



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

**Avis concernant la proposition de loi n° 55 0574/001 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 la
réglementation relative au regroupement familial**

INTRODUCTION

1. La Représentation Régionale du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) remercie le Président de la Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives de la Chambre des Représentants du Royaume de Belgique pour son invitation à soumettre sa position quant à la proposition de loi n° 55 0574/001 visant à modifier la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne la réglementation relative au regroupement familial.

2. Le HCR présente ces observations en sa qualité d'Agence chargée par l'Assemblée générale des Nations Unies d'assumer la protection internationale des réfugiés et d'autres personnes relevant de son mandat et d'aider les gouvernements à trouver des solutions permanentes au problème des réfugiés¹. En vertu de son Statut, le HCR accomplit son mandat notamment « [e]n poursuivant la conclusion et la ratification des conventions internationales pour la protection des réfugiés, en surveillant leur application et en y proposant des modifications »². Le rôle de supervision du HCR est réaffirmé par l'article 35 de la Convention de 1951 et par l'article II du Protocole de 1967 relatifs au statut de réfugié (ci-après qualifiés ensemble la Convention de 1951).³ Il est aussi inscrit dans le droit européen, y compris, par voie de référence générale à la Convention de 1951, en l'article 78(1) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après TFUE).⁴ Le HCR exerce également son rôle de supervision à travers la publication de lignes directrices pour l'interprétation des dispositions de la Convention de 1951⁵ et de commentaires sur des propositions de lois et de politiques touchant à la protection, à l'exercice des droits fondamentaux et aux solutions durables des personnes relevant de sa compétence.

¹ Assemblée générale des Nations Unies, *Statut de l'Office du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, 14 décembre 1950, A/RES/428(V), disponible sur : <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36818.html>.

² Assemblée générale des Nations Unies, *Statut de l'Office du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, *ibid.*, para.8(a).

³ Aux termes de l'article 35(1) de la Convention de 1951, le HCR a l'obligation d'exercer « sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de [la] Convention ».

⁴ Union Européenne, *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée)*, OJ L C 326/47 du 26 octobre 2012, disponible sur : <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52303eb04>.

⁵ UNHCR, *Guides et Principes directeurs sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, décembre 2011, HCR/1P/4/FRE/REV. 3, disponible sur : <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4fc5ce2c2>.

3. La proposition de loi commentée propose de réduire à trois mois la période durant laquelle les bénéficiaires de protection internationale sont dispensés des conditions financières et matérielles requises dans le régime de regroupement familial de droit commun; ce délai correspondant au délai minimum fixé par la réglementation européenne. Elle vise, par ailleurs, à augmenter de manière substantielle le montant de référence utilisé dans l'évaluation de la présence de « ressources stables, régulières et suffisantes » dans le chef du bénéficiaire de protection internationale afin qu'il puisse subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille.

4. La présente note a pour objet d'émettre un avis sur la proposition de loi précitée. Elle expose le dispositif juridique international et européen qui encadre le regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale, mentionne les pratiques existantes dans les pays voisins de la Belgique et souligne l'impact négatif que pourraient avoir les restrictions supplémentaires envisagées dans la proposition de loi, compte tenu notamment des obstacles déjà existants dans le cadre de la procédure de regroupement familial en vigueur, à leur égard, en Belgique. Elle fait également référence aux recommandations que le HCR a formulées dans le passé en vue d'améliorer cette procédure.

I. CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL ET EUROPEEN

5. Le droit à la vie familiale et à la vie privée est reconnu comme un droit fondamental par le droit international des droits de l'homme. En vertu de l'article 16 (3) de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948⁶, la famille est reconnue comme "le groupe naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'État". Ce droit universel est rendu contraignant par l'article 23 (1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après PIDCP)⁷ auquel la Belgique et tous les autres États européens sont parties. L'article 17 du PIDCP ajoute que nul ne peut être soumis à des ingérences arbitraires ou illégales dans sa famille et que toute personne a le droit à la protection de la loi contre une telle ingérence. Ce droit est également entériné par la Convention relative aux droits de l'enfant⁸ à travers les articles 16 et 10, lequel article 10 rappelle en outre que « toute demande faite par un enfant ou ses parents en vue d'entrer dans un État partie ou de le quitter aux fins de réunification familiale est considérée par les États parties dans un esprit positif, avec humanité et diligence ». Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en son article 10⁹, auquel la Belgique est également partie, reconnaît quant à lui qu'« une protection et une assistance aussi larges que possible doivent être accordées à la famille ».

⁶ Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration universelle des droits de l'homme*, 10 décembre 1948, A/ RES/ 217 (III), disponible sur <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47a080c92>, article 16(3).

⁷ Assemblée générale des Nations Unies, *Pacte international des droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, A/RES/2200 (XXI), Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 999, p. 171, disponible sur : <https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>, article 23(1).

⁸ Assemblée générale des Nations Unies, *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, A/RES 44/25, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1577, p. 3, disponible sur : <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50a627c72>.

⁹ Assemblée générale des Nations Unies, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, A/RES/2200(XXI), Recueil des Traités, vol. 993, p. 3, disponible sur : <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c0f50a22>.

6. Bien que la Convention de 1951 ne traite pas spécifiquement du regroupement familial, ni de l'unité de la famille, l'Acte final de la Conférence de plénipotentiaires des Nations Unies sur le statut des réfugiés et des apatrides¹⁰ reconnaît l'unité de la famille comme un droit fondamental du réfugié. En outre, le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire (ci-après « Comité exécutif ») a adopté un nombre de conclusions sur la protection internationale, réaffirmant l'importance fondamentale de l'unité et de la réunification familiale, et demandant aux États de faciliter l'accès à leur territoire sur base de l'application de critères libéraux pour les membres de famille des personnes reconnues comme ayant besoin de protection internationale¹¹. En effet, le regroupement familial dans le pays d'asile constitue souvent le seul moyen de garantir le respect du droit du réfugié à l'unité familiale, à la suite d'une séparation provoquée par la guerre, la persécution ou toute autre cause de déplacement forcé. Le HCR rappelle, par ailleurs, le rôle potentiel des membres de la famille dans l'intégration rapide des familles de réfugiés, sachant notamment qu'elles peuvent renforcer le système de soutien social des réfugiés¹².

7. Le respect de la vie familiale est garanti par de nombreux instruments internationaux¹³ et régionaux, en particulier par le droit européen à travers l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹⁴ et l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹⁵. Étant donné la situation particulière des bénéficiaires de protection internationale, la législation européenne ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme reconnaissent que leur droit à vivre en famille nécessite une attention particulière¹⁶. Dans ce sens, l'article 23 de la Directive dite « Qualification » impose aux États membres de garantir le maintien de l'unité familiale des bénéficiaires de la protection internationale¹⁷.

¹⁰ Assemblée générale des Nations Unies, *Acte final de la Conférence de plénipotentiaires des Nations Unies sur le statut des réfugiés et des apatrides*, 25 juillet 1951, A/CONF.2/108/Rev.1, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/40a8a8244.html> :

« CONSIDÉRANT que l'unité de la famille, cet élément naturel et fondamental de la société, est un droit essentiel du réfugié, et que cette unité est constamment menacée, et CONSTATANT avec satisfaction que [...] les droits de réfugié sont étendus aux membres de sa famille, RECOMMANDE aux Gouvernements de prendre les mesures nécessaires pour la protection de la famille du réfugié et en particulier pour : Assurer le maintien de l'unité de la famille du réfugié, notamment dans le cas où le chef de la famille a réuni les conditions voulues pour son admission dans un pays; Assurer la protection des réfugiés mineurs, notamment des enfants isolés et des jeunes filles, spécialement en ce qui concerne la tutelle et l'adoption ».

¹¹ Voir Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Conclusions sur la protection internationale adoptées par le Comité Exécutif du Programme du HCR, 1975 – 2017* (Conclusion No. 1 – 114), Octobre 2017, HCR/IP/3/Eng/REV. 2017, disponible sur : <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5a2eadd74>. Voir en particulier, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Conclusions ExCom sur le regroupement des familles*, No. 9 (XXVIII), 1997 et No. 24 (XXXII), 1981; *Conclusion ExCom sur les enfants et les adolescents réfugiés*, No. 84 (XLVIII), 1997; et *Conclusions ExCom sur la protection de la famille du réfugié*, No. 88 (L), 1999.

¹² Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), *Conclusions ExCom sur l'intégration sur place*, N° 104 (LVI) - 2005, 7 Octobre 2005, disponible sur <https://www.refworld.org/type.EXCONC.EXCOM,4649c5ec2,0.html> (version anglaise. pour la version française voir *Recueil des Conclusions sur la protection internationale adoptées par le Comité Exécutif du Programme du HCR, 1975 – 2017* (Conclusion No. 1 – 114), *ibid.*

¹³ *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, *op.cit.*, article 16.3 et *Pacte international relatif aux droits civils et politiques op.cit.*, article 23.1.

¹⁴ Conseil de l'Europe, *Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales telle qu'amendée par les Protocoles n° 11 et 14*, 4 novembre 1950, STE 5, disponible sur :

<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=500456362>.

¹⁵ Union Européenne, *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 26 octobre 2012, 2012/C 326/02, disponible sur <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=532ad11d4>.

¹⁶ Conseil de l'Europe, Cour eur. D.H., arrêt *Mugenzi c. France*, N°52701/09, 10 juillet 2014, disponible sur :

<https://www.refworld.org/cases.ECHR.53be81784.html>, para. 54; Conseil de l'Europe, Cour eur. D.H., arrêt *Tanda-Muzinga c. France*, N° 2260/10, 10 juillet 2014, disponible sur : <https://www.refworld.org/cases.ECHR.53be80094.html>, para. 75.

¹⁷ Directive (UE) 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), *J.O.U.E.*, L 337/9, 20 décembre 2011, disponible sur :

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:fr:PDF>.

Le considérant 8 de la Directive relative au droit au regroupement familial¹⁸ reconnaît 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 en famille normale. À ce titre, il convient de prévoir des conditions plus favorables pour l'exercice de leur droit au regroupement familial ». La Cour européenne des droits de l'homme a également reconnu, sous l'angle de l'article 8, non seulement une obligation positive de faciliter le regroupement familial des réfugiés¹⁹ mais également un ensemble de devoirs procéduraux afin d'assurer que les demandes de regroupement familial des réfugiés soient traitées de manière rapide, effective et flexible.²⁰

II. DISPENSE D'APPLICATION DES CONDITIONS DE DROIT COMMUN

8. Concernant la proposition de réduire à trois mois la durée de la dispense de l'application des conditions prévues pour le regroupement familial de droit commun - ce délai correspondant au délai minimum prévu par la réglementation européenne en la matière - le HCR appelle le législateur à ne pas appliquer de limite temporelle aux conditions plus favorables accordées en matière de regroupement familial aux bénéficiaires de la protection internationale par rapport aux étrangers en général, dans la mesure où une telle limitation « ne prend pas suffisamment en considération la situation particulière des bénéficiaires de la protection internationale et les circonstances spécifiques qui ont mené à la séparation des familles »²¹.

9. Les auteurs de la proposition de loi se réfèrent au délai minimum prévu par la Directive de la Commission européenne concernant le regroupement familial 2003/86/EC. La Commission européenne a cependant encouragé les États membres de l'UE « à suivre l'exemple de plusieurs États membres, qui n'appliquent pas ces restrictions facultatives ou qui se montrent plus cléments en reconnaissant la situation particulière des réfugiés et les difficultés auxquelles ceux-ci sont souvent confrontés lors d'une demande de regroupement familial »²². De plus, la Commission européenne a indiqué les modalités qui devraient accompagner l'instauration, si tel était le cas, d'un tel délai.

¹⁸ Directive (UE) 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial des ressortissants de pays tiers résidant dans l'Union européenne, *J.O.U.E.*, L 251, 3 octobre 2003, disponible sur : <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0086:fr:HTML> (ci-après « Directive sur le regroupement familial »).

¹⁹ Conseil de l'Europe, Cour eur. D.H., arrêt *Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga c. Belgium*, N°13178/03, 12 octobre 2006, disponible sur : <https://www.refworld.org/cases,ECHR,45d5cef72.html>.

²⁰ Conseil de l'Europe, Cour eur. D.H., arrêt *Mugenzi c. France*, N° 52701/09, 10 juillet 2014, disponible sur : <https://www.refworld.org/cases,ECHR,53be81784.html>; Conseil de l'Europe, Cour eur. D.H., arrêt *Tanda-Muzinga c. France*, N° 2260/10, 10 juillet 2014, disponible sur : <https://www.refworld.org/cases,ECHR,53be80094.html>.

²¹ Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, février 2012, disponible sur <https://www.unhcr.org/4f54e3fb13.pdf>, p.6.

²² Commission Européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial*, 3 avril 2014, COM(2014) 210 final, disponible sur : [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0210_/com_com\(2014\)0210_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0210_/com_com(2014)0210_fr.pdf), pt.6.1.

Premièrement, la Commission européenne encourage les États membres appliquant une limite temporelle à « permettre au regroupant de soumettre la demande sur le territoire de l'État membre, afin de garantir l'efficacité du droit au regroupement familial ». Actuellement, une telle possibilité n'est pas prévue par la législation belge. De plus, « si un demandeur est confronté à des obstacles pratiques objectifs qui l'empêchent de respecter le délai d'exemption, la Commission estime que les États membres doivent lui permettre de présenter au moins une demande partielle, à compléter dès que les documents requis seront disponibles ou que le processus de recherche (des membres de la famille) aura été conclu ». De même, cette option n'est pas prévue en Belgique. Enfin, la Commission européenne souligne l'importance pour les États membres de « fournir des informations claires sur le regroupement familial pour les réfugiés d'une manière opportune et compréhensible (par exemple, lors de l'octroi du statut de réfugié) »²³.

10. Par ailleurs, l'évaluation d'une procédure de regroupement familial doit se faire dans sa globalité. En effet, l'accessibilité et l'effectivité d'une telle procédure dépendent de nombreux facteurs, tant dans le pays d'origine que dans le pays d'asile. La pratique en Belgique²⁴, tout comme dans de nombreux autres pays européens, démontre que les bénéficiaires de protection internationale sont confrontés à des défis, parfois structurels, susceptibles d'entraver l'introduction de la demande de regroupement familial dans un délai fixé au préalable.

11. Ces défis, tout d'abord souvent liés aux situations géopolitiques extrêmement complexes existant dans les pays d'origine ou dans les pays tiers²⁵, font de l'accès aux postes diplomatiques, pour y déposer les nombreux documents, légalisés et traduits requis dans le cadre de la demande de regroupement familial, une entreprise fréquemment complexe, coûteuse voire périlleuse.

12. A cela s'ajoutent des facteurs liés au pays d'asile tels le manque d'information concernant le droit au regroupement familial et la procédure en vigueur, la définition de la famille, la preuve des liens familiaux, les tests ADN éventuels, les conditions posées au regroupement familial ou encore les coûts et délais de la procédure. Les constats et recommandations concernant les obstacles identifiés par le HCR et Myria, dans le cadre de leur partenariat opérationnel, sont repris dans une Note datant de juin 2018²⁶.

13. En Belgique, s'additionnent, en outre, plusieurs autres délais : le délai entre la décision concernant la demande de protection internationale et sa notification à l'intéressé, le délai nécessaire pour que cette décision devienne définitive ainsi que celui requis pour l'obtention d'une carte de séjour, demandée lors de l'introduction à l'étranger de la demande de regroupement familial.

²³ Commission Européenne, *op. cit.*, pt.6.1.3.

²⁴ Ces obstacles structurels sont soulevés régulièrement dans le cadre du partenariat HCR-Myria, en place depuis 2017, y compris à travers la publication de notes conjointes dont UNHCR-Myria, *Le regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique - Constats et recommandations*, juin 2018, disponible sur : <https://www.myria.be/fr/publications/gezinshereniging-van-begunstigden-van-internationale-bescherming-in-belgie>.

²⁵ Ce point a, par exemple, été soulevé par les représentants de l'Office des Etrangers et des affaires consulaires du Ministère des Affaires Etrangères lors de la dernière réunion annuelle HCR-Myria-OE-MAE du 27 juin 2019.

²⁶ Voir UNHCR-Myria, *Le regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique - Constats et recommandations*, juin 2018, <https://www.unhcr.org/be/wp-content/uploads/sites/46/2018/07/Myria-UNHCR-note-regroupement-familial.pdf>

De plus, d'importants délais peuvent intervenir lors de la prise de rendez-vous en vue de l'introduction de la demande de regroupement familial et de son suivi, tant auprès de nombreux postes consulaires belges que des services externes traitant des demandes de visas. Ces diverses périodes peuvent s'étendre sur plusieurs semaines. Elles compromettent, dès lors, aussi et, de manière significative, les possibilités d'introduire une demande de regroupement familial dans les temps requis étant donné notamment que le délai fixé commence à courir à partir de la décision reconnaissant la qualité de réfugié ou octroyant la protection subsidiaire.

14. Par ailleurs, nombreux sont les bénéficiaires de protection internationale, y compris les mineurs étrangers non accompagnés et séparés, qui mentionnent le fait de ne pas avoir été informés, en temps utile, de leur droit au regroupement familial. La législation belge ne formalise pas d'obligation d'information concernant le droit au regroupement familial des bénéficiaires de protection. Par ailleurs, les rôles et responsabilités de différents acteurs (accueil, avocats, tuteurs, etc) concernant la mise à disposition de ces informations ne sont pas définis. La mise à disposition plus structurelle et en temps utile d'une information concernant leur droit au regroupement familial s'avère dès lors nécessaire. Afin d'améliorer la communication dans ce domaine, le HCR a développé, en 2017, une série d'outils d'informations, en sept langues, à destination des bénéficiaires de la protection internationale.

15. Ensuite, des difficultés particulières se posent aux bénéficiaires de protection internationale ayant perdu la trace de membres de leur famille suite à des événements intervenus dans le pays d'origine ou en cours de route. Pour ces derniers, les procédures de restauration de liens familiaux, mises en œuvre principalement par différentes entités du mouvement de la Croix-Rouge, peuvent se prolonger sur de longues périodes et leur issue positive dépend d'éléments qui ne sont sous le contrôle ni des services de restauration des liens familiaux, ni des familles concernées. Il semble, dès lors, inapproprié qu'un délai éventuel d'introduction de la demande de regroupement familial commence à courir alors que le bénéficiaire de protection internationale n'a plus de contact avec les membres de sa famille et se trouve dans l'incapacité d'exercer son droit au regroupement familial.

16. L'absence de limite temporelle constitue la pratique dans un nombre élevé de pays de l'Union Européenne (ci-après UE) incluant notamment la Bulgarie, l'Espagne, la France, l'Islande, l'Italie, la Roumanie et le Royaume-Uni²⁷. S'il est exact que d'autres États membres de l'UE appliquent divers délais pouvant varier de 3, 6, à 12 mois, l'accessibilité de la procédure de regroupement familial et son efficacité dépendent surtout de la manière dont les différentes étapes de la procédure sont mises en œuvre. Ainsi, le HCR souhaite mettre en lumière certains aspects des pratiques en vigueur dans les pays de l'UE, particulièrement cités au cours des débats relatifs à la proposition de loi.

²⁷ Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), *The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification*, 2e édition, janvier 2018, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/5a902a9b4.html> p.93.

17. En République fédérale d'Allemagne, le premier élément à souligner est la possibilité d'introduction de la demande par la personne bénéficiant d'un statut de protection internationale²⁸. En effet, la demande de regroupement familial peut être introduite non seulement par la personne candidate au regroupement mais également par la personne reconnue réfugiée auprès des autorités locales en charge des étrangers. Les candidats au regroupement devront, par la suite, se présenter auprès d'une ambassade pour entamer la procédure de visa, clarifier des questions d'identité et/ou pour des raisons pratiques²⁹. S'il existe, par ailleurs, un délai de trois mois applicable, il s'agit, en réalité, du délai dans lequel doit avoir lieu la notification écrite de la volonté de regroupement familial auprès des autorités responsables des étrangers en Allemagne ou à l'ambassade compétente³⁰ et non celui dans lequel les documents nécessaires à l'obtention du visa doivent être soumis. La loi concernée mentionne, en effet, que « le délai cité à la phrase 2, n°1 sera aussi considéré comme respecté si l'étranger soumet la demande à temps »³¹; ce qui signifie dans la pratique que la personne doit faire part de son intérêt, par écrit, que ce soit par lettre, mail ou fax.

18. Pour ce qui est des réfugiés syriens, vu le nombre très élevé de demandes introduites au cours des dernières années, une page web a été créée à leur intention afin de faciliter le respect du délai de notification de trois mois. Il existe ainsi une flexibilité significative pouvant varier à l'appréciation des administrations locales, en charge du traitement des demandes, pour que le réfugié et sa famille puissent introduire les documents requis en vue de finaliser leur demande au-delà du délai de trois mois. De même que les administrations locales, les ambassades disposent d'une marge d'appréciation pour accorder des délais supplémentaires permettant aux familles de réfugiés de se rendre à l'ambassade et d'introduire les documents requis. Dernièrement, l'Office Fédéral des Affaires étrangères allemand a établi, dans les pays où de nombreux bénéficiaires de la protection internationale ont de la famille, des centres de services d'assistance familiale, en partenariat avec l'Organisation Internationale pour les Migrations (ci-après OIM). Ces centres fournissent de l'information concernant les procédures, effectuent un examen rapide et préalable des demandes afin d'aviser les candidats au regroupement familial de la documentation manquante ou incomplète, proposent des services de soutien en matière d'impression, de prise d'empreintes et de photos et de collecte d'ADN³². L'avantage majeur de ces centres est, par ailleurs, qu'ils centralisent les divers services précités, en vue d'en garantir l'efficacité et d'en rendre l'accès plus aisé aux bénéficiaires.

²⁸Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), *The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification*, *ibid.*, p. 106.

²⁹Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), *The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification*, *ibid.*

³⁰ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe*, juin 2017, disponible sur <https://rm.coe.int/commdh-issuepaper-2017-1-familyreunification-fr/1680727043>, pp. 41-42.

³¹ Loi sur le séjour, l'activité économique et l'intégration des étrangers sur le territoire fédéral dans la version promulguée le 25 février 2008 (Journal officiel fédéral allemand I p. 162), modifiée en dernier lieu par l'article 10 (4) de la loi du 30 octobre 2017 (Journal officiel fédéral allemand I p. 3618), disponible sur :

https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/englisch_aufenthg.html#p0638 (version traduite vers l'anglais), section 29, para.2, al. 1-3.

³² Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), *Families together – family reunification in Europe for refugees*, décembre 2018, disponible sur https://www.unhcr.org/nl/wp-content/uploads/FamiliesTogether_20181203-FINAL.pdf, p.21.

19. Au Royaume des Pays-Bas, la procédure de regroupement familial permet au bénéficiaire de la protection internationale d'introduire la demande sur le territoire dudit pays. Par ailleurs, si un délai de trois mois est, en effet, d'application, il est, depuis 2013, possible au « *Immigratie- en Naturalisatiedienst* » (ci-après IND) de traiter les demandes de regroupement familial introduites au-delà de ce délai si le caractère tardif de la demande est « objectivement excusable » et justifiable. Une analyse récente de la jurisprudence effectuée par le HCR³³ a tenté d'identifier les facteurs considérés par l'IND comme « excusables » dans la mesure où le test d'« excusabilité » n'est pas défini par la législation.

20. Il ressort de cette analyse que sont considérées comme « excusables » les situations dans lesquelles le retard résulte d'une erreur de l'autorité administrative³⁴, ou de facteurs externes dépassant la volonté du regroupant, à condition que l'IND puisse établir que le regroupant ait fait des efforts pour respecter le délai, prenant en considération également la durée du retard et les efforts d'organisations tierces³⁵. Dans les cas où le délai n'a pas été respecté et où ce dépassement n'a pas été considéré par l'IND comme « excusable », le regroupement familial peut encore se faire par l'introduction d'une demande selon la procédure de regroupement familial applicable aux étrangers en général. Si les conditions applicables aux étrangers, en général, ne sont pas remplies, un examen du respect de l'article 8 de la CEDH est effectué dans le cadre de cette demande³⁶. Enfin, il est à noter qu'aux Pays-Bas les demandeurs de la protection internationale reçoivent, peu après leur arrivée, une information exhaustive sur la procédure de regroupement familial et donc pas seulement après l'octroi du statut de réfugié.

21. Au Grand-Duché de Luxembourg, la demande de regroupement familial peut être introduite par le candidat au regroupement familial auprès d'une des ambassades luxembourgeoises ou, dans certains cas, auprès d'une ambassade représentant les intérêts du Grand-Duché. La demande peut toutefois aussi être introduite auprès du Ministère luxembourgeois des Affaires Etrangères (Directorat de l'Immigration) par la personne bénéficiant du statut de protection internationale³⁷, ce que les acteurs d'accompagnement encouragent, par ailleurs, en raison du gain de temps que ce mode d'introduction représente dans la pratique. Si la législation actuelle prévoit encore un délai de trois mois, l'Accord de Gouvernement pour la législature 2018-2023 prévoit d'étendre celui-ci à six mois³⁸. La législation actuelle devrait donc être modifiée à moyen terme.

³³ Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), *NO FAMILY TORN APART, Challenges refugees face securing family reunification in the Netherlands and recommendations for improvements*, https://www.unhcr.org/nl/wp-content/uploads/UNHCR-Family_Reunification-screen.pdf, p.10.

³⁴ Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), *NO FAMILY TORN APART, Challenges refugees face securing family reunification in the Netherlands and recommendations for improvements*, https://www.unhcr.org/nl/wp-content/uploads/UNHCR-Family_Reunification-screen.pdf, p.10.

³⁵ *Ibid.*, p.65.

³⁶ *Ibid.*, p.65.

³⁷ EMN, *Family reunification of third-country nationals in the EU: national practices, Luxemburg, Focussed study 2016*, https://www.emnluxembourg.lu/wp-content/uploads/2017/01/LU-EMN-NCP-EMN-FR-Study_FINAL_04.01.17.pdf, p.14; Voir aussi <https://guichet.public.lu/fr/citoyens/immigration/plus-3-mois/ressortissant-tiers/membre-famille/regroupement-familial.html>

³⁸ Gouvernement du Luxembourg (les partis de la coalition DP, LSAP et déi gréng), *Accord de coalition 2018-2023*, disponible sur <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2018/12-decembre/Accord-de-coalition-2018-2023.pdf>, p. 230 : « Le regroupement familial restera également un vecteur important de l'immigration. Quant aux bénéficiaires de protection internationale, le délai prévu à l'article 69(3) de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration sera porté à six mois ».

Par ailleurs, il est important de mentionner que les bénéficiaires de la protection internationale reçoivent, peu après leur arrivée, une information exhaustive sur la procédure ainsi qu'un accompagnement lors de leurs démarches de regroupement familial de la part de la Croix-Rouge luxembourgeoise et de l'antenne luxembourgeoise de Caritas.

22. Ainsi, à l'instar des bonnes pratiques relevées dans un certain nombre d'États de l'UE, étant donné les nombreux obstacles auxquels font face les bénéficiaires de protection internationale, le HCR exhorte le législateur à ne pas réduire, voire même, à supprimer, la limite temporelle à l'application, à leur égard, de conditions plus favorables que celles applicables aux étrangers en général.

III. EVALUATION DES « RESSOURCES STABLES, REGULIERES ET SUFFISANTES »

23. La proposition de loi faisant l'objet du présent avis vise à augmenter, de 120 % à 140% du revenu d'intégration, le montant de référence utilisé dans l'évaluation de la présence de « ressources stables, régulières et suffisantes » dans le chef du bénéficiaire de protection internationale « vivant avec une famille à sa charge » afin qu'il puisse subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille. Ce montant est, en outre, augmenté de 10% par personne supplémentaire.

24. En pratique, ces exigences supplémentaires sont susceptibles d'entraver l'exercice des droits des bénéficiaires de protection internationale en matière de regroupement familial. Le HCR maintient, dès lors, son appel aux États à ne pas soumettre le regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale à des conditions matérielles et financières; de telles conditions ne prenant pas en considération les situations exceptionnelles auxquelles ils sont confrontés. Il recommande que « le regroupement familial (soit) facilité par des mesures d'assistance spéciales à l'attention du chef de famille afin que des difficultés d'ordre économique ou de logement dans le pays d'asile ne reportent pas, de manière indue, l'octroi de l'autorisation d'entrée pour les membres de la famille »³⁹.

25. Dans les cas où l'octroi de visas au titre du regroupement familial est conditionné à une évaluation des moyens de subsistance du regroupant, le HCR souligne l'importance d'une évaluation au cas par cas, prenant en considération non seulement les moyens de subsistance *a priori* du regroupant mais également ceux dont il bénéficiera après le regroupement familial, incluant notamment les aides financières apportées par le réseau familial ou social du regroupant ainsi que les autres formes de support auxquels il aura accès et/ou droit.

³⁹ Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), ExCom Conclusions on Family Reunion, No. 24 op. cit., para. 9 ; réitérée Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), ExCom Conclusions on Protection of the Refugee's Family, N°88, 1999, para. (a).

CONSIDERATIONS FINALES ET CONCLUSION

26. Le droit à la vie familiale et à la vie privée est reconnu comme un droit fondamental par le droit international des droits de l'homme et le droit européen. Le regroupement familial dans le pays d'asile constitue souvent le seul moyen pour le bénéficiaire de protection internationale d'exercer ce droit de manière effective.

27. Par ailleurs, il peut s'avérer très difficile pour un bénéficiaire de protection internationale séparé de sa famille de se concentrer sur le processus d'intégration dans le pays d'accueil. Cette séparation peut affecter sa capacité à se projeter dans l'avenir, à poursuivre des études ou à trouver du travail sans compter les conséquences possibles sur sa santé physique et psychique. Ce n'est, en effet, qu'une fois passée l'angoisse liée à la potentielle insécurité de ses proches et après avoir retrouvé sa famille que le bénéficiaire de protection internationale peut commencer à se reconstruire et envisager un nouvel avenir. Aussi, dans la plupart des cas, le regroupement familial est la priorité de ceux qui obtiennent leur statut de protection internationale⁴⁰.

28. Les modifications prévues par la proposition de loi commentée sont toutefois susceptibles d'entraver l'exercice du droit des bénéficiaires de protection internationale à vivre en famille.

29. Au regard de la situation très spécifique des bénéficiaires de protection internationale, le HCR plaide pour une procédure de regroupement familial qui soit rapide, souple et effective, sans limite temporelle et sans conditions matérielles et financières. Le cas échéant, le HCR encourage les administrations concernées à appliquer, dans l'évaluation des moyens de subsistance, une approche au cas par cas, tenant compte de l'ensemble des revenus dont le regroupant bénéficiera.

30. Enfin, le HCR invite les membres de la Commission à prendre connaissance des autres recommandations formulées en matière de regroupement familial dans la Note publiée conjointement avec Myria en 2018, laquelle a été transmise à la Commission en date du 25 novembre 2019⁴¹. Parmi ces recommandations, le HCR souligne la flexibilité nécessaire quant aux lieux et moyens d'introduction de la demande de regroupement familial. Il attire, par ailleurs, l'attention sur les difficultés⁴² - d'ordre structurel - rencontrées en matière d'accès à un logement décent, abordable et adapté aux besoins des familles et rappelle, dès lors, que des mesures positives et structurelles doivent être prises afin de lever les obstacles auxquels sont confrontés les bénéficiaires de la protection internationale.

Représentation Régionale du HCR pour les Affaires européennes
12 décembre 2019

⁴⁰ Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), *A New Beginning: Refugee Integration in Europe*, September 2013, disponible sur: <http://www.refworld.org/docid/522980604.html>.

⁴¹ UNHCR-Myria, *Le regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique - Constats et recommandations*, juin 2018, *op.cit.*

⁴² Un accès limité au marché du logement, en raison de la réticence de nombreux propriétaires à louer leur bien, du manque de logements abordables et décents sur le marché locatif, de l'accessibilité limitée aux logements sociaux ou encore de potentielles discriminations envers les personnes bénéficiant d'une protection internationale en raison de leur statut ou de leur situation économique, ne devrait en aucun cas constituer une raison suffisante pour restreindre l'accès des réfugiés au regroupement familial.