



Réforme du regroupement familial

Nos recommandations

juillet 2022

The logo for CIRÉ, featuring the word "CIRÉ" in a bold, blue, sans-serif font. Above the letters "I" and "R" are three small orange dots, and above the letter "É" is a small orange arrow pointing to the right.

Sommaire

Introduction	3
Les chiffres	3
Des réformes successives du regroupement familial jamais évaluées	4
Nouvelle réforme du regroupement familial : nos recommandations	4
En ce qui concerne la condition de revenus stables, réguliers et suffisants	4
En ce qui concerne la procédure d'introduction des demandes de regroupement familial	5
En ce qui concerne la vérification des conditions mises au regroupement familial	6
En ce qui concerne le regroupement familial des membres de famille des bénéficiaires de protection internationale	6
En ce qui concerne le regroupement familial des personnes régularisées pour raisons médicales	6
Conclusion	7

Écrit par Coralie Hublau

Éditrice responsable : Sotieta Ngo - tous droits réservés - CIRÉ asbl 2022 - cire.be

Introduction

Depuis plusieurs années, les gouvernements successifs ont voulu réformer la procédure et les conditions du regroupement familial, première voie d'entrée légale en Belgique. Le gouvernement Vivaldi n'y fait pas exception et l'accord de gouvernement du 30 septembre 2020 prévoit « d'évaluer les conditions du regroupement familial à la lumière de la législation des pays voisins et de les revoir si nécessaire afin de les rendre plus conséquentes »¹.

Aujourd'hui, deux ans après le début de la législature, les discussions autour de plusieurs projets de loi de réforme du regroupement familial auraient démarré au sein de l'actuel cabinet De Moor. En parallèle, le travail de codification du droit des étrangers actuellement en cours risque également d'impacter cette procédure. Dans cette analyse, nous revenons sur les points d'attention et les recommandations que nous formulons au gouvernement en matière de regroupement familial, dans le cadre de ces réformes à venir.

Les chiffres

Le regroupement familial est l'une des principales voies d'entrées légales, en Belgique comme en Europe. En Europe, il représente un tiers des arrivées de ressortissant·es non européen·nes sur le territoire². En Belgique, en 2020, les visas de regroupement familial ont représenté 47% de l'ensemble des visas de long séjour accordés par la Belgique, tous motifs confondus. 65% de ces visas ont été délivrés dans le cadre d'un regroupement familial avec un·e ressortissant·e de pays tiers, et 35% dans le cadre d'un regroupement familial avec un·e Belge ou un·e citoyen·ne de l'Union européenne. Alors que le nombre de visas délivrés sur base du regroupement familial était en hausse entre 2017 et 2019, une diminution de 13% a été constatée entre 2019 et 2020, en lien avec la pandémie³.

1 Accord de gouvernement du 30 septembre 2020 : https://www.belgium.be/sites/default/files/Accord_de_gouvernement_2020.pdf

2 Rapport EMN « Family reunification of third country nationals in the EU + Norway : national practices », avril 2017 : https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/FINAL_oo_family_reunification_synthesis_report_final_en_print_ready.pdf

3 Myria, Droit de vivre en famille : https://www.myria.be/files/Chiffres_Droit_de_vivre_en_famille.pdf

Des réformes successives du regroupement familial jamais évalués

Les dispositions qui encadrent le regroupement familial ont fait l'objet de très nombreuses réformes depuis l'entrée en vigueur de la loi du 15/12/1980. Après une première vague de réformes au cours desquelles des conditions de logement et d'assurance-maladie ont été ajoutées, une importante réforme fut adoptée en juillet 2014⁴, pendant la plus longue période d'affaires courantes que le pays a connue, après des mois de débats parlementaires et un avis très critique du Conseil d'État, qui relevait plusieurs dispositions discriminatoires et non conformes au droit et à la jurisprudence européens.

Cette réforme a fondamentalement modifié le regroupement familial et sa philosophie, et a contribué à complexifier encore la législation relative au regroupement familial, en multipliant les statuts et les procédures selon le statut de séjour (limité ou illimité), ou la nationalité (belge, européenne, ou autre) de celui ou celle qui se fait rejoindre par sa famille. L'une des principales mesures de cette réforme prévoyait ainsi la fin de l'assimilation des Belges aux citoyen-nés européen-nés⁵.

Sous le gouvernement Michel, quelques modifications législatives ont aussi été prises, mais jamais aucune évaluation de ces réformes n'a été faite en terme d'impact sur le nombre d'arrivées, ou de l'incidence économique de ces arrivées, alors que l'argument du risque de charge supplémentaire pour le système d'aide sociale belge a justifié une bonne partie des modifications législatives récentes.

4 Loi du 8 juillet 2011 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B., 12 septembre 2011.

5 Dans son avis du 4 avril 2011, le Conseil d'État avait mis en garde les député-es contre l'incompatibilité du texte avec le droit et la jurisprudence européens et contre les discriminations qu'il contenait, mais ils/elles sont passés outre. Le Conseil d'État se référerait notamment à l'arrêt Zambrano rendu par le CJUE le 8 mars dernier pour dire qu'il serait contraire au droit et à la jurisprudence européenne d'assimiler les Belges à des ressortissant-es non européen-nés. Pour le Conseil d'État, des mesures nationales ne peuvent priver les Belges de la jouissance des droits que leur confère le statut de citoyen-ne de l'UE et ce, indépendamment du fait qu'ils/elles exercent ou non leur droit à la libre circulation : Avis CE, 13 avril 2011, doc 53, 0443/015

Nouvelle réforme du regroupement familial : nos recommandations

Dans sa note de politique générale du 4 novembre 2020⁶, le secrétaire d'État Sammy Mahdi allait déjà un cran plus loin que l'accord de gouvernement et annonçait, sans plus mentionner l'objectif d'évaluation, vouloir « aligner davantage nos procédures sur celles de nos pays voisins et prévenir les abus » et organiser « un contrôle plus strict des conditions pendant la durée du séjour conditionnel » pendant les cinq premières années de séjour. Il se fixait également pour objectif de « revoir le délai des exceptions à certaines conditions relatives au regroupement familial avec les réfugiés reconnus et les personnes qui ont obtenu la protection subsidiaire ».

À l'heure où plusieurs projets de réforme sont sur la table, voici les recommandations que nous formulons au gouvernement.

EN CE QUI CONCERNE LA CONDITION DE REVENUS STABLES, RÉGULIERS ET SUFFISANTS

Aujourd'hui, avec un montant de référence des revenus qui atteint 1809,32 € nets/mois, soit un revenu supérieur au revenu moyen net imposable en Belgique, la Belgique rend le regroupement familial particulièrement difficile, voire impossible pour un grand nombre de familles. Cela porte atteinte à l'objectif fixé par la directive 2003/86/CE et à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Si l'on peut comprendre que des revenus soient nécessaires dans le chef du/de la regroupant-e pour assurer les besoins de sa famille primo-arrivante, il apparaît, au regard du montant élevé exigé et de l'appréciation très stricte de la source des revenus, que la procédure de regroupement familial est réservée aux plus nanti-es. Ce qui est contraire à l'esprit de la directive et à la jurisprudence de la CJUE selon lesquels l'autorisation de regroupement familial doit être la règle et que la faculté laissée aux États de fixer un montant de référence des revenus et de vérifier leur stabilité et leur régularité doit être interprétée de manière stricte.

À CET ÉGARD, NOUS RECOMMANDONS :

- Le maintien d'une condition de revenus stables, réguliers et suffisants qui soit raisonnable et proportionnée à l'objectif poursuivi (à savoir de pouvoir subvenir aux besoins de la famille regroupée

6 Note de politique générale Asile et migration et Loterie nationale du 4 novembre 2020, DOC 55 1580/014: <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/1580/55K1580014.pdf>

qui arrive en Belgique sans recourir à l'aide sociale) et équitable au regard du montant du revenu minimum d'existence en Belgique ;

- L'inscription dans la loi du principe de l'examen individuel et global de la situation financière de la famille sur base des revenus réels (en ce compris les revenus du/de la regroupé-e, les allocations familiales, les avantages fiscaux...) et des besoins réels des ménages ;
- L'inscription dans la loi d'un mécanisme d'exception aux conditions matérielles du regroupement familial.

EN CE QUI CONCERNE LA PROCÉDURE D'INTRODUCTION DES DEMANDES DE REGROUPEMENT FAMILIAL

À l'heure actuelle, sauf exceptions prévues par la loi du 15.12.1980 (regroupement familial avec une personne belge ou ressortissante UE et regroupée en séjour légal de plus de 3 mois), la demande de visa de regroupement familial doit être introduite par le/la regroupé-e auprès du poste diplomatique belge à l'étranger. L'introduction depuis l'étranger est problématique dans un certain nombre de situations et constitue un obstacle au droit de vivre en famille de nombreux-euses regroupant-es.

À CET ÉGARD, NOUS RECOMMANDONS :

- L'inscription dans la loi de la possibilité d'introduction des demandes de regroupement familial par les regroupant-es résidant en Belgique, et notamment dans le cas d'un regroupement familial avec un-e bénéficiaire de protection internationale, avec une personne régularisée pour raisons médicales et avec les ressortissant-es de pays tiers autorisé-es au séjour en Belgique dont les familles sont déjà présentes sur le territoire et ce, afin de limiter le risque de séjour irrégulier de ces familles. La directive européenne relative au droit au regroupement familial offre aux États membres la possibilité de définir si la demande de regroupement familial doit être introduite par le/la regroupant-e dans l'État membre, ou par le membre de la famille se trouvant à l'étranger. La Commission européenne s'est également prononcée sur le fait que les États membres devaient offrir la possibilité d'introduction de la demande par le/la regroupant-e sur le territoire de l'État membre lorsque ce dernier applique un délai maximal pendant lequel le/la bénéficiaire d'une protection internationale peut profiter de conditions plus favorables. L'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) a également attiré l'attention des États sur cette possibilité, qui est d'ailleurs déjà appliquée par plusieurs pays européens, dont les Pays-Bas.

En ce qui concerne les membres de famille des bénéficiaires de protection internationale, permettre l'introduction de la demande en Belgique et/ou par voie numérique garantirait :

- aux membres de famille des bénéficiaires de protection internationale d'être moins exposé-es aux risques de sécurité liés aux longues distances les séparant parfois de l'ambassade compétente, ou à l'impossibilité de franchir certaines frontières ;
- que le délai pendant lequel les bénéficiaires de protection internationale sont dispensé-es de justifier des conditions matérielles du regroupement familial ne soit plus un obstacle ;
- de réduire les coûts de voyages nécessaires à l'introduction des demandes auprès des postes belges compétents et les coûts liés à la demande elle-même ;
- de solutionner les problèmes existants de système de rendez-vous et d'acceptation des demandes incomplètes avec les prestataires externes des postes diplomatiques ;
- de meilleures informations et un meilleur accompagnement des personnes par les organisations spécialisées en Belgique (ce qui permettra une meilleure qualité des décisions et d'éviter les recours).

En ce qui concerne les membres de famille d'un-e ressortissant-e de pays tiers autorisé-e au séjour en Belgique, la loi prévoit actuellement l'introduction de la demande de regroupement familial auprès du poste diplomatique belge du pays d'origine ou de résidence, sauf si le membre de famille séjourne déjà légalement en Belgique depuis plus de trois mois, dans des cas très spécifiques de séjour de moins de trois mois, ou en cas de « circonstances exceptionnelles » qui rendent un retour au pays impossible ou particulièrement difficile. Ces circonstances exceptionnelles qui sont une condition de recevabilité de ces demandes de regroupement familial, ne sont pas définies par la loi et sont très strictement appliquées par l'Office des étrangers (OE). Outre les situations de fermeture de poste diplomatique ou consulaire compétent, d'état de guerre dans le pays d'origine ou de problème médical majeur empêchant de voyager, il nous semble que d'autres « situations particulières » doivent pouvoir être prises en compte et que la sécurité juridique doit pouvoir être garantie.

EN CE QUI CONCERNE LA VÉRIFICATION DES CONDITIONS MISES AU REGROUPEMENT FAMILIAL

Il nous revient dans différents dossiers que, même en l'absence d'un document de base, le dossier de regroupement familial déposé auprès du poste diplomatique ou transmis via une entreprise privée pour le compte du SPF Affaires étrangères est transmis pour décision à l'OE, sans que celui-ci n'attire l'attention du/de la demandeur-euse sur le document manquant. Il nous semble, qu'au regard des principes de bonne administration, même s'il appartient à la personne en demande de regroupement familial de déposer un dossier complet, la matière du regroupement familial étant particulièrement complexe, il conviendrait de laisser une certaine marge de manœuvre avant la prise d'une décision de refus par l'OE. Ce constat figure également dans le rapport annuel 2017 du Médiateur fédéral.

À CET ÉGARD, NOUS RECOMMANDONS :

- L'inscription dans la loi de l'obligation pour l'administration de vérifier l'ensemble des conditions mises au regroupement familial et de motiver sa décision en ce sens ;
- L'inscription dans la loi d'un mécanisme permettant aux demandeur-euses de regroupement familial de compléter le dossier de visa de regroupement familial dans un délai raisonnable, en cas de document manquant ou de complément d'informations.

EN CE QUI CONCERNE LE REGROUPEMENT FAMILIAL DES MEMBRES DE FAMILLE DES BÉNÉFICIAIRES DE PROTECTION INTERNATIONALE⁷

En dépit du consensus international autour du fait que la situation spécifique des réfugié-es nécessite une procédure de regroupement familial rapide, souple et efficace, la procédure de regroupement familial en Belgique comporte encore des obstacles particuliers pour ce groupe qu'il devient urgent de lever.

À CET ÉGARD, NOUS RECOMMANDONS :

- Le renforcement des assouplissements prévus pour tous-tes les bénéficiaires de protection internationale (réfugié-es reconnu-es et protégé-es subsidiaires). Il nous semble, tout comme le demandant également le HCR et Myria, que ce groupe spécifique devrait pouvoir être dispensé des conditions matérielles mises au regroupement familial de manière permanente et donc, sans limite de temps. Si un délai était maintenu, il faudrait à tout le moins que ce dernier soit suffisant à dater de la reconnaissance du statut de protection internationale. Or, le délai actuel de 12 mois pose déjà une série de problèmes en pratique et met en péril le droit de vivre en famille de cette catégorie spécifique. Dans tous les cas (et comme dit dans le point 1.3), si le délai est maintenu (voire raccourci), il est alors crucial de permettre l'introduction de la demande par une personne de référence en Belgique (le/la regroupant-e) et/ou selon une procédure accessible en ligne.

EN CE QUI CONCERNE LE REGROUPEMENT FAMILIAL DES PERSONNES RÉGULARISÉES POUR RAISONS MÉDICALES

Actuellement, l'OE dispense en pratique les personnes étrangères régularisées pour raisons médicales des conditions matérielles du regroupement familial pendant la première année qui suit l'obtention de leur titre de séjour, à condition que les liens familiaux aient déjà existé avant que le/la regroupant-e obtienne un droit de séjour en Belgique. Ce changement de pratique fait suite à une jurisprudence du Conseil du Contentieux des Étrangers - CCE.

À CET ÉGARD, NOUS RECOMMANDONS :

- L'inscription dans la loi de la dispense des conditions matérielles pour les personnes autorisées au séjour sur base de l'article 9 ter de la loi du 15.12.1980.

7 Voir également les recommandations de Myria : <https://www.myria.be/fr/publications/note-faciliter-et-soutenir-les-demandes-de-regroupement-familial-des-familles-de-refugiés>

Conclusion

Le regroupement familial et les procédures qui y sont liées ont fait l'objet de modifications législatives toujours plus restrictives, ajoutant des conditions et limitant les droits pour les personnes étrangères de se marier et de vivre en famille. Le cadre légal belge actuel du regroupement familial est devenu extrêmement compliqué et à géométrie variable en fonction de la nationalité du/de la regroupant·e, et du lien familial avec le/la regroupé·e. Première voie d'entrée légale en Belgique, le regroupement familial est régulièrement associé aux abus dans les discours politiques et tend à devenir un outil de gestion et de contrôle de la migration, alors qu'il résulte d'un droit fondamental, celui de vivre en famille.

Il est plus que temps, avant toute nouvelle réforme, d'évaluer les réformes antérieures de manière objective et que soient enfin prises en compte les préoccupations et les recommandations des acteurs de terrain qui constatent chaque jour les nombreux obstacles auxquels font face les familles pour accéder à leur droit⁸.

8 Lettre ouverte de Myria du 7 juillet 2022 : L'accès au regroupement familial est devenu beaucoup trop complexe : <https://www.lesoir.be/452921/article/2022-07-07/laces-au-regroupement-familial-est-devenu-beaucoup-trop-complexe>



Coordination et initiatives pour réfugié·es et étranger·es

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant des organisations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeur·euses d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeur·euses d'asile, des réfugié·es et des étranger·es.

CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80-82 | B-1050 Bruxelles

t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33

cire.be - cire@cire.be

 Votre soutien compte ! Faites un don

IBAN : BE91 7865 8774 1976 - BIC : GKCCBEBB

Les organisations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour le droit des étrangers (ADDE)
- BePax
- Cap migrants
- Caritas international
- Centre d'éducation populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Centre des Immigrés Namur-Luxembourg (CINL)
- Convivium
- Croix-Rouge francophone de Belgique (département accueil des demandeurs d'asile)
- CSC Bruxelles-Hal-Vilvorde
- CSC Nationale
- Équipes populaires
- FGTB Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit refugee service – Belgium (JRS)
- Médecins du Monde
- Mentor-escalpe
- Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
- Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
- L'Olivier 1996
- Le monde des possibles
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)
- Union des Progressistes Juifs de Belgique (UPJB)