



Les procédures du regroupement familial : un frein à l'intégration

août 2019


CIRÉ

Sommaire

Introduction	3
Le regroupement familial, un cadre légal sans cesse modifié	4
Des conditions mises au regroupement familial qui retardent l'arrivée des familles, créent du séjour irrégulier et freinent le processus d'intégration des regroupants	5
Une précarité de séjour qui freine l'intégration des membres de famille	6
Conclusion	7

Par **Coralie Hublau**

Éditrice responsable : Sotieta Ngo - tous droits réservés - CIRÉ asbl 2019

Introduction

Le regroupement familial est la première voie d'entrée légale en Belgique, avant la procédure d'asile, le séjour étudiant et le séjour sur base du travail¹. Il concerne donc une part importante de la population étrangère qui réside légalement en Belgique et de nombreux Belges et Européens qui se font rejoindre par les membres de leur famille étrangers.

Le regroupement familial et les procédures qui y sont liées (mariage/cohabitation légale) ont fait l'objet ces dernières années de modifications législatives restrictives, ajoutant des conditions et limitant les droits pour les étrangers, comme pour les Belges et les Européens de vivre en famille. De nombreux couples et familles peinent aujourd'hui à remplir les conditions du regroupement familial et ne peuvent parfois tout simplement pas être réunies.

Alors que la Belgique s'est dotée de parcours d'intégration, maintenant effectifs dans les trois régions du pays afin que les primo-arrivants puissent s'insérer le plus rapidement possible au sein de la société belge, et qu'elle fait de l'intégration tant une condition pour le renouvellement du séjour que pour l'accès à la nationalité belge, le cadre actuel du séjour des étrangers, et en particulier du regroupement familial, freine le processus d'intégration de nombreuses personnes.

La présente analyse aborde, dans un premier temps, ce qu'est devenu le regroupement familial suite aux nombreuses réformes qu'il a subi. Elle revient également sur le nombre et la difficulté des conditions à remplir pour les familles qui retardent dans la plupart des cas le regroupement familial et sur les effets de cette procédure sur le processus d'intégration des regroupants. Elle aborde enfin l'insécurité juridique liée au statut de séjour précaire dans lequel se trouvent les membres de famille à qui l'on demande aujourd'hui de prouver les efforts d'intégration.

¹ Le regroupement familial représente 43 % des visas de long séjour accordés par l'État contre 27 % pour les motifs liés aux études, 17 % pour les motifs liés au travail et 7 % pour les raisons « humanitaires » : Myria, La migration en chiffres et en droits 2018, ; <https://www.myria.be/fr/publications/la-migration-en-chiffres-et-en-droits-2018>

Le regroupement familial, un cadre légal sans cesse modifié

Le regroupement familial est une procédure administrative qui permet aux personnes qui résident en Belgique, qu'elles soient Belges ou étrangères (européennes ou non européennes) et qui disposent d'un titre de séjour d'au moins 1 an, d'être rejointes par certains membres de leur famille (enfants et conjoints/partenaires) qui résident encore à l'étranger ou, dans certains cas, qui se trouvent déjà en Belgique². Cette procédure, qui relève de la compétence de l'Office des étrangers nécessite dans le chef de celui qui vit déjà ici, de remplir et de maintenir dans le temps toute une série de conditions (de logement suffisant, de revenus, de mutuelle notamment).

LE CADRE LÉGAL

Le regroupement familial est encadré par deux directives européennes : la directive 2009/86/CE relative au regroupement familial et la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens européens et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Ces textes fixent le minimum commun que doivent appliquer les États membres et laissent à ceux-ci une marge d'appréciation et de manœuvre sur la procédure et les conditions à mettre en œuvre en la matière sur leurs territoires respectifs.

En droit belge, le regroupement familial est régi par la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ses articles 10 et 10 bis (en ce qui concerne le regroupement familial avec un ressortissant non européen), 40 bis (en ce qui concerne le regroupement familial avec un ressortissant européen ou avec un Belge qui a exercé son droit à la liberté de circulation) et 40 ter (en ce qui concerne le regroupement familial avec un Belge dit « sédentaire », c'est-à-dire qui n'a pas exercé son droit à la liberté de circulation). La loi organise ainsi une procédure différente et fixe des conditions différentes selon le titre de séjour et le lien familial qui unit le membre de famille à celui ou celle qui vit déjà en Belgique.

2 En Belgique, seules les personnes qui disposent déjà d'une autorisation de séjour ou qui introduisent une demande de regroupement familial avec un Belge ou un Européen peuvent introduire leur demande de regroupement familial depuis le territoire. Les personnes qui souhaitent faire un regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers doivent, sauf circonstances exceptionnelles, introduire leur demande depuis leur pays d'origine.

ET SES NOMBREUSES MODIFICATIONS

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 2011³, pendant la plus longue période d'affaires courantes qu'a connu le pays, et après des mois de débats parlementaires houleux et un avis très critique du Conseil d'État qui relevait plusieurs dispositions discriminatoires et non conformes au droit et à la jurisprudence européens⁴.

Cette réforme a fondamentalement modifié le regroupement familial et sa philosophie et a contribué à complexifier encore davantage 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 citoyens européens. Les Belges sont en effet depuis lors soumis à un régime plus restrictif que les ressortissants européens qui résident en Belgique, créant ainsi ce que l'on appelle une « discrimination à rebours »^{5,6}.

3 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.

4 Dans son avis du 4 avril 2011, le Conseil d'État avait mis en garde les députés contre l'incompatibilité du texte avec le droit et la jurisprudence européens et contre les discriminations qu'il contenait, mais ils 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 ressortissants non européens. 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 de l'UE et ce, indépendamment du fait qu'ils exercent ou non leur droit à la libre circulation. Voir Avis CE, 13 avril 2011, doc 53, 0443/015.

5 Les autres citoyens européens bénéficient quant à eux d'un régime plus favorable sur base des dispositions de la Directive du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

6 La discrimination à rebours vise les situations où un État décide de traiter moins favorablement ses nationaux que les citoyens européens qui vivent sur son territoire, en raison de l'inapplicabilité du droit de l'Union européenne aux situations purement internes.

Des conditions mises au regroupement familial qui retardent l'arrivée des familles, créent du séjour irrégulier et freinent le processus d'intégration des regroupants

Le statut des Belges « sédentaires » (c'est-à-dire n'ayant pas exercé leur droit à la libre circulation) a été calqué sur celui des ressortissants de pays tiers en ce qui concerne les conditions du regroupement familial. Ils se sont vus ainsi imposer une condition de revenus identique à celle imposée aux ressortissants de pays tiers et doivent justifier de revenus « stables, réguliers et suffisants » dont le montant de référence a été fixé à 120 % du revenu d'intégration sociale au taux ménage, ce qui équivaut aujourd'hui, en 2019, à un revenu net par mois de 1505,78 euros.

A côté de la volonté de rendre plus difficile le regroupement familial avec les Belges d'origine étrangère, cette réforme avait également pour objectif de réduire la charge potentielle que représenteraient les membres de famille arrivant en Belgique sur la sécurité sociale. Et c'est ainsi que les Belges majeurs se sont vus privés par la loi de 2011 d'être rejoints par leurs ascendants et ce, quelle que soit leur situation financière.

La loi du 8 juillet 2011 a fait l'objet d'un important recours auprès de la Cour constitutionnelle qui a donné lieu à l'arrêt du 26 septembre 2013, par lequel elle a surtout interprété les dispositions de la loi⁷, entraînant ainsi d'autres modifications législatives dans les années qui ont suivi.

Différentes modifications législatives ont vu le jour également sous le gouvernement Michel (2014-2019), qui ont eu essentiellement pour conséquence d'allonger la procédure et de précariser le séjour des bénéficiaires du regroupement familial.

Ainsi, la période pendant laquelle le droit de séjour des membres de famille de ressortissants de pays tiers est temporaire (et conditionné) a été prolongée de 3 à 5 ans, à l'instar de ce qui était déjà d'application pour les membres de famille de Belges, entraînant un séjour plus précaire et favorisant les situations de dépendance entre les personnes.

Le délai d'examen des demandes de regroupement familial des membres de la famille de ressortissants de pays tiers a également été allongé de six à neuf mois, et peut même être exceptionnellement prolongé deux fois de trois mois, portant ainsi à un maximum de 15 mois le délai de traitement des dossiers dans des circonstances exceptionnelles⁸. C'est extrêmement problématique lorsque l'on connaît les difficultés que rencontrent les personnes, et en particulier les bénéficiaires de protection internationale qui souhaitent être rejoints par un membre de leur famille, qui se trouve encore souvent dans des zones dangereuses du monde.

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, car de nombreuses conditions doivent être remplies dans le chef de celui ou de celle qui réside déjà en Belgique (le regroupant).

Constituer un dossier de regroupement familial implique d'abord pour les familles de rassembler de nombreux documents, notamment étrangers, ce qui peut selon les pays s'avérer extrêmement compliqué, long et coûteux.

En plus de la preuve du lien familial, de la preuve d'un logement suffisant pour accueillir sa famille et de son assurance maladie, le regroupant doit apporter la preuve qu'il perçoit un revenu « stable, régulier et suffisant ». Seuls les revenus du travail et les allocations de remplacement (à certaines conditions) sont pris en compte et l'Office des étrangers a tendance à exiger des preuves de revenus sur une période de plus en plus longue. Le montant de référence fixé par la loi est par ailleurs extrêmement élevé, soit 1505,78 euros nets/mois.

Au regard de la situation du marché belge de l'emploi 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 ces conditions parfois pendant plusieurs années (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...). D'autres, n'y parviendront jamais et de nombreuses familles resteront séparées ou contraintes, pour celles qui auront quand même eu la possibilité à leurs risques et périls d'arriver sur le territoire belge, de vivre en situation irrégulière pour exercer leur droit de vivre en famille.

7 Arrêt de la Cour constitutionnelle du 26 septembre 2013 : <https://www.const-court.be/public/f/2013/2013-121f.pdf>

8 Loi du 17.05.2016 modifiant les articles 10ter et 12bis de la loi du 15 décembre 1980, MB 28 juin 2016. Cette loi est entrée en vigueur le 8 juillet 2016.

Une précarité de séjour qui freine l'intégration des membres de famille

Ces difficultés à être rejoint par les membres de sa famille freinent le processus d'intégration de celles et ceux qui se trouvent en Belgique, car leur énergie sera principalement consacrée aux démarches de regroupement familial. Tout être humain a besoin d'être entouré des siens, de les savoir en sécurité et à l'abri du besoin pour pouvoir agir, s'épanouir et participer pleinement à la société qui l'accueille.

Une étude comparative des procédures et conditions mises au regroupement familial dans différents pays européens, réalisée en 2013, arrive ainsi à la conclusion que « les mesures restrictives relatives à l'admission et au séjour des membres de la famille n'ont pas favorisé l'intégration et, dans de nombreux cas, peuvent l'avoir entravée »⁹.

L'étude revient sur la rapide évolution des politiques de regroupement familial dans plusieurs États membres au cours des dix dernières années et sur les principaux changements qui ont restreint le droit au regroupement familial des ressortissants de pays tiers et des nationaux avec leurs membres de famille ressortissants de pays tiers (qu'il s'agisse de l'introduction de conditions de revenus, de l'introduction de tests préalables à l'entrée sur le territoire, ou de l'augmentation des frais de visa, par exemple).

Cette étude met également en avant que ces règles strictes d'admission conduisent à des effets sélectifs, puisque les personnes les plus vulnérables auront le plus de difficultés à se réunir avec leur famille (personnes âgées, analphabètes ou peu instruites, femmes regroupantes...). Elle avance également que l'intensification des conditions et l'interprétation stricte de celles-ci causent des retards dans le traitement des dossiers et donc dans l'arrivée des familles, ce qui peut causer beaucoup de frustration parmi les demandeurs.

L'étude met enfin en avant que « les obstacles n'apparaissent pas seulement au moment de l'admission au séjour, mais également une fois sur le territoire, car les regroupants et les membres de leur famille continuent à ajuster leurs vies afin de garantir leur vie familiale » et « décrivent leur vie comme étant en suspens », du moins jusqu'à l'obtention d'un titre de séjour permanent, voire de la nationalité du pays d'accueil.

Le statut de séjour dont disposent les membres de famille venus par regroupement familial dépend de la nationalité du regroupant. Si celui-ci est Belge ou Européen, le membre de famille disposera en Belgique, une fois les conditions d'accès remplies, d'un titre de séjour d'une validité de 5 ans (carte F). S'il est ressortissant d'un pays tiers à l'Union européenne, le membre de famille se verra remettre une carte d'un an renouvelable. Mais dans les deux situations, les conditions mises au séjour peuvent être contrôlées pendant cinq ans par l'administration. La plupart des étrangers qui résident en Belgique sur base du regroupement familial vivent ainsi dans une insécurité administrative et juridique pendant plusieurs années, jusqu'à l'obtention d'un séjour permanent (après 5 ans).

Si l'une de ces conditions (de revenus, de mutuelle, de logement ou de vie commune) n'est plus remplie, le titre de séjour est retiré et la personne doit quitter le territoire. Les personnes qui viennent s'établir en Belgique dans le cadre d'un regroupement familial n'ont donc en quelque sorte pas « droit à l'erreur », elles sont « en sursis », car tout « accident de la vie (perte d'emploi, maladie, handicap, séparation...) » risque de leur coûter leur titre de séjour.

En 2016, le législateur a introduit une nouvelle condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980. Le renouvellement du titre de séjour est désormais conditionné à la preuve « des efforts d'intégration » des étrangers qui sont évalués par l'Office des étrangers. Si ceux-ci ne sont pas jugés « suffisants » par l'administration, le titre de séjour peut prendre fin et un ordre de quitter le territoire est délivré.

Si ce dispositif ne concerne pas uniquement les personnes venues par regroupement familial, les cas de dispenses fixés par la loi nous montrent que le dispositif vise quand même principalement les bénéficiaires du regroupement familial, ajoutant une condition supplémentaire au maintien de leur séjour en Belgique et une incertitude supplémentaire quant au renouvellement de celui-ci et à la poursuite de leur vie familiale en Belgique.

9 Étude Family Reunification: A Barrier or Facilitator of Integration? A Comparative Study : <https://emnbelgium.be/fr/publication/regroupement-familial-barriere-ou-faciliteur-dintegration-une-etude-comparative>

Or, l'intégration des personnes qui arrivent en Belgique ne peut pas se faire sous la contrainte et la menace du non renouvellement de leur titre de séjour et de celui de leur famille. Présenter l'intégration comme une contrainte, comme une condition pour maintenir son séjour en Belgique peut amener les personnes à chercher des preuves d'intégration plutôt qu'à s'intégrer, en acceptant par exemple le premier emploi, même précaire, qui vient, indépendamment des compétences dont elles disposent.

Il est intéressant de remarquer que le regroupement familial et ses conditions sont abordés dans le rapport 2018 du Conseil supérieur de l'Emploi. Celui-ci pointe que la Belgique a le taux d'emploi des immigrés d'origine non européenne le plus faible des 28 États membres, soit 54% alors que pour l'Union européenne, la moyenne est de 73,4%. Plusieurs facteurs peuvent évidemment expliquer les différences des taux d'emploi entre Belges et immigrés d'origine non européenne, comme le niveau d'éducation et de qualification, la non-reconnaissance de certains diplômes et de l'expérience professionnelle acquise à l'étranger, le niveau des compétences linguistiques, ou l'obligation d'avoir une nationalité européenne pour accéder à certains emplois et, bien sûr, la discrimination à l'embauche.

Mais le Conseil pointe également comme « leviers d'action », à côté des mesures concernant la politique d'insertion sur le marché du travail, « l'adaptation des conditions d'accès au territoire et la révision des conditions du regroupement familial, ainsi que la mise en place d'un plan d'intégration familial »¹⁰.

La procédure de regroupement familial et les conditions que la loi impose aujourd'hui, mais aussi le statut de séjour dont disposent les personnes une fois regroupées ont un impact direct sur le processus d'intégration (dans toutes ses dimensions et notamment en matière d'emploi) tant de ceux qui font venir leurs familles, que des membres de famille qui les rejoignent.

Le regroupement familial a fait l'objet de tellement de modifications législatives restrictives, ajoutant des conditions et limitant les droits des étrangers de vivre en famille, qu'il est devenu un droit à géométrie variable selon la nationalité du regroupant et du lien familial avec le regroupé, créant autant de différences de traitement qui peuvent être vécues comme des discriminations dans l'exercice de son droit de vivre en famille.

Des conditions mises au regroupement familial de plus en plus difficiles à remplir et à maintenir pour les familles sont autant de frustrations et de freins potentiels à un processus d'intégration « réussi » dans la société.

Il est indispensable aujourd'hui d'évaluer le dispositif actuel du regroupement familial et son impact sur les parcours des étrangers et des Belges et Européens d'origine étrangère, avant d'envisager de le réformer à nouveau. Si une réforme du regroupement familial peut s'avérer nécessaire sur certains aspects, elle doit absolument être envisagée comme un moyen pour les personnes d'exercer leur droit de vivre en famille, et comme moyen d'accélérer leur intégration dans notre pays.

¹⁰ Conseil supérieur de l'Emploi, Rapport 2018 : <http://www.emploi.belgique.be/defaultNews.aspx?id=47943>



Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 28 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-escale
- 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)