

2011/15

Regroupement familial : un droit fondamental toujours plus menacé

par **RENAUD DE MOT**

*Analyses &
Études*
Société



Nos analyses et études, publiées dans le cadre de l'Éducation permanente, sont rédigées à partir de recherches menées par le Comité de rédaction de SIREAS sous la direction de Mauro SBOLGI, Editeur responsable. Les questions traitées sont choisies en fonction des thèmes qui intéressent notre public et développées avec professionnalisme tout en ayant le souci de rendre les textes accessibles à l'ensemble de notre public.

Ces publications s'articulent autour de cinq thèmes

MONDE ET DROITS DE L'HOMME

Notre société a la chance de vivre une époque où les principes des Droits de l'Homme protègent ou devraient protéger les citoyens contre tout abus. Dans de nombreux pays ces principes ne sont pas respectés.

ÉCONOMIE

La presse autant que les publications officielles de l'Union Européenne et de certains organismes internationaux s'interrogent sur la manière d'arrêter les flux migratoires. Mais ceux-ci sont provoqués principalement par les politiques économiques des pays riches qui génèrent de la misère dans une grande partie du monde.

CULTURE ET CULTURES

La Belgique, dont 10% de la population est d'origine étrangère, est caractérisée, notamment, par une importante diversité culturelle

MIGRATIONS

La réglementation en matière d'immigration change en permanence et SIREAS est confronté à un public désorienté, qui est souvent victime d'interprétations erronées des lois par les administrations publiques, voire de pratiques arbitraires.

SOCIÉTÉ

Il n'est pas possible de vivre dans une société, de s'y intégrer, sans en comprendre ses multiples aspects et ses nombreux défis.

Toutes nos publications peuvent être consultées et téléchargées sur notre site www.sireas.be, elles sont aussi disponibles en version papier sur simple demande à educationpermanente@sireas.be



**Service International de Recherche,
d'Éducation et d'Action Sociale asbl**
Secteur Éducation Permanente
Rue du Champ de Mars, 5 – 1050 Bruxelles
Tél. : 02/274 15 50 – Fax : 02/274 15 58
educationpermanente@sireas.be – www.sireas.be

Avec le soutien
de la Fédération
Wallonie-Bruxelles



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

De tous temps, les crises ont provoqué des replis identitaires, et la crise économique actuelle n'échappe pas à la règle. On nous assène que l'immigration est un fléau qu'il convient d'endiguer avec résolution, et l'étranger a tôt fait de se muer en bouc émissaire. L'histoire nous a pourtant appris qu'il s'agissait d'une erreur. Des études nous disent même que l'immigration, même non choisie, est un bienfait pour nos finances publiques¹, sans compter son effet démographique positif.

Pourtant, une partie conséquente de l'opinion publique fait parler ses préoccupations, et l'ensemble des dirigeants approuve et adopte de nouvelles règles, avec entrain qui plus est, venant restreindre encore davantage les possibilités d'accéder au territoire où d'y régulariser sa situation. On y met tellement de volonté et d'enthousiasme, qu'on en oublie que la Belgique est un Etat de droit dont les règles n'ont pas vocation à revêtir un caractère géométriquement variable.

C'est ainsi que le législateur, entendant les « voix de plus en plus nombreuses »² du peuple belge, a cru bon d'apporter des modifications aux règles relatives au regroupement familial, par une loi du 8 juillet 2011³.

Cette loi, entrée en vigueur le 22 septembre 2011, n'a pas manqué de laisser les praticiens perplexes, voire carrément inquiets.

1 Voyez notamment le n°72 de la revue Regards Économiques de septembre 2009, publiée à l'adresse <http://www.uclouvain.be/285518.html>

2 Pour reprendre l'expression contenue dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, cf DOC 53 /001, p. 3.

3 « Loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne les conditions dont est assorti le regroupement familial », Moniteur belge du 12 septembre 2011.

En premier lieu, il convient de préciser qu'aucune disposition transitoire n'a été prévue, ce qui « témoigne bien de la volonté du législateur de mettre en œuvre rapidement les modifications législatives décidées par lui-même »⁴ et fortement encouragées par la N-VA (mais aussi par l'Open-VLD, le CD&V et le MR). Ainsi, et comme il a été ensuite confirmé par l'Office des étrangers qui ne s'est pas fait prier, les nouvelles dispositions s'appliquent à toutes les demandes de regroupement familial (demandes de visa ou demandes de séjour à la commune) qui n'ont pas été clôturées au jour de leur entrée en vigueur. Dès lors, de nombreux dossiers se voient rejetés au motif qu'ils ne remplissent pas des conditions qui n'étaient pourtant pas exigées au moment de leur introduction ; inutile d'être juriste chevronné pour s'alarmer de cette violation flagrante du principe de sécurité juridique, ou encore de la légitime confiance que l'administré est naturellement en droit de placer envers son administration. Presque cyniquement, l'arrêté royal du 21 septembre 2011, exécutant – en partie – la réforme, fait justement appel au principe de sécurité juridique pour motiver l'urgence avec laquelle il est adopté. Géométrie variable, vous disait-on.

Quant aux modifications des conditions attachées au regroupement familial, elles empruntent, on l'a dit, une direction globalement restrictive, ce qui explique sans doute l'empressement de certaines administrations à les mettre en œuvre.

Ainsi, le droit au séjour d'un ressortissant de pays tiers à l'Union européenne (le regroupé), qui souhaite rejoindre en Belgique un membre de sa famille (le regroupant) qui y est autorisé ou admis au séjour illimité⁵, est désormais subordonné au respect d'un délai de douze mois courant à partir de la décision autorisant le regroupant au séjour illimité⁶.

4 Pour reprendre les termes de la motivation de l'arrêté royal du 21 septembre 2011 « modifiant les arrêtés royaux du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, du 17 mai 2007 fixant les modalités d'exécution de la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et du 7 mai 2008 fixant certaines modalités d'exécution de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers », justifiant qu'il soit adopté en urgence afin de permettre la bonne exécution de la réforme, et ce, entre autres, « dans un souci de sécurité juridique »...

5 Cette situation est envisagée à l'article 10 de la loi du 15 décembre 1980.

6 Cette condition n'est pas applicable lorsque le regroupant n'a qu'une autorisation de séjour temporaire. Voyez l'article 10bis, §2 de la Loi. Certaines exceptions sont également prévues, notamment lorsque le lien conjugal unissant le regroupé et le regroupant préexiste à la venue de ce dernier en Belgique, ou s'ils ont des enfants commun.

Surtout, vient considérablement limiter le droit à vivre en famille la condition, nouvellement exprimée, de moyens de subsistances stables, réguliers et suffisants dont doit disposer le regroupant pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille afin de ne pas devenir une charge pour les pouvoirs publics.

La loi apporte une définition du caractère stable et suffisant des moyens de subsistance dont la preuve est exigée : ils doivent être au moins équivalents à 120% du revenu d'intégration sociale au taux « ménage » (famille à charge), et ne peuvent consister en des allocations sociales ; les allocations de chômage, elles, ne peuvent être prises en considération – à condition d'être suffisantes – que si leur bénéficiaire peut prouver la recherche active d'un travail (ce qui constitue une apparente violation des règles de répartition des compétences).

Qu'en est-il des personnes qui se trouvent dans l'incapacité de travailler ? La loi ne prévoit rien à leur égard. On pense notamment aux bénéficiaires d'une autorisation de séjour accordée pour raisons médicales graves, ou aux personnes âgées : sous l'égide de la nouvelle réglementation, ils ne peuvent tout simplement pas se faire rejoindre par leur famille.

Toutefois, la preuve de ces ressources n'est pas exigée lorsque seuls les enfants mineurs sont candidats au regroupement familial. Doit-on pour autant s'en réjouir, dans la mesure où cette dispense est susceptible de décourager l'autre parent de faire le voyage avec ses enfants, avec pour effet un nouvel éclatement des familles ?

La condition de ressources est également prévue lorsque le regroupant est autorisé au séjour limité, ou lorsqu'il possède la nationalité belge. Dans ces cas cependant, aucune exception n'est prévue au bénéfice des enfants mineurs qui viennent seuls rejoindre leur(s) parent(s).

Il est par ailleurs permis de se poser la question de l'existence d'une discrimination « à rebours » des Belges par rapport aux autres citoyens de l'Union européenne, lesquels ne se voient pas appliquer de conditions de ressources. L'article 40ter, nouvelle version, de la loi, n'assimile en effet plus que partiellement les Belges aux citoyens de l'Union, visés eux à l'article 40bis. Ainsi, la possibilité pour un citoyen belge de se faire rejoindre par un ascendant ressortissant d'un pays tiers, qui est à sa charge, a purement et

simplement disparu, exception faite pour les père et mère de Belges mineurs d'âge⁷.

Une autre mesure, indirecte, affectant le droit au séjour des personnes regroupées, est l'extension du délai, dit de vérification, à une période de trois ans suivant l'admission au séjour, au lieu de deux années auparavant. Durant cette période probatoire⁸, l'Office des étrangers peut retirer le séjour dès lors que l'installation commune cesse. À nouveau, en l'absence de disposition transitoire spécifique, les personnes qui avaient atteint deux ans de séjour avant l'entrée en vigueur de la réforme, sont renvoyées sur la sellette.

Toutefois, il convient de préciser que le retrait ne peut plus intervenir de façon automatique, l'Office des étrangers devant motiver sa décision au regard d'éléments tenant à la nature et à la solidité des liens familiaux de la personne concernée et à la durée de son séjour en Belgique, ainsi qu'à l'existence d'attaches familiales, sociales ou culturelles avec son pays d'origine. Dans le cadre des articles 40bis et 40ter, l'âge et l'état de santé doivent également être pris en considération.

L'on peut cependant regretter que la loi n'apporte aucune protection (si ce n'est la possibilité de mettre les frais de rapatriement forcé à charge du regroupant – comme du regroupé ceci dit) aux personnes, souvent de sexe féminin, qui vivent à la merci de leur conjoint et parfois de leur parent, exploitées de manière plus ou moins consentante par peur qu'il soit mis fin à leur séjour. Trop de personnes profitent en effet de la précarité du séjour, résultant de cette période de vérification, pour imposer leurs vues au bénéficiaire du regroupement familial, qui en sort fragilisé. Une solution résiderait peut-être dans la prise en considération de telles situations au titre de la traite des êtres humains, à l'aune des articles 61/2 et suivants de la loi.

Ce bref – et très incomplet – aperçu de la réforme intervenue en matière de regroupement familial suffit à mettre en lumière les incohérences et les discriminations qu'elle comporte.

Ces vices témoignent de la précipitation, évoquée plus haut, du législateur qui a préféré passer outre l'avis de la section législation du

7 L'article 40ter, al. 1^{er}, 2^{ème} tiret semble être la consécration en droit belge de l'arrêt « Zambrano » de la Cour de Justice de l'UE du 8 mars 2011.

8 En cas de mariage simulé, cette période passe à cinq ans dans le cadre des articles 40bis et 40ter, et est carrément illimitée dans les autres cas. Toutefois, la charge de la preuve pèse sur l'administration.

Conseil d'Etat, qui l'avait pourtant mis en garde⁹.

Il est vrai que le regroupement familial constitue le principal canal d'immigration légale en Belgique. En limiter le bénéfice révèle donc la motivation – à peine dissimulée – de mettre un frein à l' « afflux » d'étrangers dans le pays. Cela ne nous paraît pas constituer une attitude adéquate dès lors qu'elle emporte des conséquences importantes et dommageables sur le droit – fondamental – au respect de la vie privée et familiale.

C'est d'ailleurs dans cet esprit que la directive européenne 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial énonce dans ses considérants, que « [les] mesures concernant le regroupement familial devraient être adoptées en conformité avec l'obligation de protection de la famille et de respect de la vie familiale qui est consacrée dans de nombreux instruments du droit international. La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes qui sont reconnus notamment par l'article 8 de la convention européenne pour la protection des droits humains et des libertés fondamentales et par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (...) Le regroupement familial est un moyen nécessaire pour permettre la vie en famille. Il contribue à la création d'une stabilité socioculturelle facilitant l'intégration des ressortissants de pays tiers dans les États membres, ce qui permet par ailleurs de promouvoir la cohésion économique et sociale, objectif fondamental de la Communauté énoncé dans le traité. »

La Cour de Justice de l'Union européenne, dans son arrêt « Chakroun » du 4 mars 2010, a quant à elle énoncé que, bien qu'il « importe de fixer les conditions matérielles pour l'exercice du droit au regroupement familial »¹⁰, la faculté, prévue à l'article 7 de la directive, d'exiger la preuve de ressources doit être interprétée de manière stricte. Davantage, cette faculté, laissée aux États membres de l'UE, « ne doit pas être utilisée par ceux-ci d'une manière qui porterait atteinte à l'objectif de la directive, qui est de favoriser le regroupement familial, et à l'effet utile de celle-ci ».¹¹

On peut également s'interroger sur le respect de la directive dans la mesure où elle exhorte les États membres à mettre en œuvre ses dispositions « sans faire de discrimination »¹². Or, les travaux préparatoires de la nouvelle loi¹³ mettent en lumière le ciblage des communautés turque et marocaine, affichant

9 Avis du Conseil d'Etat n° 49 356/4 du 4 avril 2011, DOC 53 0443/015, disponible sur www.lachambre.be.

10 Considérant 6 de la directive 2003/86.

11 CJUE, 21 mars 2010, Chakroun c. Minister van Buitenlandse Zaken, aff. C-578/08, §43

12 Considérant 5 de la directive 2003/86.

13 Voyez notamment le rapport fait à la Chambre des Représentants, 53 /018, pp. 13, 22, 23, 172 et 174, entre autres.

des considérations liées à une politique migratoire, discriminatoires qui plus est, loin du supposé caractère neutre de l'institution du regroupement familial.

Il appartiendra sans doute à la Cour constitutionnelle d'apprécier la conformité de la loi du 8 juillet 2011 à la Constitution et en particulier ses articles 10 et 11, sur base des recours qui auront été introduits dans le délai de 6 mois suivant sa publication au Moniteur belge. Le Conseil du Contentieux des Étrangers et la Cour de Justice de l'UE seront certainement amenés à se prononcer sur des demandes relatives à des décisions individuelles prenant appui sur les nouvelles normes.

D'ici-là cependant, il faut s'attendre à ce que leur application ne fasse de nombreuses victimes. Elles se comptent déjà par centaines.