



REGROUPEMENT FAMILIAL

Dépassons les préjugés

juillet 2019


CIRÉ

Sommaire

Introduction	3
Le regroupement familial est une faveur accordée aux étrangers	4
La Belgique est laxiste en matière de regroupement familial	5
Le regroupement familial est « source de fraude »	6
Les étrangers font venir toute leur famille en Belgique	7
Le regroupement familial coûte cher à l'État	8
Conclusion	9

Par **Coralie Hublau**

Éditeur responsable : Sotieta Ngo - tous droits réservés - CIRÉ asbl 2018

Introduction

Depuis plusieurs années, lorsque la question du regroupement familial est abordée dans l'espace public ou les médias, c'est pour annoncer une modification législative restrictive des droits des étrangers ou relayer, comme ce fut le cas encore pendant la dernière période pré-électorale, de nouvelles intentions politiques visant à le réformer pour lutter contre les prétendus abus qu'il engendre et en limiter l'accès et les droits qui en découlent¹.

Le regroupement familial n'est malheureusement que trop rarement abordé comme le (seul) moyen pour les étrangers d'exercer leur droit à la vie privée et familiale, ou comme un outil qui permettrait de favoriser leur intégration en Belgique.

À l'aube de cette nouvelle législature et à l'heure où différents partis politiques envisagent une énième réforme du regroupement familial, il nous semblait important de revenir sur cette procédure et sur les principales idées reçues qui l'entourent afin de les déconstruire. Parce qu'on ne mène pas des politiques migratoires et d'intégration cohérentes et efficaces sur base d'idées reçues et sans évaluation du système en place.

¹ Voir La Libre Belgique, 28 avril 2019: <https://www.lalibre.be/actu/belgique/magpie-de-block-veut-durcir-le-regroupement-familial-5cc5ed9dd8ad586a5ad5ebfo> et <https://www.7sur7.be/home/theo-francken-veut-durcir-le-regroupement-familial~a09a0269/>

Le regroupement familial est une faveur accordée aux étrangers

Depuis l'arrêt de l'immigration par le travail en 1974, le regroupement familial est devenu la principale voie d'entrée légale en Belgique. Mis en place à l'origine pour inciter les travailleurs étrangers venus travailler en Belgique à rester dans notre pays et à ne pas aller vendre leur force de travail aux pays voisins², le regroupement familial a été conçu et perçu comme un droit.

Mais aujourd'hui, et depuis plusieurs années, le regroupement familial est envisagé, dans les discours et dans les politiques qui sont menées, comme une faveur faite aux étrangers les plus méritants.

Or, en vertu des textes de protection des droits fondamentaux, et notamment de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH), tout être humain doit pouvoir exercer son droit à la vie privée et familiale. Et en vertu de la Constitution et du code civil belges, toutes les personnes qui résident en Belgique ont le droit de se marier, de cohabiter légalement, de reconnaître des enfants, quelle que soit leur situation de séjour.

Le regroupement familial, qui découle directement de l'article 8 de la CEDH, est donc bien un droit pour les étrangers qui résident légalement en Belgique même si la loi leur impose des conditions supplémentaires pour l'exercer, puisque l'article 8 CEDH ne fait pas du droit de vivre en famille un droit absolu. Les États peuvent donc en restreindre le bénéfice si la mesure est prévue par leur droit national, si l'ingérence poursuit l'un des buts énumérés au second paragraphe de l'article 8 et si la mesure restrictive n'excède pas ce qui s'avère nécessaire, dans une société démocratique, à la réalisation du but poursuivi.

Ainsi, les familles dont l'un des membres se trouve encore à l'étranger devront nécessairement, pour exercer ce droit de vivre en famille, passer par une procédure de regroupement familial et remplir des conditions de logement, de revenus et d'assurance maladie notamment.

L'exercice du droit de vivre en famille des étrangers peut donc être conditionné et s'exercer différemment selon la nationalité et le titre de séjour de la personne qui réside déjà en Belgique et selon le lien familial qui l'unit au membre de famille qui souhaite la rejoindre.

Mais si l'instauration de conditions au regroupement familial est bien conforme aux droits belge et international, les réformes successives en la matière ont introduit toute une série de notions non définies par la loi qui laissent un très large pouvoir d'appréciation aux autorités. On pense ici à la notion de revenus « stables, réguliers et suffisants » ou à celle de « charge déraisonnable » pour le système d'aide sociale, ou encore à celle des « circonstances exceptionnelles » qui doivent exister pour autoriser un membre de famille non encore autorisé au séjour d'un ressortissant de pays tiers à introduire sa demande de regroupement familial sur le territoire belge. Ces notions font l'objet d'une interprétation stricte de la part des autorités et leur permettent ainsi de limiter, par leur interprétation, le droit de vivre en famille des étrangers et des Belges d'origine étrangère, et par là, le nombre d'entrées sur le territoire belge, faisant du droit pour un ressortissant étranger de vivre en famille, un outil de gestion migratoire.

² Alter Echos, 25 juin 2011 : <https://www.alterechos.be/le-regroupement-familial-entre-kafka-et-big-brother/>

La Belgique est laxiste en matière de regroupement familial

Suite aux nombreuses réformes intervenues en la matière, il est devenu difficile aujourd'hui pour de nombreux couples et familles, d'aboutir dans leurs démarches de regroupement familial, qui s'apparentent, pour beaucoup à un véritable parcours du combattant.

DES CONDITIONS MULTIPLES ET STRICTEMENT APPRÉCIÉES PAR L'OFFICE DES ÉTRANGERS

De nombreuses conditions doivent être remplies aujourd'hui pour faire venir un membre de sa famille en Belgique.

Ainsi, la personne qui réside en Belgique doit prouver, en plus du lien familial, qu'elle remplit différentes conditions, de logement, d'assurance maladie et de revenus. Ces conditions sont examinées de manière très stricte par l'Office des étrangers.

En ce qui concerne la condition de revenus, la loi prévoit que ceux-ci doivent être stables (sur base d'un emploi, d'une pension ou d'une allocation de chômage), réguliers (justifiés sur une période d'un an au minimum précédant l'arrivée du membre de famille) et suffisants (atteindre le montant de référence fixé à 1505,78 euros nets/mois). Au regard de la situation économique actuelle, du marché de l'emploi en Belgique et de l'interprétation extrêmement stricte qui est faite de la condition de revenus par l'Office des étrangers, de nombreuses personnes se retrouvent dans l'impossibilité de remplir cette condition : les personnes disposant de faibles revenus du travail, les travailleurs à temps partiel, les indépendants, les personnes qui émargent au CPAS, les personnes malades ou handicapées...

Actuellement, seules les personnes reconnues réfugiées et les bénéficiaires de la protection subsidiaire sont dispensés de fournir ces preuves de revenus si leurs membres de famille parviennent à introduire leur dossier de regroupement familial dans l'année de reconnaissance du statut par les instances d'asile.

Si l'on peut comprendre que des revenus soient nécessaires dans le chef du regroupant 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 aujourd'hui aux plus nantis. Et certaines déclarations politiques qui souhaitent faire passer ce montant à 140% du revenu minimum (soit 1757 euros nets/mois) et à imposer 10% supplémentaires par membre de famille à charge le confirment³.

UNE PROCÉDURE LONGUE ET COMPLEXE

Même lorsque l'on remplit les conditions de revenus et de logement exigées, constituer un dossier de regroupement familial implique également pour les familles de rassembler de nombreux documents. Les personnes doivent évidemment prouver le lien familial qui les unit (sur base d'actes d'état civil étrangers qui devront être traduits et légalisés par différentes autorités, ce qui peut selon les pays s'avérer extrêmement compliqué et coûteux) et fournir les preuves de revenus, de logement et d'assurance maladie. Selon l'origine des personnes, les démarches administratives dans les pays d'origine peuvent s'avérer compliquées, parfois impossibles, et prennent plusieurs mois, voire plusieurs années avant d'aboutir.

Très souvent également, les personnes concernées par un regroupement familial mettent plusieurs années avant de remplir les conditions demandées, en particulier les critères exigés pour remplir la condition de revenus « stables, réguliers et suffisants ».

À ce délai s'ajoute également le temps de traitement dont dispose l'administration pour prendre une décision (6 mois pour les membres de familles de Belges et jusqu'à 15 mois pour les membres de familles de ressortissants non européens).

³ Déclarations de Theo Francken, mars 2019 : <https://www.7sur7.be/home/theo-francken-veut-durcir-le-regroupement-familial-ao9ao269/>

La procédure de regroupement familial est, enfin, très coûteuse car les frais générés sont nombreux : frais de légalisation des documents, redevance administrative à payer à l'Office des étrangers s'élevant à plus de 200 euros par personne arrivant en Belgique, tests ADN, billets d'avion, passeports... Une procédure de regroupement familial peut facilement coûter plusieurs milliers d'euros. À nouveau, des familles qui sont pourtant dans les conditions exigées par la loi, mettront parfois plusieurs années à réunir les sommes nécessaires à cette procédure.

La procédure de regroupement familial est donc loin d'être une promenade de santé. Elle nécessite des moyens financiers élevés, mais également d'être bien informé avant de se lancer dans la bataille. Les difficultés commencent généralement dès le stade de l'information, parfois difficile à trouver et/ou à comprendre pour les publics concernés, ou parfois donnée de manière lacunaire ou erronée par les autorités publiques, en raison de la difficulté de la matière, de ses changements fréquents, ou parfois d'une volonté de certains agents publics de limiter, à leur échelle, l'arrivée d'étrangers dans leurs localités. En raison de la complexification de la procédure ces dernières années, l'intervention d'un service sociojuridique ou d'un avocat pour aider à constituer le dossier de regroupement familial s'avère souvent indispensable pour permettre aux personnes d'exercer effectivement leur droit de vivre en famille.

Le regroupement familial est « source de fraude »

La question du regroupement familial est étroitement liée à celle de la constitution du lien familial (matrimonial ou de filiation) et il est donc régulièrement question des situations de complaisance lorsqu'est abordée la procédure de regroupement familial.

Il faut avoir à l'esprit, lorsque l'on aborde ces questions, que pour les couples non mariés dont au moins un des deux est étranger, il n'existe pas réellement de possibilité de se rejoindre légalement pour vivre ensemble en Belgique, ce qui entraîne donc l'obligation pour les couples étrangers ou binationaux de se marier ou de cohabiter légalement. Certains couples étrangers ou binationaux se retrouvent donc parfois contraints d'envisager ou d'accélérer un projet de mariage ou de cohabitation légale et devront, dans ce cadre, contrairement aux couples belges, justifier de leur intention de mener une communauté de vie durable.

Depuis plusieurs années, des dispositifs de lutte contre les situations de complaisance ont été introduits dans les procédures de mariage, de cohabitation légale et, depuis 2017, de reconnaissance du lien de filiation. Tous ces dispositifs visent à empêcher l'union des personnes qui ne viseraient, par celle-ci, qu'à obtenir un avantage en matière de séjour et pas la création d'une communauté de vie durable. Par ces dispositifs, les officiers d'état civil peuvent retarder ou refuser la célébration d'un mariage jugé de complaisance, refuser d'acter une cohabitation légale ou d'enregistrer une reconnaissance de paternité pour les mêmes raisons. Des enquêtes de police peuvent être menées tout au long de la procédure, portant ainsi souvent gravement atteinte au droit à la vie privée des personnes.

Les étrangers font venir toute leur famille en Belgique

Ce dispositif engendre ainsi souvent un véritable parcours du combattant pour les couples binationaux qui souhaitent se marier ou cohabiter et dont l'un des deux dispose d'un séjour précaire ou irrégulier. Les enquêtes menées par les services de police ne sont pas encadrées et sont dans certains cas très intrusives dans la vie privée. En pratique, ces dispositifs sont aujourd'hui presque systématiquement mis en œuvre par les officiers d'état civil, jetant ainsi le doute, voire la suspicion sur tout mariage, cohabitation légale ou reconnaissance de paternité dans le chef d'un étranger. S'il est nécessaire de lutter contre la fraude, il faut rappeler que ce « phénomène » des mariages, cohabitations et reconnaissances de complaisance dont il est régulièrement question pour justifier de nouvelles mesures limitatives de droits n'a jamais été chiffré. Il n'existe aucune statistique fiable en la matière, selon une étude de 2012 de l'European Migration Network⁴.

En revanche, l'utilisation des termes « phénomène » et « lutte contre les abus » lorsqu'il est question de mariage et de cohabitation avec un étranger est récurrente dans les discours politiques et parfois dans la presse. Cela engendre une suspicion systématique à l'égard des étrangers qui souhaitent se marier, cohabiter ou reconnaître un enfant pour ensuite vivre en famille.

Il s'agit là d'une idée encore bien ancrée dans les esprits. Le regroupement familial permettrait aux étrangers de faire venir l'ensemble de leur famille du pays d'origine sans limitation aucune, voire permettrait de faire venir d'autres personnes « sous couvert » de raisons familiales. Il n'en est rien. La loi réserve le regroupement familial aux membres de la famille dite « nucléaire », c'est-à-dire aux époux/partenaires enregistrés et cohabitants légaux et aux enfants mineurs ou à charge. Les étrangers qui souhaitent vivre en famille ne peuvent donc pas faire venir en Belgique leurs frères, sœurs, neveux, nièces, oncles, tantes et grands-mères...

Il faut remarquer également qu'à côté d'une notion de famille très limitée par la loi sur le regroupement familial, les autorités sont particulièrement strictes sur l'examen des preuves des liens familiaux qui unissent les personnes et ont souvent tendance à refuser les actes d'état civil étrangers, même établis en bonne et due forme.

Quand on examine les chiffres du regroupement familial, on constate tout d'abord que les titres de séjour délivrés pour des raisons familiales (50.928 en 2016) sont délivrés à des Européens pour 52% d'entre eux et à des non Européens pour 48 % d'entre eux.

Les premières nationalités bénéficiaires du regroupement familial en 2016 sont ainsi les Roumains, suivis des Hollandais, des Marocains, des Français, des Polonais et enfin des Syriens. En ce qui concerne les nationalités des regroupants, on constate ces dernières années une forte diminution des regroupants belges, dont le pourcentage s'élevait à 14 % en 2016 contre 54 % pour les regroupants européens et 32 % pour les regroupants non européens.

En 2016, sur l'ensemble des premiers titres de séjour délivrés pour des raisons liées à la famille, 71% ont été délivrés à des descendants, 27% à des conjoints (dont une majorité de femmes) et 2% à des ascendants et autres. Parmi les descendants, 31 % sont nés en Belgique⁵.

4 EMN, « Détournement du Droit au Regroupement Familial : Mariages de complaisance et Fausses déclarations de parentalité », 2012 : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/family-reunification/be_20120713_familyreunificationstudy_final_fr.pdf

5 En 2016 également, la proportion des visas délivrés à des femmes sur base du regroupement familial était de 66%. Voir La migration en chiffres et en droit, fiches de synthèse Myria, 2017 : https://www.myria.be/files/MIGRA2018_FR_AS.pdf

Le regroupement familial coûte cher à l'État

Cette idée de la charge que représenteraient les bénéficiaires du regroupement familial pour la Belgique, ou celle selon laquelle ceux-ci auraient droit immédiatement dès leur arrivée à différents types d'aides sociales ou d'allocations revient très régulièrement dans le débat public. Encore récemment, Maggie De Block annonçait vouloir « durcir le regroupement familial » en faisant en sorte que les bénéficiaires de celui-ci « contribuent davantage à l'économie belge dès leur arrivée », en les empêchant d'avoir accès aux allocations de chômage pendant cinq ans⁶.

Cette déclaration donne ainsi l'idée à l'opinion publique que les primo-arrivants venus par regroupement familial bénéficient dès leur arrivée d'allocations de chômage, ce qui n'est absolument pas le cas puisqu'il s'agit d'un revenu de remplacement qui nécessite, comme pour n'importe quel citoyen du pays, d'avoir travaillé et contribué à la sécurité sociale pendant suffisamment de jours.

Ensuite, si l'on se penche sur le taux d'activité des personnes venues par regroupement familial, il apparaît que la proportion des personnes au travail un an après leur arrivée pour raisons familiales est assez élevée. Ainsi, 31% des personnes en âge de travailler inscrites pour la première fois au Registre national en 2010 avec un titre de séjour pour raisons familiales travaillaient en tant qu'employé ou indépendant en 2011 et cette proportion augmentait par la suite pour atteindre 42% en 2014. Il apparaît également que la proportion des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale est faible et reste stable, puisque 6% des personnes en âge de travailler inscrites pour la première fois au Registre national en 2010 avec un titre de séjour pour raisons familiales bénéficiaient du revenu d'intégration en 2011 et cette proportion restait stable (6%) en 2014. Le pourcentage restant regroupait les demandeurs d'emploi (où le taux passe de 2% en 2010 à 6% en 2014) et différentes catégories de personnes inactives qui ne bénéficient pas du revenu d'intégration (incapacité de travail, pensions et prépensions, enfants majeurs bénéficiaires d'allocations familiales...), ainsi que des personnes actives pour lesquelles la Banque Carrefour de la Sécurité sociale (BCSS) ne reçoit pas d'information (62% en 2011 et 46% en 2014). Cette dernière catégorie rassemble par exemple les étrangers qui résident en Belgique mais travaillent de l'autre côté de la frontière, ou qui travaillent pour une institution supranationale.

Enfin, comme expliqué plus haut, le regroupement familial est aujourd'hui une procédure réservée, dans la majeure partie des cas, aux plus nantis des étrangers, puisque la plupart des demandeurs (les membres de famille de Belges, les membres de famille de ressortissants de pays tiers autorisés au séjour et les membres de famille de réfugiés qui n'auraient pas réussi à introduire leur demande dans le délai d'un an suivant la reconnaissance du statut de réfugié) arrivent dans un contexte familial où il existe un revenu du travail ou un revenu de remplacement (l'aide sociale étant exclue par la loi) et que les conditions mises aujourd'hui au regroupement familial nécessitent pour le maintien du séjour également la stabilité du revenu pendant les 5 premières années, au risque pour le membre de famille de se voir retirer son titre de séjour.

⁶ La Libre Belgique, 29 avril 2019 : <https://www.lalibre.be/actu/belgique/maggie-de-block-veut-durcir-le-regroupement-familial-5cc5ed9dd8ad586a5ad5ebfo>

Conclusion

Le regroupement familial reste la première voie d'entrée sur le territoire belge et concerne donc une part importante des publics que les organisations actives en droit des étrangers rencontrent au quotidien.

Cette procédure fait l'objet de préjugés divers qui en donnent une image négative, qui stigmatisent les personnes qui en bénéficient et qui permettent aux autorités de limiter toujours plus le droit à la vie privée et familiale des étrangers et des Belges et Européens d'origine étrangère, sous couvert de lutter contre les abus et de limiter les dépenses publiques.

Il est grand temps de mettre un terme au climat de méfiance qui entoure cette procédure afin qu'elle redevienne simplement le moyen pour les personnes, belges, européennes et non européennes d'exercer leur droit à la vie privée et familiale. Même si des conditions peuvent être imposées par la loi, celles-ci ne peuvent atteindre un niveau tel que le droit à la vie familiale ne serait réservé qu'aux plus avertis et aux plus nantis.

Le regroupement familial doit redevenir une procédure synonyme de droits et d'émancipation pour les personnes et les politiques menées doivent être évaluées et ajustées, afin de redevenir cohérentes et de favoriser l'intégration des étrangers qui résident en Belgique avec leurs familles.



Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 26 organisations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs 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 demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.

CIRÉ asbl

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

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

CIRÉ@CIRÉ.be | www.CIRÉ.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
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)