observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Rapport sur les obstacles procéduraux au regroupement familial

L'essentiel en bref

Jusqu'à dix ans. C'est le temps que certaines familles ont dû attendre avant d'être réunies dans les cas documentés par l'ODAE-Suisse, alors même qu'elles remplissaient toutes les conditions légales du regroupement familial. Les enfants sont souvent concernés et doivent passer une grande partie de leur enfance séparés de l'un de leurs parents. Le problème ne réside pas dans la loi, mais dans la procédure elle-même : de longs délais de traitement, des procédures difficilement accessibles et des obstacles importants à l'obtention de documents retardent parfois le regroupement familial de plusieurs années.

C'est ce que montre le nouveau rapport « Attendre des années sa famille – Les obstacles procéduraux au regroupement familial » de l'Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers (ODAE-Suisse). Depuis le durcissement du droit d'asile et des étrangers en 2006, l'ODAE-Suisse observe et documente la manière dont le droit en vigueur est appliqué dans la pratique ainsi que les conséquences de la pratique des autorités pour les personnes concernées. Depuis lors, le droit des migrations a fait l'objet de nombreuses réformes et d'un débat politique constant sur de nouveaux durcissements, notamment dans le domaine du regroupement familial.

De précédents rapports de l'ODAE-Suisse ont déjà montré que les conditions légales peuvent considérablement compliquer, voire rendre impossible, le regroupement familial. Le nouveau rapport va plus loin : même lorsqu'une procédure d'asile, qui a souvent duré plusieurs années, est terminée et que toutes les conditions légales sont remplies, cela ne signifie pas pour autant que les familles pourront vivre ensemble dans un avenir proche. La procédure elle-même devient un obstacle.

Le rapport se fonde sur des cas individuels issus de la pratique et analysés sous l'angle juridique. Ceux-ci sont complétés par des entretiens de fond avec des spécialistes, des témoignages de services de conseil juridique et la littérature spécialisée actuelle. Les cas individuels ne sont pas statistiquement représentatifs, mais ils permettent de mettre en évidence, à titre d'exemple, les problèmes récurrents qui surviennent au cours de la procédure et leurs conséquences pour les familles concernées.

Les conséquences de séparations familiales qui durent des années

Les cas documentés montrent clairement ce que des années de séparation signifient pour les personnes concernées : des années d'incertitude, l'angoisse pour la sécurité de leurs propres enfants dans un pays lointain et le sentiment d'être livrées, sans pouvoir se défendre, à une procédure bureaucratique. Cette charge n'est pas sans conséquences. Elle pèse sur la santé psychique des personnes concernées et complique leur intégration en Suisse, au lieu de la favoriser. Quiconque vit pendant des années dans l'angoisse pour sa famille peut difficilement s'investir dans une nouvelle vie.

Un regroupement familial rapide n'est donc pas seulement dans l'intérêt des familles concernées. Des procédures efficaces limitent les conséquences sur la santé de séparations qui durent des années et permettent de retrouver un environnement familial stable. Celui-ci facilite la participation à la vie sociale et l'intégration. Lorsque les conditions légales sont remplies, il est donc aussi dans l'intérêt de l'ensemble de la société que les familles puissent effectivement vivre ensemble sans retard.

[Pour un exposé détaillé, voir le chap. 5 du rapport]

Des procédures et des exigences en matière de preuve différentes

Selon le statut de séjour, les demandes de regroupement familial sont examinées soit par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM), soit par les autorités cantonales chargées des migrations. Les procédures diffèrent considérablement tant au niveau de leur ouverture que des exigences relatives à la preuve de l'identité et des liens familiaux.

Cette différence devient particulièrement problématique lorsqu'un transfert de compétence intervient pendant une procédure en cours. Lorsqu'une personne admise à titre provisoire obtient, dans le cadre d'une procédure pour cas de rigueur, une autorisation de séjour, la compétence passe du SEM à l'autorité cantonale chargée des migrations. La demande est alors réexaminée selon des exigences formelles plus élevées, même si la procédure auprès du SEM était déjà sur le point d'aboutir. L'obtention d'une autorisation de séjour, qui constitue en soi une évolution positive, peut ainsi retarder considérablement le regroupement familial sans que les personnes concernées puissent l'anticiper. Cela s'est produit dans trois des six cas documentés.

Les réfugié·e·s reconnus sont également soumis à des obstacles plus importants lorsque leur famille a, juridiquement, été fondée seulement après la fuite. Les exigences formelles plus strictes des procédures cantonales ne tiennent guère compte de leur situation particulière en tant que réfugié·e·s. La différence de traitement entre les familles de réfugié·e·s selon qu'elles ont été fondées avant ou après la fuite n'est pas objectivement justifiée et constitue une discrimination.

Des procédures longues et difficilement accessibles

Les premiers obstacles formels apparaissent dès l'ouverture des procédures cantonales de regroupement familial. Les membres de la famille qui se trouvent à l'étranger doivent en principe se présenter personnellement auprès de la représentation suisse compétente. Celle-ci ne se trouve toutefois pas toujours dans leur État de séjour : les ressortissant·e·s afghans doivent par exemple s'adresser à la représentation suisse au Pakistan, et les ressortissant·e·s érythréens à celle située au Kenya. L'absence de visa, un statut de séjour précaire, des conflits armés ou des restrictions fondées sur le genre peuvent considérablement compliquer, voire rendre impossible, le voyage jusqu'à la représentation compétente. Depuis janvier 2026, une directive révisée du SEM permet, dans certains cas, de déroger à l'obligation de se présenter en personne. Le rapport salue cette évolution, mais demande une application plus systématique et plus étendue de cette possibilité.

À cela s'ajoutent de longs délais d'attente et de traitement, des instructions peu claires ainsi qu'une coordination insuffisante entre les représentations suisses à l'étranger et les autorités chargées des migrations. Les cas documentés montrent également que les représentations à l'étranger imposent parfois des exigences ou prennent des décisions qui relèvent en réalité de la compétence des autorités chargées des migrations. Cela conduit à plusieurs reprises à des refus de rendez-vous. Les personnes concernées ne peuvent guère se défendre contre ces pratiques : alors que les décisions des autorités chargées des migrations peuvent être réexaminées au moyen d'une décision susceptible de recours, la voie de droit contre les actes des représentations à l'étranger reste incertaine. Dans les faits, les personnes concernées doivent donc choisir entre satisfaire à des exigences juridiquement contestables ou demander une décision à l'autorité chargée de conduire la procédure et la contester, au risque de nouveaux retards dont la durée est difficilement prévisible.

Les documents deviennent un obstacle central

L'obtention et la reconnaissance des documents d'identité et d'état civil constituent un autre problème majeur. Les personnes ayant subi des persécutions ou provenant d'États touchés par des conflits armés ou dotés de structures étatiques fragiles ne peuvent souvent obtenir les passeports, actes de naissance ou actes de mariage exigés que très difficilement, voire pas du tout sous la forme requise, ou ne peuvent pas les faire certifier.

Dans les procédures menées par le SEM, ces circonstances particulières sont prises en compte : le critère de la vraisemblance suffit en principe. Les documents ne font donc généralement l'objet d'un examen approfondi qu'en présence de doutes concrets. Dans les procédures cantonales, en revanche, un critère de preuve strict s'applique : l'identité et les liens familiaux doivent être prouvés, ce qui peut nécessiter des documents, certifications et vérifications supplémentaires.

Dans les cas documentés, cela a parfois contraint les personnes concernées à retourner dans des États où elles étaient exposées à un danger ou à s'adresser aux autorités de leur pays d'origine, alors même qu'elles avaient précisément fui ces autorités. Les exigences formelles peuvent ainsi retarder davantage encore le regroupement familial et placer les personnes concernées devant un choix : s'exposer à des risques considérables ou accepter de nouveaux retards dans la réunification de leur famille.

Les enfants subissent les conséquences de séparations qui durent des années

Les obstacles procéduraux ont les conséquences les plus graves pour les enfants. Dans les cas documentés, les procédures de regroupement familial terminées ont duré entre trois ans et demi et sept ans. Si l'on ajoute la procédure d'asile préalable et les délais d'attente prévus par la loi, ces familles ont été séparées pendant neuf à dix ans – des années qui représentent une partie déterminante de l'enfance.

La séparation d'avec l'un des parents pendant plusieurs années signifie souvent aussi vivre dans des conditions précaires et sans statut de séjour garanti. Certains membres de la famille attendent dans des États où ils risquent d'être expulsés vers leur pays d'origine. Lorsque la situation sécuritaire se détériore pendant la procédure, ces risques peuvent encore s'aggraver. L'absence de voies sûres et effectivement accessibles permettant la réunification familiale peut pousser les personnes concernées à emprunter des voies migratoires irrégulières et à s'exposer ainsi à des dangers considérables.

Les cas examinés montrent que les besoins particuliers en matière de protection sont, de manière générale, insuffisamment pris en compte au cours de la procédure. Parallèlement, les exigences formelles et financières élevées rendent les procédures de regroupement familial presque impossibles à mener sans assistance juridique professionnelle. Lorsqu'une telle assistance fait défaut ou que les personnes concernées n'ont pas les moyens de la financer, cela peut entraîner des complications supplémentaires et de nouveaux retards.

Le droit à la vie familiale doit pouvoir être exercé de manière efficace dans la pratique

Un droit au regroupement familial prévu par la loi ne suffit pas si la procédure en empêche dans les faits l'exercice ou le retarde pendant des années. Les procédures de regroupement familial doivent être conçues de manière que le droit à la vie familiale n'existe pas seulement sur le papier, mais puisse réellement être exercé dans un délai raisonnable.

L'ODAE-Suisse demande notamment :

- un délai maximal de traitement d'un an ainsi qu'un traitement particulièrement rapide des procédures concernant des enfants ;
- la prise en compte systématique des besoins particuliers en matière de protection ;
- des informations et des instructions plus claires ainsi qu'une meilleure coopération entre les autorités concernées ;
- la possibilité d'ouvrir en principe les procédures de regroupement familial en Suisse, afin de faciliter l'accès à la procédure et d'améliorer la protection juridique ;
- des exigences relatives à la preuve de l'identité et des liens familiaux qui tiennent compte du contexte concret du pays ainsi que du statut de séjour et de protection des personnes concernées.