Centre fédéral Migration

Avis sur le regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale

Délai et mode d'introduction de la demande ; accès à l'information, aux conseils et à l'accompagnement professionnel

Mars 2022

Myria a pour mission légale de veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers. Myria est également le partenaire opérationnel du HCR Belgique pour le regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale (Site internet)

Résumé

1. Délai d'introduction de la demande de regroupement familial

Les membres de la famille de bénéficiaires de protection internationale ont 12 mois pour introduire la demande de regroupement familial s'ils veulent être exemptés des conditions matérielles. En pratique, ce délai pose souvent problème (raisons : voir point 1). **Myria s'inquiète du possible raccourcissement de ce délai à l'avenir**, ce qui mettrait en péril le droit de vivre en famille.

Myria et le HCR plaident depuis de nombreuses années pour qu'il n'y ait pas de limite de temps et que ce groupe cible spécifique soit exempté de manière permanente des conditions matérielles afin de garantir pleinement le droit de vivre en famille. Cela serait également bénéfique pour l'intégration des bénéficiaires de protection internationale en Belgique.

⇨ **Point d'attention** : Lors de la **comparaison avec les pays voisins** (cf. l'accord de coalition fédéral) pour ce qui concerne le délai d'introduction, il est essentiel d'examiner également les modalités d'introduction et le cadre de celle-ci (*en vert dans le texte)*.

⇨ Ceci s'applique également au délai d'introduction pour les **MENA** (**point 7** : voir également l'incompatibilité de la pratique actuelle de l'OE avec la jurisprudence récente du CCE, qui clarifie la jurisprudence de la CJUE). Rem. : *à l'échéance des délais ou de la condition d'âge applicables au MENA,* ***le droit au regroupement familial s'éteint dans son intégralité.***

2. Mode d'introduction de la demande de regroupement familial

Si le délai est maintenu, et certainement s'il est raccourci, **il est essentiel de faciliter l'introduction de la demande, comme c'est le cas dans les pays voisins** :

Introduction de la demande en Belgique par la personne de référence ET/OU introduction écrite ou numérique accessible (auprès du poste diplomatique* ou de l'Office des Etrangers).

En cas contraire,

- le droit au regroupement familial **ne peut être effectivement réalisé**, ce qui est contraire à la jurisprudence de la Cour de justice et peut donc être sanctionné (voir point 2A sur la jurisprudence).
- des **litiges fréquents** sont inévitables en cas de demandes introduites hors délai pour cause de circonstances indépendantes de la volonté du demandeur (cf. CJUE, 7 novembre 2018, n° 380/17). Cela entraîne également une **énorme charge de travail pour les autorités et une insécurité juridique pour les demandeurs.**

*La possibilité d'une introduction écrite ou numérique de la demande *auprès du poste diplomatique* n'exige pas de modification de loi.

⇨ **Une demande en Belgique** par la personne de référence ET/OU introduction **écrite ou numérique** peut également :

- **Éviter** de mettre les membres de la famille dans une situation où ils n'ont d'autre choix que de prendre des **risques sérieux** en matière de sécurité pour introduire la demande dans les délais. La pratique actuelle d'introduction au poste diplomatique entraîne actuellement une **inégalité de traitement en termes d'accès à la procédure** : certaines nationalités et certains profils sont confrontés à des risques et difficultés plus importants que d'autres pour se rendre au poste diplomatique.
- Réduire les **coûts** liés à la demande et aux déplacements.

- **Éviter des problèmes avec les systèmes de rendez-vous et l'acceptation de demandes incomplètes** auprès des prestataires de services externes des postes diplomatiques (VFS Global et TLS Contact). Cela permettrait également d'alléger considérablement la pression sur les postes diplomatiques, les Affaires étrangères et l'OE en tant que responsables finaux de l'accès à la procédure.

Quid des objections pratiques formulées par l'OE ? Voir **point 2 B**.

3. Adopter un cadre juridique sur de nombreux aspects (point 3)

Notamment :

- L'introduction de demandes incomplètes ;
- Les documents d'identité qui peuvent être acceptés ;
- Le maintien des conditions plus favorables si la demande a été introduite une première fois dans les délais (**point 4**).
- ...

D'une manière générale, il est également conseillé d'organiser une coordination structurelle entre les instances concernées en vue de rationaliser la procédure d'asile et de regroupement familial (**point 5**).

4. Garanties en matière d'accès à l'information, aux conseils et à l'accompagnement professionnel (point 6).

Myria préconise la **formalisation** d'une obligation d'information **dans la réglementation**, ainsi que l'**organisation et la facilitation** d'un **accompagnement systématique et intensif** par un service professionnel des demandes de regroupement familial.

Actuellement, le succès d'une demande de regroupement familial dépend entièrement du fait que le bénéficiaire de protection internationale trouve un soutien professionnel pour accompagner sa demande. C'est d'autant plus vrai pour les demandes émanant de membres de la famille de MENA.

Myria constate néanmoins qu'il n'y a actuellement pas d'accompagnement intensif organisé de manière centrale par un service professionnel. **Il n'existe pas de système d'orientation systématique, et les capacités des services ou conseillers existants font gravement défaut** (personnel et expertise), de sorte que de nombreux demandeurs ne sont pas soutenus de manière adéquate.

En même temps, plusieurs services importants en Belgique **ont dû**, au fil des ans, **limiter** territorialement leur **assistance** intensive et de longue durée aux dossiers individuels de regroupement familial, ou la restreindre à un nombre fixe de dossiers par mois et/ou fonctionner avec des listes d'attente, ou se contenter de fournir des informations et des conseils, parce qu'ils ne peuvent pas faire face à la demande de soutien intensif en matière de regroupement familial.

Cela indique surtout l'importance de simplifier la procédure. **Un mode alternatif d'introduction soulagerait déjà grandement les services de soutien.**

Un accompagnement systématique et intensif des demandes conduit également à une meilleure qualité des décisions et permettra d'éviter les recours et les séparations prolongées de familles.

Regroupement familial avec des bénéficiaires de protection internationale

Délai et mode d'introduction de la demande[1] et garanties concernant l'accès à l'information, aux conseils et à l'accompagnement professionnel

1. Exemption permanente des conditions matérielles

Myria et le HCR plaident pour une exemption permanente des conditions matérielles[2].

- États-membres offrant une exemption permanente : Bulgarie, Espagne, France, Italie et Roumanie (et Royaume-Uni)[3].
- Le contexte ou la situation particulière des réfugiés, tels que reconnus dans la directive sur le regroupement familial 2003/86[4] et dans la jurisprudence constante[5] de la CJUE et de la Cour eur. D.H., ne changent pas après la période d'un an. Il s'agit notamment de :
    - Fuite et séparation forcée des membres de la famille (souvent pour une longue période) ;
    - Obstacles insurmontables à la poursuite de la vie familiale dans le pays d'origine ;
    - Risques en matière de sécurité et besoins de protection des membres de la famille (également pour l'obtention de documents) ;

  Le regroupement familial est également essentiel pour le bien-être mental et l'intégration du bénéficiaire de la protection internationale en Belgique.[6]
- Le chapitre V de la directive sur le regroupement familial contient des dispositions plus favorables aux réfugiés. La directive prévoit la possibilité pour les États membres de limiter dans le temps l'exemption des conditions matérielles[7], mais le HCR et la Commission européenne recommandent de ne pas limiter dans le temps les conditions favorables[8]. La Commission européenne *« encourage à suivre l'exemple de plusieurs États membres, qui n'appliquent pas ces restrictions facultatives* [par exemple, l'introduction dans un délai donné]

---

[1] Voir également A. Declercq, « De termijn van vrijstelling van de materiële voorwaarden bij gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming: onvoldoende waarborgen voor een effectieve vrijstelling », *Tijdschrift Vreemd.*, 2021, n° 2.

[2] Myria-HCR, *Le regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale en Belgique : Constats et recommandations*, juin 2018, https://www.myria.be/files/Myria_Nota-FR_v2.pdf.

[3] HCR, *Avis concernant la proposition de loi n° 55 0574/001 modifiant la loi du 15 décembre 1980 (…) en ce qui concerne la réglementation relative au regroupement familial*, 12 décembre 2019, p. 6

[4] **Considérant 8** de la Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial **(ci-après : « directive sur le regroupement familial »):** *« 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 ».*

[5] Cour eur. D.H., Tanda-Muzinga c. France, n° 2260/10, 10 juillet 2014, § 73-75 ; Cour eur. D.H., Mugenzi c. France, n° 52701/09, 10 juillet 2014, §52-54 : CJUE, 7 novembre 2018, K. B. c. *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,* C380/17, §53 *;* CJUE, 12 avril 2018*, A. S. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,* C-550/16, §32 *;* CJUE, 13 mars 2019*, E. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,* C-635/17, §66, 75 et 77 ; CJUE, 12 décembre 2019, T. B. c. *Bevándorlási és Menekültügyi Hivata*, C-519/18, §§36, 50, 63, 67.

[6] Voir par exemple Eggebø, Brekke, *Family Migration and Integration, A Literature Review*, Nordland Research Institute, 2018: "Existing research clearly shows that family separation has harmful effects, such as severe negative effects on refugees' mental health, heavy financial and practical burdens on spouses, distress, anxiety and negative behaviour for children, amongst others"; Physicians for Human Rights, *Family Separation Trauma Sustained by Asylum-Seeking Children and Parents Persists After Reunification, Medical Study Finds,* Novembre 2021, disponible online sur Reliefweb.

[7] Article 12, paragraphe 1, alinéa 3 de la directive sur le regroupement familial.

[8] HCR, Avis concernant la proposition de loi n° 55 0574/001 modifiant la loi du 15 décembre 1980 (…) en ce qui concerne la réglementation relative au regroupement familial, 12 décembre 2019, p. 4. 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, Bruxelles 3 avril 2014, COM (2014) 210 final, p. 22.

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 » .

Raisons pour lesquelles les membres de la famille rencontrent souvent des difficultés pour présenter la demande dans le délai d'un an :

- Longue perte de contact avec les membres de la famille/membres de la famille disparus.
- Difficulté de transmettre les informations sur la procédure de regroupement familial aux membres de la famille qui doivent introduire la demande.
- Des voyages longs, dangereux et coûteux vers les postes diplomatiques, surtout pour les femmes seules et les enfants (cf. Syrie, Érythrée, Afghanistan…).
- Fermeture des frontières ou difficultés à obtenir les visas requis (Afghans, Syriens, Érythréens, etc.).
- Coûts élevés (déplacements, obtention de documents) retardant l'introduction.
- Récolte des documents requis. Cela peut s'avérer coûteux et long, et dans certains cas, l'obtention de certains documents auprès des autorités du pays d'origine comporte également des risques en matière de sécurité.
- Éléments spécifiques à la procédure : absence de possibilité d'introduire la demande d'une autre manière ; informations incomplètes ou malentendus au moment de l'introduction au poste diplomatique ou au prestataire de services externes (par exemple, concernant la possibilité d'introduire une demande incomplète) ; absence d'un système de rendez-vous efficace chez le prestataire de services externes tel que VFS Global et TLS Contact (voir ci-dessous) ; absence d'informations et d'accompagnement systématique pendant l'introduction de la demande (voir ci-dessous).

2. Permettre d'introduire une demande sur le territoire/faciliter l'introduction par écrit ou numérique, certainement en cas de maintien du délai (et a fortiori en cas de réduction du délai)

2.A. Justification

1) Harmoniser la pratique avec les pays voisins

La plupart des pays voisins de la Belgique offrent la possibilité à la personne de référence d'introduire la demande sur le territoire : les Pays-Bas, le Luxembourg et l'Allemagne[9]. (France : exemption permanente).

2) Garantir l'effet utile de la période d'exemption (principe d'efficacité)

La Commission européenne estime que les États membres doivent offrir la possibilité d'introduire une demande sur leur territoire dès qu'ils appliquent un délai d'introduction :

« Si, conformément à l'article 11 et à l'article 5, paragraphe 1 [de la directive sur le regroupement familial], *les États membres sont libres de déterminer si la demande doit être présentée soit par le regroupant, soit par les membres de sa famille, cela peut être particulièrement difficile ou impossible du fait de la situation spécifique des réfugiés et des membres de leur famille. Par conséquent, la Commission estime que les États membres, **en particulier s'ils appliquent une limite de temps, devraient permettre** au regroupant **de soumettre la demande sur le territoire de l'État membre, afin de garantir l'efficacité du droit au regroupement familial** »*[10]. [mise en évidence propre par le soulignement et le gras]

[9] HCR, Avis concernant la proposition de loi n° 55 0574/001 modifiant la loi du 15 décembre 1980 (…) en ce qui concerne la réglementation relative au regroupement familial, 12 décembre 2019, pp. 7-9.
[10] 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, p. 24-25.

Une nouvelle loi raccourcissant le délai sans modalités supplémentaires risque d'être annulée par la Cour constitutionnelle ou sanctionnée par la Cour de justice.

Le considérant 13 de la directive sur le regroupement familial indique qu'il est important d'établir des **procédures efficaces**, et la **jurisprudence constante de la Cour de justice** indique, entre autres, ce qui suit :

- « *… que l'objectif poursuivi par la directive 2003/86 est de **favoriser le regroupement familial** et que cette directive vise, en outre, à accorder une protection aux ressortissants de pays tiers »*[11].
- *« L'article 4, paragraphe 1, de ladite directive impose aux États membres des **obligations positives précises**, auxquelles correspondent des droits subjectifs clairement définis. Il leur fait obligation, dans les hypothèses déterminées par la même directive, d'autoriser le regroupement familial de certains membres de la famille du regroupant **sans pouvoir exercer leur marge d'appréciation** »*[12].
- « L'autorisation du regroupement familial étant la règle générale, les dérogations doivent être interprétées de manière stricte. Par ailleurs, la marge de manœuvre reconnue aux États membres **ne doit pas être utilisée** par ceux-ci **d'une manière** qui **porterait atteinte** à l'objectif de la directive, qui est de favoriser le regroupement familial, et **à l'effet utile de celle-ci.** »**[13].**
- *« S'agissant du **principe d'effectivité**, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, chaque cas dans lequel se pose la question de savoir si une disposition procédurale nationale **rend impossible ou excessivement difficile l'application du droit de l'Union** doit être analysé en tenant compte de la place de cette disposition dans l'ensemble de la procédure, de son déroulement et des particularités de celle-ci, devant les diverses instances nationales »*[14].
- « Il incombe aux États membres non seulement d'interpréter leur droit national d'une manière conforme au droit de l'Union, mais également de veiller à **ne pas se fonder sur une interprétation d'un texte du droit dérivé qui entrerait en conflit avec les droits fondamentaux protégés par l'ordre juridique de l'Union** » (comme le droit au respect de la vie familiale et l'intérêt supérieur de l'enfant)[15].
- *Comme le rappelle le considérant 8 de cette directive, **la situation des réfugiés demande une attention particulière,*** entre autres « *à cause des raisons qui les ont contraints à fuir leur pays et qui les empêchent d'y mener une vie en famille normale ; qu'ils ont pu être séparés de leur famille durant une longue période avant que le statut de réfugié ne leur soit octroyé »*[16] *;* et *« que l'obtention des*

---

[11] CJUE, 6 décembre 2012, *O e. a.*, C-356/11 et C-357/11, §69 ; CJUE, 12 avril 2018, *A, S c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,* C-550/16, §44 ; CJUE, 13 mars 2019, *E. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,* C-635/17, §45 ; CJUE, 16 juillet 2020, *B.M.M. e. a. c.* l'État belge, C-133/19, C-136/19 et C-137/19, § 25.

[12] CJUE, 27 juin 2006, *Parlement européen c.* Conseil de l'Union européenne, C-540/03, §60 ; CJUE, 6 décembre 2012, *O e. a.*, C-356/11 et C-357/11, §70 ; CJUE, 13 mars 2019, *E. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,* C-635/17, §46 ; CJUE, 16 juillet 2020, *B.M.M. e. a.* c. *l'État belge*, C-133/19, C-136/19 et C-137/19, § 26 ; en ce sens, pour le regroupement familial avec un MENA, voir article 10, paragraphe 3, a) de la Directive regroupement familial et CJUE, 12 avril 2018, *A.S. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,* C-635/16, §43.

[13] CJUE, 4 mars 2010, *Chakroun*, C-578/08, § 43 **;** CJUE, 9 juillet 2015, *ministre des Affaires étrangères c. K. et A.,* C-153/14, §50 ; CJUE, 13 mars 2019*, E. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-635/17, §53 ; 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, p. 3.

[14] CJUE, 7 novembre 2018*, K. B. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,* C-380/17, § 58. Voir également les raisonnements dans CJUE, 9 juillet 2015, *ministre des Affaires étrangères c.* K. et A. C-153/14, §59 : « *S'il en était autrement, dans de telles circonstances, une telle obligation pourrait constituer un obstacle difficilement surmontable pour rendre effectif le droit au regroupement familial reconnu par la directive 2003/86 »* et CJUE, 12 avril 2018, *A.S. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,* C-550/16, §48, 55-60.

[15] CJUE, 27 juin 2006, *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne*, C-540/03, §105 ; CJUE, 6 décembre 2012, *O e. a.*, C-356/11 et C-357/11, §78 ; CJUE, 13 mars 2019, *E. c. le Secrétaire d'État de la Justice et de la Sécurité,* C-635/17, §54 et 56 ; voir également en ce sens l'article 24, paragraphe 2 de la Charte : CJUE, 12 avril 2018, *A.S. c Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,* C-550/16, §58 ; CJUE, 16 juillet 2020, *B.M.M. e. a. c. l'État belge*, C-133/19, C-136/19 et C-137/19, §33-35.

[16] Voir la jurisprudence de la CJUE telle que reprise en note de bas de page 5.

conditions matérielles requises à l'article 7, paragraphe 1, de ladite directive peut présenter, pour eux, une difficulté accrue »[17] ; *« la situation particulière des réfugiés suppose qu'il est souvent impossible ou dangereux pour les réfugiés ou les membres de leur famille de produire des documents officiels ou d'entrer en contact avec les autorités diplomatiques ou consulaires de leur pays d'origine (…) « a tenu compte des informations générales disponibles concernant la situation en Érythrée » (…) « la personnalité et la situation concrète de Mme A. et de E. ainsi que les difficultés particulières auxquelles ceux-ci se sont trouvés confrontés, selon leurs dires, avant et après la fuite de leur pays d'origine" (…)* et *« sa situation de réfugié au Soudan" »*[18].

3) Éviter les litiges sur les « circonstances particulières » qui rendent l'introduction tardive objectivement excusable

Le maintien (et a fortiori le raccourcissement) du délai d'introduction sans ajustement des modalités d'introduction conduit/conduira à de nombreux **litiges concernant les « circonstances particulières »** qui rendent l'introduction tardive objectivement excusable (cf. CJUE, 7 novembre 2018, C-380/17).

⇨ Seule une possibilité d'un mode alternatif d'introduction peut éviter une charge de travail (plus) élevée pour l'OE et le CCE.

À cet égard, on constate que les circonstances à l'origine de l'introduction tardive (voir plus haut) sont souvent difficiles à prouver, ce qui entraîne actuellement une **grande insécurité juridique et potentiellement une inégalité de traitement pour les personnes concernées**. L'expérience pratique montre qu'il n'est pas évident de savoir dans quels cas l'OE accepte les circonstances invoquées.

⇨ Seule une possibilité d'un mode alternatif d'introduction peut garantir les principes d'égalité de traitement et de sécurité juridique, ainsi qu'un traitement égal et prévisible.

Ex : contexte Covid. Il reste encore des contestations au sujet des introductions tardives en 2020-2021, principalement en raison de mesures sanitaires qui ont entraîné des introductions tardives dans la région d'origine, par exemple des frontières fermées ou des services fermés qui empêchent d'obtenir les documents nécessaires.

A titre de comparaison, aux **Pays-Bas**, où la demande peut être introduite par écrite et sur le territoire, et où VluchtelingenWerk Nederland apporte un soutien systématique, **pas une seule demande n'a été introduite tardivement pendant le COVID**[19] alors que le délai d'introduction n'est que de trois mois[20].

4) Assurer la sécurité des demandeurs et l'égalité d'accès à la procédure

Les membres de la famille sont souvent confrontés aux mêmes risques en matière de sécurité que le membre de leur famille qui a été reconnu en Belgique. Si, dans la plupart des cas, les demandeurs doivent se rendre dans un pays tiers à un moment ou à un autre pour y retirer le visa et prendre un vol depuis ce pays tiers (et éventuellement se soumettre à des tests ADN), il est essentiel de limiter le nombre d'itinéraires risqués et de ne pas mettre les demandeurs dans une situation où ils **n'ont d'autre choix que de prendre des risques sérieux pour introduire leur demande dans les délais**.

[17] CJUE, 7 novembre 2018, *K. B. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-380/17, §53.
[18] CJUE, 13 mars 2019, *E. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,* C-635/17, §66, 75-77.
[19] Entretien de Myria avec le service néerlandais d'immigration et de naturalisation (IND), 11 février 2021.
[20] Article 29 (2) et (4) Vreemdelingenwet 2000 (Pays-Bas).

Certains passages frontières vers un pays tiers ou la sortie d'un pays tiers sont également facilités dès lors que les personnes concernées peuvent prouver qu'elles ont obtenu un visa d'un État membre de l'UE.

Exemple : la situation actuelle en Afghanistan : les personnes présentant les besoins de protection les plus élevés et qui vivent actuellement dans la clandestinité, rencontrent les plus grandes difficultés pour introduire une demande dans un pays voisin.

Exemple : l'Affaire ouïghoure (demande à Pékin)[21].

Les modalités actuelles d'introduction d'une demande **défavorise certaines nationalités** (par exemple les Syriens, les Afghans et les Érythréens) **ou certains profils** (femmes seules, personnes sans ressources financières, certaines minorités ethniques) qui rencontrent des difficultés particulières pour se rendre au poste diplomatique.

⇨ Ce n'est qu'en offrant un mode alternatif d'introduction que l'on peut éviter que les membres de la famille soient contraints de prendre des risques sérieux en matière de sécurité pour exercer leur droit au regroupement familial. Un mode alternatif d'introduction répond également au principe d'égalité de traitement.

5) Réduire les coûts élevés des demandes de regroupement familial

Aperçu des coûts d'une demande de regroupement familial à Islamabad pour quatre membres de la famille d'un MENA :

Service fee (Coûts opérationnels du prestataire de services externe VFS à Islamabad)	45,50 x 4 = 182 EUR
Handling fee (coûts opérationnels poste diplomatique)	180 x 4 = 720 EUR
➔ **Totalité coûts liés à l'introduction de la demande à l'étranger par ses propres moyens**	➔ **902 EUR**
Frais administratifs (coûts opérationnels OE) — uniquement pour les demandes de visa humanitaire des adultes. Ex. frère majeur d'un MENA	Ex : 1 frère majeur de MENA : 366 EUR
Obtention de documents (par exemple, preuve d'identité, de lien familial, certificat de bonne vie et mœurs, certificat de célibat), traduction assermentée et légalisation de ces documents.	Très variable, peut s'élever à des milliers euros. Les frais de légalisation (par le ministère des Affaires étrangères d'Afghanistan, puis par l'ambassade de Belgique) en constituent une part importante.
Certificat médical standard	25 (coûts actuellement en vigueur à Peshawar au Pakistan, peuvent fortement varier en fonction du pays) X 4 = 100 EUR

[21] Voir https://www.standaard.be/cnt/dmf20191113_04715030 .

Tests ADN	200 x 4 = 800 EUR
Tickets d'avion	200 à 600 euros, le prix peut varier fortement. En janvier 2022, le moins cher était de 500 euros par personne. 500 x 4 = 2 000 EUR
Transport vers le poste diplomatique, obtention des visas pakistanais, coût du séjour au Pakistan, frais de sortie/amendes de sortie éventuels.	Très variable
TOTAL	**902 + 366 + (3 000 à 5 000) = 4 000 à 6 000 EUR**

- ⇨ Une procédure de regroupement familial implique des coûts très élevés. Une demande sur le territoire peut déjà éviter une partie des coûts (frais de traitement du visa, frais de service et frais de voyage et d'hébergement vers et dans le pays du poste diplomatique).
- ⇨ Myria recommande également d'exempter les membres de la famille des bénéficiaires de protection internationale des frais de visa et de créer un fonds pour aider les familles de réfugiés à faire face aux coûts du regroupement familial. Deux solutions déjà mises en œuvre aux Pays-Bas[22].

6) Éviter les difficultés pour prendre un rendez-vous (à temps) avec le prestataire de services externes du poste diplomatique (VFS Global/TLS Contact)

Le système de prise de rendez-vous du prestataire de services externe n'est pas performant dans plusieurs pays, **et pas adapté au public cible des familles de réfugiés.** Après avoir rempli les formulaires en ligne, il faut généralement prendre rendez-vous via le site internet du prestataire de services externe. Cela **exige beaucoup de compétences numériques** et les personnes concernées trouvent rarement leur chemin dans ce processus par elles-mêmes. Des difficultés techniques particulières surviennent régulièrement (système de rendez-vous bloqué ; nouveau rendez-vous possible uniquement après que la date du rendez-vous précédemment annulé soit passée ; dans certains systèmes de rendez-vous, les personnes qui aident les demandeurs ne peuvent effectuer qu'une seule réservation pour une famille avec leur compte, etc.). Il faut parfois essayer de se connecter plusieurs fois par jour pendant plusieurs semaines pour obtenir un rendez-vous. Il n'y a **pas assez de rendez-vous disponibles** pour certains postes pendant certaines périodes **pour répondre à la demande**. Pendant longtemps, la pénurie de créneaux s'est surtout fait sentir au Pakistan et en Turquie, mais elle ne s'y limitait pas. Au Pakistan, un système a vu le jour en 2020-2021, permettant d'obtenir des rendez-vous contre le paiement d'importantes sommes d'argent à des intermédiaires. En outre, dans certains pays, **un rendez-vous ne peut être pris qu'après le paiement en ligne des frais de service**, ce qui est souvent impossible (par exemple, uniquement par carte de crédit ou carte téléphonique locale). En Iran, un numéro de téléphone iranien et un compte bancaire iranien sont nécessaires pour prendre rendez-vous (impossible en cas de séjour irrégulier). Les plaintes déposées auprès des prestataires de services externes et/ou des ambassades restent souvent sans réponse. Certains prestataires de services externes proposent des « services premium » moyennant paiement (*« Enjoy a faster, more*

[22] UNHCR, *No Family Torn Apart. Challenges refugees face securing family reunification in the Netherlands and recommendations for improvements*, septembre 2019, pp. 81-82. (Exemption des frais de dossier si le dossier est introduit dans un délai de 3 mois et organisation d'un « VWN Refugee Fund » par VluchtelingenWerk Nederland).

convenient and more luxurious application »). Une telle « convenient application » devrait toutefois être standardisée afin de faciliter et de rendre effectif le droit au regroupement familial.

La lourdeur et le manque de performance du système de prise de rendez-vous conduisent à :

- ⇨ L'abandon des demandeurs et des services d'accompagnement
- ⇨ L'apparition de systèmes parallèles locaux permettant d'obtenir un rendez-vous contre paiement (corruption)
- ⇨ La mise en péril des délais d'introduction

Un mode alternatif d'introduction permet d'éviter ces problèmes. Aux Pays-Bas, il n'y a pas de collaboration avec de prestataires de services externes en ce qui concerne le regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale au Pays-Bas).

7) Un mode alternatif d'introduction peut mieux garantir la possibilité effective d'introduire une demande incomplète

Si les États membres appliquent une limite de temps, la Commission européenne estime que « *les États membres devraient permettre de présenter une **demande partielle**, à compléter dès que les documents seront disponibles ou que le processus de recherche aura été conclu. La Commission invite également les États membres à fournir des **informations claires** sur le regroupement familial pour les réfugiés **d'une manière opportune et compréhensible*** »[23].

La possibilité d'introduire une demande incomplète pour les membres de la famille de bénéficiaires de protection internationale est une pratique généralement acceptée en Belgique, dans le sens où l'OE et le ministère des Affaires étrangères ont régulièrement confirmé cette possibilité lors de consultations.

Cependant, la possibilité d'introduire une demande incomplète n'est décrite nulle part dans la réglementation. Ce n'est qu'en juillet 2021 que cela a été communiqué publiquement pour la première fois sur le site internet de l'OE (pas encore disponible en anglais)[24]. Cette possibilité n'est pas évoquée sur le site internet des postes diplomatiques.

- ⇨ Le manque d'informations accessibles au public et d'informations proactives de la part des postes diplomatiques et des prestataires de services externes ne permet pas de garantir la bonne réception des demandes incomplètes.
- ⇨ Même lorsque le délai est sur le point d'expirer, les demandeurs ne sont pas informés de manière proactive de cette possibilité. Au contraire, dans la pratique, il arrive très souvent que

[23] 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, p. 25.

[24] Voir https://dofi.ibz.be/fr/themas/onderdanen-van-derde-landen/gezinshereniging/voorwaarden-en-bewijs-documenten/le-regroupant sous la rubrique « Demande de visa ». *« Or, la date d'introduction de la demande a une importance cruciale (...). Il est donc important que le membre de la famille d'un étranger protégé puisse introduire sa demande en temps utile, que son dossier soit complet ou incomplet.* ». Conditions minimales pour que la demande soit acceptée *: « (1) un formulaire de demande complété, daté et signé ; (2) la preuve du paiement des droits de visa, sauf si le demandeur est dispensé ; (3) un document de voyage personnel dans lequel un visa peut être apposé ou, si le demandeur est empêché de présenter ce document, une autre preuve de son identité (ou plusieurs autres preuves de son identité) à laquelle l'ambassade ou le consulat de Belgique compétent(e) accorde du crédit ; (4) la preuve que le regroupant est un étranger protégé par la Belgique (reconnaissance du statut de réfugié ou octroi d'une protection subsidiaire par le CGRA ou le Conseil du Contentieux des Étrangers. »*

la demande ne soit pas acceptée immédiatement, par exemple en raison de l'absence de légalisation, de certificat médical, de passeport de voyage, etc.[25].

⇨ Dans une telle situation, lorsque le délai d'introduction a effectivement expiré, les demandeurs ne peuvent pas prouver qu'ils se sont bien présentés à temps pour introduire la demande. Cela entraîne également de nombreux litiges et une nouvelle fois une charge de travail accrue pour les autorités belges (OE, représentation diplomatique, CCE).

8) La possibilité d'une introduction écrite ou numérique de la demande auprès du poste diplomatique n'exige pas de modification de loi

Le législateur belge a prévu que la demande de visa des membres de la famille doit être introduite au poste diplomatique ou consulaire compétent[26]. Actuellement, tous les demandeurs doivent se rendre **en personne** au poste diplomatique compétent. Le poste diplomatique accorde une dérogation à ceci que dans des situations extrêmement exceptionnelles. Ni la directive regroupement familial[27] ni la loi belge ne déterminent *comment* la demande doit être introduite: soit qu'elle doive se faire en personne, soit qu'elle puisse aussi s'effectuer par écrit ou par voie numérique.

2.B. Réponses aux objections pratiques à l'introduction sur le territoire

Objections de l'OE concernant l'introduction sur le territoire lors de la session du 4 mars 2020[28] :

- Charge de travail élevée de l'OE et réorganisation profonde pour l'OE, les Affaires étrangères et les communes.
- Le poste diplomatique doit légaliser les actes d'état civil et dispose de l'expertise concernant les documents et la situation sur le terrain.
- Les recherches ADN ne peuvent se faire que sur place.
- Rôle du poste diplomatique dans la lutte contre les abus (contrôle d'identité, contrôle d'âge, lutte contre les mariages de complaisance)

Informations et réponses pertinentes à cet égard :

Au sujet de la charge de travail plus élevée : voir ci-dessus (2.A) : les litiges actuels concernant les « circonstances particulières » à l'origine d'une introduction tardive (force majeure) et les problèmes actuels liés aux systèmes de rendez-vous et à l'acceptation de demandes incomplètes par les prestataires de services externes des postes diplomatiques entraînent actuellement une **charge de travail élevée** dans les postes diplomatiques, aux Affaires étrangères et à l'OE. Un mode alternatif d'introduction permettrait d'éviter cela.

Pratique des pays voisins

L'introduction de la demande est souvent une **sorte de « déclaration d'intention »**, elle ne présuppose donc pas une réorganisation complète et **la mission diplomatique peut encore jouer un rôle important dans le processus après l'introduction proprement dite**.

⇨ Faciliter l'introduction de la demande peut aussi consister en une introduction écrite ou numérique, la Belgique pouvant également choisir de le faire introduire auprès du poste diplomatique (au lieu d'auprès de l'Office des Etrangers).

[25] Myria l'établit sur la base de son expérience dans des dossiers individuels. Voir aussi, par exemple, les situations reprises dans ces récents arrêts du CCE : CCE 263 741 du 16 novembre 2021 (problèmes au niveau de la réception chez TLS Nairobi) et CCE 256 594 du 16 juin 2021 (problèmes au niveau de la réception chez VFS Addis Abeba — document d'identité requis).
[26] Article 12bis §1 de la loi sur les étrangers.
[27] Article 5.1 de la directive sur le regroupement familial.
[28] Epreuve du compte-rendu de la session du 4 mars 2020, Doc. Parl. Chambre 2019-20, n° 55-0574/000 (pas encore publié).

⇨ Plus encore que certains autres pays voisins, la Belgique peut également choisir de **maintenir ce rôle important du poste diplomatique**, dans un stade ultérieur de la procédure (après l'introduction de la demande)

En Allemagne il s'agit clairement d'une « déclaration d'intention »[29], mais l'introduction aux Pays-Bas peut également être considérée comme une sorte de « déclaration d'intention ».

La pratique aux Pays-Bas[30] :

- Choix d'introduire la demande par le regroupant (personne de référence) ou le membre de la famille. Dans presque tous les cas, la demande est présentée par le regroupant aux Pays-Bas.
- On entend ici par « introduction » que les formulaires de demande (avec des questions sur l'identité des membres de la famille et les liens familiaux) ont été remplis, signés et envoyés à l'IND. L'IND préfère qu'une demande soit introduite de manière aussi complète que possible, mais **remplir et envoyer le formulaire est la seule exigence minimale dans les 3 mois**. Même si les membres de la famille sont toujours introuvables, la demande peut déjà être introduite. Après avoir traité la demande, l'IND enverra une *herstel-verzuimbrief,* qui laisse aux membres de la famille quatre semaines pour compléter le dossier. Toutefois, le formulaire de demande énumère également les documents requis, de sorte que, dans la pratique, les personnes concernées essaient de compléter leur dossier pendant la période de traitement.
- Même en cas d'introduction par la personne de référence aux Pays-Bas, les postes diplomatiques vérifient toujours l'identité des membres de la famille et procèdent à des tests ADN ou à des entretiens dans le cadre de mariages de complaisance, de fraudes liées à l'âge ou dans le cas d'enfants non biologiques ou de partenaires dans une relation durable (au Pays-Bas, ces catégories de membres de la famille des bénéficiaires de protection internationale ont également droit au regroupement familial[31], tout comme les enfants adultes, à charge et appartenant à la même cellule familiale). Dans les représentations diplomatiques les plus importantes, une vidéoconférence peut également être organisée afin qu'un employé de l'IND participe directement à l'entretien. Après octroi du regroupement familial, la représentation diplomatique prend les données biométriques et délivre également le visa. Aucune légalisation ou apostille de documents n'est requise aux Pays-Bas dans le cadre de regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale. À l'exception des passeports de voyage et des documents d'identité du demandeur, les documents étrangers originaux requis seront envoyés à l'IND aux Pays-Bas. Un centre d'expertise « *bureau documenten* » vérifie les documents.

Remarque : la Belgique peut choisir de maintenir un rôle principal pour les postes diplomatiques, encore plus que certains autres pays voisins, par exemple pour mener un entretien et contrôler des documents (sans organiser en Belgique un tel centre d'expertise comme aux Pays-Bas). Les documents originaux peuvent alors être envoyés au poste diplomatique au lieu de l'OE, ou déposés à un stade ultérieure de la procédure.

Un seul déplacement au poste diplomatique sera **inévitable** dans de nombreux cas (entretien, prise des données biométriques, test ADN, retrait du visa), mais faciliter l'introduction de la demande permet toutefois :

- d'éviter des trajets répétitifs
- d'éviter un séjour précaire et onéreux dans le pays tiers
- de ne pas pousser les personnes à entreprendre un voyage périlleux **dans un délai strict**.
- l'octroi d'un visa peut faciliter le passage de la frontière vers un pays tiers dans certaines situations.

[29] HCR, Avis concernant la proposition de loi n° 55 0574/001 modifiant la loi du 15 décembre 1980 (…) en ce qui concerne la réglementation relative au regroupement familial, 12 décembre 2019, p. 7.
[30] Entretien de Myria avec le service néerlandais d'immigration et de naturalisation (IND), 11 février 2021.
[31] Le terme employé aux Pays-Bas pour le regroupement familial avec bénéficiaires d'une protection internationale est « nareis »

En outre, dans des contextes exceptionnels **lorsque même un seul déplacement est impossible** (par exemple comme c'est souvent le cas pour des réfugiés bloqués en Libye, ou par exemple pour des raisons médicales sérieuses), il est envisageable de conclure des partenariats avec le HCR, l'OIM, des consuls honoraires de Belgique, ou des postes diplomatiques d'autres États membres qui sont présents dans le pays de résidence du membre de la famille, ou qui organisent régulièrement des missions vers ce pays[32].

3. Garanties supplémentaires nécessaires quant au délai et au mode d'introduction

Prévoir des dispositions claires et transparentes dans les lois ou règlements sur :

- **L'obligation d'information et l'organisation de l'accompagnement** (voir point 6)
- **Les conditions minimales d'introduction et le mode d'introduction** : consécration juridique de la possibilité d'introduire une demande incomplète et de la possibilité d'introduire la demande via la personne de référence sur le territoire ou le membre de la famille (à déterminer : numériquement ou par écrit, auprès de l'OE ou de la mission diplomatique compétente). cf. Pays-Bas : seul le formulaire de demande = exigence minimale, celui-ci est envoyé à l'IND (voir plus haut).
- **Les documents d'identité** qui peuvent être acceptés lors de l'introduction. Conformément à la directive sur le regroupement familial et à la jurisprudence de la CJUE, il convient de préciser que les personnes concernées doivent avoir la possibilité d'exposer les raisons pour lesquelles un passeport national ne peut être obtenu, que dans cette situation l'identité peut également être prouvée par d'autres moyens de preuve et qu'une demande de regroupement familial ne peut être rejetée au seul motif que le membre de la famille n'a pas présenté le document de voyage requis. En effet, la situation du réfugié et des membres de sa famille et les difficultés qu'ils peuvent rencontrer pour obtenir un passeport doivent être prises en compte afin de préserver l'effet utile de la directive[33].
- **Le point de départ du délai d'introduction.** Actuellement, le délai d'un an commence à courir à partir de la décision d'octroi de la protection internationale, même si la personne concernée n'en a pas encore eu connaissance. Le délai ne devrait commencer à courir qu'à partir de la signification de la décision accordant la protection internationale, au plus tôt. Cela devrait être réglementé par la loi.
- **Le délai supplémentaire** endéans lequel des documents supplémentaires doivent être présentés OU endéans lequel il faut expliquer pourquoi certains documents ne peuvent pas être présentés (afin de garantir le système de preuve des liens familiaux en cascade prévu par la loi[34]). Ce délai doit être déterminé en fonction du délai fixé pour introduire la demande.
- **Le point de départ du délai de traitement**, compte tenu du système de preuve des liens familiaux en cascade prévu par la loi[35], en ce sens qu'*en cas de demande incomplète*, le délai

[32] Voir exemples dans la pratique au Pays-Bas: UNHCR, *No Family Torn Apart. Challenges refugees face securing family reunification in the Netherlands and recommendations for improvements*, septembre 2019, pp. 108-110.
[33] CJUE, 13 mars 2019, *E. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,* C-635/17, §53 ; §§63-66, §§76-77, §81 (sur les éléments de preuve attestant des liens familiaux — s'applique mutatis mutandis aux preuves attestant de l'identité). Dans ce sens, voir au sujet du passeport et de la preuve d'identité : Concl. Avocat Général du 16 juillet 2020 dans l'affaire CJUE, *A. c. Migrationsverket*, C-193/19, §119.
[34] Art. 12bis §5-6 de la loi sur les étrangers (en l'absence de documents officiels, d'autres preuves valables doivent être prises en compte, ou on peut procéder à un entretien ou à une analyse supplémentaire comme un test ADN pour vérifier les liens familiaux) ; art. 11 § 1, 2e alinéa : la demande ne peut être refusée au seul motif de l'absence de documents officiels prouvant les liens familiaux. Voir également CJUE, 13 mars 2019, *E. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,* C-635/17.
[35] *Ibid.*

de traitement commence à partir du moment où il a été rendu plausible que certains documents ne peuvent être obtenus.

- Déterminer comment et quand l'OE peut demander au requérant de compléter le dossier et quel est le délai dont dispose le requérant pour le faire afin de compléter le dossier ou d'expliquer pourquoi certains documents ne peuvent être obtenus.
- Déterminer quels processus peuvent suspendre le délai de traitement (par exemple, un test ADN)
- Prévoir un **régime après l'échéance du délai de traitement** : suite aux arrêts Diallo et X de la CJUE, il ne peut plus y avoir d'acceptation automatique de la demande en l'absence de décision après l'expiration du délai de traitement[36]. Toutefois, les conséquences de l'absence de décision doivent être réglementées[37]. Selon Myria, cela devrait pouvoir aller plus loin que le simple fait de prévoir que le demandeur soit informé des raisons de l'absence de décision en temps utile par le biais d'une notification motivée[38].
- Étendre le système de preuve des liens familiaux en cascade prévu par la loi[39], aux documents d'identité et aux autres documents requis tels que l'extrait de casier judiciaire, le certificat de célibat, les attestations d'âge, etc. que les familles de réfugiés peuvent également avoir des difficultés à obtenir.
- L'évaluation des « **circonstances particulières justifiant objectivement l'introduction tardive** » (seuil inférieur à celui de la « force majeure »[40]). Ces circonstances seront bien moins fréquentes en pratique dans le cas d'un mode alternatif d'introduction combiné à un système performant d'accompagnement professionnel pour l'introduction de la demande, mais des circonstances telles que la maladie de la personne de référence ou des membres de la famille, ou la disparition de membres de la famille, sont toujours concevables.
- Prévoir un système garantissant que le droit au regroupement familial peut toujours être exercé lorsque la **validité du visa accordé a expiré** en raison de circonstances indépendantes de la volonté du demandeur[41]. Actuellement, les personnes concernées sont renvoyées à la possibilité d'introduire une nouvelle demande (avec, dans ce cas, introduction en dehors du délai d'un an et application de conditions matérielles).
- Conformément à la jurisprudence de la CJUE, prévoir dans la loi que lorsque les conditions matérielles sont exigées en vertu du « régime ordinaire » (après le délai d'introduction), l'OE doit tenir compte de facteurs tels que **l'intérêt supérieur de l'enfant, la nature et la solidité des liens familiaux** (…) **et la situation particulière des réfugiés** « *dès lors qu'ils ne peuvent pas envisager de mener une vie familiale normale dans leur pays d'origine, qu'ils ont pu être séparés de leur famille durant une longue période avant que le statut de réfugié ne leur soit octroyé et*

[36] CJUE, 20 novembre 2019, *X c. État belge*, C-706/18, §38 (RF avec ressortissant de pays tiers) et CJUE, 27 juin 2018, *Diallo c.* État belge, C-246/17, §56 (RF avec citoyen de l'Union).
[37] Article 5, paragraphe 4, troisième alinéa de la directive 2003/86 relative au regroupement familial et Conseil d'Etat, section législation, avis n° 66 966/4 du 19/2/2020, Chambre parlementaire 2019-2020, n° 55-0574, p. 8.
[38] Voir Rapport annuel Myria, *La migration en chiffres et en droits* 2020, pp. 18-21 : https://www.myria.be/files/2020_Droit_de_vivre_en_famille.pdf
[39] Voir note de bas de page 32.
[40] cf. CCE 12 octobre 2020, n° 242 087.
[41] Par exemple : 1/avant la délivrance de la vignette visa : prolongation de la validité du visa et 2/après la délivrance de la vignette visa : arrangement similaire à celui qui existait en cas d'impossibilité de voyager en raison du COVID-19 : l'OE a autorisé la délivrance d'office par la mission diplomatique à condition que certains aspects soient vérifiés, notamment la situation administrative du regroupant en Belgique et la volonté de poursuivre le projet de regroupement familial. En effet, l'expiration du visa n'affecte pas le droit subjectif au regroupement familial qui découle de la directive sur le regroupement familial (voir également la jurisprudence citée plus haut au point 2.A). En outre, les circonstances indépendantes de la volonté du demandeur qui ont conduit à l'expiration du visa doivent également être prises en compte (mutatis mutandis CJUE, 7 novembre 2018, K, B. c. *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-380/17).

que l'obtention des conditions matérielles requises à l'article 7, paragraphe 1 [les conditions matérielles] *de ladite directive peut présenter, pour eux, une difficulté accrue par rapport à d'autres ressortissants de pays tiers.*» [42].

- Inclure dans la législation une disposition stipulant qu'une fois la demande introduite dans les délais, les personnes concernées doivent continuer à bénéficier des conditions plus favorables, même après un premier refus (point 4).

4. Le maintien des conditions plus favorables si la demande a été introduite une première fois dans les délais

Dans de nombreuses situations, les conditions plus favorables prévues pour les bénéficiaires de protection internationale (exemption de conditions matérielles), ne sont plus appliquées, malgré que la demande ait été introduite une première fois dans le délai d'un an.

Il n'est pas rare qu'une demande soit refusée la première fois pour des raisons autres que l'introduction tardive. Il peut s'agir, par exemple, de la non-reconnaissance d'un document étranger prouvant des liens familiaux. Si aucun recours n'a été introduit, ou si le CCE ne peut pas statuer sur l'affaire (par exemple sur la reconnaissance de l'acte de mariage), ou s'il rejette le recours, le délai pour introduire une nouvelle demande aura, dans la plupart des cas, déjà expiré. C'est également le cas, par exemple, lorsqu'on a obtenu la reconnaissance de l'acte d'état civil étranger par le tribunal de la famille après un premier refus de visa, et qu'on souhaite introduire une nouvelle demande sur cette base. C'est seulement si le CCE annule le refus de visa qu'on peut garantir que l'OE, lors d'une nouvelle décision, doit examiner la situation au moment de l'introduction initiale de la demande pour savoir si la demande a été introduite à temps (et donc si l'exemption des conditions matérielles s'applique).

De même, dans la situation où la validité du visa délivré a expiré, il est actuellement fait référence à la possibilité de présenter une nouvelle demande (application des conditions matérielles après le délai d'un an).

À nouveau, il est intéressant de jeter un œil à la pratique aux Pays-Bas. Le principe y est que, lorsque la demande a été introduite dans les délais, les personnes concernées continuent d'être soumises aux conditions plus favorables des bénéficiaires de protection internationale pour les nouvelles demandes :

Par conséquent, si la demande est refusée parce que l'intéressé n'a pas complété la demande à temps avec des documents supplémentaires, ou si la demande a été refusée parce que les documents étrangers présentés étaient falsifiés ou ne pouvaient pas être évalués, les intéressés peuvent présenter une nouvelle demande avec de nouveaux documents ou une éventuelle décision de reconnaissance par le tribunal, tout en restant exemptés des exigences[43].

5. Coordination de la procédure d'asile et du regroupement familial

Myria préconise l'organisation d'une concertation entre les services concernés (CGRA, bureau de regroupement familial de l'OE, service C.4 des Affaires étrangères) afin de mieux coordonner la procédure d'asile et de regroupement familial.

Certains aspects peuvent déjà avoir leur place dans la procédure de protection internationale, comme l'existence du lien familial, les documents prouvant le lien familial, et certains risques en matière de sécurité pour les membres de la famille lorsqu'ils doivent contacter leurs propres autorités pour obtenir des documents. Cela permet d'éviter que les familles de réfugiés ne soient poussées à prendre

[42] CJUE, 7 novembre 2018, *K. B. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-380/17, §52-54.
[43] Entretien de Myria avec le service néerlandais d'immigration et de naturalisation (IND), 11 février 2021.

des risques lors de l'introduction de la demande et de l'obtention des passeports et des autres documents, et cela permet aussi d'éviter que l'OE et les missions diplomatiques ne doivent organiser une « audition d'asile » avec les membres de la famille pour évaluer ces questions (une responsabilité qui incombe désormais en pratique aux personnes qui accompagnent la demande — voir plus bas). Cette concertation doit également prendre en compte le changement de politique du CGRA en vertu duquel, pour certaines nationalités et dans certaines situations, la reconnaissance suit sans audition d'asile. C'est souvent le cas, par exemple, pour les Érythréens, un groupe pour lequel les exigences documentaires sont souvent difficiles à satisfaire et, par conséquent, les déclarations sur les membres de la famille lors de l'audition d'asile constituent une base importante. En même temps, il faut veiller à ce que les informations qui sont fournies à titre confidentiel au CGRA (par exemple en matière de violence sexuelle) ne soient prises en compte que de manière discrète et ne soient pas, par exemple, mentionnées sans ambages dans la décision sur la demande de regroupement familial.

6. Garanties d'accès à des informations claires et accessibles, à des conseils et à un accompagnement systématique et intensif par un service professionnel

Myria préconise la **formalisation** d'une obligation d'information **dans la réglementation**, ainsi que l'**organisation et la facilitation** d'un **accompagnement** systématique et professionnel pour les **demandes** de regroupement familial.

- CJUE, 7 novembre 2018*, K. B. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-380/17, §63. *« **Dès lors qu'une réglementation nationale impose aux réfugiés de faire valoir leurs droits rapidement après l'octroi du statut de réfugié, à un moment où leur connaissance de la langue et des procédures de l'État membre d'accueil peut être assez faible, les personnes concernées doivent impérativement être pleinement informées** des conséquences de la décision de rejet de leur première demande et des mesures qu'il leur appartient de prendre pour faire valoir efficacement leur droit au regroupement familial ».*
- Considérant 13 de la directive sur le regroupement familial : « Il importe d'établir un système de règles de procédure régissant l'examen de la demande de regroupement familial, ainsi que l'entrée et le séjour des membres de la famille. Ces **procédures devraient être efficaces** et gérables par rapport à la charge normale de travail des administrations des États membres, ainsi que **transparentes et équitables** afin d'**offrir un niveau adéquat de sécurité juridique** aux personnes concernées ». La Commission européenne précise : *« Pour répondre à ces critères, les États membres doivent élaborer des guides pratiques comportant des **informations claires, précises et détaillées** à l'intention des demandeurs, et communiquer les nouveaux développements d'une manière claire et rapide. Ces **guides** pratiques **doivent être largement disponibles**, notamment **en ligne et dans les endroits où les demandes sont introduites, que ce soit dans les consulats ou ailleurs**. La Commission recommande de mettre ces guides à disposition **dans la langue de l'État membre, dans la langue parlée à l'endroit où la demande est introduite et en anglais** ».* [44]

L'obligation d'information doit être organisée dans toutes les instances concernées (par le CGRA au moment de l'octroi de la protection internationale, l'OE, les centres d'accueil, les postes diplomatiques et les prestataires de services externes, les services d'assistance existants) et dans le plus grand nombre de langues pertinentes possible (au moins l'anglais, en plus du français et du néerlandais).

L'obligation d'information doit également couvrir tous les aspects pertinents de la procédure (les documents requis, la possibilité d'introduire une demande partielle avec certaines conditions minimales [voir plus haut], les modes alternatifs d'introduction éventuels, et l'importance d'invoquer des motifs d'excusabilité en cas d'introduction tardive (et comment le faire). Une possibilité serait d'inclure ces différents aspects **dans les formulaires de demande eux-mêmes,** comme c'est le cas aux Pays-Bas[45].

[44] Communication de la Commission au Conseil au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM (2014) 210, Final, 3 avril 2014, p. 26.
[45] Voir exemple de formulaire de demande sur https://ind.nl/Formulieren/7039.pdf.

L'obligation d'information doit être « proactive » pour anticiper les problèmes qui se produisent fréquemment. Ainsi, les prestataires de services externes tels que VFS Global et TLS Contact, qui sont en contact direct avec les membres de la famille, peuvent demander de manière proactive quel est le statut de la personne en Belgique, mentionner les délais d'introduction et la possibilité d'introduire une demande partielle.

L'obligation d'information est liée à la nécessité d'organiser un **accompagnement systématique et intensif par un service professionnel**.

Actuellement, le succès d'une demande de regroupement familial dépend entièrement du fait que le bénéficiaire de la protection internationale trouve un soutien professionnel.

Cela est d'autant plus vrai pour les demandes des membres de la famille de MENA. Les mineurs ont souvent encore plus de difficultés à comprendre et à suivre la procédure (y compris l'application des délais). Le flux d'informations vers les membres de la famille dans le pays d'origine est souvent encore moins fluide.

Un accompagnement systématique et professionnel des demandes conduit également à une **meilleure qualité des décisions**, et permettra également d'éviter beaucoup de recours et les séparations prolongées de familles.

Ce soutien professionnel s'avère nécessaire à toutes les étapes de l'introduction et du traitement de la demande :

- Entretien d'accueil [une heure à une heure et demie] : explication des documents requis et de la procédure ;
- Vérification des documents avant introduction :
- Vérification des déclarations d'asile de la personne de référence, notamment en ce qui concerne les membres de la famille et les besoins potentiels en matière de protection, par exemple lors de la collecte de documents ;
- Remplissage des formulaires de visa et prise de rendez-vous avec le prestataire de services externes [VFS Global ou contact TLS] d'une mission diplomatique en temps utile ;
- Contacts professionnels avec ces prestataires de services externes, les missions diplomatiques et les Affaires étrangères en cas de problèmes de prise de rendez-vous ou de problèmes d'introduction de la demande [incomplète] ;
- Soutien pour rassembler des preuves et expliquer l'impossibilité de prendre un rendez-vous, de présenter un document de voyage ou de se rendre au poste diplomatique dans les délais requis ;
- Assistance pour l'obtention de visas pour un pays tiers où la demande doit être introduite ;
- Soutien dans la recherche de ressources financières pour couvrir les coûts associés à une demande de regroupement familial ;
- Contacts avec la mission diplomatique et l'OE pour compléter le dossier et donner des explications supplémentaires, notamment sur les circonstances à l'origine de l'introduction tardive, sur les risques potentiellement sérieux en matière de sécurité ou sur les raisons pour lesquelles certains documents (y compris les documents de voyage) ne sont pas disponibles ou ne peuvent être obtenus ;
- Après le refus d'une demande, vérifier les motifs, contacter l'avocat et examiner les différentes options (révision, recours, nouvelle demande).

Ces contacts impliquent souvent plusieurs longues conversations préliminaires avec les clients. La vulnérabilité du groupe cible doit être prise en compte.

Dans la pratique, le décalage est grand entre les conditions légales du regroupement familial et ce qui est réellement nécessaire pour le mener à bien.

Dans la pratique, la responsabilité incombe alors presque entièrement à la personne qui aide le demandeur ou à l'avocat de vérifier les déclarations des personnes concernées par rapport aux

informations disponibles, et d'informer la mission diplomatique ou l'OE en conséquence. **Il est rare que la mission diplomatique ou l'OE organise de manière proactive une audition pour clarifier toute ambiguïté, tout doute ou toute contradiction éventuelle, ou pour vérifier les besoins de protection.** Ceci malgré le fait que, selon la CJUE, l'OE a également un important devoir d'investigation, par exemple en ce qui concerne l'évaluation des documents disponibles ou l'impossibilité d'y accéder[46]. Il n'y a pas non plus de transparence quant aux informations sur les pays d'origine sur lesquelles l'OE se base pour vérifier les documents, ou le poste diplomatique pour évaluer l'impossibilité de présenter un document de voyage.

L'accompagnement est aussi gêné lorsque **la communication avec l'OE et certains postes diplomatiques est difficile**. Il existe également une incertitude quant à savoir qui est le meilleur point de contact pour certains aspects (prestataire de services externe, mission diplomatique, Affaires étrangères ou OE). Le manque d'instructions et de flux d'informations entre ces services joue également un rôle.

Il ne s'agit que d'un aperçu du soutien administratif et juridique pendant la demande, et pas encore de l'accompagnement socio psychologique et de l'accompagnement après l'arrivée des membres de la famille.

Myria constate qu'un accompagnement intensif par un service professionnel n'est actuellement pas organisé de manière centralisée, malgré l'impact essentiel qu'il opère sur le succès d'une demande. **Il n'existe pas de système d'orientation systématique, et les capacités des services ou conseillers existants font gravement défaut** (personnel et expertise), de sorte que de nombreux demandeurs ne sont pas soutenus de manière adéquate.

Le réseau actuel de services de soutien est très diversifié et n'est pas centralisé[47]. Il se compose aussi souvent de bénévoles sans expertise ni formation. Les rôles et responsabilités des acteurs ne sont pas toujours clairs, et il existe de grandes différences en termes d'expertise et de portée du soutien (du conseil ponctuel à l'accompagnement à long terme et contacts avec les autorités). La capacité en personnel varie également dans le temps, notamment en raison de la dépendance à l'égard des subventions, qui ne sont pas toujours stables. Il y a souvent de longues listes d'attente pour les services plus professionnels. La capacité des avocats à fournir un accompagnement de cette nature est également trop limitée[48].

[46] CJUE, 13 mars 2019, *E. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-635/17, §§64-65, 76, 79, entre autres : appréciation « *au regard des informations tant générales que particulières pertinentes, objectives, fiables, précises et actualisées concernant la situation dans le pays d'origine, y compris, notamment, l'état de la législation ainsi que la manière dont celle-ci est appliquée, le fonctionnement des services administratifs et, le cas échéant, l'existence de défaillances affectant certaines localités ou certains groupes de personnes dudit pays* (§64)*; vérifications complémentaires nécessaires, telles que la tenue d'un entretien avec le regroupant (§79).*

[47] Exemples : services aux réfugiés des Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW), Caritas International, SESO, SIREAS, Rode Kruis Vlaanderen, Cap Migrants, CINL, APD,…

[48] Il y a peu d'avocats spécialisés dans ce domaine et plusieurs éléments de l'accompagnement sont si intensifs et administratifs que peu d'avocats sont prêts à les prendre en charge en *pro-Deo*. Les honoraires pro-Deo sont trop bas (2 points) pour le travail requis (voir plus haut la liste des soutiens requis), et les avocats ont besoin de la décision de visa pour effectuer cette prestation, ce qu'ils n'obtiennent pas souvent en soutenant la demande.

En même temps, plusieurs services importants en Belgique ont dû, au fil des ans, limiter territorialement leur assistance intensive et de longue durée aux dossiers individuels de regroupement familial, ou la restreindre à un nombre fixe de dossiers par mois et/ou fonctionner avec des listes d'attente[49], ou se contenter de fournir des informations et des conseils[50] parce qu'ils ne pouvaient pas faire face à la demande de soutien intensif en matière de regroupement familial.

Tout cela souligne l'importance de simplifier la procédure. Un mode alternatif d'introduction soulagerait déjà grandement les services de soutien.

Aux Pays-Bas, VluchtelingenWerk joue un rôle essentiel dans l'accompagnement de la demande. VluchtelingenWerk organise un point d'accueil dans tous les centres d'accueil et communes et soutient systématiquement les demandes[51]. Lors de l'entretien avec l'IND, il a été reconnu que le soutien systématique de VluchtelingenWerk Nederland était particulièrement important pour que le délai de trois mois soit tenable[52]. Le gouvernement accorde des subventions importantes à cette organisation[53]. Cela montre la **grande importance de l'information et du soutien actif des organisations disposant de ressources et de capacités suffisantes, même si une introduction dans le pays d'asile est rendue possible.**

7. Spécifiquement pour les délais d'introduction pour le regroupement familial avec les mineurs étrangers non accompagnés (MENA)

Remarque : à l'expiration des délais ou de la condition d'âge applicables au MENA avec un statut de protection internationale, **le droit au regroupement familial s'éteint dans son intégralité** [les conditions matérielles ne s'appliquent jamais].

Selon la pratique actuelle de l'OE, la demande doit être introduite :

- Dans le délai strict de 3 mois après l'octroi de la protection internationale si le MENA est devenu adulte *au cours de* la procédure d'asile, ou ;
- Avant l'âge de la majorité du MENA si celui-ci n'est devenu adulte qu'après l'octroi de la protection internationale (même si cela implique que la demande doit être introduite dans un délai inférieur à 3 mois).

[49] Par ex. Caritas à Bruxelles (du 1er mars 2019 à janvier 2021, limitée territorialement à Bruxelles ; ensuite, avec des listes d'attente : par exemple, le 3 janvier 2022, la liste d'attente a été ouverte et le lendemain 4 janvier, elle était remplie, ce qui a entraîné des refus quotidiens de soutien et des renvois au 1er mai ou à d'autres organisations). Sireas à Bruxelles: depuis 2021 l'accompagnement intensif a été limité territorialement à Bruxelles (des informations générales sont encore fournis à tout le monde).

[50] Par ex. Rode Kruis Vlaanderen (2015 of 2016) et récemment CAW Antwerpen (2022).

[51] Il y a environ 320 sections locales de VluchtelingenWerk Nederland au total. Certaines sont composées de quelques bénévoles, d'autres emploient quelques salariés et de nombreux bénévoles. En 2020, elles ont soutenu près de 2 800 demandes de regroupement familial. Elles fournissent des informations sur la procédure, accompagnent à la demande, aident à collecter et à envoyer les documents nécessaires et maintiennent le contact avec l'IND (Rapport annuel VluchtelingenWerk Nederland 2020, p. 7 : https://www.vluchtelingenwerk.nl/nl/over-ons/publieksjaarverslag-2020); UNHCR, *No Family Torn Apart. Challenges refugees face securing family reunification in the Netherlands and recommendations for improvements*, septembre 2019, pp. 89-92.

[52] Entretien de Myria avec le service néerlandais d'immigration et de naturalisation (IND), 11 février 2021.

[53] Rapport annuel VluchtelingenWerk Nederland 2020 (voir plus haut), p. 23. Ex. en 2020: Subvention de 9 884 000 euros du ministère de la Justice et de la Sécurité ; 1.100.000 euros de la Commission d'aide juridique ; 1.070.000 euros du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi pour former et superviser les bénévoles et le personnel qui aident les réfugiés à s'intégrer. En outre, l'organisation est financée par des donateurs (7,5 millions d'euros en 2020), la *nationale postcode Loterij* (10 millions d'euros) et des fonds (2,7 millions d'euros).

Historique

CJUE, 12 avril 2018, A.S. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, C-550/16):

- Un ressortissant de pays tiers ou un apatride âgé de moins de dix-huit ans au moment de son arrivée et de l'introduction de sa demande d'asile sur le territoire, mais qui a atteint sa majorité en cours de demande d'asile et s'est ensuite vu reconnaître la qualité de réfugié, doit être qualifié de « mineur » au sens de la directive sur le regroupement familial.
- La demande de regroupement familial doit être introduite **dans un « délai raisonnable »**. Afin de déterminer ce délai, le législateur de l'Union a fourni une **indication** dans le cadre similaire de l'article 12, paragraphe 1, troisième alinéa, de cette directive, de sorte qu'il faut considérer que, dans une telle situation, la demande de regroupement familial présentée doit **en principe** être introduite **dans un délai de trois mois** à compter de la date à laquelle la qualité de réfugié du mineur concerné a été reconnue.

En 2018, l'OE a fixé un délai strict de 3 mois endéans lequel la demande doit être introduite (comme on peut le voir sur leur site internet, mais pas dans la règlementation).

Position de Myria

- Myria préconise de porter ce délai à un an, en raison du constat que le délai de 3 mois est irréalisable dans la pratique. L'OE a également confirmé cela.[54] Il y a trop de situations lors desquelles des circonstances indépendantes de leur volonté ont causé une introduction tardive.
- Dans une étude comparative des délais appliqués dans les pays voisins, il parait essentiel de regarder simultanément les modalités **d'introduction** qui existent dans ces pays voisins (par ex. introduction par écrit par la personne de référence dans le pays d'asile). Cela va en effet entièrement de pair avec la faisabilité du délai d'introduction.
- **La pratique actuelle de l'OE n'est pas conforme à la jurisprudence constante du Conseil du Contentieux des Etrangers** qui précise la jurisprudence de la CJUE (voir ci-dessous). Pour agir conformément à cette jurisprudence, il n'est **pas nécessaire de modifier la loi.**

La pratique actuelle de l'OE n'est pas conforme à la jurisprudence du CCE qui stipule que :

- Le délai raisonnable doit être **apprécié** dans chaque dossier ***in concreto*** (CCE 30 août 2019, n° 225 451 ; CCE 23 juin 2020, n° 237 333 ; CCE 21 décembre 2021, n° 265 825).

  Le Conseil du Contentieux des Etrangers s'est également référé au délai d'un an fixé par le législateur belge pour déroger aux conditions matérielles pour conclure qu'il est manifestement déraisonnable d'exiger que la demande soit introduite dans les trois mois (CCE août 2019, n° 225 451 ; CCE 23 juin 2020 n° 237 333).

- Le « délai raisonnable » endéans lequel la demande de regroupement familial doit être introduite **s'applique également** lorsque le MENA est **encore mineur au moment de l'octroi de la protection internationale** et ne devient majeur que par la suite (CCE 30 août 2019, n° 225 451 ; CCE 21 avril 2020, n° 235 415, p. 14 « d'autant plus applicable » ; CCE 18 décembre 2020, nr. 246 534, p. 9).

Le CCE précise également que les **circonstances particulières qui rendent l'introduction tardive objectivement excusable** doivent être prises en compte (CJUE, 7 novembre 2018, K. B. c. *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-380/17). Tant dans les situations impliquant une introduction après le « délai raisonnable » que dans les situations où l'affaire portait plutôt sur une introduction après l'âge de la majorité du MENA (CCE 21 avril 2020, n° 235 415 ; CCE 17 décembre

[54] Réunion OE-Myria-UNHCR, 1er juillet 2021.

2020, n° 246 404 ; CCE 29 octobre 2019, n° 228 228 [UDN] ; CCE 17 septembre 2020, n° 241 134 ; CCE 21 décembre 2021, n° 265 825).

Cette dernière affirmation est acceptée en principe par l'OE. Il règne cependant une grande insécurité juridique concernant l'évaluation de ces circonstances [voir plus haut] : la demande de regroupement familial est alors enregistrée à tort comme une « demande humanitaire » lorsqu'elle est introduite après l'âge de la majorité du MENA (ou au-delà du délai de 3 mois), malgré le fait que ces circonstances aient été invoquées par le demandeur.