Contribution externe : Le droit à la vie privée et familiale dans le cadre du règlement de Dublin[334]

Comment faire correspondre la pratique à la réalité des relations familiales ?

Petra Baeyens, collaboratrice politique Protection, Vluchtelingenwerk Vlaanderen

Introduction

Les personnes en exil qui cherchent une protection internationale en Belgique ou dans un autre pays de l'Union européenne[335] ne sont pas toujours accompagnées des membres de leur famille lorsqu'elles introduisent une demande d'asile. Parfois, elles ont quitté leur pays d'origine ou de transit à des moments différents. Dans d'autres cas, elles se sont perdues durant leurs parcours d'exil. Une famille peut donc être disséminée dans toute l'Union européenne et ainsi nourrir le souhait ou ressentir le besoin de se retrouver. Les demandeurs d'asile cherchent également à rejoindre un État membre bien précis pour que leur demande d'asile y soit traitée parce qu'ils y ont justement de la famille, et donc un réseau. Il peut s'agir d'un conjoint, d'un enfant mineur, d'un frère ou d'une sœur, voire d'un neveu, d'une nièce, d'un oncle ou d'une tante.

Le service juridique de Vluchtelingenwerk Vlaanderen reçoit beaucoup de questions de demandeurs d'asile, de membres de leur famille, de bénévoles et d'avocats[336] au sujet des possibilités dont disposent ces demandeurs d'asile pour requérir au regroupement familial durant l'examen effectué dans le cadre de Dublin. Quel droit à la vie familiale prévoit la procédure de Dublin pour les demandeurs d'asile ? Quels sont les membres de la famille qui entrent en considération ? Comment peut-on regrouper facilement les membres d'une même famille au sein du système Dublin ?

Aucun pays de l'Union européenne n'octroie le droit au regroupement familial aux réfugiés dont la procédure d'asile est encore en cours[337]. Cela touche donc également les demandeurs d'asile qui entrent dans le cadre de la procédure de Dublin. Pour pouvoir prétendre à un regroupement familial avec certains membres de la famille, ils doivent être formellement reconnus comme réfugiés ou bénéficier d'une protection subsidiaire. Pourtant, les autorités belges ont, à l'instar d'autres pays européens, dans certains cas une obligation positive de respecter la vie familiale en réunissant les membres (généralement proches) de la famille, également pour les demandeurs d'asile en procédure Dublin[338]. Le règlement de Dublin a mis en place une série de règles à cet effet.

Par cette contribution, nous voulons informer les décideurs politiques sur le droit de vivre en famille dont disposent les demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure Dublin. À cet effet, nous regardons en priorité la loi et la pratique, mais aussi les considérations humanitaires. Ces dernières devraient jouer un rôle plus important dans l'application du règlement, mais aussi dans les négociations qui ont lieu au niveau européen. Une proposition de refonte du règlement de Dublin III est actuellement sur la table[339].

Le droit à la vie privée et familiale est un droit fondamental, également dans le cadre de Dublin

Le droit à la vie privée et familiale est un droit fondamental repris dans de nombreuses conventions des droits de l'homme. Nous pensons notamment à la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948)[340], au Pacte international relatif aux droits civiques et politiques (ci-

334 Pour une analyse juridique plus complète du droit à la vie privée et familiale, voir également : P.BAEYENS, E. DECLERCK, « Welk recht op een gezins- en familieleven binnen het Dublin-systeem? », *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*, 2017, nr.4.

335 Ou l'Islande, la Norvège, le Liechtenstein ou la Suisse, des pays où le règlement de Dublin-III est également d'application.

336 Nous avons mis en place deux outils pour aider les avocats, dont un portant spécifiquement sur le droit à la vie familiale dans le cadre du règlement de Dublin. Vluchtelingenwerk Vlaanderen, « Het dublin-onderzoek en het recht op familieleven: leidraad voor de advocaat », december 2017, disponible sur : www.vluchtelingenwerk.be/sites/default/files/vwvbrochure_leidraad_advocaat_versie-aangepast_20171214.pdf.

337 J. HATHAWAY, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, p.535.

338 Voir par ex. Cour eur. D. H. 28 novembre 1996, n°21702/93, *Ahmut c. Pays-Bas*, §63.

339 Pour un aperçu de la proposition, voir : ECRE, CEAS reform: state of play of negotiations on the dublin iv regulation, 30 novembre 2017, www.asylumineurope.org/news/30-11-2017/ceas-reform-state-play-negotiations-dublin-iv-regulation.

340 Personne ne doit subir d'ingérence arbitraire dans sa famille. De plus, la Déclaration stipule que la famille représente un élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'État. Si la déclaration ne peut pas constituer un instrument juridique contraignant, elle fait toutefois autorité et de nombreux droits, dont celui à la vie familiale, ont été repris dans des instruments juridiques contraignants.

après : PIDCP)[341] et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après : PIDESC). Ces conventions des droits de l'homme reconnaissent que la famille constitue le noyau naturel et fondamental de la société et qu'elle bénéficie du droit d'être protégée par l'État et la société[342]. Au niveau régional, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après la CEDH) reconnaît le droit au respect de la vie privée et familiale. Un droit similaire a été repris dans l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En outre, l'article 22 de la Constitution belge consacre le droit de chacun au respect de sa vie privée et familiale.

Les dispositions de ces conventions des droits de l'homme, y compris le droit à la vie familiale, s'appliquent également aux étrangers. Les interprétations des comités respectifs à ces conventions le confirment également[343]. Les étrangers peuvent invoquer l'article 8 de la CEDH. La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : Cour eur. D. H.) précise que dans certains cas, les états liés par la convention ont une obligation positive de respecter le droit à la vie familiale des étrangers[344].

Néanmoins, le droit à la vie familiale n'implique pas un droit de séjour, ni dans le PIDCP, ni dans la CEDH. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies stipule pourtant bien que dans certains cas, l'étranger peut bénéficier de la protection du Pacte, même s'il s'agit d'accès ou de séjour, par exemple lorsque des considérations sur le droit à la vie familiale entrent en compte[345]. Le droit de fonder une famille sous-entend la possibilité de vivre ensemble. L'État doit prendre les mesures nécessaires pour permettre l'unité ou le regroupement familial(e), surtout dans les cas où des membres de la famille proche ou éloignée sont séparés pour des raisons politiques ou économiques[346]. Sur le plan régional, il n'y a pas non plus de droit de séjour en tant que tel dans l'application de la CEDH. Néanmoins, en vertu de la jurisprudence de la Cour eur. D. H., l'État doit, lorsqu'il décide d'attribuer ou non un droit de séjour, mettre en balance d'une part l'intérêt de l'État de contrôler l'entrée et le séjour des non-ressortissants et d'autre part l'intérêt de l'individu de vivre avec sa famille proche[347]. Toujours selon la Cour eur. D. H., l'État doit également s'assurer que les procédures visant à regrouper la famille proche d'un réfugié soient traitées avec l'urgence, la souplesse et l'efficacité nécessaires, en tenant compte des circonstances qui ont conduit à la reconnaissance du statut de réfugié et à la désorganisation et au trouble de sa vie familiale[348].

Les autorités belges ont, à l'instar d'autres pays européens, dans certains cas une obligation positive de respecter la vie familiale en réunissant les membres (généralement proches) de la famille, également pour les demandeurs d'asile en procédure Dublin.

Le règlement de Dublin III reconnaît ce droit à la vie privée et familiale et a mis en place une série de critères à cet effet. L'article 7 du règlement de Dublin III stipule qu'il faut appliquer les critères pour déterminer l'État membre responsable dans l'ordre d'apparition. La présence de la famille proche en est le premier critère. Le règlement de Dublin III reconnaît ainsi l'intérêt de l'unité familiale. Cette dernière, proche ou éloignée, revient également plusieurs fois dans le préambule du règlement[349].

La réglementation diffère selon qu'il s'agisse d'un demandeur d'asile mineur non accompagné[350] ou d'un demandeur d'asile adulte[351], les garanties étant beaucoup plus importantes pour le premier. Cette protection plus importante est inhérente aux considérations de l'intérêt supérieur de l'enfant.

341 Ainsi, le Pacte international relatif aux droits civiques et politiques (1966, ci-après le PIDCP) aborde la vie familiale à deux reprises. Il stipule d'abord que personne ne doit subir d'ingérence arbitraire et illégale dans sa vie privée, sa vie familiale … tout le monde doit être protégé par la loi contre de telles ingérences (article 17 du PIDCP). En outre, le PIDCP reconnaît que la famille constitue le noyau naturel et fondamental de la société et qu'elle bénéficie du droit d'être protégée par l'État et la société (article 23 du PIDCP).

342 Par exemple : Article 10 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 19 décembre 1966 (ci-après PIDESC) et article 23 du PIDCP et article 23 du PIDESC.

343 Comité des droits de l'homme des NU (CDH), *CCPR Observation générale No. 15 : Situation des étrangers au regard du Pacte*, 11 avril 1986, disponible sur : ccprcentre.org/page/view/general_comments/27673.

344 Voir par ex. Cour eur. D. H. 28 novembre 1996, n°21702/93, *Ahmut c. Pays-Bas*, §61-63.

345 Comité des droits de l'homme des NU (CDH), *CCPR Observation générale No. 15 : Situation des étrangers au regard du Pacte*, 11 avril 1986, disponible sur : www.ccprcentre.org/page/view/general_comments/27673 (consulté le 6 juin 2017), point 5.

346 Comité des droits de l'homme des NU (CDH), *CCPR Observation générale No. 19 : Article 23 (La famille) Protection de la famille, le droit au mariage et l'égalité de l'épouse*, 27 juillet 1990, disponible sur : www.ccprcentre.org/page/view/general_comments/27790 [consulté le 31 juillet 2017], point 5.

347 Voir notamment Cour eur. D. H., 19 janvier 2012, Nos. 39472/07 et 39474/07, *Popov c. France*, §39 ; Cour eur. D. H., 28 juin 2011, n°55597/09, *Nunez c. Norvège*, §§68-69.

348 Cour eur. D. H. 10 juillet 2014, n°2260/10, *Tanda-Muzinga c. France*, §§73-75 ; Cour eur. D. H. 10 juillet 2014, n°52701/09, *Mugenzi c. France*, §§52-54.

349 En particulier les considérants 15-18 et 35.

350 Art. 8 du règlement de Dublin III.

351 Article 9-11 du règlement de Dublin III.

Le demandeur d'asile mineur non accompagné : l'intérêt supérieur doit primer

Le règlement de Dublin III prévoit des prescriptions spécifiques pour déterminer l'État membre responsable du traitement des demandes de protection internationale des mineurs étrangers non accompagnés (MENA) qui ont des membres de la famille proche, des frères ou des sœurs, sur le territoire de l'UE. C'est l'intérêt supérieur qui prime dans l'application de toutes ces dispositions. Ce principe de l'intérêt supérieur de l'enfant a également été repris dans le préambule du règlement de Dublin III et dans l'article 6 qui détermine les garanties et principes généraux vis-à-vis de mineurs d'âge, mais aussi dans les articles relatifs aux MENA.

Pour un MENA, l'État membre d'accueil doit d'abord vérifier si un « membre de sa famille proche »[352], un frère, une sœur ou, à défaut, un « membre de la famille éloignée »[353] séjourne légalement dans un État membre et est en mesure de s'occuper du mineur d'âge[354]. Le règlement de Dublin III reprend et définit la notion de membre de la famille comme une tante ou un oncle adulte ou un grand-parent du demandeur qui se trouve sur le territoire d'un État membre, indépendamment du fait que le demandeur soit, en vertu du droit national, un enfant légitime, naturel ou adopté[355]. Cela permet d'accroître les possibilités de regroupement familial pour les MENA. Si tel est le cas, c'est cet État qui sera responsable de la demande de protection, à condition que cette solution soit bien dans l'intérêt de l'enfant[356].

Si les membres de la famille proche, frères ou sœurs se trouvent dans différents États membres, c'est l'intérêt du MENA qui primera pour déterminer l'État membre qui en sera responsable[357]. La situation est évaluée au cas par cas. Cela pose question quant à la preuve du lien de parenté, mais aussi des moyens dont dispose le membre de la famille proche ou éloignée qui se trouve dans l'autre État membre pour prendre en charge le mineur. Les États membres doivent prendre ces éléments en considération lors de leur prise de décision et en débattre ensemble[358]. Le Règlement de Dublin ne prévoit toutefois pas de directives complémentaires pour expliquer comment les États membres doivent évaluer ces éléments. Nous devons donc nous tourner vers la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant et les observations complémentaires qui expliquent la convention plus en détail. Selon l'observation générale n° 14[359], l'intérêt de l'enfant doit être évalué en tenant compte de l'opinion de l'enfant, de son identité, de la conservation de l'environnement familial et de l'entretien de relations avec d'autres, de la protection, de la sécurité et de la vulnérabilité de l'enfant, ainsi que du droit de l'enfant à la santé et à l'enseignement[360].

Lorsqu'aucun membre de la famille ne séjourne légalement dans un État membre, le règlement Dublin III prévoit que la responsabilité revienne à l'État où le mineur d'âge a introduit sa demande d'asile[361]. Néanmoins, la CJUE[362] précise dans l'arrêt MA que l'État membre où se trouve le MENA est responsable de la demande d'asile du MENA lorsque ce dernier a introduit plusieurs demandes dans plusieurs États membres et qu'aucun membre de sa famille proche ne séjourne légalement dans l'un de ces États membres. Auparavant, c'était l'État membre où la première demande d'asile avait été introduite qui était considéré comme responsable. L'arrêt MA constitue donc une dérogation générale aux règles d'attribution du système de Dublin pour les MENA qui n'ont aucun membre de la famille proche ou éloignée présent sur le territoire de l'Union. Du fait de leur vulnérabilité, il est important de ne pas tirer inutilement en longueur la procédure pour les MENA, les MENA n'étant en principe pas transférés vers un autre État membre. La Cour a également souligné dans cet arrêt qu'il fallait que l'intérêt de l'enfant soit une considération primordiale dans toutes les procédures qui le concernent. À cet effet, elle a invoqué l'article 24 (2) de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne[363]. Ce faisant, la CJUE nous donne

352 Art. 2 (g) Règlement de Dublin III. Par membre de la cellule familiale, le Règlement de Dublin III entend des enfants mineurs, le conjoint du demandeur d'asile ou son partenaire non marié avec qui il entretient une relation durable. Néanmoins, les enfants majeurs ne sont pas compris dans la notion de membre de la famille proche. Enfin, sont également considérés comme membres de la famille proche le père, la mère ou tout adulte qui, en vertu de la loi ou de la pratique de l'État membre, est responsable du mineur d'âge non marié. Une fille ou un fils de 18 ans ne pourra donc pas invoquer ce critère, mais pourra demander à un État membre d'appliquer les clauses discrétionnaires pour qu'elle ou il puisse encore rester auprès de sa famille. Les États ne sont néanmoins pas tenus de le leur octroyer. Ces jeunes sont ainsi susceptibles de se retrouver dans une situation précaire.
353 Art. 2 (h) Règlement de Dublin III.
354 Art. 8 Règlement de Dublin III.
355 Art. 2 (h) Règlement de Dublin III.
356 Art. 8 (1) et (2) Règlement de Dublin III.
357 Art. 8 (4) Règlement de Dublin III.
358 Règlement d'application (UE) n°118/2014 de la Commission du 30 janvier 2014 modifiant le règlement (CE) n°1560/2003 portant modalités d'application du règlement (CE) n°343/2003 du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.
359 UN Committee on the rights of the Child, Observation générale n°14 (2013) : The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29 mai 2013.
360 K. POLLET, « Grondrechtenbescherming in de Dublin III-verordening: de doodsteek voor het Dublinsysteem? », in *Migratie-en migrantenrecht 17*, die Keure, 2017, p.123 et suiv.
361 Art. 8 règlement de Dublin III.
362 CJUE 6 juin 2013, C-648/11, *MA, BT, DA c. Secretary of State for the Home Department*.
363 CJUE 6 juin 2013, C-648/11, *MA, BT, DA c. Secretary of State for the Home Department*, §49.

matière à réflexion : l'intérêt de l'enfant devrait être le premier et seul critère à prendre compte pour déterminer l'État membre responsable.

L'OE avait déjà adapté sa pratique à cette jurisprudence en 2013[364] et a confirmé qu'il l'appliquait toujours en 2017[365]. Cela signifie que la Belgique ne renvoie plus les mineurs d'âge qui se trouvent dans cette situation dans l'État où ils ont introduit leur première demande d'asile. Des négociations sont en cours au niveau européen pour remanier le règlement de Dublin III. Dans la proposition, la Commission ne suit pas le raisonnement de l'arrêt. Elle stipule notamment que, en l'absence de relations familiales ou relations de proches, c'est l'État membre où le MENA a introduit sa première demande d'asile qui est responsable[366].

Un droit restreint au regroupement familial pour les demandeurs d'asile majeurs

Pour les demandeurs d'asile majeurs, le premier critère visant à déterminer l'État membre responsable est la présence de membres de la famille proche[367]. Toutefois, la notion de membre de la famille proche est très restrictive[368]. Il s'agit principalement du conjoint ou du partenaire assimilé, d'enfants mineurs et des parents des mineurs non mariés. Cela crée dans la pratique pas mal d'embûches pour les gens désireux de rejoindre leur famille proche ou éloignée. Ainsi, les enfants majeurs ne sont pas considérés comme des membres de la famille proche. Une fille ou un fils de 18 ans ou plus ne pourra donc pas invoquer ce critère, mais pourra demander à un État membre d'appliquer les clauses discrétionnaires pour qu'elle ou il puisse encore rester auprès de sa famille. L'application des clauses discrétionnaires reste toutefois une faveur. Les États ne sont pas tenus de les appliquer, ce qui peut plonger ces jeunes dans une situation précaire. Les frères et sœurs de demandeurs d'asile majeurs n'entrent pas davantage en considération.

La proposition de refonte du règlement de Dublin III émanant de la Commission[369] vise notamment à élargir la définition de « membres de la famille proche » en y reprenant les frères et sœurs du demandeur d'asile. Il s'agirait là d'une bonne évolution dans le respect de la vie familiale. Néanmoins, les liens familiaux entre des enfants majeurs et leurs parents n'y sont pas repris. Ils restent donc soumis à l'appréciation discrétionnaire de l'État membre et ne peuvent dès lors invoquer que les clauses discrétionnaires et/ou la clause de dépendance.

Pour pouvoir rejoindre des membres de la famille proche en Belgique (ou un autre État membre), ces derniers doivent en outre être reconnus comme réfugiés, bénéficier d'une protection subsidiaire[370], ou également être demandeurs d'asile[371] en Belgique. Cela signifie que le règlement de Dublin III ne prévoit pas de disposition spécifique pour les autres membres de la famille proche. Prenons par exemple un membre de la famille proche qui est déjà citoyen belge ou européen, ou qui se trouve déjà en Belgique pour y étudier ou travailler. L'OE s'attend, dans ces cas de figure, à ce que ce soit la procédure classique de regroupement familial qui soit invoquée. Mais, nous devons souligner ici que le regroupement familial est généralement limité à un nombre limité de membres de la famille proche. En outre, une telle demande doit être effectuée auprès de la représentation diplomatique compétente[372], à savoir la représentation diplomatique établie dans le pays d'origine, un pays voisin de celui-ci ou dans le pays d'accueil où ils disposent d'un droit de séjour. Il reste toutefois à savoir si une personne qui a demandé l'asile dans un autre État membre de l'Union européenne sera considérée comme quelqu'un qui dispose d'un droit de séjour légal. Chose qui ne semble pas toujours évidente dans la pratique[373]. Il n'est donc pas toujours évident de rejoindre des membres de sa famille par le biais du regroupement familial. Il ne reste donc pour ces personnes que la possibilité de demander à la Belgique de se déclarer compétente sur base des clauses discrétionnaires.

364 CBAR, compte-rendu de la réunion de contact du 11 juin 2013, point 15 ; CBAR, compte-rendu de la réunion de contact du 10 septembre 2013, point 31. Cette réunion rassemble chaque mois les instances en charge de l'asile et les acteurs de terrain. Tous les acteurs peuvent y poser des questions aux instances en charge de l'asile. La publication du compte-rendu de la réunion de contact est soumise à l'approbation des instances en charge de l'asile. Ces comptes-rendus constituent une source importante d'informations et laissent transparaître la politique officielle des instances belges. Les comptes-rendus des réunions de contact sont disponibles sur le site internet de Myria : www.myria.be/fr/reunions-de-contact-protection-internationale. Les comptes-rendus de 2006-2015 sont disponibles sur le site internet du CBAR. (Les archives avec les comptes-rendus de 2006 à 2015 sont momentanément inaccessibles)

365 Myria, compte-rendu de la réunion de contact du 15 février 2017, point 14, disponible sur : www.myria.be.

366 K. POLLET, « Grondrechtenbescherming in de Dublin III-verordening: de doodsteek voor het Dublinsysteem? », in *Migratie- en migrantenrecht 17*, die Keure, 2017, p.149.

367 Article 9-11 Règlement de Dublin III.

368 Art. 2 (g) Règlement de Dublin III.

369 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte). COM (2016) 270, 4 mai 2016. La proposition est actuellement débattue au niveau du Conseil de l'Union européenne.

370 Article 9 Règlement de Dublin III.

371 Article 10 Règlement de Dublin III.

372 Le regroupement familial avec des Belges et des ressortissants européens est également possible avec un séjour irrégulier en Belgique.

373 Myria, compte-rendu de la réunion de contact du 19 avril 2017, point 21, disponible sur : www.myria.be.

La clause de dépendance n'offre elle aussi que des possibilités restreintes

Pour les demandeurs d'asile majeurs, la possibilité de séjourner chez des membres de la famille éloignée[374], comme un oncle, une tante, ou même un frère ou une sœur est beaucoup plus complexe, voire inexistante. Si la dépendance des demandeurs d'asile vis-à-vis des membres de la famille ou des membres de la famille vis-à-vis des demandeurs d'asile est avérée de par une situation de vulnérabilité, la notion de dépendance (article 16 du règlement de Dublin III) peut être invoquée.

Le règlement de Dublin III indique quand quelqu'un est vulnérable. C'est le cas lorsque le demandeur d'asile est une femme enceinte, un nouveau-né, est atteint d'une maladie grave ou d'un handicap, ou est âgé. Dans ces cas-là, le demandeur d'asile est dépendant de l'aide de membres de sa famille. Et même dans ce cas, seul un nombre restreint de membres de la famille peuvent invoquer cet article : l'enfant du demandeur d'asile, son frère ou sa sœur, ou encore un parent résidant dans l'un des États membres. C'est également valable dans l'autre sens : l'enfant, le frère, la sœur ou le parent du demandeur d'asile qui dépend de l'assistance du demandeur d'asile. Ces membres de la famille doivent également séjourner légalement dans l'un des États membres. Mais qu'en est-il des grands-parents d'un demandeur d'asile adulte ou d'un vieil oncle ou d'une vieille tante qui n'a plus de parent proche ? Ils ne pourront demander à la Belgique de traiter leur demande d'asile que sur base de clauses discrétionnaires.

La présence de membres de la famille et la condition de vulnérabilité ne suffisent pas en soi pour faire appliquer la clause de dépendance. Les demandeurs doivent fournir des éléments complémentaires attestant du lien de dépendance.

Quant à savoir ce qu'est un lien de dépendance, c'est une question de fait qui est à l'appréciation de l'OE. Il ressort d'une analyse de la jurisprudence[375] que l'OE et le CCE adoptent une interprétation très stricte de la notion de dépendance. Ainsi, de simples versements d'argent à quelqu'un qui travaille encore dans son pays d'origine ne suffisent pas. L'intention de prendre à charge un membre de la famille durant la procédure d'asile ne prouve pas non plus qu'un lien de dépendance existe déjà au moment de la décision[376]. Une aide financière ponctuelle d'un montant limité, *en l'espèce* 200 euros, d'un Somalien à son frère qui séjournait encore en Somalie, n'a pas été prise en considération, ne constituant pas de preuve suffisance de l'existence d'un lien de dépendance permanent et structurel[377].

Il ressort de la pratique que les éléments de preuve suivants peuvent notamment appuyer le lien de dépendance : preuves de versements, preuve de lien de parenté, déclarations cohérentes (issues du rapport d'audition)[378], attestations médicales et thérapeutiques[379]. Le CCE accepte également le rapport d'audition du CGRA comme début de preuve pour étayer la maladie du membre de la famille dépendant, déjà reconnu en Belgique comme membre de la famille[380]. En outre, l'article 16 du règlement de Dublin III exige une déclaration écrite des membres de la famille marquant leur approbation[381].

L'application de cette clause est également soumise à une autre condition majeure : les liens familiaux devaient déjà exister dans le pays d'origine. Il ressort de la jurisprudence du CCE qu'il doit s'agir de liens effectifs et durables entre les membres de la famille. Plus la séparation des membres de la famille a duré longtemps, plus ils devront fournir d'éléments de preuve de la dépendance. La jurisprudence du CCE indique que l'OE et le CCE accordent beaucoup d'importance aux contacts que le demandeur a eus avec ce membre de la famille proche ou éloignée depuis son arrivée en Belgique et à la manière dont ces contacts ont eu lieu. Ainsi, un contact téléphonique n'est pas suffisant pour pouvoir parler d'un lien étroit.

Cette interprétation stricte est appuyée notamment par la jurisprudence de la Cour eur. D. H. Dans un arrêt[382] du 30 juin 2015 concernant un dossier où un demandeur d'asile invoquait la clause de dépendance dans le cadre du règlement de Dublin II, la Cour eur. D. H. a donné

374 L'article 2(h) du règlement de Dublin III définit un membre de la famille éloignée comme l'oncle ou la tante d'âge adulte ou le grand-parent du demandeur d'asile qui se trouve sur le territoire d'un État membre. Toutefois, cette définition est surtout mportante vis-à-vis des mineurs étrangers non accompagnés. En effet, cette notion n'est reprise que dans les articles portant sur les mineurs d'âge.

375 Pour une analyse juridique plus complète du droit à la vie privée et familiale, voir également : P.BAEYENS en E. DECLERCK, « Welk recht op een gezins- en familieleven binnen het Dublin-systeem? », Tijdschrift Vreemdelingenrecht, 2017, nr. 4.

376 CCE 23 mai 2016, n°167.994.

377 CCE 20 mai 2016, n°161.217.

378 CCE 14 décembre 2015, n°158.421.

379 Si ce sont des problèmes de santé qui sont renseignés, des certificats médicaux importent davantage (CCE 25 août 2016 n°173.575 ; CCE 23 juin 2016, n°170.466 ; CCE 19avril 2017, n°185.556).

380 CCE 14 décembre 2015, n°158.421. Le CCE a stipulé dans cet arrêt qu'on peut se baser sur le rapport d'audition du CGRA pour prouver la relation familiale (on peut clairement y lire une référence au nom du demandeur et à celui de son frère) ainsi que l'état de santé (il en ressort également que ce frère a fait l'objet d'un interrogatoire poussé sur sa maladie par le CGRA, tant au sujet de sa cause que des tentatives de traitement dans différents pays). Preuve que le CGRA croyait suffisamment à ces déclarations, la reconnaissance a été approuvée.

381 CCE 25 août 2016, n°173.575 ; CCE 11 mai 2016, n°167.429 ; CCE 7 avril 2017, n°185.192.

382 Cour eur. D. H. 30 juin 2015, n°39350/13, *A.S. c. Suisse*.

une interprétation très rigide du droit à la vie privée et familiale. Dans ce dossier, *A.S.*, un jeune Kurde de nationalité syrienne, avait introduit une demande d'asile en Suisse, où deux de ses sœurs séjournaient. Sur base d'un hit Eurodac, les autorités suisses ont toutefois décidé de le renvoyer en Italie. En effet, les sœurs ne sont pas des membres de la « famille proche » dans le sens du règlement de Dublin, il ne pouvait donc pas invoquer les clauses correspondantes. Pourtant, un certificat médical prouvait que le demandeur souffrait d'une forme sévère d'état de stress post-traumatique (ESPT) et qu'il avait absolument besoin de l'assistance de ses sœurs pour retrouver sa stabilité émotionnelle. En cas d'arrêt du traitement médical, AS risquait d'abuser d'alcool ou de drogues, voire de se suicider.

Devant la Cour eur. D. H., il a plaidé qu'un retour en Italie constituerait une violation de l'article 3 (interdiction de torture et de traitements inhumains et dégradants), ainsi qu'une violation de l'article 8 (droit à une vie privée et familiale). La Cour eur. D. H. n'a pas vérifié la manière dont les autorités suisses ont appliqué le règlement de Dublin, mais elle a répété les principes de l'article 8 de la CEDH envers les migrants sans titre de séjour[383]. Ces principes s'appliquent aussi aux demandeurs d'asile. La Cour a répété sa jurisprudence en stipulant qu'il n'était en principe pas question de vie familiale entre parents et enfants adultes et frères et sœurs sauf éléments particuliers attestant d'un lien de dépendance[384].

En outre, l'éloignement du membre de la famille ne viole le droit à la vie familiale que dans des circonstances exceptionnelles si la personne concernée savait que sa situation de séjour était irrégulière ou précaire au moment de fonder sa cellule familiale. Dans cette affaire, la Cour eur. D. H. a estimé que le demandeur d'asile ne pouvait séjourner qu'un temps limité en Suisse, à savoir durant sa procédure Dublin. Cette courte durée a impliqué, selon la Cour eur. D. H., qu'il ne pouvait pas être question de relations familiales fortes avec ses sœurs, même s'il avait pu prouver les liens et les éléments de dépendance à l'égard de ses sœurs. La Cour eur. D. H. a rejeté le rôle positif que ses sœurs pouvaient jouer dans sa thérapie parce que ce point avait déjà été examiné et rejeté dans le cadre de l'article 3 de la CEDH[385] et que, selon la Cour eur. D. H., cela n'a pas soulevé d'autre question sur le plan de l'article 8 de la CEDH[386].

La clause de dépendance n'offre de possibilités qu'à un nombre restreint de membres de la famille et dans des situations de dépendance. Nous constatons dès lors que l'interprétation donnée ici à la notion de dépendance est également stricte. Pourtant, il ne faut pas sous-estimer l'importance des membres de la famille. En effet, la famille est le premier agent protecteur. Le fait d'avoir des membres de sa famille à proximité permet aux demandeurs d'asile de recourir à eux pour un soutien matériel et psychologique. Le traumatisme encouru par les réfugiés, non seulement à cause de la persécution, mais aussi durant l'exil qui s'en suit, accroît le besoin de protection de la famille.

Pour pouvoir y répondre, Vluchtelingenwerk demande d'assouplir la clause de dépendance pour qu'elle corresponde davantage aux besoins réels des demandeurs d'asile et des membres de leur famille.

Les clauses discrétionnaires : une opportunité supplémentaire de garantir la vie privée et familiale

L'OE peut à tout moment décider souverainement de traiter une demande, même lorsque la Belgique n'en est pas responsable en vertu des critères énoncés dans le règlement. C'est ce qu'indique l'article 17 (1) du règlement de Dublin III, mieux connu sous l'appellation de clause de souveraineté. Le 2e paragraphe de l'article 17 reprend à l'inverse la possibilité, pour l'État membre qui mène l'enquête Dublin ou l'État membre responsable, de demander à un autre État membre de reprendre la personne afin de regrouper la famille pour raisons humanitaires, en particulier sur base de liens familiaux ou de la culture.

Cette clause dite de souveraineté permet donc à la Belgique de garantir une vie familiale aux membres et situations d'une famille, proche ou éloignée, qui ne répondent pas aux critères stricts du règlement de Dublin III. Elle permet aux autorités, tant que le règlement de Dublin III n'est pas adapté, de répondre à la réalité des liens familiaux. Ces liens sont plus importants encore lorsque les personnes sont en exil. Le rôle des autres membres de la famille, généralement à peine protégés par le droit à la vie familiale, est également crucial lorsque la guerre bouleverse la vie des gens et les contraint à tout laisser derrière eux pour pouvoir espérer recommencer une nouvelle vie ailleurs[387].

383 Voir par ex. Cour eur. D. H. 3 octobre 2014, n°12738/10, *Jeunesse c. Pays-Bas*, §103-104.
384 Cour eur. D. H. 30 juin 2015, n°39350/13, *A.S. c. Suisse*, §49.
385 La Cour a souligné que l'état du demandeur n'était pas critique au moment du prononcé et que rien n'indiquait que le traitement nécessaire n'était pas disponible en Italie (Cour eur. D.H., 3 octobre 2014, n°12738/10, *Jeunesse c. Pays-Bas)*.
386 Cour eur. D. H. 30 juin 2015, n°39350/13, *A.S. c. Suisse*, §51.
387 J. HATHAWAY, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, p.533-534.

Vluchtelingenwerk demande à l'OE d'appliquer largement les clauses discrétionnaires aux situations familiales qui n'entrent pas dans les critères du règlement de Dublin III. Vluchtelingenwerk Vlaanderen demande en outre de ne pas requérir de transfert à des États membres qui n'offrent pas une procédure d'asile conforme aux normes à la lumière du profil d'un demandeur d'asile spécifique et de se déclarer responsable sur base de la clause de souveraineté de l'article 17 du règlement de Dublin III.

Davantage de proactivité dans le rôle de l'OE pour garantir la vie privée et familiale

Les garanties de vie familiale instaurées par règlement de Dublin III pour les demandeurs d'asile adultes sont restreintes. Elles sont en revanche plus larges pour les MENA. Dans la pratique, il apparaît qu'il faut souvent beaucoup de temps avant que les demandeurs d'asile ou MENA rejoignent effectivement un membre de leur famille. C'est surtout vrai pour les MENA qui se trouvent encore en Grèce. Dans certains cas, un long moment s'écoule entre l'accord de la Belgique et le transfert effectif de la Grèce. Il n'est pas rare qu'il s'agisse de délais de six mois. Sans parler des retards causés par des aspects financiers. En effet, c'est l'État membre d'où est transféré le demandeur d'asile qui doit payer le voyage. Pas toujours facile pour un pays comme la Grèce, ce qui retarde d'autant le regroupement familial. L'OE précise qu'il donne bien priorité aux regroupements familiaux qui entrent dans le cadre de Dublin et qu'il y respecte les délais de réponse fixés[388].

Lorsque des demandeurs d'asile se trouvent dans un autre État membre et émettent le souhait de rejoindre des membres de leur famille proche ou éloignée (pour les MENA) en Belgique, le règlement de Dublin III prévoit que les instances d'asile requérantes envoient une demande de reprise à la Belgique, à laquelle la Belgique doit réagir. Mais les autorités peuvent également choisir d'y déroger. Ainsi, dans l'arrêt K. v. Bundesasylambt[389], la Cour de justice a statué que, dans certaines circonstances, l'obligation inhérente à une requête « se heurterait à l'obligation de célérité, car elle prolongerait inutilement la procédure de détermination de l'État membre responsable ». De son côté, l'UK Upper Tribunal[390] avait émis une obligation positive aux autorités britanniques en 2016 d'accepter quatre demandeurs d'asile, dont des mineurs d'âges, sur le territoire britannique où séjournaient déjà leurs frères et sœurs, même si les autorités françaises n'en avaient pas encore fait la demande de transfert.

Vluchtelingenwerk demande à l'OE d'adopter un rôle proactif dans le regroupement familial des demandeurs d'asile et de passer d'office à cette étape lorsque le demandeur d'asile ou un membre de sa famille proche a demandé asile en Belgique (et donc de ne plus attendre de requête de transfert émanant de l'État membre où se trouve l'intéressé). Lorsqu'il s'agit de MENA, nous demandons également à l'OE d'adopter cette même attitude proactive vis-à-vis des membres de la famille. En effet, prolonger inutilement la procédure est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Conclusion

Sur base de ce qui précède, il apparaît clairement que tant l'OE que le CCE opèrent au sein d'un cadre juridique. Néanmoins, ce cadre juridique est très strict ainsi que son interprétation. Cette interprétation réductrice émane de la jurisprudence de la Cour eur. D. H. qui limite le droit à la vie familiale à la famille proche (nucléaire). Mais cela n'empêche pas les États membres d'offrir une protection plus large.

En effet, le cadre juridique ne reflète pas la réalité des relations familiales. Les personnes en exil sont souvent séparées de force de leur famille et ne peuvent pas poursuivre leur vie familiale ailleurs que dans le pays où elles ont trouvé refuge. Ces relations familiales sont plus importantes encore quand les personnes sont en exil. En effet, la famille est le premier acteur de protection, car c'est elle qui est en mesure d'apporter le soutien matériel et psychologique nécessaire. Le traumatisme encouru par les réfugiés par la persécution et l'exil qui s'en suit augmente le besoin de protection de la famille[391]. La protection familiale est essentielle pour les membres les plus vulnérables de la famille : les enfants et les séniors.

Généralement, les États reconnaissent un droit au regroupement familial aux enfants mineurs d'âge. En revanche, c'est bien plus compliqué pour d'autres membres de la famille, comme les grands-parents de demandeurs d'asile adultes. Dans de nombreux pays, dont la Belgique, ils ne sont pas pris en compte dans le regroupement familial (aussi bien dans le cadre du

388 Myria, compte-rendu de la réunion de contact du 15 février 2017, point 14, disponible sur : www.myria.be.

389 CJUE, K. c. Bundesasylambt, C-245/11, 6 novembre 2012, §52.

390 UK Upper Tribunal Immigration and Asylum Chamber, ZAT c. Secretary of State for Home Department, 21 janvier 2016, www.asylumlawdatabase.eu/en/content/uk-queen-application-zat-iaj-kam-aam-mat-maj-and-lam-applicants-v-secretary-state-home.

391 K. JASTRAM en K. NEWLAND, « Family Unity and Refugee Protection », in: *Refugee Protection in International law, UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, juin 2003, p.557.

règlement de Dublin qu'en dehors), alors qu'ils comptent parmi les plus vulnérables de la famille[392]. Les États membres peuvent toutefois leur garantir le droit à une vie familiale en ne jugeant pas trop sévèrement le lien de dépendance des membres âgés de la famille ou de ceux qui ont été traumatisés et en faisant preuve de plus de souplesse dans l'application des clauses de dépendance et de souveraineté.

Laisser les familles proches et éloignées vivre ensemble a également des effets importants à plus long terme. Ainsi, la présence de la famille facilite le processus d'intégration et les personnes deviennent plus rapidement autonomes au niveau social comme économique.

Ce n'est un secret pour personne que le système de Dublin est sous pression. Les pays qui bordent les frontières extérieures de l'UE supportent le plus gros de la charge. Les États membres peuvent contribuer à rétablir l'équilibre en accordant plus d'attention aux liens familiaux. En effet, il appartient aux États membres de se déclarer responsables du traitement de la demande d'asile en vertu des clauses discrétionnaires. Le Conseil de l'Europe appelle aussi à une interprétation plus large du concept d'unité familiale dans le cadre du règlement de Dublin[393]. Ce serait profitable non seulement aux demandeurs d'asile, mais aussi aux États membres de l'Union, car cela pallierait l'inégalité de répartition, et donc de charge.

Le règlement de Dublin III est actuellement renégocié au niveau européen[394]. Nous demandons aux autorités belges de mettre le droit à la vie privée et familiale en avant au cours de ces négociations et, outre un élargissement du droit, de veiller également à réduire autant que possible les obstacles pratiques tout au long de la procédure. D'ici là, nous fournissons à nos autorités les outils nécessaires à l'élaboration d'une politique qui réponde en pratique à la réalité des relations familiales, et ce grâce aux recommandations ci-dessous.

Recommandation 1

Vluchtelingenwerk demande à l'OE de se montrer proactif dans le regroupement familial des demandeurs d'asile et de passer d'office à cette étape lorsque le demandeur d'asile ou un membre de sa famille proche a demandé asile en Belgique (et donc de ne plus attendre de requête de transfert émanant de l'État membre où se trouve l'intéressé). Lorsqu'il s'agit de MENA, nous demandons également à l'OE d'adopter cette même attitude proactive vis-à-vis des membres de la famille, proche comme éloignée. En effet, prolonger inutilement la procédure est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Recommandation 2

Vluchtelingenwerk demande d'assouplir la clause de dépendance pour qu'elle corresponde davantage aux besoins réels des demandeurs d'asile et des membres de leur famille.

Recommandation 3

Vluchtelingenwerk demande à l'OE d'appliquer largement les clauses discrétionnaires aux situations familiales qui n'entrent pas dans les critères du règlement de Dublin III. Vluchtelingenwerk Vlaanderen demande en outre de ne pas requérir de transfert à des états membres qui n'offrent pas une procédure d'asile conforme aux normes à la lumière du profil d'un demandeur d'asile spécifique et de se déclarer responsable sur base de la clause de souveraineté de l'article 17 du règlement de Dublin III.

392 Ibid.

393 Conseil de l'Europe, *Realising the right to family reunification of refugees in Europe*, issue Paper, février 2017.

394 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte). COM (2016) 270, 4 mai 2016. La proposition est actuellement débattue au niveau du Conseil de l'Union européenne.