

**Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
au sujet de la proposition de loi 0443/014 du 23 février 2011 modifiant la loi du
15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et
l'éloignement des étrangers en ce qui concerne les conditions dont est assorti le
regroupement familial des ressortissants de pays non-membres de l'UE**

I Introduction

1. En adoptant, le 14 décembre 1950, le Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après dénommé le HCR), l'Assemblée générale des Nations Unies lui a confié la responsabilité d'assurer la protection internationale des réfugiés¹. Peu de temps après, a été adoptée la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (ci-après dénommée la Convention de 1951) constituant la pierre angulaire de la protection internationale des réfugiés. En vertu de l'article 35 de la Convention de 1951, les États contractants se sont engagés à coopérer avec le HCR dans « l'exercice de ses fonctions et (...) à faciliter sa tâche de surveillance de l'application de cette Convention ». Par la suite, des résolutions successives de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social (ECOSOC) clarifièrent que le mandat du HCR s'étendait également à certaines catégories de personnes ayant un besoin de protection internationale mais ne répondant pas nécessairement aux critères de la Convention de 1951.

2. Considérant son mandat, le HCR souhaite souligner que ses commentaires et observations ne s'étendent pas à tous les étrangers visés dans les articles de la proposition de loi et concernent les personnes ayant besoin de protection internationale (c.à.d. les réfugiés et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire).

3. L'importance fondamentale de la famille et son droit à être protégée ont toujours été reconnus par la communauté internationale, y compris dans l'article 16(3) de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui dispose que: « la famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la part de la société et de l'État ». Le même principe a, par la suite, été énoncé à la fois dans l'article 23(1) du Pacte international relatif aux droits civils et

¹ Voir Assemblée générale, résolution 428 (V) du 14 décembre 1950, A/RES/428(V), disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3628.html> et annexe Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, disponible sur: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=471611ed39c>

politiques et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels². Le respect de la vie privée et familiale est garanti dans l'article 7 de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne³ et l'article 33 assure la protection de la famille sur le plan juridique, économique et social. Les dispositions susmentionnées s'appliquent aux personnes ayant besoin d'une protection internationale.

4. En outre, la Conférence des plénipotentiaires qui a adopté la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés a considéré que la famille était « l'élément naturel et fondamental de la société » et a recommandé que « les gouvernements prennent les mesures nécessaires pour la protection de la famille du réfugié ». En effet, respecter le principe de l'unité de la famille est un des principaux moyens de protéger la famille du réfugié. C'est ainsi que l'acte final de la Conférence contient une recommandation très ferme concernant le regroupement familial. Dans la recommandation B⁴, la conférence a affirmé que « l'unité de la famille... est un droit essentiel du réfugié ». D'autre part, les États membres du Comité Exécutif du programme du Haut Commissaire ont souligné à plusieurs reprises l'importance de l'unité de la famille et du regroupement familial⁵.

5. Quand des personnes ayant besoin d'une protection internationale quittent leur pays d'origine, il arrive souvent que des membres de leur famille ne puissent les suivre ou qu'ils soient dispersés au cours de leur fuite. Pourtant, la famille des personnes ayant besoin d'une protection internationale joue un rôle important dans la protection et le bien-être de chacun de ses membres. D'où l'importance de permettre aux bénéficiaires d'une protection internationale de se réunir rapidement avec les membres de leur famille. Le regroupement familial est souvent le seul moyen d'assurer l'unité familiale. La vie familiale n'étant généralement pas envisageable dans le pays d'origine, elle ne le sera souvent qu'au moyen d'un regroupement familial dans le pays où l'un des membres de la famille a obtenu l'asile⁶.

6. Protéger la famille des réfugiés aide également à garantir la durabilité des solutions, qu'il s'agisse de rapatriement librement consenti, d'intégration sur place ou de réinstallation. L'expérience a montré que la famille dont l'unité a été préservée a de meilleures chances, par rapports à des réfugiés isolés, de se réintégrer avec succès dans sa patrie ou de s'intégrer dans un nouveau pays. À cet égard, la protection de la famille sert non seulement l'intérêt des personnes ayant besoin d'une protection internationale eux-mêmes, mais également l'intérêt des États.

² Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, UNGA Resolution 217 A (III), 10 Dec. 1948, art. 16(3), disponible sur: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/frn.pdf; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966, art. 23(1), disponible sur: <http://www2.ohchr.org/french/law/ccpr.htm>

³ Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne, 2000/C 364/01, disponible sur: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf

⁴ Acte final de la Conférence des plénipotentiaires qui a adopté la Convention de 1951 relative au statut de réfugié, UN doc.A /CONF.2/108/Rev.1, 26 Nov. 1952, Recommendation B, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/40a8a7394.html>

⁵ Plusieurs Conclusions du Comité exécutif fournissent des conseils sur l'unité de la famille et le regroupement familial, notamment la Conclusion No.9 (XXVIII), 1977; Conclusion No. 24 (XXXII), 1981; Conclusion No. 84 (XLVIII), 1997; Conclusion No. 85 (XLIX), 1998; Conclusion No. 88 (L), 1999 ; et plus récemment, la Conclusion No. 107 (LVIII), 2007, §(h) (iii)

⁶ UN High Commissioner for Refugees, *Questions relatives à la protection de la famille*, 4 June 1999, EC/49/SC/CRP.14, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae9aca0d.html>; "Refugee protection in International Law", Cambridge University Press, *Family Unity and Refugee Protection*, June 2003, disponible sur: <http://www.unhcr.org/419dbf664.html>

7. Ces éléments constituent la base de l'intérêt que porte le HCR au présent projet de modification législative.

II Principales observations

Condition de séjour préalable:

*Article 2: L'article 10 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, modifié en dernier lieu par la loi du 25 avril 2007, est remplacé par ce qui suit: (...) **Art. 10§1, 4^e nouveau** « les membres de la famille suivants d'un Belge ou d'un étranger admis ou autorisé, depuis au moins douze mois, à séjourner dans le Royaume pour une durée illimitée, ou autorisé, depuis au moins douze mois, à s'y établir. Ce délai de douze mois est supprimé si le lien conjugal ou le partenariat enregistré préexistait à l'arrivée du Belge ou de l'étranger rejoint dans Royaume ou s'ils ont un enfant mineur commun... ».*

8. Considérant leur profil et vulnérabilité particuliers, les bénéficiaires de protection internationale devraient bénéficier d'une procédure de regroupement familial plus favorable que celle réservée aux autres étrangers. Ce principe a été repris à l'égard des réfugiés dans le considérant 8 de la directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial (ci-après « directive regroupement familial ») qui mentionne que: « La situation des réfugiés devrait demander une attention particulière, à cause des raisons qui les ont contraints à fuir leur pays et qui les empêchent d'y mener une vie familiale normale. À ce titre, il convient de prévoir des conditions plus favorables pour l'exercice de leur droit au regroupement familial ». Leur regroupement familial devrait aussi être traité en priorité et dans des délais les plus courts possibles.

9. L'article 2 de la proposition de loi instaure, à l'égard de certains étrangers, une condition de séjour préalable à l'application du regroupement familial retardant ainsi ce processus. Ceci est contraire au principe du traitement rapide souhaiter pour les bénéficiaires de protection internationale (voir *supra* par. 8).

10. De plus, concernant plus spécifiquement les réfugiés, le délai de douze mois qui est prévu dans l'article 2 de la proposition semble contraire à l'article 12.2 de la directive regroupement familial qui prévoit que: « (...), les États membres n'imposent pas au réfugié d'avoir séjourné sur leur territoire pendant un certain temps avant de se faire rejoindre par des membres de sa famille ».

11. Le HCR recommande de supprimer toute condition de séjour préalable au regroupement familial pour tous les bénéficiaires de protection internationale.

Délai d'un an durant lequel les personnes ayant besoin d'une protection internationale bénéficient d'un régime plus favorable:

Article 2: *L'article 10 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, modifié en dernier lieu par la loi du 25 avril 2007, est remplacé par ce qui suit: (...) Art. 10§2, al. 5 nouveau: « Les alinéas 2 et 3 sont pas applicables aux membres de la famille d'un étranger reconnu réfugié et d'un étranger bénéficiant de la protection subsidiaire visés au §1^{er}, alinéa 1^{er}, 4^o, 5^o et 7^o, lorsque les liens de parenté ou d'alliance ou le partenariat enregistré sont antérieurs à l'entrée de cet étranger dans le Royaume et pour autant que la demande de séjour sur la base de l'article 10 ait été introduite dans l'année suivant la décision reconnaissant la qualité de réfugié ou octroyant la protection subsidiaire à l'étranger rejoint ».*

12. Pour les raisons exposées plus haut (voir *supra* par. 5,6 et 8), le HCR salue le fait que les réfugiés reconnus et les bénéficiaires de protection subsidiaire puissent bénéficier d'un régime plus favorable que celui réservé aux étrangers en général, concernant la preuve de moyens de subsistance stables, réguliers et suffisants.

13. Cependant, ce régime d'exception, conditionnel à l'introduction de la demande dans l'année suivant la reconnaissance du statut, pourrait être inaccessible pour de nombreux réfugiés. Outre les difficultés rencontrées par ces populations pour reprendre contact avec les membres de leur famille dont la trace a été perdue dans un contexte de conflits et de fuite, les coûts financiers parfois très élevés, les démarches à entreprendre pour se procurer la documentation nécessaire ainsi que la distance entre le lieu de résidence des membres de la famille et les représentations diplomatiques et consulaires belges peuvent entraver le respect d'un tel délai.

14. Ainsi, passé ce délai d'un an, les bénéficiaires de protection internationale sont soumis au régime applicable aux étrangers en général dont les conditions risquent d'être insurmontables pour nombre d'entre eux.

15. Le HCR recommande la suppression du délai d'un an durant lequel les bénéficiaires de protection internationale peuvent prétendre à une procédure de regroupement familial exemptée des conditions visées à l'article 2 de la proposition de loi.

Harmonisation des conditions du regroupement familial pour tous les bénéficiaires de protection internationale

Article 5: *L'article 11 de la même loi est remplacé par ce qui suit : (...) Art. 11§1, 4^o, al.2: « Dans le cas des membres de la famille d'un réfugié reconnu dont les liens de parenté ou d'alliance sont antérieurs à l'entrée de celui-ci dans le Royaume, la décision ne peut pas être fondée uniquement sur le défaut de documents officiels prouvant le lien de parenté ou d'alliance conformes à l'article 30 de la loi du 16 juillet 2004 portant le Code de droit international privé ou aux conventions internationales portant sur la même matière ».*

Article 6: *L'article 12bis de la même loi est remplacé par ce qui suit : (...) Art. 12bis §5: « Lorsque le ou les membres de la famille d'un étranger reconnu réfugié dont les liens de parenté ou d'alliance sont*

antérieurs à l'entrée de celui-ci dans le Royaume, ne peuvent fournir les documents officiels qui prouvent qu'ils remplissent les conditions relatives au lien de parenté ou d'alliance, visées à l'article 10, il est tenu compte d'autres preuves valables produites au sujet de ce lien. A défaut, les dispositions prévues au §6 peuvent être appliquées ».

16. Le HCR salue l'alignement des conditions du regroupement familial pour tous les bénéficiaires de protection internationale car leurs besoins humanitaires sont similaires, comme prévu dans l'article 2 de la proposition de loi.

17. Cependant, cet alignement semble avoir été omis dans les articles 5 et 6 de la proposition de loi, traitant de la preuve du lien familial.

18. Le HCR recommande de généraliser l'alignement du traitement de tous les bénéficiaires de protection internationale et de remplacer dans les articles 5 et 6 de la proposition de loi « réfugié reconnu » et « étranger reconnu réfugié » par « étranger reconnu réfugié et d'un étranger bénéficiant de la protection subsidiaire ».

Santé

Article 2: L'article 10 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, modifié en dernier lieu par la loi du 25 avril 2007, est remplacé par ce qui suit: (...) Art. 10§2, al. 7: « Tous les étrangers visés au §1^{er} doivent en outre apporter la preuve qu'ils ne sont pas atteints d'une des maladies pouvant mettre en danger la santé publique, énumérées dans l'annexe à la présente loi ».

19. Le HCR désire souligner qu'en principe, une maladie ne devrait pas, en soi, barrer l'accès au regroupement familial. Tout en tenant compte des intérêts présents en matière de santé publique, un traitement devrait être accordé, dans le pays d'origine, aux personnes concernées, si possible avant le départ pour la Belgique ou en Belgique dans les cas de maladies chroniques.

20. Le HCR désire souligner qu'en principe, une maladie ne devrait pas en soi barrer l'accès au regroupement familial.

Définition de la famille et enfants non accompagnés et séparés

Article 2: L'article 10 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, modifié en dernier lieu par la loi du 25 avril 2007, est remplacé par ce qui suit: (...) Art. 10§1, 7°: « le père et la mère d'un étranger reconnu réfugié au sens de l'article 48/3, qui viennent vivre avec lui, pour autant que celui-ci soit âgé de moins de dix-huit ans et soit entré dans le Royaume sans être accompagné d'un étranger majeur responsable de lui par la loi et n'ait pas été effectivement pris en charge par une telle personne par la suite, ou ait été laissé seul après être entré dans le Royaume ».

21. Le HCR souhaite attirer l'attention sur le fait que le concept et la structure de la famille

dépendent fortement du contexte culturel et social dans lequel ils ont été formés. De plus, des situations de fuite et/ou de conflit auxquelles sont confrontées les personnes en besoin de protection internationale modifient fréquemment les structures familiales. Des enfants de parents décédés ou disparus peuvent par exemple être recueillis par des parents proches ou plus éloignés et être *de facto* considérés comme membres de leur propre famille nucléaire. Pour pouvoir répondre adéquatement aux besoins particuliers de cette population, le HCR prône une approche pragmatique, flexible et ouverte aux sensibilités culturelles.

22. Quant à l'article 2 de la proposition de loi, le HCR recommande que soient non seulement admis au regroupement les parents d'enfants non accompagnés et séparés, mais également les frères et sœurs mineurs et célibataires ; cela afin de ne pas créer de nouvelles situations de séparation familiale.

Article 4: Dans l'article 10ter de la même loi, le §2 est remplacé par ce qui suit : §2. La décision relative à la demande d'autorisation de séjour est prise et notifiée dans les plus brefs délais et au plus tard dans les six mois suivant la date du dépôt de la demande définie au §1^{er}. Dans des cas exceptionnels liés à la complexité de l'examen de la demande et par une décision motivée, portée à la connaissance du demandeur, le ministre ou son délégué peut, à deux reprises, prolonger ce délai par période de trois mois. (...)

Dans le cadre de l'examen de la demande, il est dûment tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

23. Dans le cadre du traitement des mineurs non accompagnés, le HCR recommande que la législation prévoit que la réunification de ces mineurs avec leur famille soit traitée de manière prioritaire et que « la recherche des membres » de la famille soit entreprise dès que possible en accord avec l'intérêt supérieur de l'enfant.

24. Néanmoins, étant donné la longueur potentielle d'une procédure de recherche des membres de la famille, il est important de prévoir la possibilité que l'intéressé, dont le statut a été reconnu alors qu'il était encore mineur, puisse bénéficier du regroupement familial, même s'il a atteint la majorité au moment de l'introduction de sa demande de regroupement familial⁷.

25. Le HCR recommande que l'article 4 de la proposition de loi inclut le traitement prioritaire de l'examen de la demande des mineurs.

UNHCR

Représentation Régionale pour l'Europe de l'Ouest

28 mars 2011

⁷ Cambridge University Press, *Family Unity and Refugee Protection*, June 2003, disponible sur: <http://www.unhcr.org/419dbf664.html>