

# Regroupement familial

Département pilote: Service public fédéral Intérieur

**Document de travail 32**

## I. DISPOSITIONS A METTRE EN OEUVRE

### A. Base juridique

#### 1. Droit international

- a) Convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, article 26;
- b) Premier Protocole additionnel du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, article 74;
- c) Deuxième Protocole additionnel du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux, article 4, § 3, b ;
- d) Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, article 9.

#### 2. Droit national

- a) Loi du 3 septembre 1952 portant approbation des 4 Conventions de Genève de 1949 (M.B. du 26 septembre 1952) ;
- b) Loi du 16 avril 1986 portant approbation du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (M.B. du 7 novembre 1986) ;
- c) Loi du 16 avril 1986 portant approbation du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (M.B. du 7 novembre 1986) ;
- d) Loi du 25 novembre 1991 portant approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant ;
- e) Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (notamment art. 10 et 40 et Titre II, Chapitre IIbis relatif aux bénéficiaires de la

protection temporaire, sur la base de la directive 2001/55/CE du Conseil de l'UE du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

B. Analyse des mesures à prendre.

1. Le regroupement de familles dispersées a été entrepris à grande échelle par le CICR et son Agence centrale pendant la Deuxième Guerre Mondiale. Plus de 700.000 personnes ont à l'époque pu profiter de ce service, qui consistait à regrouper les membres des familles dispersées en raison des conflits (déportation politique, évacuation des territoires, déplacement de population, etc.).

Un important fichier, constitué pour l'occasion, a été établi en Allemagne (Arolsen) sous la dénomination SIR (Service International de Recherches), dirigé par le CICR.

2. Après les Conventions (C IV - articles 24, 25, 26, 49, 136-139 ), le Premier Protocole a reconnu l'utilité et la nécessité de cette action en imposant aux Etats de simplifier autant que possible cette activité de l'Agence centrale (P I - articles 33 et 74).

Cette action familiale ne sera pas seulement utile pour les personnes qui sont traditionnellement protégées par la IIIe et la IVe Convention (prisonniers de guerre et citoyens internés). L'Agence centrale peut intervenir en faveur de toutes les personnes, quelle que soit leur nationalité, au cas où celles-ci seraient séparées de leur famille.

3. La protection de la cellule familiale - son regroupement:

- a) les obligations de l'occupant.

Lors de chaque mesure d'évacuation, imposée par l'autorité militaire à la population civile, il faut autant que possible éviter que les membres d'une seule et même famille ne soient séparés (C IV - article 49). Cette disposition ne peut pas toujours être respectée dans la zone des combats.

En outre, la menace de prononcer un internement ou un séjour forcé contribue, dans un territoire occupé, à aggraver la dissémination de la population.

En conséquence, tant les Conventions de Genève que les Protocoles additionnels ont imposé à la Puissance occupante de prendre, pendant le conflit, toutes les mesures utiles pour éviter autant que possible cette situation.

- b) Les mesures à prendre.

Celles-ci sont normalement de deux types, à savoir:

- (1) effectuer les enquêtes nécessaires (C IV - article 26 et P I - article 74).

Il s'agit essentiellement, en poursuivant cet objectif, de donner les moyens nécessaires au Bureau national de renseignements (C IV - articles 136 à 139).

- (2) faciliter les enquêtes entreprises (C IV - article 26).

On entend par là non seulement permettre mais aussi soutenir activement les actions entreprises dans ce but par les organisations officielles ou privées.

En premier lieu vient évidemment le CICR et notamment un de ses organes, le Bureau de renseignements central, créé dans ce but afin de remplir les conditions de neutralité (C III - article 123 § 1 et C IV - article 140 § 1) et installé à Genève, auquel cette tâche a expressément été confiée.

Toutes les autres organisations ayant la même vocation humanitaire (sociétés nationales de la Croix-Rouge, etc.), devraient bénéficier des mêmes facilités.

La condition est qu'elles reçoivent officiellement l'autorisation des autorités concernées et se conforment aux mesures de sécurité prescrites par ces autorités (C IV - article 26, al. 2).

- c) Le régime de protection temporaire.

Il est intéressant de noter que deux lois du 18 février 2003 (M.B., 11 avril 2003) ont réalisé la transposition dans la loi du 15 décembre 1980 de la directive du Conseil de l'UE relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (2001/55).

Le point de départ de la mise en place de ce régime européen de protection temporaire doit être une décision du Conseil de l'UE mais le gouvernement belge s'est réservé une possibilité de mettre en place des mesures au niveau uniquement belge, comme cela a été le cas par le passé pour les Bosniaques, les Kosovars et les Rwandais. En ce qui concerne les membres de la famille des personnes déplacées, l'art. 14 de la loi du 18 février 2003 (insérant un article 57/34 dans la loi du 15 décembre 1980) prévoit qu'une autorisation de séjour doit être accordée aux membres de la famille nucléaire d'une personne déplacée (au sens européen) et que cette autorisation peut être accordée à d'autres membres de la famille. En outre, sauf s'ils ne nécessitent pas une protection particulière, ces

membres de la famille bénéficieront également de la protection temporaire.

d) La liberté de correspondance familiale.

(1) Lorsque les membres d'une même famille ne peuvent être regroupés en raison des hostilités, le droit de donner aux membres de sa famille et de recevoir de leur part des nouvelles à caractère personnel est un droit essentiel accordé à la population.

Ce droit implique pour l'autorité militaire occupante l'obligation de permettre et de faciliter ainsi autant que possible le contact familial (C IV - article 25 al. 1).

(2) Cette obligation pourrait se heurter aux conditions de sécurité fixées par l'occupant (difficultés sur le plan du transfert, mesures contraignantes de censure, limitation de la correspondance dite familiale par crainte de son utilisation à des fins de renseignement et d'espionnage, etc.).

La suspension ou l'interdiction générale de ce type de courrier sont en tout cas prohibées (C IV - article 25 al. 3).

Dans des circonstances particulièrement troubles, l'occupant peut donc faire appel à des organes de médiation neutres (agence de recherches - CICR, sociétés nationales de la Croix-Rouge, Puissance protectrice) pour remplir cette obligation.

C. Mesures à prendre ou à préparer par l'Etat.

Création d'une Section spéciale du Bureau national de renseignements, chargé de centraliser les informations nécessaires et suffisantes et de transmettre ces informations à l'Agence centrale (document de travail n° 21 "Création d'un Bureau national de renseignements").

Il s'agit ici d'une obligation, imposée à chaque pays impliqué dans un conflit, et qui est même étendue aux Etats neutres qui devraient accueillir ou interner des combattants. La création est uniquement imposée lors du déclenchement des hostilités (C III - article 122, § 1 et C IV - article 136, § 1).

Rien n'empêcherait toutefois que les travaux préparatoires pour la création d'un Bureau national commencent déjà en temps de paix pour effectuer, même en cas d'absence de combats, du travail utile au niveau purement national pour identifier les victimes de grandes catastrophes et de divers troubles tant dans le pays qu'à l'étranger.

La composition et l'infrastructure ne sont pas imposées et la création pourrait ainsi être confiée à la société nationale de la Croix-Rouge, à une organisation civile ou à une autorité militaire.

Cette dernière formule aurait comme avantage que, d'une part, la sécurité soit mieux assurée et d'autre part, que les forces armées se trouvent normalement à la source de l'information parce qu'elles assurent généralement la capture, le transfert et la surveillance des prisonniers.

Certains moyens ou certaines facilités doivent toutefois être confiés au Bureau national. Les locaux, le matériel et le personnel affectés à cette tâche doivent être suffisamment nombreux pour assurer un fonctionnement efficace (C III - article 122 § 1). Dans le même sens, différentes facilités postales (franchise postale, exonération ou réduction de taxes) doivent être accordées à la correspondance menée par ce Bureau (C III - article 124 et C IV - article 141).

### **D. Incidence des directives récemment adoptées par le Conseil de l'UE**

Les dispositions relatives au regroupement familial au sens large seront prochainement modifiées dans le cadre de la transposition en droit belge de la directive du Conseil de l'UE relative au droit au regroupement familial (2003/86), qui a trait aux bénéficiaires de l'article 10 de la loi précitée, et de la directive du Conseil de l'UE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres (2004/38), qui a trait notamment à l'article 40 de la même loi.

En ce qui concerne la 1ère directive, elle ouvre la possibilité d'étendre le champ d'application du regroupement familial aux partenaires enregistrés et aux personnes qui entretiennent une relation durable et stable, comporte des dispositions spécifiques relatives au regroupement familial des membres de la famille des réfugiés reconnus et prévoit la possibilité de fixer des conditions supplémentaires, telles que la possession de moyens d'existence suffisants. En ce qui concerne la 2e directive, elle étend le champ d'application du regroupement familial aux partenaires enregistrés et ouvre la possibilité de viser également les autres concubins.

Ces deux directives doivent être transposées dans le droit belge, respectivement, avant octobre 2005 et avril 2006, et ce travail est actuellement en cours.

## **II. DEPARTEMENTS CONCERNES**

- A. SPF Intérieur.
- B. Ministère de la Défense.

## **III. IMPLICATIONS BUDGETAIRES**

Les implications budgétaires des mesures à prendre sont faibles.

## **IV. ETAT DE LA QUESTION**

En tant que service d'aide aux victimes de guerres et d'autres conflits, le service social de la Croix-Rouge s'occupe activement, dans le cadre du Bureau central de renseignements du Comité international de la Croix-Rouge, de la recherche de personnes et de documents disparus, de la transmission de messages de la Croix-Rouge et du regroupement familial.

Lors de la 26ème Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Genève, 1995), ceci a une nouvelle fois été confirmé dans la résolution en matière de protection de la population civile en temps de conflit armé. Les Etats sont invités à prendre les mesures nécessaires pour simplifier cette tâche des sociétés nationales.

En ce qui concerne ces activités, la Croix-Rouge de Belgique a été autorisée par l'arrêté royal du 6 décembre 1991 à accéder au Registre national.

## **V. PROPOSITIONS DE DECISION**

Il est indiqué que le SPF Intérieur, département-pilote de ce document de travail, établisse, en collaboration avec le Ministère de la Défense, les groupes de travail nécessaires.

Les activités actuelles du Service social de la Croix-Rouge de Belgique dans le cadre de l'application des articles 10 et 40 (regroupement des proches du demandeur d'asile qui obtiennent le statut de réfugié ONU) de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, pourraient dans ce contexte servir de base.

## **VI. DERNIERE MISE A JOUR**

Octobre 2004.

## **VII. DATE D'APPROBATION PAR LA CIDH**

14 décembre 2004.

## **VIII. ANNEXES**

/