les conséquences, pour les membres de la famille du regroupant, de la mort de celui-ci, de la nullité d'un mariage, d'un divorce, d'une sortie de l'État membre ou d'une contestation de paternité validée par les tribunaux;

Mesures d'intégration

19. recommande que soit effectuée une évaluation préalable de l'efficacité des différentes expériences déjà mises en œuvre (mesures préalables au départ et mesures appliquées dans le pays d'accueil). Sur base de ce premier examen, recommande en tout état de cause d'éviter les mesures préalables impraticables pour les membres de la famille du regroupant en raison de l'analphabétisme, de coûts matériels, de l'éloignement par rapport aux centres urbains, et qui seraient en tout état de cause susceptibles d'empêcher dans les faits l'exercice du droit au regroupement. Le Comité estime en outre opportun, s'il est demandé aux requérants de suivre des cours de langue et/ou d'éducation civique et de connaissance de la société, de l'histoire et de la culture du pays d'accueil, après l'arrivée dans celui-ci, que ces cours soient dispensés gratuitement pour éviter des discriminations fondées sur les revenus, et qu'ils soient organisés en ayant notamment recours aux modules européens d'intégration;

Période d'attente et capacité d'accueil

20. en ce qui concerne l'évaluation des autres conditions matérielles imposées au regroupement résidant dans un État membre (disponibilité d'un logement, assurance maladie, ressources stables, régulières et suffisantes), recommande que celles-ci soient conformes au principe de proportionnalité sans se traduire par des restrictions arbitraires; espère tout particulièrement que les États membres, dans le cadre de l'application de la directive, adopteront une réglementation qui fondera la vérification de l'existence de ces conditions sur des critères objectifs et vérifiables, et non sur des clauses générales susceptibles d'être interprétées dans un sens arbitrairement restrictif;

21. suggère, parmi les éléments permettant d'évaluer la possibilité d'accorder ou non le regroupement, de supprimer le critère de «capacité d'accueil» de l'État membre, étant donné qu'il apparaît comme un moyen de contrôle supplémentaire des flux migratoires, en contradiction avec les principes du droit de l'Union européenne;

22. estime que la durée du titre de séjour des membres de la famille du regroupant doit être alignée sur celle dudit regroupant, en envisageant la possibilité d'adopter des solutions conformes aux modèles utilisés pour la migration circulaire en cas de recours à des programmes de retour volontaire;

Questions relatives à l'asile

23. concernant le regroupement familial de ressortissants de pays tiers bénéficiant de formes de protection particulières (asile, statut de réfugié, protection subsidiaire), estime, conformément aux exigences énoncées dans le programme de Stockholm, que les différents statuts devraient être traités à travers des règles spécifiques et autonomes tenant compte de la situation particulière (y compris sur le plan des difficultés pratiques à répondre aux demandes d'informations et à présenter des documents d'identité) dans laquelle se trouvent les personnes jouissant de ces formes de protection. Par conséquent, la directive sur la réglementation générale des régimes de regroupement familial ne devrait pas s'appliquer aux membres de la famille d'étrangers bénéficiant de ces formes de protection; le regroupement familial de ces derniers devrait faire l'objet d'une réglementation autonome, qui tienne également compte des liens familiaux éventuellement contractés après l'entrée sur le territoire du pays d'accueil;

Fraude, abus et problèmes de procédure

24. considère que la décision qui a été prise par certains États membres de recourir aux tests ADN pour identifier les enfants peut constituer – à moins d'être appliquée en dernier recours – une violation du principe de proportionnalité ainsi que des droits fondamentaux, dont le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme);

25. pour ce qui est des craintes de fraudes sous la forme de mariages de complaisance, demande à la Commission et/ou aux États membres de rassembler des données sur l'ampleur réelle du phénomène. En l'absence de faits spécifiques, estime qu'il est indiqué de mener des enquêtes ciblées dans tous les États

membres pour cerner plus précisément la réalité du phénomène, ainsi que de promouvoir les bonnes pratiques concernant la lutte contre ces problèmes;

26. concernant les coûts du regroupement familial à la charge du requérant, fait observer qu'il existe un risque que certains États membres augmentent artificiellement les coûts administratifs pour les utiliser comme instrument permettant de limiter arbitrairement les entrées, ce qui est en totale contradiction avec le principe de proportionnalité, lequel exige que les moyens soient adaptés à la fin; or, la finalité est de favoriser l'exercice du droit en question, et non d'y faire obstacle. Il serait donc opportun de demander aux États membres de fixer le montant des frais de sorte à ne pas rendre impossible toute application concrète de la directive;

27. considère qu'il conviendrait de recommander aux États membres de respecter le délai dans lequel ils sont tenus de rendre une décision sur la demande de regroupement familial, tel que prévu par la directive. Toute procédure de dérogation établie par un État membre et visant à prolonger ce délai au-delà du raisonnable constitue une entrave à la mise en œuvre pleine et entière de la directive;

Respect des dispositions horizontales

28. concernant les difficultés alléguées de respect des deux dispositions horizontales obligatoires prévues par la directive, espère que la Commission européenne adoptera tous les instruments et mesures prévus par les traités pour garantir le plein respect du droit de l'UE par les États membres;

III. CONSIDÉRATIONS FINALES

29. Le Comité demande que l'échelon local soit davantage associé à une gouvernance à multiniveaux, condition *sine qua non* pour une politique de l'immigration cohérente, respectueuse des droits fondamentaux et apte à promouvoir le bien-être tant des sociétés d'accueil que des immigrants. Des expériences exemplaires d'intégration ont été enregistrées dans de nombreuses régions et communautés d'Europe, et nombreuses sont les ambiguïtés des législations nationales, en matière d'interprétation concrète de la directive, à avoir été résolues avec succès, précisément grâce à l'expérience de terrain des institutions locales. Le CdR souligne qu'il est nécessaire de recueillir le maximum d'informations en la matière; il se propose de coopérer pleinement avec les États membres et les autres institutions européennes pour recueillir et diffuser les informations et bonnes pratiques, partout où ces données sont disponibles à l'échelon local ou régional.

Bruxelles, le 3 mai 2012.

La présidente
du Comité des régions
Mercedes BRESSO