

## Arrêt

n° 230 788 du 23 décembre 2019  
dans l'affaire X / III

En cause : 1. X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maître T. WIBAULT  
Rue du Congrès 49  
1000 BRUXELLES

Contre :

**l'Etat belge, représenté par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, et de l'Asile et la Migration**

---

**LE PRÉSIDENT F.F. DE LA III<sup>ème</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 4 avril 2019, X, en sa qualité de représentant légal de X et X X, qu'il déclare être de nationalité burundaise, tendant à la suspension et l'annulation des décisions de refus de visa, prises à leur égard le 19 février 2019.

Vu le titre Ier bis, chapitre 2, section IV, sous-section 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dite ci-après « *la loi du 15 décembre 1980* ».

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'arrêt n° 218 422 du 18 mars 2019.

Vu l'ordonnance du 22 mai 2019 convoquant les parties à l'audience du 14 juin 2019.

Entendu, en son rapport, Mme M. GERGEAY, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me T. WIBAULT, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me K. de HAES *loco* Me F. MOTULSKY, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

**APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :**

**1. Faits pertinents de la cause.**

Les première et deuxième parties requérantes sont nées à Bujumbura (Burundi) respectivement le 8 avril 2007 et le 2 juin 2003 et sont de nationalité burundaise. Selon leurs déclarations, elles ont été abandonnées en 2008 par leur mère. Elles ont vécu avec leur père jusqu'au moment où elles ont été prises en charge par leur oncle, Monsieur [H.] et l'épouse de celui-ci, Madame [K.], au début de l'année 2015, à la suite de la disparition de leur père.

Monsieur [H.], officier supérieur de l'armée burundaise, appartenant à l'ethnie tutsie, est arrivé en Belgique au mois de juin 2015 avec un visa étudiant ; il y a introduit une demande de protection internationale en 2016 et s'est vu reconnaître la qualité de réfugié le 26 septembre 2017.

Les autres membres de la famille ont trouvé refuge à Kampala en Ouganda, où ils ont obtenu la qualité de réfugiés. La partie requérante explique que la famille y a subi des menaces liées à l'exil de Monsieur [H.], et plus généralement, des actes xénophobes visant les réfugiés.

Madame [K.] ainsi que les trois enfants biologiques du couple, ont introduit une demande de regroupement familial et ont pu rejoindre leur mari et père en Belgique en décembre 2018. Ces demandes ont été acceptées. Des demandes de visas humanitaires ont également été introduites, le 16 juillet 2018, pour les deux nièces, soit pour les parties requérantes. Celles-ci demeurent en Ouganda, temporairement hébergées par Monsieur [B.] qui habite la ville d'Entebbe, à environ 350 km du lieu où se trouve le père biologique des deux requérantes.

Les demandes de visas humanitaires étaient accompagnées d'un courrier de leur conseil, qui sollicitait toutefois, à titre principal, un regroupement familial avec M. [H.] sur la base de l'article 10 de la directive 2003/86 et des articles 10 et suivants de la loi du 15 décembre 1980 et, à titre subsidiaire seulement, l'octroi de visas humanitaires sur la base de l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980, avec pour objectif de reconstituer la cellule familiale qui était celle des parties requérantes, à la suite de la disparition de leur père en 2015.

Le 19 février 2019, la partie défenderesse a pris deux décisions de refus de visa les concernant, qui ont été notifiées le 5 mars 2019. Il s'agit des actes attaqués.

Le premier acte attaqué, pris à l'égard de la première partie requérante, est motivé comme suit :

*« Considérant que [la première partie requérante], née le 8 avril 2007 à Bujumbura, de nationalité burundaise, a introduit une demande d'autorisation de séjour à titre humanitaire en application de l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980, afin de rejoindre Monsieur [H.] reconnu réfugié en Belgique le 26 septembre 2017 ;*

*Considérant que l'existence en Belgique d'attachments familiales et affectives présumées ne signifie pas que l'application de l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) relatif au droit au respect de la vie privée et familiale est absolu : que cet article ne s'oppose pas à ce que les Etats fixent des conditions pour l'entrée et le séjour des étrangers sur leur territoire pour autant que l'ingérence de l'autorité publique soit prévue par la loi, soit inspirée, par un ou plusieurs des buts légitimes énoncés au deuxième paragraphes de l'article 8 de la CEDH et soit nécessaire dans une société démocratique pour les atteindre : que la loi du 15 décembre 1980 est une loi de police qui correspond au prescrit du deuxième paragraphe de l'article 8 de la CEDH ;*

*Considérant qu'il revient au demandeur d'apporter tous les documents et preuves permettant à l'administration de rendre son jugement en connaissance de la situation exacte de celui-ci au moment de l'introduction de la demande ;*

*Considérant que la requérante ne produit aucun document susceptible d'établir le lien de filiation l'unissant avec Madame [K.] et/ou Monsieur [H.] ; qu'en l'absence de documents de cette nature, le lien familial entre l'intéressée et la personne qu'elle souhaite rejoindre en Belgique n'est pas établi ;*

*Considérant que la requérante a été éduquée par ses deux parents jusqu'à leur séparation en 2008 ; que l'intéressée a continuée à être éduquée par son père jusqu'en 2015 (cf. best interests determination report, section 2, part1) ; que le père de l'intéressée réside tout comme elle en Ouganda à l'heure actuelle (cf. courrier de Maître Tristan Wibault, p.2) ; qu'en conséquence, rien n'indique que la requérante est isolée dans son-pays de résidence, et/ou dans une situation de précarité telle que ses chances de pouvoir se développer normalement sont compromises ;*

*Considérant que l'article 18 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant stipule que "la Responsabilité d'élever l'enfant et d'assurer son développement incombe au premier chef aux parents ou, le cas échéant, à ses représentants légaux" ;*

Considérant que la requérante ne prouve pas l'existence de menaces quant à sa vie ou son intégrité physique ou morale ; qu'au contraire, l'analyse de son dossier laisse apparaître qu'elle a introduit une demande d'asile en Ouganda et qu'elle se trouve donc actuellement dans une zone où elle bénéficie de la protection des autorités locales ;

Considérant enfin qu'aucun des documents produits par la requérante n'est en mesure d'invalider les différents constats dressés ci-avant ;

*Au regard des informations dont il dispose, le délégué du Ministre estime qu'il n'est pas justifié d'accorder à [la première partie requérante] l'autorisation de séjourner en Belgique à titre humanitaire en application de l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».*

Le second acte attaqué, pris à l'égard de la deuxième partie requérante, est motivé comme suit :

« Considérant que [la seconde partie requérante], née le 2 juin 2003 à Bujumbura, de nationalité burundaise, a introduit une demande d'autorisation de séjour à titre humanitaire en application de l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980, afin de rejoindre Monsieur [H.] reconnu réfugié en Belgique le 26 septembre 2017 ;

Considérant que l'existence en Belgique d'attachments familiales et affectives présumées ne signifie pas que l'application de l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) relatif au droit au respect de la vie privée et familiale est absolu : que cet article ne s'oppose pas à ce que les Etats fixent des conditions pour l'entrée et le séjour des étrangers sur leur territoire pour autant que l'ingérence de l'autorité publique soit prévue par la loi, soit inspirée, par un ou plusieurs des buts légitimes énoncés au deuxième paragraphes de l'article 8 de la CEDH et soit nécessaire dans une société démocratique pour les atteindre : que la loi du 15 décembre 1980 est une loi de police qui correspond au prescrit du deuxième paragraphe de l'article 8 de la CEDH ;

Considérant qu'il revient au demandeur d'apporter tous les documents et preuves permettant à l'administration de rendre son jugement en connaissance de la situation exacte de celui-ci au moment de l'introduction de la demande ;

Considérant que la requérante ne produit aucun document susceptible d'établir le lien de filiation l'unissant avec Madame [K.] et/ou Monsieur [H.]; qu'en l'absence de documents de cette nature, le lien familial entre l'intéressée et la personne qu'elle souhaite rejoindre en Belgique n'est pas établi ;

Considérant que la requérante a été éduquée par ses deux parents jusqu'à leur séparation en 2008 ; que l'intéressée a continué à être éduquée par son père jusqu'en 2015 (cf. best intérêts détermination report, section 2, part1) ; que le père de l'intéressée réside tout comme elle en Ouganda à l'heure actuelle (cf. courrier de Maître Tristan Wibault, p.2) ; qu'en conséquence, rien n'indique que la requérante est isolée dans son-pays de résidence, et/ou dans une situation de précarité telle que ses chances de pouvoir se développer normalement sont compromises ;

Considérant que l'article 18 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant stipule que "la. Responsabilité d'élever l'enfant et d'assurer son développement incombe au premier chef aux parents ou, le cas échéant, à ses représentants légaux " ;

Considérant que la requérante ne prouve pas l'existence de menaces quant à sa vie ou son intégrité physique ou morale ; qu'au contraire, l'analyse de son dossier laisse apparaître qu'elle a introduit une demande d'asile en Ouganda et qu'elle se trouve donc actuellement dans une zone où elle bénéficie de la protection des autorités locales ;

Considérant enfin qu'aucun des documents produits par la requérante n'est en mesure d'invalider les différents constats dressés ci-avant ;

*Au regard des informations dont il dispose, le délégué du Ministre estime qu'il n'est pas justifié d'accorder à [la seconde partie requérante] l'autorisation de séjourner en Belgique à titre humanitaire en application de l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».*

Le 14 mars 2019, M. [H.] et Mme [K.] ont introduit pour les parties requérantes une demande de suspension d'extrême urgence, ainsi qu'une demande de mesures provisoires d'extrême urgence devant le Conseil.

Par un arrêt n° 218 422 du 18 mars 2019, le Conseil a rejeté lesdites demandes pour défaut d'urgence.

## **2. Exposé du moyen d'annulation.**

Les parties requérantes prennent un moyen unique, « de la violation des articles 9.10 et 62 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, des articles 5, 10 et 11 de la 2003786/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, des articles 1, 4, 7, 24.2 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, des articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ».

Dans une première branche, les parties requérantes font valoir ce qui suit :

« Comme les parties requérantes l'ont soulignées dans leur courrier du 18 juillet 2018, l'article 10 de la directive 2003/86 prévoit que les Etats peuvent, pour le réfugié, étendre la définition des membres de familles.

### *Article 10*

1. *L'article 4 s'applique à la définition des membres de la famille, à l'exception de son paragraphe 1, troisième alinéa, qui ne s'applique pas aux enfants de réfugiés.*

2. *Les Etats membres peuvent autoriser le regroupement d'autres membres de la famille non visés à l'article 4 s'ils sont à la charge du réfugié.*

3. *Si le réfugié est un mineur non accompagné, les États membres:*

*a) autorisent l'entrée et le séjour aux fins du regroupement familial de ses ascendants directs au premier degré sans que soient appliquées les conditions fixées à l'article 4, paragraphe 2, point a)20;*

*b) peuvent autoriser l'entrée et le séjour aux fins du regroupement familial de son tuteur légal ou de tout autre membre de la famille, lorsque le réfugié n'a pas d'ascendants directs ou que ceux-ci ne peuvent être retrouvés.*

Selon la Cour de Justice, les articles 10 et 11 doivent s'appliquer aux réfugiés qu'ils ont reconnus comme tels.

« 8. *Les articles 10 et 11 de ladite directive énoncent des règles que les États membres doivent appliquer aux réfugiés qu'ils reconnaissent comme tels.* »<sup>1</sup>

Ceci plaide donc pour leur application directe.

Les lignes directrices de la Commission insistent sur l'importance de la notion de dépendance pour déterminer les membres de famille concernées par cet élargissement humanitaire du droit au regroupement familial inscrit dans la directive. Une situation telle que celles des nièces de Madame [K.] constitue l'exemple type d'une situation qui aux yeux de la Commission doit être traitée comme une exception humanitaire.

« *L'article 10, paragraphe 2, autorise explicitement les États membres à élargir ce champ d'application en leur permettant d'autoriser le regroupement d'autres membres de la famille non visés à l'article 4 s'ils sont à la charge du réfugié. Les États membres sont encouragés à utiliser leur marge d'appréciation de la manière la plus humanitaire, car l'article 10, paragraphe 2, ne prévoit pas de restrictions quant au degré de parenté des «autres membres de la famille». La Commission encourage les États membres à considérer également les personnes qui ne n'ont pas de liens biologiques, mais qui sont prises en charge au sein de l'unité familiale, telles que les enfants recueillis, même si les États membres conservent toute latitude à cet égard. La notion de dépendance est l'élément déterminant.* »<sup>2</sup> (nous soulignons)

La notion de « dépendance » est considérée comme ayant une signification autonome en droit de l'Union. La qualité de membre de la famille à charge résulte d'une situation de fait caractérisée par la circonstance que le soutien juridique, financier, émotionnel ou matériel du membre de la famille est assuré par le regroupant ou son conjoint/partenaire.<sup>3</sup>

Il ressort clairement des rapports rédigés par le HCR que les parties requérantes ainsi que leur maman de substitution et leurs cousins ont été soutenues financièrement par Monsieur [H.]. Il ressort également de ces rapports que la dépendance est non seulement financière, mais également affective puisque Madame [K.] est devenue au fil des années, une mère de substitution pour ses nièces.

Dans ces conditions, la demande de visa relève bien du droit de l'Union, puisqu'il s'agit d'un cas de figure rencontré par l'article 10.2 de la directive 2003/86.

C'est donc abusivement que la décision entreprise est prise sur base de l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 si cette disposition est entendue comme relevant du seul pouvoir discrétionnaire de l'administration et du seul du droit national. Sauf à considérer qu'en l'espèce, l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 transpose bien à titre résiduel les exceptions humanitaires prévues par la directive 2003/86.

Dans ce cas, les décisions entreprises ne motivent nullement ce qui justifie qu'elles aient été prises indépendamment des décisions autorisant le regroupement de Madame et de ses fils, alors que les parties requérantes indiquent faire partie de la même cellule familiale et que des relations de dépendance sont établies.

1 CJUE, K, B contre Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (C-380/17), 7 novembre 2018

2 CC)M(2014) 210 final, 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, 3.4.2014 ; p. 23.

3 Idem ; p. 6. Sur le fait que la dépendance puisse être financière ou affective, v. mutatis mutandis, CJUE, O., S. (C-356/11 et C-357/11) contre Maahanmuutovirasto (C 356/11), et Maahanmuutovirasto, contre L. (C-357/11), 6 décembre 2012 ; §56..».

Dans une deuxième branche, les parties requérantes s'expriment de la manière suivante :

« Si les demandes de visas des parties requérantes entrent dans le champ d'application de la directive 2003/86, alors l'Office des Etrangers est alors tenu de respecter un certain nombre de règles prescrites par cette directive afin de faciliter le regroupement familial des réfugiés.

L'article 11.2 prévoit que :

*« lorsqu'un réfugié ne peut fournir les pièces justificatives officielles attestant des liens familiaux, l'État membre tient compte d'autres preuves de l'existence de ces liens, qui doivent être appréciées conformément au droit national. Une décision de rejet de la demande ne peut pas se fonder uniquement sur l'absence de pièces justificatives. »*

Dès lors, la motivation des décisions entreprises est irrégulière en ce qu'elle reproche aux parties requérantes de ne produire aucun document susceptible d'établir un lien de filiation l'unissant avec Madame [K.] et/ou Monsieur [H.], et, qu'en l'absence de documents de cette nature, le lien familial entre les intéressées et la personne qu'elles souhaitent rejoindre en Belgique n'est pas établi.

En effet les parties requérantes ne peuvent fournir les pièces ici exigées, mais ont par contre déposé des rapports établis par le HCR qui décrivent avec précision la situation familiale de fait à retenir afin d'examiner le bien-fondé de la demande de regroupement familial. En considérant que le lien familial n'est pas établi, l'administration ignore sans raison l'examen réalisé par le HCR.

L'article 5 de la directive 2003/86/CE définit les modes de preuve et exige le dépôt de pièces justificatives des liens familiaux. « Le cas échéant, pour obtenir la preuve de l'existence de liens familiaux, les États membres peuvent procéder à des entretiens avec le regroupant et les membres de sa famille et à toute enquête jugée nécessaire. » (nous soulignons)

Autrement dit, si l'Office des Etrangers estime au stade de la demande que la situation familiale est insuffisamment établie, la directive prévoit que des mesures d'instruction nécessaires soient prises. Or en l'espèce, aucun acte d'instruction n'a été posé pour compléter ou contredire le travail déjà réalisé par le HCR.

La Cour EDH a déjà souligné la difficulté particulière dans laquelle se trouvent les réfugiés pour se voir délivrer certains documents.

« 69. (...) la Cour estime opportun de rappeler sa jurisprudence récente selon laquelle, s'agissant du règlement de la preuve pour les demandeurs d'asile, elle a estimé que, eu égard à la situation particulière dans laquelle ils se trouvent, il convient dans de nombreux cas de leur accorder le bénéfice du doute lorsque l'on apprécie la crédibilité de leurs déclarations et des documents soumis à l'appui de celles-ci. (...) »<sup>4</sup>

C'est en reconnaissance de ces difficultés, que la directive 2003/86 adoucit la charge de la preuve pesant sur les réfugiés pour leurs demandes de regroupement familial et requiert des Etats qu'ils recherchent activement les preuves de l'existence de liens familiaux.

Ainsi pour la Cour de Justice, seule la fraude ou le manque flagrant de collaboration autorisent les Etats membres à considérer que la situation de famille de réfugiés n'est pas établie.

« 66. En effet, selon le considérant 8 de la directive 2003/86, **la situation des réfugiés doit 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. Ainsi qu'il est précisé également au point 6.1.2 des lignes directrices, 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.

67. En outre, il découle des considérations qui précèdent que, **si le regroupant manque de manière flagrante au devoir de coopération qui lui incombe ou s'il apparaît clairement**, à partir d'éléments objectifs dont disposent les autorités nationales compétentes, **que la demande de regroupement familial présente un caractère frauduleux, ces autorités nationales sont en droit de rejeter cette dernière**.

68. **A l'inverse, en l'absence de telles circonstances**, le défaut de pièces justificatives officielles attestant des liens familiaux ainsi que le manque éventuel de plausibilité des explications fournies à cet égard doivent être considérés comme étant **de simples éléments devant être pris en compte lors de l'appréciation individualisée de tous les éléments pertinents du cas d'espèce** et n'affranchissent pas les autorités nationales compétentes de l'obligation prévue à l'article 11, paragraphe 2, de la directive 2003/86 de prendre en compte d'autres preuves. »<sup>5</sup> (nous soulignons)

Contrairement à ce qu'indiquent les décisions entreprises, le lien familial est donc établi à suffisance et entre bien en ligne compte pour un regroupement familial au sens de la directive 2003/86.

4 Cour EDH, Tanda-Muzinga c. France, (Requête n°2260/10), 10 juillet 2014 ; §69

5 CJUE, E. contre Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (C-635/17), 13 mars 2019; §§66-68 ».

Dans une troisième branche, les parties requérantes invoquent ce qui suit :

« Dès lors que la situation de famille est bien établie, il reste à déterminer si l'intérêt supérieur de l'enfant exige que cette situation de famille soit maintenue.

Les parties requérantes font état d'une relation familiale protégée par l'article 8 CEDH.

« 36. Si en règle générale une cohabitation peut constituer une condition d'une telle relation, exceptionnellement d'autres facteurs peuvent aussi servir à démontrer qu'une relation a suffisamment de constance pour créer des « liens familiaux » défait (Kroon et autres c. Pays-Bas, arrêt du 27 octobre 1994, série A. no 297-C, pp. 55-56, § 30). L'existence ou l'absence d'une « vie familiale » est d'abord une question de fait dépendant de la réalité pratique de liens personnels étroits (K. et T. c. Finlande, précité, § 150). lorsqu'elle concerne une relation qui pourrait se développer entre un enfant né hors mariage et son père naturel, les facteurs à prendre en compte comprennent la nature de la relation entre les parents naturels, ainsi que l'intérêt et l'attachement manifestés par le père naturel pour l'enfant avant et après la naissance. (...) »<sup>6</sup>

La situation actuelle des parties requérantes résulte des persécutions vécues au Burundi tant par leur père que par leur famille, d'accueil. Non seulement Madame [K.] a pu offrir aux deux filles une mère de substitution, mais elle a aussi pu remplacer leur père, qui dans un premier temps a disparu dans les geôles du régime du Président Nkurunziza, pour réapparaître très fortement diminué.

L'administration doit tenir compte de l'ensemble des événements traumatiques vécus par les enfants pour déterminer aujourd'hui quel est leur intérêt. Cette particularité des enfants réfugiés est illustrée notamment par l'arrêt Kanagaratnam c. Belgique, où le vécu de l'enfant réfugié souligne sa vulnérabilité particulière.

« 67. (...) c'est l'intérêt supérieur de l'enfant tel qu'il est consacré par l'article 3 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant qui doit prévaloir y compris dans le contexte d'une expulsion (Nunez c. Norvège, no 55597/09, § 84, 28juin 2011). **Il faut donc partir de la présomption que les enfants étaient vulnérables tant en raison de leur qualité d'enfants que de leur histoire personnelle.** Sans aucun doute, avant d'arriver en Belgique, **les enfants requérants avaient déjà vécu une situation traumatisante.** Séparés de leur père à la suite de son arrestation, ils ont quitté avec leur mère un pays en proie à une guerre civile dans un contexte d'angoisse de représailles de la part des autorités locales. Cette vulnérabilité a été reconnue par les autorités belges puisqu'elles ont finalement reconnu aux requérants le statut de réfugiés. Ensuite, à leur arrivée en Belgique, ils ont été arrêtés à la frontière et directement placés en centre fermé en vue de leur expulsion. »<sup>7</sup> (nous soulignons)

La Cour EDH rappelle que la nécessité pour les réfugiés de bénéficier d'une procédure de regroupement familial plus favorable fait l'objet d'un consensus international et que les conditions de vie de protection difficiles dans le premier pays font partie des éléments à retenir pour l'examen.

« 54. La Cour rappelle que l'unité de la famille est un droit essentiel du réfugié et que le regroupement familial est un élément fondamental pour permettre à des personnes qui ont fui des persécutions de reprendre une vie normale (voir le mandat du HCR, paragraphe 32 ci-dessus). Elle rappelle également qu'elle a aussi reconnu que l'obtention d'une telle protection internationale constitue une preuve de la vulnérabilité des personnes concernées (Hirsi Jamaa et autres c. Italie [GC], no 27765/09, § 155, CEDH 2012). Elle note à cet égard que la nécessité pour les réfugiés de bénéficier d'une procédure de regroupement familial plus favorable que celle réservée aux autres étrangers fait l'objet d'un consensus à l'échelle internationale et européenne comme cela ressort du mandat et des activités du HCR ainsi que des normes figurant dans la directive 2003/86/ CE de l'Union européenne (paragraphe 32 ci-dessus).

55. Dans l'affaire Tuquabo-Teckle précitée, le refus d'accorder un permis de résidence au titre du regroupement familial à la fille de Mme Tuquabo-Tekle, âgée de plus de quinze ans, posait problème à la fois parce que ses parents ne pouvaient pas retourner dans leur pays d'origine, et parce que sa situation dans ce pays était préoccupante au regard des conditions de sa prise en charge (§§ 47 à 52). En l'espèce, la Cour observe que le requérant a, à plusieurs reprises, fait part de sa crainte que ses deux enfants, prétendument âgés de quinze et dix-sept ans au moment de la demande de regroupement familial, ne soient rapatriés au Rwanda et qu'ils risquent d'y subir des mauvais traitements ; il a souligné que l'un d'entre eux avait des problèmes de santé liés aux expériences traumatisques subies au Rwanda et qu'il était soigné pour une dépression, et insisté sur leur isolement, puisque leurs trois frères et soeurs aînés ne vivaient pas au Kenya comme le ministre de l'Immigration l'avait affirmé, mais en Europe où ils avaient tous obtenu le statut de réfugié (paragraphes 17, 18, 22 et 24 ci-dessus). Dans ce contexte, la Cour considère qu'il était essentiel que les autorités nationales tiennent compte de la vulnérabilité et du parcours personnel particulièrement difficile du requérant, qu'elles prêtent une grande attention à ses arguments pertinents pour l'issue du litige, et enfin qu'elles statuent à bref délai sur les demandes de visa. »<sup>8</sup> (nous soulignons)

Les parties requérantes sont en droit d'invoquer directement l'intérêt supérieur de l'enfant en application de l'article 24 de la Charte. En tout état de cause, l'intérêt supérieur de l'enfant a acquis devant la Cour EDH le statut de principe général de droit pour la bonne application de l'article 8 CEDH. En matière d'expulsion, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu différents arrêts qui inscrivent l'intérêt supérieur de l'enfant dans la grille d'évaluation de la proportionnalité en en faisant un élément primordial de cette évaluation. Les mêmes principes doivent être appliqués en cas de regroupement familial.

« 109. Lorsque des enfants sont concernés, il faut prendre en compte leur intérêt supérieur (Tuquabo-Tekle et autres c. Pays-Bas, no 60665/00, § 44, 1er décembre 2005 ; mutatis mutandis, Popov c. France, nos 39472/07 et 39474/07, §§ 139-140, 19janvier 2012 ;Neulinger et Shuruk, précité, § 135,et-Xc. Lettonie [GC], no 27853/09, § 96, CEDH 2013). Sur ce point particulier, la Cour rappelle que l'idée selon laquelle l'intérêt supérieur des enfants doit primer dans toutes les décisions qui les concernent fait l'objet d'un large consensus, notamment en droit international (Neulinger et S huruk, précité, § 135, et X c. Lettonie, précité, § 96). Cet intérêt n'est certes pas déterminant à lui seul, mais il faut assurément lui accorder un poids important. Pour accorder à l'intérêt supérieur des enfants qui sont directement concernés une protection effective et un poids suffisant, les organes décisionnels nationaux doivent en principe examiner et apprécier les éléments touchant à la commodité, à la faisabilité et à la proportionnalité d'un éventuel éloignement de leur père ou mère ressortissants d'un pays tiers.»<sup>9</sup>

Dans un autre contexte, (l'enlèvement d'enfants et l'application de la Convention de La Haye), la Cour EDH s'est référée aux recommandations du HCR pour déterminer le contenu d'une notion telle que « l'intérêt supérieur de l'enfant ».

« 138. Il découle de l'article 8 que le retour de l'enfant ne saurait être ordonné de façon automatique ou mécanique dès lors que la Convention de La Haye s'applique. **L'intérêt supérieur de l'enfant, du point de vue de son développement personnel, dépend en effet de plusieurs circonstances individuelles, notamment de son âge et de sa maturité, de la présence ou de l'absence de ses parents, de l'environnement dans lequel il vit et de son histoire personnelle** (voir les lignes directrices du HCR, paragraphe 52 ci-dessus). C'est pourquoi il doit s'apprécier au cas par cas. Cette tâche revient en premier lieu aux autorités nationales, qui ont souvent le bénéfice de contacts directs avec les intéressés. Elles jouissent pour ce faire d'une certaine marge d'appréciation, laquelle s'accompagne toutefois d'un contrôle européen en vertu duquel la Cour examine sous l'angle de la Convention les décisions qu'elles ont rendues dans l'exercice de ce pouvoir (voir, par exemple, *Hokkanen c. Finlande*, 23 septembre 1994, série A. n° 299-A., p. 20, § 55, et *Kutnerprécité*, §§ 65-66 ; voir également *Tiemann c. France et Allemagne*, (déc.), nos 47457/99 et 47458/99, *CEDH 2000- IV, Bianchi, précité*, § 92, et *Carlson, précité*, § 69). »<sup>10</sup> (nous soulignons)

Dans le cas présent, le HCR a estimé, à partir de ses lignes directrices, que l'intérêt supérieur des parties requérantes était bien d'être réunies avec Monsieur [H.], en même temps que son épouse et ses propres enfants.

Les rapports sur l'intérêt supérieur des enfants font ressortir les éléments suivants :

- [les parties requérantes] vivaient en Ouganda avec Madame [K.] dans des conditions sanitaires acceptables hors des camps de réfugié grâce au soutien financier apporté par Monsieur [H.].
- Les deux filles ont développé une relation forte avec [K.] et la considèrent comme leur mère en raison du nombre d'années durant lesquelles [K.] a pris soin d'elles.  
[Les parties requérantes] s'entendent bien également avec les fils de [K.].
- [K.] a été un soutien affectif et financier responsable pour les enfants et a exprimé la volonté de continuer à prendre soin d'eux.
- [Les parties requérantes] sont séparées de leur mère biologique depuis 2008. Nul ne sait où elle se trouve à l'heure actuelle, et les filles refusent toute éventualité d'un regroupement avec leur mère naturelle qui les a abandonnées il y a plus de 10 ans.
- [Les parties requérantes] ont perdu la trace de leur père en 2015 lorsqu'il a été arrêté à Bujumbura. Ce dernier est réapparu fort diminué en 2016. Il a été torturé en prison et il soupçonne que le sida lui a été volontairement inoculé. Il réside dans le camp de réfugié de Nakivale et estime ne plus être capable de prendre en charge l'éducation de ses enfants. Le père de [les parties requérantes] a signé un accord pour que ses enfants puissent être regroupé avec Madame [K.] auprès de Monsieur [H.]. (pièces 15 et 16)

Pour toutes ces raisons, le HCR recommande fortement que les parties requérantes soient incluses dans le regroupement de Madame [K.] auprès de son mari en Belgique. Le HCR insiste aussi sur l'importance de procéder rapidement à ce regroupement en raison des menaces qui pèsent sur la sécurité de la famille.

Les décisions entreprises contestent les conclusions du HCR. Premièrement, l'administration estime que l'intérêt supérieur des enfants est déterminé principalement par la présence de leur père en Ouganda et que c'est auprès de ce dernier que leur intérêt sera le mieux préservé.

L'administration estime ensuite que leur intégrité est garantie par les statuts de réfugié qui leur ont été octroyés en Ouganda.

L'article 18 Convention internationale des Droits de l'Enfant (CiDE) reconnaît en effet que la responsabilité d'élever l'enfant et d'assurer son développement incombe au premier chef aux parents ou, le cas échéant, à ses représentants légaux. Ceci découle notamment de l'interdiction faite aux autorités de séparer l'enfant de ses parents contre leur gré. (article 9 de la CiDE) Mais la même Convention conçoit qu'il existe de multiples situations où la vie de l'enfant auprès de ses parents est impossible ou pas souhaitable, auquel cas il y a lieu de pallier à l'absence ou au danger que représente le parent, (articles 19 et 20 de la CiDE)

Dans le cas d'espèce, le rapport établi par le HCR n'organise pas une séparation, mais il vient acter la séparation de fait avec le père due aux actes de persécution et à leur fuite en 2015 et la reconstitution positive d'une situation familiale autour de Madame [K.]. Toutes les personnes concernées ont été entendues conformément à l'article 12 de la CiDE et ont marqué leur accord pour la solution recommandée.

La nouvelle situation familiale crée autour de Madame [K.] doit être reconnue en tant que telle.

En effet, tout indique que la relation est positive pour les deux enfants qui ont trouvé auprès de [K.] une nouvelle maman. Il est reconnu par le droit international que le temps qui passe est une donnée fondamentale du développement des enfants. La Cour EDH reconnaît ainsi que « §83. (...) *le passage du temps peut avoir des conséquences irrémédiables sur les relations entre l'enfant et le parent qui ne vit pas avec lui.* »<sup>11</sup> Dans l'arrêt Neulinger et Shuruk, la Cour EDH a également retenu que le passage du temps devait primer pour déterminer l'intérêt de l'enfant.<sup>12</sup> Contrairement à ces affaires où la séparation d'avec le parent suivait un enlèvement avec la question de savoir si la reconnaissance de la nouvelle situation ne constituait pas une prime au parent ayant enlevé son enfant, le cas des parties requérantes est bien plus évident puisque la séparation d'avec le père est due aux persécutions qu'ont subies les deux familles. Dans ce contexte, il est important de reconnaître que leur mère de substitution les a sauvées en les recueillant dans sa fuite.

En l'espèce, les parties requérantes ont vécu quatre années avec Madame [K.]. La séparation d'avec la famille d'accueil ne répond pas à l'intérêt supérieur des enfants, mais constituerait au contraire un second abandon. Si le HCR a bien examiné l'éventualité d'un regroupement avec le père, l'agence est arrivée à la conclusion qu'il ne s'agissait pas là de la solution la plus souhaitable, et elle en explicite les raisons.

Les décisions entreprises érigent le principe de la réunification avec le parent en un absolu qui ne se trouve pas dans la CiDE, puisque c'est bien l'intérêt supérieur de l'enfant qui est primordial et qui doit guider la décision, celle-ci devant tenir compte de tout un ensemble de paramètres, parmi lesquels, l'histoire personnelle des enfants et l'environnement dans lequel ils vivent. Il existe en l'espèce de multiples circonstances expliquant que la solution première d'un regroupement avec le parent biologique soit écartée au bénéfice du maintien dans la famille d'accueil.

Ensuite, l'Office des Etrangers semble ignorer que le père s'estime incapable actuellement de s'occuper de ses enfants et que cette incapacité est notamment la conséquence des persécutions subies au Burundi. Monsieur [M.] a été emprisonné et torturé. Il est malade et dit s'être fait inoculer le sida de force en prison. Il vit sans ressources dans un camp de réfugié et se nourrit grâce à l'aide alimentaire fournie par le HCR. Une nouvelle fois, c'est le soutien financier de Monsieur [H.] qui lui permet de payer les médicaments dont il a besoin.

Alors que le soutien financier important apporté à distance par Monsieur [H.] a contribué largement au développement de ses enfants qui ont ainsi échappé à la pauvreté, un rapport récent de l'UNICEF fait état de la grande pauvreté qui touche les enfants réfugiés en Ouganda, (pièce 17)

La pauvreté est fortement répandue parmi la population ougandaise et les recherches de l'UNICEF démontrent que les réfugiés figurent parmi les couches les plus pauvres de la société. Si l'on se limite à quelques facteurs, il apparaît que les réfugiés vivant dans les camps dépendent essentiellement de l'aide humanitaire pour se nourrir. La plupart des enfants résidant en camp ne finissent pas l'école primaire. Le mariage des enfants ainsi que le travail des enfants sont devenus la norme.

*"While Uganda's legal framework for refugee settlement is comprehensive, effective implementation and enforcement of the regulations is ineffective and inadequate, mainly due to underlying poverty and vulnerabilities (World Bank, 2016). In this sub-section, m profile the extent of vulnerability in refugee and host districts11 based on the 2014 NPHC and UNHS 2016/17. The focus is on indicators such as food insecurity, schooling status, access to water and sanitation, teenage pregnancies and orphan status.<sup>13</sup>*

*"On average both refugee and host community households have insufficient food for three meals a day. A.s a result, **most households eat only one meal a day**, supplemented by early morning porridge for children. Although there are variations in food supply patterns within the different districts, what is clear is **that the vast majority of refugees** (except self-settled refugees) **irrespective of location depend on food rations**. Subsequently, in the rural settings food shortages among refugees are largely dependent on the amount and regularity of food distribution. For example, some refugees in Bidi Bidi — the newest settlement among those sampled — had more meals a day because food supplies were greater in quantity and were supplied more*

regularly and timely (see Table 9). In contrast, refugees in other settlements (Rhino camp, Pagirinya, Nakivale and Rwanwanja) had fewer meals because their food supplies were often delayed."<sup>14</sup>

"Educational attainment

*Analysis for the educational achievement of individuals aged 15 and above (both in and out of school at the time of the survey) reveals that the vast majority of refugees, especially those residing in rural settlements, did not complete the primary education cycle (Table 12). At least seven out of every ten refugees (77%) in West Nile and South West refugee settlements did not complete primary school and more than 20 per cent do not have any kind of formal education. Low educational attainment among the refugees implies that many of them lack the basic skills to meaningfully compete in the labour market despite the existence of a non-discriminatory policy regarding employment. (...)"<sup>15</sup>*

*"Although the legal age for both sex and marriage is 18 years in Uganda, there are incidences of teenage pregnancy and early marriage in both refugee and host communities. In most cases, early marriage and early pregnancy were attributed to culture and limited economic options.*

*It is believed that a girl is old enough to get married and have children as soon as she starts menstruating. "*

*Refugee FGD participant, Kisenyi, Kampala*

*At community level, there is no censure against parents who marry off their daughters or for adult men who marry children. As a result, **child marriage has become the norm rather than the exception and marrying off girls after primary seven is common practice**. When early marriage/pregnancy occurs, rather than seek litigation, families tend to agree on compensation or a dowry.*

*In West Nile, refugee communities blame the high incidence of child marriage on the lack of support for teenage mothers to continue at or return to school."<sup>16</sup>*

*In Uganda, the protection of children against child labour is anchored in the 2006 National Employment Policy and the National Action Plan on Elimination of the Worst Forms of Child Labour in Uganda (2012/13-2016/17).*

*In many Ugandan households it is common for children to be engaged in household chores as part of their training and development. Whereas these duties in principle are not harmful or undertaken at the cost of a child's education, child labour impacts negatively on school enrolment and retention, and may negatively affect the transition from school to work (Ahaibwe et al., 2017).*

*Field findings from this research indicate a prevalence of child labour in both host and refugee communities, irrespective of location. This included fetching water for money (especially in areas where waiting times are long), searching for firewood or burning charcoal, quarrying, looking for empty boxes and bottles for sale, sand mining and grazing animals. In some instances, children also washed clothes and cleaned latrines.*

*Involvement of children in gainful employment was attributed to high incidence of poverty and hunger. The majority of children engaging in gainful employment were sent by their families to supplement income household level. While occurrences of child labour were high among both refugees and hosts, children in refugee settlements engaged in tasks that caused more drudgery"<sup>17</sup>*

Ce contexte est important dans l'examen de la situation des parties requérantes.

C'est grâce au soutien de Monsieur [H.] qu'elles ont pu échapper à cet environnement d'extrême pauvreté qui aboutit au non-respect de leurs droits les plus fondamentaux.

C'est bien parce que leur père vit dans cet environnement de pauvreté, déstitué et malade qu'il juge préférable pour ses enfants de continuer à vivre auprès de Madame [K.]. En dehors du soutien permanent de Monsieur [H.], il n'est pas possible de garantir aux parties requérantes des conditions de vie dignes conformes à l'article 1 de la Charte et un risque sérieux de violation de la l'article 3 CEDH existe.

Enfin, les parties requérantes constatent que leur protection contre le refoulement est toute relative et pour le moins incertaine. Ainsi dans une intervention publique datée du 29 mars 2019, le Ministre ougandais ayant la protection des réfugiés dans ses compétences, a estimé que le Burundi, le Rwanda et le Sud-Soudan étaient désormais des pays stables et que les réfugiés issus de ces trois pays devraient retourner chez eux. (pièce )

Rwanda, Burundi and South Sudan to return home

En résumé, l'Office des Etrangers n'a pas, au contraire du HCR, pris en compte l'ensemble des éléments pertinents pour déterminer quel était l'intérêt des parties requérantes.

- 6 Cour EDH, L. c. Pays-Bas (Requête n°45582/99), 1er juin 2004; §36  
 7 Cour EDH, Kanagaratnam & autres c. Belgique (Requête n° 15297/09), 13 décembre 2011 ; §67.  
 8 Cour EDH, Mugenzi c. France (Requête n° 52701/09), 10 juillet 2014 ; §§54-55.  
 9 Cour EDH, Jeunesse c. Pays-Bas (Requête n°12738/10), GC 3 octobre 2014 ; §109  
 10 Cour EDH, Neulinger et Shuruk c. Suisse (Requête n°41615/07), GC 6 juillet 2010 ; §138  
 11 Cour EDH, Maumousseau et Washington c. France (Requête n° 39388/05), 6 décembre 2007 ; §83.  
 12 Cour EDH, Neulinger et Shuruk c. Suisse (Requête n°41615/07), GC 6 juillet 2010 ; §§140 et sv.  
 13 UNICEF, Child Poverty and Deprivation in Refugee-Hosting areas, Evidence from Uganda, 2018 p. 9.  
[https://www.unicef.org/esaro/UNICEF Uganda — 2018 — Child Poverty and Deprivation in Refugee- Hostin...pdf](https://www.unicef.org/esaro/UNICEF_Uganda — 2018 — Child Poverty and Deprivation in Refugee- Hostin...pdf)  
 14 Idem, p. 29-30.  
 15 Idem, p. 37  
 16 Idem, p. 46  
 17 Idem, p. 47 ».

### 3. Réponse de la partie défenderesse.

La partie défenderesse a entendu réfuter les arguments des parties requérantes dans sa note d'observations de la manière suivante :

« *Sur les première et deuxième branches réunies :*

Les requérantes fondent leurs différents griefs sur la thèse selon laquelle leurs demandes de visas relèveraient de l'article 10, § 2, de la directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au regroupement familial.

Cette disposition, inscrite dans le chapitre V de la directive, sous le titre « *Regroupement familial du réfugié* », se lit comme suit :

- « 1. *L'article 4 (1) s'applique à la définition des membres de la famille, à l'exception de son paragraphe 1, troisième alinéa, qui ne s'applique pas aux enfants de réfugiés.*
- 2. *Les États membres peuvent autoriser le regroupement d'autres membres de la famille non visés à l'article 4 s'ils sont à la charge du réfugié.*
- 3. *Si le réfugié est un mineur non accompagné, les États membres :*
  - a) *autorisent l'entrée et le séjour aux fins du regroupement familial de ses descendants directs au premier degré sans que soient appliquées les conditions fixées à l'article 4, paragraphe 2, point a) ;*
  - b) *peuvent autoriser l'entrée et le séjour aux fins du regroupement familial de son tuteur légal ou de tout autre membre de la famille, lorsque le réfugié n'a pas d'ascendants directs ou que ceux-ci ne peuvent être retrouvés. »*

La partie adverse observe que la disposition invoquée par les requérantes prévoit une simple possibilité dans le chef de l'Etat membre, en vue d'étendre le regroupement familial au bénéfice d'autres personnes que les membres de la famille du réfugié.

Or aucune disposition légale, dans l'ordre interne, ne transpose cette simple possibilité en une norme juridiquement contraignante.

Les requérantes ne justifient pas, du reste, en quoi les actes attaqués violeraient l'article 10 de la loi du 15 décembre 1980, qui ne prévoit nullement cette possibilité de regroupement familial.

En outre, l'article 10 de la directive n'est pas rédigé en termes suffisamment clairs et inconditionnels pour être directement invoqué par les requérantes, sans nécessiter un choix exprès du législateur, auquel le Conseil du contentieux des étrangers ne peut se substituer.

Dans le recours introductif d'instance, les parties requérantes se réfèrent à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne (arrêt C-380/17 du 7 novembre 2018) selon lequel les articles 10 et 11 de la directive énoncent des règles « *que les Etats membres doivent appliquer aux réfugiés qu'ils reconnaissent comme tels* ».

Les requérantes en tirent la conclusion selon laquelle « *celles-ci plaident donc pour leur application directe* » sans autrement étayer leurs propos en démontrant qu'une référence à une application directe desdites règles aurait figuré dans l'arrêt de la Cour de Justice susmentionné et sans, en toute hypothèse remettre en cause le constat susmentionné quant au caractère général des termes de l'article 10 de la directive.

Il s'ensuit qu'en tant qu'il invoque une erreur dans le chef de l'administration, en ce qu'elle fonde ses décisions sur l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980, le moyen manque en droit.

Etant erroné dans ses prémisses, il ne saurait aboutir dans ses conclusions, en telle sorte que les requérantes ne justifient pas l'insuffisance de motivation qu'elles invoquent ni même l'ilégalité du motif relevant qu'aucun document ne vient établir le lien familial allégué, ce qui est, au demeurant, conforme au dossier administratif.

Les décisions attaquées relevant de l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980, elles ne mettent pas en oeuvre le droit de l'Union, en telle sorte que les requérantes ne sont pas recevables à invoquer la violation des dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et que la partie adverse n'avaient pas à motiver celles-ci au regard de cet instrument.

Jugé, en effet :

*« En outre, dès lors que, ainsi que l'ont fait observer le gouvernement belge et la Commission européenne dans leurs observations écrites, aucun acte n'a, à ce jour, été adopté par le législateur de l'Union, sur le fondement de l'article 79, paragraphe 2, sous a), TFUE, en ce qui concerne les conditions de délivrance, par les États membres, de visas ou de titres de séjour de longue durée à des ressortissants de pays tiers pour des raisons humanitaires, les demandes en cause au principal relèvent du seul droit national. »* (2)

*La situation en cause au principal n'étant, ainsi, pas régie par le droit de l'Union, les dispositions de la Charte, en particulier celles de ses articles 4 et 18, visées par les questions de la juridiction de renvoi, ne lui sont pas applicables (voir en ce sens, notamment, arrêts du 26 février 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, point 19, ainsi que du 27 mars 2014, Torralbo Marcos, C-265/13, EU:C:2014:187, point 29 et jurisprudence citée). »* (2)

Il suit de ce qui précède que le moyen n'est pas sérieux, en ses première et deuxième branches.

Sur la troisième branche :

Tout d'abord, la partie adverse observe que les requérantes ne peuvent invoquer à l'encontre de l'Etat belge, la protection du droit garanti par l'article 3 de la Convention, n'étant pas sous sa juridiction, au sens de l'article 1er de cet instrument.

Une décision de refus de visa ne peut être assimilée à une décision de refus d'entrée ou de refoulement à la frontière, où l'accès physique au territoire belge est refusé (3).

En outre, en décidant de refuser un visa à la partie requérante, la partie adverse n'exerce ni contrôle, ni autorité sur sa personne, de sorte qu'une telle décision ne peut être considérée comme un acte de nature extraterritoriale susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat sur le territoire de la Convention (4).

Jugé à ce propos :

*« A cet égard, le Conseil remarque que la décision attaquée, une décision de refus de visa, a été prise par un délégué du Secrétaire d'Etat à Bruxelles et a seulement été notifiée à la partie requérante par le représentant diplomatique à Ankara. »* (5)

*La simple notification d'une décision administrative ne peut pas être comparée, de manière raisonnable, à l'exercice d'une autorité et d'un contrôle sur le requérant à un point tel qu'il relève de la juridiction de la Belgique. »* (5)

Pour les mêmes motifs, il n'apparaît pas davantage que les requérantes puissent invoquer une violation de l'article 8 de la Convention, dès lors qu'elles agissent personnellement et ne peuvent revendiquer un droit d'entrer dans le Royaume sur le visa de cette disposition conventionnelle (6).

En toute hypothèse, les actes attaqués sont dûment motivés au regard de l'article 8 de la Convention et, contrairement à ce que laissent croire les requérantes, prennent en considération l'intérêt supérieur de l'enfant et tiennent compte de l'ensemble des éléments pertinents.

En réalité, les requérantes contestent l'opportunité de la décision prise par l'autorité, sans établir que celle-ci reposerait sur une erreur manifeste d'appréciation.

Prenant le contrepied des actes attaqués, le moyen invite le Conseil de céans à substituer son appréciation à celle de la partie adverse et est partant, irrecevable.

Subsidiairement, il n'est pas démontré que les actes attaqués soient disproportionnés. En effet, les requérantes n'établissent pas la nécessité impérieuse de leur présence sur le territoire pour poursuivre leur développement familial et privé.

Comme le relèvent les actes attaqués, elles ne démontrent pas être isolées en Ouganda où elles sont prises en charge (par un tiers et via l'aide adressée depuis la Belgique par Madame [K.]), ni partant qu'elles ne puissent, au-delà de leur légitime souhait, vivre dignement qu'en Belgique.

Les actes attaqués relèvent également, à juste titre, que le père des requérantes est présent dans cet Etat et que rien n'indique qu'il ne soit en mesure de pourvoir à leur éducation et leur entretien.

Aucune impossibilité n'est documentée.

Le rapport du HCR fait uniquement état des souhaits exprimés tant par ce dernier que par les requérantes elles-mêmes et ne révèle aucune urgence humanitaire.

La partie adverse observe à cet égard que le père des requérantes a été en mesure de les rejoindre pour rencontrer les représentants de l'organisation internationale et que, contrairement à ce qu'affirme la requête, il ne déclare pas vivre dans un camp pour réfugiés mais auprès de sa nouvelle épouse.

Les requérantes sont décrites comme bien insérées dans leur milieu social (école, relations amicales, engagement religieux).

Elles invoquent, au demeurant, une situation générale décrivant des conditions de vie difficiles pour les réfugiés en Ouganda, mais ne font état d'aucun risque réel les concernant directement et actuellement.

Il y a également lieu d'apprécier les arguments développés dans le cadre de cette branche et ayant trait à la nécessité d'une protection particulière des mineurs compte tenu du contexte en Ouganda, en rappelant les constats que Votre Conseil avait pu faire dans son arrêt de rejet n° 218.422 du 18 mars 2019, après avoir eu égard à la situation actuelle réelle desdites mineures :

Ainsi, le Conseil constate que les requérantes, deux enfants mineurs, sont reconnues réfugiées en Ouganda ; elles sont pour l'heure confiées à la garde d'un adulte et reçoivent de l'aide depuis la Belgique ; par ailleurs, elles conservent des contacts avec leur père biologique, lui aussi en Ouganda.

Le souhait, bien compréhensible de « leur famille de substitution » que les requérantes la rejoignent en Belgique, ne constitue toutefois pas un élément justifiant d'agir par la voie de l'extrême urgence. Il en va de même des autres éléments avancés, à savoir des actes xénophobes visant les réfugiés et l'intrusion dans le domicile familial, voire d'autres agressions, pour lesquels une plainte au moins a été déposée ; ces éléments remontent à plusieurs mois et ne se sont pas reproduits depuis le départ de Madame K. et de ses enfants biologiques. En tout état de cause, rien ne démontre que les autorités ougandaises ne pourraient pas accorder une protection adéquate aux requérantes à cet égard.

Enfin, l'intérêt supérieur des enfants ne peut pas justifier à lui seul le choix procédural de l'extrême urgence ; à ce sujet, la partie requérante invoque seulement « la grande vulnérabilité » des requérantes, sans l'étayer autrement que par leur jeune âge.

Dans ces circonstances, le Conseil estime que la partie requérante ne démontre nullement en quoi la procédure de suspension ordinaire ne permettrait pas de prévenir efficacement la réalisation du préjudice grave allégué.

Il n'apparaît donc pas, à ce stade, que l'urgence invoquée dépasse le simple désir de réunification familiale. Dès lors, aucun des éléments avancés par la requête introductory d'instance ne justifie valablement le recours à la procédure d'extrême urgence.

Le péril imminent n'étant pas démontré, il en résulte que l'extrême urgence n'est pas établie en l'espèce. »

Il s'ensuit que les actes attaqués ont été pris au terme d'un examen suffisamment rigoureux et opèrent une juste mise en balance des intérêts en présence.

Le moyen, en sa troisième branche, n'est donc pas sérieux.

2 C.J.U.E., C-638/16 PPU, 7 mars 2017, X et X, points 44 et 45.

3 C.C.E., ass. gén., n° 183.663 du 10 mars 2017.

4 En ce sens, voy. C.E.D.H., 28 janvier 2014, *Khan c. Royaume Uni*, § 25 ; Liège, 1ère ch., 13 janvier 2017, R.G. n° 2016/RF/85.

5 C.C.E., ass. gén., n° 183.663 du 10 mars 2017.

6 Voy. C.E.D.H., 28 mai 1985, *Abdulaziz et autres c. Royaume Uni*, §§ 59-60 ».

#### 4. Discussion.

4.1. Sur les deux premières branches du moyen unique, le Conseil observe que l'article 10 de la directive 2003/86, qui figure dans le chapitre V intitulé « Regroupement familial des réfugiés », est libellé comme suit :

« 1. *L'article 4 s'applique à la définition des membres de la famille, à l'exception de son paragraphe 1, troisième alinéa, qui ne s'applique pas aux enfants de réfugiés.*

2. *Les États membres peuvent autoriser le regroupement d'autres membres de la famille non visés à l'article 4 s'ils sont à la charge du réfugié.*

3. *Si le réfugié est un mineur non accompagné, les États membres:*

a) *autorisent l'entrée et le séjour aux fins du regroupement familial de ses descendants directs au premier degré sans que soient appliquées les conditions fixées à l'article 4, paragraphe 2, point a);*

b) *peuvent autoriser l'entrée et le séjour aux fins du regroupement familial de son tuteur légal ou de tout autre membre de la famille, lorsque le réfugié n'a pas d'ascendants directs ou que ceux-ci ne peuvent être retrouvés ».*

L'article 11 de la directive 2003/86, également invoqué par les parties requérantes, est libellé comme suit :

« 1. *En ce qui concerne le dépôt et l'examen de la demande, l'article 5 s'applique, sous réserve du paragraphe 2 du présent article.*

2. *Lorsqu'un réfugié ne peut fournir les pièces justificatives officielles attestant des liens familiaux, l'État membre tient compte d'autres preuves de l'existence de ces liens, qui doivent être appréciées conformément au droit national. Une décision de rejet de la demande ne peut pas se fonder uniquement sur l'absence de pièces justificatives ».*

Contrairement à ce que les parties requérantes tentent de faire accroire, l'article 10, §2, de la loi du 15 décembre 1980 ne prévoit pas un droit au regroupement familial pour les « autres membres de la famille non visés à l'article 4 s'ils sont à la charge du réfugié ». Ainsi que le soulignent au demeurant les parties requérantes elles-mêmes au travers de l'extrait de la communication de la Commission concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86, les Etats membres sont seulement « autorisés » à permettre ce type de regroupement familial.

L'extrait de l'arrêt K. et B. rendu par la CJUE le 7 novembre 2018, dans l'affaire c-380/17, cité par les parties requérantes, ne permet pas de conclure en sens contraire. En effet, le Conseil ne pourrait se fonder sur le seul considérant indiqué au point 8 de cet arrêt, par lequel la CJUE évoquait les articles 10 et 11 de la directive 2003/86, ensemble et de manière très succincte et générale, dans le « cadre juridique » de la question posée, pour en déduire que l'article 10, §2, de ladite directive prévoirait un droit au regroupement familial, en contradiction avec ses termes.

Plus récemment, la CJUE, après avoir rappelé qu'aux termes de l'article 10, §2, de la directive 2003/86, les États membres « peuvent » autoriser le regroupement d'autres membres de la famille non visés à l'article 4 de cette directive, s'ils sont à la charge du réfugié, a eu l'occasion d'expliquer qu'elle s'est estimée compétente pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 11 de la directive 2003/86, parce que, dans le cas d'espèce qui lui était soumis, la juridiction de renvoi avait considéré que le droit national, en l'occurrence le droit néerlandais, autorisait le regroupement familial des pupilles avec lesquels le regroupant entretient des liens familiaux effectifs, et que le droit national opérait un renvoi direct et inconditionnel au droit de l'Union (CJUE, arrêt E. , 13 mars 2019, c-635/17, points 48 ; 38 et 49 à 51).

Or, il n'est pas contesté par les parties que le droit belge n'autorise pas, par lui-même, le regroupement familial dans la situation décrite en l'espèce. *A fortiori*, le droit belge n'opère pas de renvoi direct et inconditionnel à la directive 2003/86 dans cette hypothèse.

Le moyen unique manque essentiellement en droit à cet égard.

Il ne peut dès lors être accueilli en ses deux premières branches, en ce qu'il est pris de la violation des articles 9, 10 et 62 de la loi du 15 décembre 1980, ou encore des articles 5, 10 et 11 de la directive 2003/86.

4.2.1. Sur la troisième branche du moyen unique, il résulte de ce qui précède que les parties requérantes sont en défaut d'établir que la partie défenderesse ne pouvait se fonder sur l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 pour statuer en l'espèce.

En conséquence, le droit de l'Union n'est pas applicable et le moyen unique manque en droit en ce qu'il est pris de la violation des articles 1, 4, 7, 24.2 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

S'agissant des articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme, la partie défenderesse soutient que les parties requérantes ne peuvent invoquer à leur bénéfice une violation d'une disposition de ladite Convention au motif qu'elles ne se trouvent pas sur le territoire belge, rappelant l'article 1<sup>er</sup> de la CEDH selon lequel : « *Les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention* ». La partie défenderesse invoque également qu'une « décision de refus de visa ne peut être assimilée à une décision de refus d'entrée ou de refoulement à la frontière, où l'accès physique au territoire belge est refusé », et se réfère à l'arrêt n° 183 663 rendu par le Conseil le 10 mars 2017 en Assemblée générale. Enfin, elle renvoie aux points 59 et 60 de l'arrêt *Abdulaziz et autres c. Royaume-Uni*, rendu par la Cour EDH le 28 mai 1985, par lesquels la Cour relève que les requérantes devant elle se plaignent non d'un refus de les laisser entrer ou demeurer au Royaume-Uni, mais, y résidant en leur qualité de personnes régulièrement établies dans ce pays, de s'y voir privées ou menacées d'être privées de la compagnie de leur conjoint.

Ainsi qu'il a été rappelé dans l'arrêt n°183 663 rendu par le Conseil le 10 mars 2017 en Assemblée générale, la notion de juridiction, sise à l'article 1<sup>er</sup> de la CEDH, est principalement territoriale : un Etat partie à la Convention exerce en principe sa juridiction sur l'ensemble de son territoire et la Cour a admis de juridiction extraterritoriale uniquement dans des circonstances exceptionnelles, lorsqu'il est considéré que les actes des Etats contractants qui produisent des effets en dehors de leur territoire sont considérés comme un exercice de la « juridiction » au sens de ladite disposition. Tel sera le cas s'ils créent un lien juridictionnel entre les personnes concernées et l'Etat (voir notamment à ce propos, arrêt *Bankovic, e.a.*, 12 décembre 2001).

Le Conseil avait également rappelé dans cet arrêt que la question de savoir si la cause peut relever du champ d'application de la CEDH, en raison d'une juridiction extraterritoriale exercée par la Belgique, doit être notamment considérée à la lumière des faits spécifiques de l'affaire en question ainsi que du droit revendiqué.

En l'occurrence, s'agissant de l'article 8 de la CEDH, le Conseil ne peut suivre la position adoptée par la partie défenderesse à ce sujet, au vu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après Cour EDH) et aux circonstances de l'espèce.

Il convient en premier lieu de préciser que le cas d'espèce qui a donné lieu à l'arrêt susmentionné du Conseil du 10 mars 2017 n'avait pas trait à une décision de refus de visa tendant à rejoindre en Belgique un réfugié reconnu, mais à une décision de refus de visa suite à une demande visant à exercer en Belgique les fonctions d'imam, où l'article 8 CEDH n'était pas en cause.

Ensuite, le Conseil relève que dans son arrêt *Mugenzi c. France*, la Cour EDH a procédé à un examen, au fond, du grief par lequel le requérant, réfugié reconnu en France, alléguait une violation de l'article 8 de la CEDH en raison des décisions de refus de visa de regroupement familial prises à l'égard de sa femme et de ses enfants, restés au pays d'origine (Cour EDH, 10 juillet 2014, *Mugenzi c. France*, requête n°52701/09).

La Cour a notamment indiqué ceci : « [...] la Cour] est compétente pour rechercher si les autorités nationales, dans l'application et l'interprétation de cette disposition, ont respecté les garanties de l'article 8 de la Convention, en tenant compte du statut de réfugié accordé au requérant, et de la protection de ses intérêts garantis par cette disposition. À ce titre, elle estime que, dans les circonstances de l'espèce, pesait sur l'État défendeur l'obligation de mettre en oeuvre, pour répondre à la demande du requérant, une procédure prenant en compte les évènements ayant perturbé et désorganisé sa vie familiale et conduit à lui reconnaître le statut de réfugié. La Cour entend donc faire porter son examen sur la qualité de cette procédure et se placer sur le terrain des « exigences procédurales » de l'article 8 de la Convention (paragraphe 46 ci-dessus) » (arrêt *Mugenzi, c. France*, 10 octobre 2014, requête n°52701/109, § 52).

M. [H.] est un réfugié reconnu, résidant légalement en Belgique. Son épouse, Mme [K.], qui l'a rejoint dans le cadre d'un regroupement familial, réside également en Belgique.

Ainsi qu'il a été rappelé dans l'arrêt n°183 663 du 10 mars 2017, il résulte de la jurisprudence de la Cour EDH que toute personne qui se trouve sur le territoire d'un Etat partie à la Convention ressortit à la juridiction de cet Etat et relève dès lors du champ d'application de la CEDH.

Or, sans préjuger à ce stade de la question de savoir si les parties requérantes justifient d'une vie familiale au sens de l'article 8 de la CEDH, le Conseil observe qu'à l'instar de ces dernières, les membres de la famille de M. *Mugenzi*, qui résidaient à l'étranger, étaient les seuls véritables destinataires des décisions de refus de visa prises par les autorités françaises.

Les parties requérantes justifient d'un intérêt à contester devant le Conseil de céans les décisions par lesquelles l'Etat belge refuse leurs demandes de visa visant, selon leur argumentation, à rejoindre leur « famille de substitution », soit essentiellement leur oncle reconnu réfugié en Belgique et l'épouse de celui-ci. En conséquence, les parties requérantes doivent avoir la possibilité de faire valoir, dans le cadre du présent recours, un grief défendable au sens de l'article 8 de la CEDH.

L'exception d'irrecevabilité du moyen pris de la violation de l'article 8 de la CEDH, invoquée par la partie défenderesse, est en conséquence rejetée.

4.2.2. Le Conseil rappelle que l'article 8 CEDH ne garantit pas le droit pour un étranger d'entrer ou de résider dans un pays particulier. Les autorités nationales n'ont donc pas l'obligation d'autoriser un étranger à s'installer dans leur pays (Cour EDH, arrêt *Jeunesse c. Pays-Bas* [GC], du 3 octobre 2014, § 103).

Toutefois, il convient en premier lieu de déterminer s'il s'agit d'une famille.

Le Conseil rappelle que l'existence d'une vie familiale ou d'une vie privée, ou des deux, s'apprécie en fait et dépend de l'existence de liens personnels étroits (Cour EDH, *Marck c. Belgique*, arrêt du 13 juin 1979). La Cour a ainsi indiqué, en l'absence de tout rapport juridique de parenté entre deux individus, que la détermination du caractère familial des relations doit tenir compte « d'un certain nombre d'éléments, comme le temps vécu ensemble, la qualité des relations ainsi que le rôle assumé par l'adulte envers l'enfant » (Cour EDH, *Moretti et Benedetti*, arrêt du 27 avril 2010, § 48).

Le Conseil observe que M. [H.] et Mme [K.] ne sont pas les seuls adultes auprès desquels se pose la question d'une vie familiale des parties requérantes, la partie défenderesse faisant valoir à l'audience que la mère des parties requérantes n'a pas été entendue par le HCR et que ces dernières ont encore des contacts avec leur père.

Toutefois, ces éléments n'excluent pas nécessairement l'existence d'une vie familiale au sens de la CEDH entre les parties requérantes, d'une part, et M. [H.] et Mme [K.] d'autre part. La Cour a en effet été amenée, notamment dans l'affaire *Moretti et Benedetti* susmentionnée, à conclure à l'existence d'une vie familiale entre un enfant mineur et sa famille d'accueil, alors même que celui-ci avait encore sa mère biologique, laquelle avait cessé de s'occuper de sa fille quelques jours après la naissance.

En l'espèce, les parties requérantes indiquent en termes de recours que leur mère les a abandonnées en 2008, que leur père, avec lequel elles vivaient au Burundi, a disparu au début de l'année 2015 et qu'elles ont été recueillies par M. [H.], oncle des parties requérantes. Celui-ci a fui le Burundi pour la Belgique en y laissant son épouse, ses enfants et ses nièces, mais avait organisé leur fuite en juin 2015,

de sorte que Mme [K.] et l'ensemble des enfants, en ce compris les parties requérantes, ont trouvé refuge dans un camp de réfugiés à Kampala, où elles ont vécu ensemble.

Selon les parties requérantes, leur père a réapparu en 2016, mais fort diminué suite à sa détention et réside actuellement dans le camp de réfugié de Nakivale, en Ouganda.

Les parties requérantes exposent avoir dû, en Ouganda, déménager à plusieurs reprises suite à des menaces liées à l'exil de M. [H.], et plus généralement à des actes xénophobes visant les réfugiés en Ouganda. Elles indiquent que Mme [K.], ainsi que tous les enfants vivant avec elles, et donc les parties requérantes comprises, ont obtenu le statut de réfugiés en Ouganda. Les parties requérantes poursuivent en indiquant que l'aide financière provenant de M. [H.] leur a permis de vivre dignement en Ouganda d'un point de vue matériel, mais qu'elles continuent de vivre dans l'insécurité.

Le 26 décembre 2018, Mme [K.] a obtenu pour elle-même et ses trois enfants biologiques des visas pour rejoindre leur époux et père, M. [H.], et résident actuellement en Belgique par ce biais. Une solution d'attente aurait été trouvée moyennant compensation financière pour les parties requérantes auprès de M. [B.], qui vivrait à Entebbe, à environ 350 km du site où se trouve le père des parties requérantes. M. [B.] est intercesseur religieux dans une église évangélique qui était fréquentée par Mme [K.].

Le père des parties requérantes s'estimerait incapable de prendre en charge l'éducation de ses enfants, et a signé un accord pour que les parties requérantes puissent rejoindre M. [H.] et Mme [K.].

Les parties requérantes invoquent un courrier émanant du H.C.R. qui estime qu'elles font partie intégrante de la cellule familiale et qui considère, après avoir entendu les parties, qu'il est dans l'intérêt des parties requérantes de rester auprès de Mme [K.] et de M. [H.].

Le Conseil observe que la partie défenderesse a conclu que « *rien n'indique que l/[es] requérante[s] [sont] isolée[s] dans [leur] pays de résidence, et/ou dans une situation de précarité telle que [leur]s chances de pouvoir se développer normalement sont compromises* » sur la considération déterminante selon laquelle leur père les a éduquées jusqu'en 2015 et qu'il réside en Ouganda, sans aucunement tenir compte des circonstances pourtant invoquées à l'appui de la demande sur l'incapacité de leur père à les prendre en charge.

Le Conseil estime qu'au vu des éléments dont elle avait connaissance, la partie défenderesse n'a pas procédé à un examen rigoureux de la cause, en violation de l'article 8 de la CEDH, alors même que les décisions étaient susceptibles d'être contraires à l'intérêt supérieur des enfants, également protégé par l'article précité.

Le moyen unique est dès lors fondé en sa troisième branche, en ce qu'il est pris de la violation de l'article 8 de la CEDH, et dans les limites exposées ci-dessus, ce qui justifie l'annulation des actes attaqués.

Il n'y a pas lieu d'examiner les autres aspects du moyen unique qui, à les supposer fondés, ne pourraient conduire à une annulation aux effets plus étendus.

## **5. Débats succincts.**

Les débats succincts suffisant à constater que la requête en annulation doit être accueillie, il convient d'appliquer l'article 36 de l'Arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers.

Les décisions attaquées étant annulées par le présent arrêt, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

**PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS DECIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>**

Les décisions de refus de visa, prises le 19 février 2019 à l'égard des parties requérantes, sont annulées.

**Article 2**

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-trois décembre deux mille dix-neuf par :

Mme M. GERGEAY, président f.f., juge au contentieux des étrangers,

M. A. IGREK, greffier.

Le greffier, Le président,

A. IGREK M. GERGEAY