

Le regroupement familial

Prise de position de l'OSAR

Berne, avril 2021

1 Situation actuelle

Des millions de femmes, d'hommes et d'enfants à travers le monde sont contraints d'abandonner leurs proches au moment de prendre la fuite ou sont séparés de leur famille sur les routes périlleuses de l'exil. Ces déchirements familiaux sont difficilement supportables pour les personnes touchées. Ne pas savoir où se trouvent les siens ni même s'ils sont encore en vie placent les personnes concernées face à une situation inhumaine qui constitue un obstacle à l'intégration. C'est la raison pour laquelle de nombreuses personnes réfugiées n'ont qu'une chose en tête une fois arrivées dans un pays d'accueil sûr : réunir leur famille. Retrouver un quotidien de vie de famille ordinaire est une étape importante du retour à une vie normale et favorise une intégration réussie dans la nouvelle patrie, comme l'ont démontré de nombreuses études scientifiques.

Or, divers États européens limitent de plus en plus le regroupement familial des personnes réfugiées. Les personnes déplacées qui nécessitent une protection internationale doivent souvent surmonter des obstacles importants (tels que des procédures administratives longues et complexes) avant de pouvoir faire valoir leur droit au regroupement familial. Cette situation concerne la Suisse en particulier. Le regroupement familial et partant le droit au respect de la vie de famille des personnes réfugiées et des personnes admises à titre provisoire sont ainsi à plusieurs égards sévèrement mis à mal par les dispositions légales actuelles et la pratique restrictive des autorités.

2 Cadre juridique

L'importance de la famille et la nécessité de la protéger sont universellement reconnues. Le principe de l'unité de la famille est inscrit dans le droit international des réfugiés, notamment dans l'Acte final de la Conférence qui a adopté la Convention de Genève sur les réfugiés. Le respect de l'unité de la famille représente un principe fondamental du droit international des personnes réfugiées et constitue pour celles-ci une base juridique pour revendiquer le regroupement familial. Ce principe se fonde sur le droit au respect de la vie de famille, tel qu'il est inscrit dans de nombreuses conventions relatives aux droits humains comme la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 12), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte II des Nations unies), la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention européenne des droits de l'homme (article 8). Ce principe concrétise en outre ce droit dans le contexte des personnes réfugiées. Le droit au respect de la vie de famille est non seulement protégé par le droit international, mais il est également inscrit dans la Constitution fédérale suisse (articles 13 et 14). Celle-ci reconnaît l'importance de ce droit pour toutes les personnes en Suisse et garantit leur protection indépendamment de la nationalité et du statut des membres de leur famille.

Néanmoins, le droit au respect de la vie de famille des personnes réfugiées fait en Suisse de plus en plus l'objet d'une remise en question ainsi que de restriction ces dernières années, notamment pour les personnes admises à titre provisoire. Les dispositions du droit suisse relatives au regroupement familial des personnes réfugiées et des personnes admises à titre provisoire sont complexes. Elles distinguent notamment différents groupes selon le titre de séjour, selon le moment de la séparation (avant ou après l'exil) et selon le domicile des membres de la famille au moment du dépôt de la demande par la personne réfugiée (en Suisse ou à l'étranger).

Selon la loi actuelle, seules les familles nucléaires ont droit au regroupement familial. Conformément à cette notion étroite de la famille, il s'agit des conjoints, des partenaires enregistrés et des enfants mineurs (art. 51 al. 1 LAsi ; art. 85 al. 7 LEI ; art. 74 al. 6 OASA) ainsi que les enfants adoptés et les beaux-enfants. Les autres membres de la famille – en particulier les parents et les frères et sœurs des mineur-e-s non accompagné-e-s, même s'ils sont eux-mêmes mineurs – n'ont pas droit au regroupement familial.

3 Position et exigences de l'OSAR

En Suisse, les critères autorisant un regroupement familial sont trop stricts. Il n'est souvent pas possible de réunir rapidement et efficacement les familles. Compte tenu des obligations internationales de la Suisse en matière de droits humains et des garanties constitutionnelles relatives au droit à la famille, les dispositions légales existantes concernant le regroupement familial pour les personnes réfugiées en Suisse sont très problématiques. Ainsi, à plusieurs égards, leur droit au regroupement familial est sévèrement limité : de nombreuses personnes vivant durablement en Suisse sont privées de la possibilité de mener une vie de famille avec leurs proches.

L'OSAR s'engage pour que l'accès au droit au regroupement familial soit facilité, pour que les restrictions existantes soient réduites et pour que les obstacles majeurs soient levés. Un regroupement familial facilité permet aux personnes réfugiées de retrouver leur famille (élargie), de mener une vie de famille au quotidien et donc de s'intégrer plus facilement dans leur pays d'accueil. L'OSAR recommande également de mettre en place des programmes visant à soutenir et à promouvoir le regroupement familial, en améliorant l'accès à l'information et en simplifiant la procédure de demande de visa.

Même droit au regroupement familial pour l'ensemble des bénéficiaires de protection :

La situation est particulièrement difficile pour les personnes admises à titre provisoire en Suisse, dont le retour dans le pays d'origine ou de provenance n'est pas possible. Leur droit au regroupement familial est aujourd'hui fortement limité : outre une période d'attente de trois ans, elles doivent également remplir des conditions économiques strictes (indépendance vis-à-vis de l'aide sociale, appartement de taille suffisante). Dans les faits, il s'agit là d'obstacles insurmontables pour nombre de personnes concernées. Il convient donc de les lever : l'OSAR exige que les personnes admises à titre provisoire se voient accorder le même droit au regroupement familial que les personnes réfugiées reconnues bénéficiant de l'asile.

En effet, les personnes admises à titre provisoire ont un besoin de protection comparable aux personnes réfugiées reconnues et, comme le montre l'expérience, sont amenées à rester durablement en Suisse. Elles ne peuvent vivre leur vie de famille ailleurs parce que leur pays d'origine est ravagé par la guerre civile ou qu'elles y sont exposées à des menaces pour d'autres raisons. Pour ces familles, le regroupement familial en Suisse représente ainsi généralement le seul moyen de vivre ensemble.

En outre, les restrictions existantes ne sont pas compatibles avec les droits humains, notamment en ce qui concerne la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention relative aux droits de l'enfant. Or, vivre une vie de famille au quotidien représente également une condition importante favorisant une intégration réussie en Suisse. Devoir attendre des années durant et se préoccuper pour sa famille, confrontée à une situation précaire dans le pays d'origine ou dans un pays de transit, est particulièrement stressant pour les personnes concernées et les empêche de s'intégrer en Suisse.

Élargir la notion de famille :

L'OSAR exige pour toutes les personnes au bénéfice d'une protection, à savoir les personnes réfugiées reconnues avec asile, les personnes réfugiées reconnues avec admission provisoire ainsi que les personnes étrangères admises provisoirement :

- que le droit au regroupement familial soit reconnu quel que soit le moment où le lien familial est apparu (dans le pays d'origine, pendant l'exil ou en Suisse).
- qu'en matière de regroupement familial, la Suisse prenne en compte, outre les membres composant la famille nucléaire, également d'autres personnes si, au vu des circonstances individuelles, il apparaît qu'il existe un lien étroit ou une relation de dépendance. Cela s'applique, par exemple, aux frères et sœurs, aux parents, aux grands-parents ou aux

petits-enfants et à d'autres personnes selon la situation individuelle. Dans le cas des enfants, il s'agit toujours de s'interroger si la cohabitation avec la personne de référence répond à l'intérêt supérieur de l'enfant. En ce qui concerne les relations de dépendance, tous les facteurs doivent être pris en compte : non seulement les aspects financiers et physiques, mais aussi les facteurs juridiques, émotionnels, sociaux et sécuritaires.

- que le regroupement familial respecte en particulier la législation de l'UE relative à la libre circulation des personnes, selon laquelle, outre le conjoint ou le partenaire enregistré, les enfants jusqu'à 21 ans (y compris les beaux-enfants) et, en cas de pensions alimentaires, les enfants de plus de 21 ans ainsi que les parents et les grands-parents peuvent venir en Suisse.

Permettre le regroupement familial inversé :

Les droits de l'enfant et le droit à l'unité de la famille sont des droits humains fondamentaux, qui dans le domaine de l'asile également doivent être prioritaires et protégés. L'OSAR exige donc :

- que les autorités suisses clarifient la situation familiale et l'intérêt supérieur de l'enfant (*best interest of the child*) lorsqu'un enfant non accompagné se trouve en Suisse (dans une procédure d'asile, avec admission provisoire ou asile) : elles doivent déterminer si les parents ou les autres membres de la famille se trouvent dans le pays d'origine ou dans un pays tiers et s'il est dans l'intérêt supérieur de l'enfant que celui-ci soit réuni avec eux.
- que les parents soient autorisés à entrer en Suisse si, dans leur pays d'origine ou dans un pays tiers, ils sont confrontés à une situation de guerre civile ou une autre situation précaire et qu'il est dans l'intérêt de l'enfant d'être réuni avec eux. Pour ce faire, un visa humanitaire peut être délivré. D'autres proches parents peuvent également être autorisés à entrer en Suisse s'ils entretiennent une relation étroite avec l'enfant et s'il est dans l'intérêt de ce dernier de pouvoir vivre avec ces personnes.
- que les droits de chaque enfant soient respectés à tout moment. Une fois qu'un enfant se trouve en Suisse, les autorités suisses sont responsables du respect en tout temps de ses droits et de l'intérêt supérieur de l'enfant. Les droits de l'enfant ne peuvent être restreints à titre de « sanction » ou pour des motifs de « dissuasion » concernant le comportement des parents. Les autorités suisses ont le devoir de préserver l'intérêt supérieur, le bien-être et les droits de chaque enfant dont elles ont la charge.

Faciliter la prise en charge des frais d'entrée :

Le regroupement familial implique des coûts élevés, notamment pour se rendre en Suisse. Ces coûts élevés peuvent constituer pour certaines personnes des obstacles difficiles voire rédhibitoires au regroupement familial. Une fois le regroupement familial approuvé, les personnes réfugiées reconnues peuvent certes demander au SEM le paiement des frais d'entrée. Toutefois, il ne s'agit là que d'une possibilité et non pas d'une obligation légale (art. 92 al. 1 LAsi ; art. 53 let. d OA 2), des difficultés surgissent régulièrement dans la pratique. En effet, le SEM a jusqu'à présent privilégié une interprétation très restrictive de cette disposition et n'approuve la prise en charge des coûts que dans des cas exceptionnels ou en cas de difficultés qui doivent être prouvées ou du moins démontrées de manière vraisemblable. La simple présentation d'une dépendance à l'égard de l'aide sociale par le biais d'une confirmation de l'aide sociale ne suffit pas. Il résulte de cette pratique des procédures d'examen complexes, de longs délais et des décisions tardives. Pour les personnes concernées, cela se traduit souvent par une situation de stress élevé, car elles sont parfois contraintes de s'endetter lourdement. L'OSAR exige donc une pratique plus généreuse et une prise en charge facilitée des coûts par le SEM, d'autant plus qu'il a été prouvé qu'un regroupement familial rapide favorise l'intégration.