

Les Analyses du Centre Jean Gol



Analyse : pourquoi augmenter le délai de traitement des dossiers de regroupement familial ?

Gaëlle Smet

Avril 2016

Administrateur délégué : Richard Miller

Directrice : Laurence Glautier

Directeur scientifique : Corentin de Salle

Les analyses du Centre Jean Gol sont réalisées chaque année par une équipe de chercheurs dans le cadre de diverses thématiques correspondant aux interrogations, interpellations et suggestions de son public. Consacrées à des sujets pointus ou à des problèmes d'actualité, elles se veulent des

outils de réflexion et d'information mais également des pistes de solution permettant à son public de mener à bien ses actions sur le terrain.

Avenue de la Toison d'Or 84-86
1060 Bruxelles

Tél. : 02.500.50.40

cjg@cjg.be

Analyse : pourquoi augmenter le délai de traitement des dossiers de regroupement familial ?

Quelles réponses devons-nous apporter à la crise de l'asile que nous connaissons actuellement tant en Belgique que dans le reste des pays de l'Europe? Comment l'Europe peut-elle faire face à la crise? Comment pouvons-nous améliorer et renforcer structurellement notre politique migratoire au bénéfice de tous et avant tout des réfugiés cherchant une protection internationale? Quelles sont les règles claires qui doivent être élaborées et mises en place? Comment les différents services à l'instar du Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA), de l'Office des étrangers, du CCE ou encore de Fedasil peuvent faire face à la plus grande crise migratoire depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale?

Le gouvernement du Premier ministre Charles Michel avait annoncé le 24 septembre dernier un certain nombre de mesures visant à raffermir la politique d'asile et d'immigration suite à la crise de l'asile que traverse l'Europe. L'une de ses mesures concerne la fin du statut illimité qui devient un premier statut limité à 5 ans pour les personnes qui se voient reconnaître le statut de réfugié politique. La seconde est l'augmentation du délai de traitement des dossiers de regroupement familial pour les ressortissants des pays tiers. C'est cette dernière mesure que nous allons étudier plus spécifiquement dans cette analyse.

L'immigration légale en Belgique est avant tout une migration familiale puisque de manière structurelle, chaque année près de 50% des visas délivrés sont des visas de regroupement familial que ce soit pour des Belges, des ressortissants européens installés chez nous ou des ressortissants issus de pays tiers. A titre de comparaison, nous avons de très faibles taux d'immigration économique (environ 10% des visas économiques) et des taux faibles similaires en matière de visa étudiant.

C'est bien la preuve du nombre important de demandes à traiter chaque année par nos services tant dans les ambassades et consulats qu'au sein de l'Office des Etrangers.

Additionnellement à cet état des choses notre pays a fait face à une augmentation substantielle du nombre de demandeurs d'asile en 2015. Nous avons reçu 35.476 dossiers pour un total de 44.760 personnes. La progression des chiffres par rapport à 2014 est absolument éclairante puisqu'en 2014 nous avons reçu 17.213 demandes pour un total de 22.710 personnes. L'augmentation des demandes d'asile se traduira très logiquement *ipso facto* par une augmentation du nombre de demandes de regroupement familial.

En outre, le taux de reconnaissance du statut de réfugié est très élevé (environ 60%) et il s'agit généralement d'hommes isolés susceptibles pour certains d'entre eux de faire une demande de regroupement familial pour les membres de leur famille. Il est nécessaire que l'Office des étrangers puisse continuer à consacrer à ces demandes un examen de qualité. L'allongement du délai d'examen doit le garantir.

En 2014, 2.066 demandes de regroupement familial ont été faites par des réfugiés et en 2015 jusqu'en septembre, 2.026. Cette catégorie représente 30% des demandes de visa pour regroupement familial et +/- 300 demandes/mois.¹ Il ne faut pas non plus oublier que des facilités en termes de regroupement familial sont évidemment octroyées aux mineurs

¹ Réponse à une question parlementaire posée par le député Denis Ducarme au Secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration Théo Francken

étrangers non accompagnés (MENA) reconnus réfugiés politiques qui peuvent également faire venir leurs parents.

En 2015, nous avons eu un nombre total de demandes de regroupement familial de 38. 214 demandes. 3.235 demandes émanaient de réfugiés et 757 de bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Pour le premier trimestre 2016, le nombre total de demandes de regroupement familial est de 9.431, le nombre de visas pour regroupement familial accordés: 5 134. Nous avons déjà reçu 1.023 demandes de regroupement familial émanant de réfugiés et 226 de bénéficiaires de la protection subsidiaire.²

En 2015, ce sont 3.042 décisions positives au total qui ont été prises en faveur des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire dans le cadre du regroupement familial, soit 23 % de toutes les décisions positives à propos du regroupement familial. Le nombre total de demandes émanant des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire est de 3 992, soit 12 % du nombre total des demandes (38 214).

Premièrement, dès lors que les conditions auxquelles les réfugiés reconnus et les bénéficiaires de la protection subsidiaire doivent répondre sont plus souples (par ex. pas de condition de revenus), le pourcentage de décisions positives est beaucoup plus élevé pour ces catégories de personnes.³

Deuxièmement, la crise de l'asile a connu son apogée à partir de juillet/août août 2015, ce qui veut dire que les décisions relatives au regroupement familial des candidats réfugiés commencent seulement à tomber. L'année 2016 sera donc très importante pour les demandes de regroupement familial. Une telle demande doit en effet être précédée par la reconnaissance du statut de réfugié. Il s'agit donc en fait d'une deuxième phase, et l'Office des étrangers a la tâche essentielle de traiter toutes des demandes de regroupement familial.⁴

Les données chiffrées du premier trimestre de 2016 font ainsi apparaître une augmentation notable du nombre de demandes, en l'occurrence 1.023 demandes pour le premier trimestre de 2016 contre 3.235 demandes pour l'ensemble de l'année 2015.

On observe une tendance similaire en ce qui concerne les personnes demandant à bénéficier de la protection subsidiaire, avec 757 demandes en 2015 et déjà 226 demandes au cours du premier trimestre de 2016.

En outre, le nombre de décisions prises par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides continue d'augmenter mois après mois. Les effectifs du CGRA continueront également d'être étoffés, ce qui permettra d'encore accroître le nombre de décisions prises.⁵

² Rapport parlementaire du projet de loi 1726, avril 2016, chambre des Représentants

³ Rapport parlementaire du projet de loi 1726, avril 2016, chambre des Représentants

⁴ Rapport parlementaire du projet de loi 1726, avril 2016, chambre des Représentants

⁵⁵ Rapport parlementaire du projet de loi 1726, avril 2016, chambre des Représentants

Troisièmement, à l'heure actuelle en Belgique, le délai de traitement des dossiers de regroupement familial est de 6 mois au-delà desquels la décision est automatiquement positive. En clair, sans réponse de l'administration après 6 mois, le dossier est considéré comme accepté.

Outre l'augmentation brutale des demandeurs d'asile ces derniers mois, il ne faut pas oublier toutes les autres catégories de ressortissants étrangers ayant également droit au regroupement familial.

Or vu l'afflux massif de demandeurs d'asile ces deux dernières années, il est logique et souhaitable d'augmenter le délai de traitement des dossiers de trois mois passant de six à neuf mois. Avec une possibilité de prolonger 2X3 mois selon la complexité des dossiers. Soit quinze mois maximum pour les dossiers les plus difficiles.

Par conséquent, il est au moins nécessaire de prévoir un délai porté à neuf mois pendant la période où la charge de travail est particulièrement élevée. Même si l'ambition est de revenir au plus vite au délai de six mois. Cependant, il n'est actuellement pas toujours possible de respecter ce délai. Il ne faut en effet pas oublier qu'une décision est automatiquement positive si le délai n'est pas respecté. Les fonctionnaires de l'Office des étrangers doivent donc pouvoir disposer de suffisamment de temps pour pouvoir examiner convenablement chaque demande.⁶

Quatrièmement, la mesure ne vise pas à prolonger inutilement le délai de traitement, mais bien à permettre un examen de qualité de chaque demande. Cette demande n'est absolument pas déraisonnable vu la complexité de nombreux dossiers, notamment ceux des réfugiés qui ont souvent tout perdus, vu le nombre des dossiers à examiner en augmentation et sachant que chaque dossier doit évidemment être examiné au cas par cas de manière individuelle et minutieuse. La masse de travail va très clairement augmenter, il est dès lors logique et normal d'y remédier au plus vite. L'extension du délai d'examen des dossiers à 9 mois est une de ces mesures sachant que les équipes de l'Office des étrangers ont déjà été substantiellement renforcées. C'est donc une mesure de bon sens et de bonne gouvernance prise pour les agents de l'Office des étrangers et qui permettra de maintenir un examen de qualité des dossiers. A l'inverse, quand la charge de travail sera diminuée, le gouvernement s'engage à revenir à des délais de traitement de 6 mois comme initialement prévu.

Cinquièmement, la directive européenne 2003/86/ce sur le regroupement familial des ressortissants de pays tiers permet d'allonger le délai de traitement des dossiers à 9 mois et de prolonger ce délai si le dossier est complexe. La majorité gouvernementale respecte donc pleinement et entièrement le droit européen et ses principes.

Ainsi dans son article 5, § 4, la directive européenne sur le regroupement familial dispose que: *“Dès que possible, et en tout état de cause au plus tard 9 mois après la date du dépôt de la demande, les autorités compétentes de l'État membre notifient par écrit à la personne qui a déposé la demande la décision la concernant. Dans des cas exceptionnels liés à la complexité de l'examen de la demande, le délai visé au premier alinéa peut être prorogé. (...)”*

⁶ Rapport parlementaire du projet de loi 1726, avril 2016, chambre des Représentants

Dans cette même directive, la Commission européenne précise clairement dans son treizième considérant que la procédure d'examen des demandes doit être efficace et gérable par rapport à la charge normale de travail des administrations des États membres.

Il va donc de soi que dans une situation normale de la charge de travail, une demande ordinaire doit être traitée rapidement et sans retard inutile. Si la charge de travail dépasse exceptionnellement les capacités administratives ou si la demande nécessite un examen approfondi, le délai maximal de neuf mois se justifie complètement. Nous sommes clairement dans cette situation actuellement.⁷

Il est également utile de préciser que la Commission européenne souligne dans sa « *Communication concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/8/ce relative au droit au regroupement familial* » que le délai de traitement de la demande est indépendant de la période d'attente de 12 mois à laquelle peut être soumis les demandeurs.⁸

En conclusion, il n'y a pas de remise en question de l'équilibre entre humanisme et fermeté. Il n'y a pas non plus de remise en cause des règles du regroupement familial qui ne sont pas changées. On ne touche pas au statut particulier dont bénéficient les réfugiés et les personnes recevant la protection subsidiaire en matière de regroupement familial notamment le fait qu'ils ne doivent pas prouver des conditions de revenus stables, ni un logement suffisant ni une assurance maladie la première année suivant la reconnaissance de leur statut. Il s'agit juste d'une mesure de bon sens, de bonne gouvernance permettant à l'Office des étrangers de faire face à l'afflux de dossiers et de continuer à les traiter de manière qualitative.

⁷ Exposé des Motifs Projet de loi 1726 la chambre mars 2016

⁸ « De l'avis de la Commission, la période d'attente ne comprend pas la période nécessaire pour que les États membres examinent la demande conformément à l'article 5, paragraphe 4. Ces deux périodes peuvent commencer et se terminer à des moments différents et peuvent se chevaucher ou non, selon le cas. »