

IRAP

International Refugee
Assistance Project

Europe

Sur la réforme de la loi asile et immigration en France

Note de positionnement

30 janvier 2024

Sur la réforme de la loi asile et immigration en France

Note de positionnement

IRAP Europe applaudit la large censure par le Conseil Constitutionnel¹ de près de la moitié des dispositions de la loi Darmanin « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration », adoptée par le Parlement le 19 décembre 2023 dernier.² Malgré la censure, cette réforme sur l'immigration, la trentième au cours des quarante dernières années,³ contient toujours une série de dispositions néfastes fragilisant de manière inédite les droits des étrangers en France, notamment par l'affaiblissement du système d'asile et la stigmatisation des étrangers comme potentiels délinquants.⁴

Cette loi, qui modifie le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda), a été adoptée dans le cadre d'une procédure accélérée, sans étude d'impact couvrant l'ensemble de la loi, et a fait l'objet de négociations politiciennes faisant fi des institutions et permettant l'intégration en dernière minute de dispositions dangereuses sans lien avec l'objet de la loi. Cela est particulièrement alarmant dans le contexte actuel de dégradation générale du débat public et de dérives xénophobes sur les sujets migratoires, qui aurait exigé une analyse approfondie et équilibrée de la politique migratoire française.

En tant qu'organisation spécialisée dans l'accompagnement juridique des réfugiés et autres personnes déplacées souhaitant être réunis avec leurs proches dans des pays européens, y compris en France, depuis 2019, IRAP Europe se satisfait de la **mise à l'écart de l'ensemble des dispositions touchant à l'immigration familiale** initialement prévues par la loi. Bien que la censure du Conseil Constitutionnel n'ait pas inclut un contrôle sur le fond des dispositions relatives à la réunification et au regroupement familial, IRAP Europe soutient que ces dispositions constituaient une atteinte grave et manifestement disproportionnée au **droit fondamental de mener une vie privée et familiale normale**, garanti par l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH), par la décision du Conseil d'État du 8 décembre 1978, et consacré par le Conseil constitutionnel.⁵

En ce qui concerne en particulier le droit à la réunification familiale des personnes réfugiées et bénéficiaires de la protection subsidiaire, IRAP Europe considère que la réforme proposée aurait **arbitrairement et aveuglément réduit les capacités d'exercice de ce droit**, inscrivant la France dans une dynamique irresponsable et injustifiée de régression des standards de protection en tant qu'État membre de l'Union européenne et au regard de ses engagements internationaux.

Comme détaillé dans la présente note, les dispositions spécifiques à la réunification familiale constituaient une **attaque injustifiée et grave contre le droit des personnes exilées bénéficiaires de la protection internationale**, ayant pourtant un besoin de protection auquel les États Membres se doivent de porter une attention particulière⁶ du fait de leur statut et de la vulnérabilité⁷ qui en découle. IRAP Europe souhaite exprimer ses vives critiques contre les dispositions proposées et ses recommandations sur ces sujets.

1 Cons. Const., [Décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024](#), Loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

2 [Projet de loi n°220](#) pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, adopté par le Parlement le 19 décembre 2023.

3 29 lois relatives à l'immigration ont été votées en France depuis 1980, soit, en moyenne, une loi tous les 18 mois.

4 [Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024](#) pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, publiée au [JORF n°0022 du 27 janvier 2024](#).

5 CE, 8 décembre 1978, n° 10097 ; Cons. Const., 13 août 1993, n° 93-325 DC.

6 Directive 2003/86/CE, Récital 8 ; CJUE, [C-1/23 PPU - Afrin](#) ; CEDH, [Tanda-Muzinga v France, Application 2260/10](#), para 75 ; Voir aussi les principes et standards dérivés des règles du droit international des réfugiés, de la loi sur les droits de l'homme, du droit humanitaire international, de la loi nationale, des statuts du HCR et de la Charte des Nations Unies.

7 CEDH, [Hirsi Jamaa et autres c. Italie \[GC\], no 27765/09](#), para. 155, 2012.

A La réunification familiale doit protéger la vie de famille des personnes réfugiées, y compris des plus jeunes et des plus vulnérables

Avant censure du Conseil constitutionnel, la loi Darmanin prévoyait:

- (1)** l'instauration de quotas et d'objectifs limitant le nombre d'étrangers admis à s'installer durablement en France chaque année, y compris ceux admis à l'immigration familiale,
- (2)** l'abaissement de l'âge plafond de 19 à 18 ans pour les enfants souhaitant rejoindre leur parent bénéficiaire de la protection internationale (avec un délai de 3 mois à partir de la délivrance de la protection internationale pour les mineurs devenus majeurs après que leur proche se sont vu accorder la protection internationale),
- (3)** l'exclusion des enfants dont le lien de filiation avec le parent n'avait pas été établi avant la date d'introduction de la demande d'asile par le parent,
- (4)** l'exclusion des frères et soeurs des enfants mineurs bénéficiaires de la protection internationale ayant le droit d'être rejoints par leurs parents en France, et enfin
- (5)** l'exclusion des enfants mineurs « ayant constitué leur propre cellule familiale ».

L'ensemble de ces dispositions démontre un effort flagrant de limitation des possibilités de réunification familiale en France, et en particulier celles actuellement offertes aux enfants mineurs, et aux jeunes adultes avec leurs parents et fratries réfugiés en France. Ces dispositions sont contraires au droit national et international, incompatibles avec les obligations de la France en matière de droits de l'homme et impossibles à mettre en œuvre en pratique, pour les raisons suivantes:

- L'instauration de quotas et d'objectifs, tout d'abord, a été jugée contraire à la Constitution sur le fond. Même sans caractère contraignant, ces dispositions ouvraient la porte à des refus arbitraires et illégaux de l'administration.
- L'abaissement de l'âge limite pour rejoindre un parent en France qui est bénéficiaire de la protection internationale aurait porté préjudice, de manière injustifiée, à la réunification de très jeunes adultes. Le délai de 3 mois prévus pour les mineurs devenus majeurs, bien que conforme au standard minimum européen, aurait en pratique été irréalisable, du fait des délais allongés nécessaires à l'OFPPA pour établir les documents état civil des personnes réfugiées après l'obtention de leur statut.
- L'exclusion des frères et soeurs d'un enfant mineur bénéficiaire de la protection internationale en France de sa demande de réunification familiale, aurait confronté des parents à un dilemme cornélien: rejoindre leur enfant en France en laissant leurs autres enfants mineurs derrière eux, ou demeurer avec le reste de la fratrie et laisser seul leur enfant réfugié résidant en France. Ceci est d'autant plus grave qu'aucune autre alternative à la vie familiale n'est possible, sachant qu'un enfant réfugié ne peut légalement retourner dans son pays d'origine ou pays d'asile antérieur pour rendre visite à sa famille, et que les conditions d'obtention d'un visa de court séjour ne permettent pas aux parents et fratries de venir en visite en France.
- Enfin, la loi avant censure excluait d'emblée du droit à la réunification familiale les enfants mineurs, ayant eu des enfants non-désirés ou ayant été soumis à un mariage forcé avant leur majorité. Cette situation concerne souvent les filles et jeunes femmes, qui se seraient vu refuser toute protection en application de la loi Darmanin, en contradiction totale avec l'objectif affiché par la France de lutte contre les mariages forcés et les violences faites aux filles et aux femmes. Ce dispositif portait atteinte

de manière grave et disproportionnée au droit fondamental de mener une vie privée et familiale, ainsi qu'à l'intérêt supérieur des enfants de résider avec leurs parents et leurs fratries, tel que reconnu expressément par la Directive européenne 2003/86/CE,⁸ la Cour européenne des Droits de l'Homme⁹ et la jurisprudence française.¹⁰

Bien que les effets à court et long termes de cette réforme n'aient malheureusement pas été évalués, en restreignant de la sorte les voies légales à la réunification familiale, le droit français aurait de toute évidence, mené à **séparer durablement un nombre accru de familles dont les membres ont pourtant été protégés et autorisés à séjourner en France**. En conséquence, les membres de familles réfugiées et bénéficiaires de la protection subsidiaire en France se seraient vu soumis aux conditions beaucoup plus strictes du regroupement familial, prévu pour les étrangers non bénéficiaires de la protection internationale, qui sont inadaptées à leur statut et que beaucoup de demandeurs ne seraient en mesure de satisfaire.

Au vu de notre expérience dans l'accompagnement de ces familles, nous soutenons que cette réforme aurait mené à la **précarisation de la situation des familles de réfugiés et de bénéficiaires de la protection subsidiaire et à l'affaiblissement de leur capacités et chances d'intégration en France**, laissant beaucoup des membres de leurs familles avec comme seule option d'emprunter des voies irrégulières et dangereuses pour rejoindre leurs proches, contrairement à la volonté affichée du gouvernement.

En matière de protection des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire, la France se doit de montrer l'exemple et de préserver des standards, en deçà des minimums européens. IRAP Europe recommande donc :

1. A minima, la **conservation de l'état du droit français** en ce qui concerne les personnes éligibles à demander la réunification familiale, en conformité avec l'esprit de la Directive européenne 2003/86/CE et des obligations internationales de la France.
2. L'**adoption d'une définition plus large et plus moderne de la famille** au sens de la loi française permettant de prendre en compte pour la réunification familiale, les liens familiaux sur la base des preuves de l'existence de liens étroits plutôt que de catégories prédéterminées, et incluant par exemple les parents adoptifs, familles d'accueil, fratries et enfants orphelins d'autres membres de la famille.

B L'exercice du droit à la réunification familiale doit être simple, efficace et accessible.

Avant la censure du Conseil Constitutionnel, la loi Darmanin prévoyait :

- (1) l'introduction d'un délai de 18 mois pour présenter une demande de réunification familiale suivant l'octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire (sauf pour les demandeurs mineurs),
- (2) l'instauration d'une obligation de légalisation des actes d'état civil et jugements étrangers, et
- (3) la possibilité d'opposition d'un refus à la réunification sur le fondement d'un manque de « relations suffisamment stables et continues ».

⁸ Récital 9, Directive européenne 2003/86/CE.

⁹ CEDH, Moustaqim c. Belgique, n° 12313/86, 18 février 1991, para 36 ; CEDH, Moustafa et Armagan Akin c. Turquie, n° 4694/03, 6 avril 2010, para. 19 ; CEDH, El Ghatet c. Suisse, n° 56971, 8 novembre 2016, Concurring opinion of Judge Serghides.

¹⁰ CAA Nantes, 2ème chambre, 9 octobre 2020, 20NT00411. Séparation d'une fratrie qui a été considérée par la CAA comme étant de nature à porter atteinte à l'intérêt supérieur du demandeur et constituant une rupture d'égalité entre les membres de la fratrie.

IRAP Europe constate que cette loi a manqué l'opportunité de conformer le droit français au **pragmatisme et à la souplesse requis des États membres pour faciliter l'introduction des demandes de regroupement familial en temps utile**, tel qu'explicité récemment dans l'arrêt du 18 avril 2023 C1/23 PPU Afrin¹¹ et requis par la Cour européenne des droits de l'Homme,¹¹ la Cour de justice de l'Union européenne,¹² et la jurisprudence française constante,¹³ et tel que recommandé par le Haut-Commissariat pour les Réfugiés des Nations Unies (HCR).¹⁴ Au contraire, les dispositions censurées visaient à limiter, alourdir et complexifier de manière injustifiée et disproportionnée les démarches déjà extrêmement longues et complexes, auxquelles les étrangers doivent se conformer pour prouver leur identité et leurs liens familiaux dans la procédure de réunification familiale.

IRAP Europe souhaite rappeler que limiter dans le temps le droit à la demande de réunification familiale est **en pratique incompatible avec la réalité des délais actuellement nécessaires aux demandeurs pour déposer une demande de visa**, du fait entre autres de :

- L'absence de postes consulaires et diplomatiques français dans de nombreux pays, tels que l'Afghanistan, qui demeure pourtant le premier pays d'origine des demandeurs d'asile en France¹⁵ et dont les ressortissants ont le plus haut taux de protection (91,4% en 2021);¹⁶
- Les difficultés pour contacter les services consulaires ou diplomatiques français dans la majorité des pays d'origine, du fait de l'absence de disponibilité ou de réponse aux demandes de prises de rendez-vous, ou des réponses tardives à ces demandes, et
- L'impossibilité ou la limitation de la capacité de déplacement des demandeurs vers des postes diplomatiques ou consulaires compétents du fait de conflits armés ou autres.

Couplée à une obligation de légalisation de tout acte civil étranger pour l'obtention de visas, l'imposition d'un tel délai d'introduction rendrait le dépôt des demandes de réunification familiale **pratiquement impossible dans de très nombreux cas**. Sur la base des cas représentés par IRAP Europe, la majorité des demandeurs, sinon tous, sont déjà confrontés à de nombreux obstacles pour accéder à la procédure d'introduction d'une demande, tels que l'obtention de documents d'état civil selon des formes requises et de traductions agréées. IRAP Europe considère donc que ces dispositions auraient inéluctablement conduit à un rallongement et à une complexification des démarches nécessaires pour déposer une demande de réunification familiale, de manière injustifiée et à la charge exclusive des réfugiés et autres personnes déplacées.

A l'heure actuelle, il est commun que plusieurs années s'écoulent entre la date de dépôt d'une demande de réunification ou regroupement familial et l'arrivée effective de la famille en France. Ces délais interminables, pour lesquels la France a déjà été condamnée à de multiples reprises,¹⁷ sont injustifiés et particulièrement graves concernant des familles de réfugiés dans l'impossibilité de retourner ou rendre visite dans leur pays d'origine ou précédent pays d'asile.

Enfin, le recours au motif d'un manque de « relations suffisamment stables et continues » pour débouter

11 CEDH, 10 juillet 2014, [Tanda-Muzinga contre France](#), req. n° 2260/10, para 79.

12 CJUE, 13 mars 2019, E. v Staatsserretaris van Veiligheid en Justitie, C-635/17, para 81.

13 CAA de NANTES, 5ème chambre, 02/03/2021, 20NT00772.

14 UNHCR. [Questions relatives à la protection de la famille](#). EC/49/SC/CRP.14, 4 juin 1999.

15 Selon les statistiques de l'[OFPRA pour 2022](#), l'Afghanistan est demeuré, pour la cinquième année consécutive, le premier pays de provenance des demandeurs d'asile avec plus de 17 000 premières demandes introduites.

16 Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), [Immigrés et descendants d'immigrés](#), 2023.

17 CEDH, 10 juillet 2014, req. no 2260/10, [Tanda-Muzinga c/ France](#) ; req. n°52701/09, [Mugenzi c/ France](#) ; req. n°19113/09, [Senigo Longue c/ France](#).

une famille de son droit à la réunification familiale est antinomique et n'a pas sa place dans un dispositif qui vise justement à rétablir des liens familiaux souvent brisés par l'exil forcé ayant abouti à l'octroi de la protection internationale. Une telle disposition serait susceptible de mener à des refus arbitraires et illégaux de l'administration française en contradiction directe avec l'objectif du dispositif et des principes de la réunification familiale, tels que prévus par la Directive 2003/86/EC.

Afin de simplifier et de faciliter le dépôt des demandes de réunification familiale, IRAP Europe recommande au Ministère de l'Intérieur et au Ministère des Affaires Étrangères de:

1. Doter l'OFPRA de moyens suffisants pour valider la composition familiale et l'état civil des demandeurs dans de meilleurs délais afin de réduire les délais de séparation des familles.
2. Harmoniser et rendre transparentes les procédures de demandes de visas auprès des postes consulaires français à l'étranger.
3. Mettre à jour en temps réel les informations du site France-Visa quant aux démarches à entreprendre pour la demande de visas.
4. Simplifier et harmoniser les procédures de prises de rendez-vous avec les postes consulaires français, et ce, y compris lorsque cette étape est déléguée à des prestataires privés.
5. Mettre en place un interlocuteur unique au niveau de l'administration pour répondre aux personnes concernées et à leurs accompagnants en cas de difficulté de prise de rendez-vous.
6. Renforcer les capacités et moyens des services consulaires qui font face à un nombre important de demandes, de manière à ce que celles-ci soient enregistrées dans un délai raisonnable.
7. Intégrer au maximum les exigences de la jurisprudence CJUE Afrin du 18 avril 2023, et faciliter, plutôt que bloquer, l'introduction des demandes de réunification familiale.
8. Proposer des solutions alternatives - y compris la possibilité de procédures partiellement dématérialisées (a minima pour le dépôt des demandes) ou l'établissement de laissez-passer - pour les personnes pour lesquelles, il est impossible ou excessivement difficile de se rendre à un consulat dans leur pays actuel, et dont le déplacement dans un pays limitrophe est rendu impossible ou excessivement difficile par le contexte local ou la situation individuelle.
9. Mettre en place des procédures spécifiques pour les personnes à mobilité réduite, les personnes identifiées comme LGBTQI+, les mineurs non accompagnés et autres groupes à risque accru dans leur pays de résidence.

La réforme proposée par la loi Darmanin, en apparence motivée par un but politique de lutte contre l'immigration irrégulière, venait, en grande partie, **limiter les rares voies d'immigration régulières ouvertes en France**, notamment aux familles d'étrangers, aux bénéficiaires de la protection internationale, aux conjoints de français et aux étudiants internationaux résidant de manière régulière dans le pays. Sachant que la vie familiale est un avantage indéniable à l'intégration,¹⁸ la censure de l'ensemble de ces dispositions, toutes en contradiction tant avec les droits fondamentaux des familles qu'avec l'objectif affiché d'amélioration de l'intégration, est bienvenue.

¹⁸ Commissaire des Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Document thématique, [Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe](#), HCR, [Note on the integration of refugees in the European Union](#), 2007.