La migration en chiffres et en droits
2020 | Les cahiers du rapport annuel

MYRIA
Centre fédéral Migration



Droit de vivre en famille

Les raisons familiales sont depuis longtemps la principale voie de migration légale en Belgique. Ce cahier présente dans un premier temps les derniers chiffres disponibles sur le regroupement familial. Deux types de données ont été exploitées : les visas et les premiers titres de séjour. Le deuxième volet traite des dernières évolutions juridiques. Si aucun changement législatif majeur n'a été réalisé en 2019, diverses propositions de loi ont été débattues avec les députés. Myria a parfois été convié aux échanges. Ces débats ont remis les mouvements migratoires pour raisons familiales à l'avant-plan. En outre, des évolutions importantes sont à souligner dans la jurisprudence. Elles ont influé sur le droit au regroupement familial et celui de vivre en famille.

©Dieter Telemans

1. Chiffres

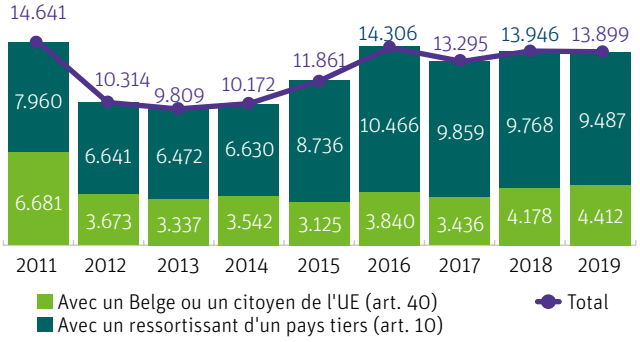
Le regroupement familial représente une proportion importante des migrations vers la Belgique.
Cette réalité peut être appréhendée de deux manières :

- par les données sur les **visas long séjour accordés dans le cadre d'un regroupement familial** (ces visas concernent uniquement des ressortissants de pays tiers) ;
- par les données des **premiers titres de séjour délivrés pour raisons familiales**.

Les dates correspondantes aux données disponibles ont un an d'écart : celles sur les visas se rapportent à l'année 2019 tandis que celles sur les premiers titres de séjour font référence à l'année 2018.

Visas long séjour accordés dans le cadre d'un regroupement familial en 2019

13.899 visas long séjour ont été accordés dans le cadre du regroupement familial en 2019



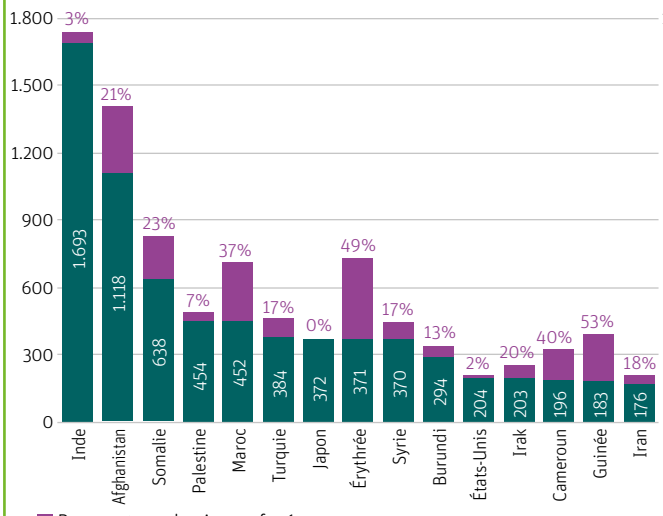
- En 2019, les 13.899 visas long séjour accordés dans le cadre du **regroupement familial** représentent **42%** de l'ensemble des visas long séjour accordés, tous motifs confondus (32.723 au total).
- Sur les **13.899 visas délivrés en 2019, plus de deux tiers** (68%) l'ont été dans le cadre d'un regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers. Cette proportion a diminué ces dernières années : elle était de 73% en 2016.

Évolutions récentes

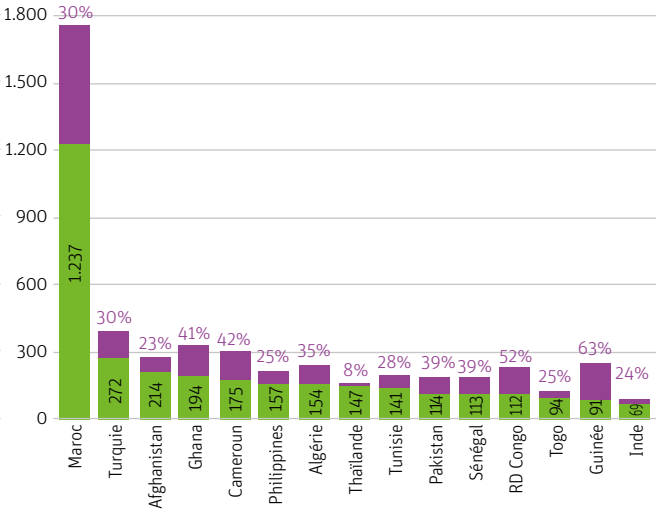
Suite à la réforme du regroupement familial de 2011, on a observé une forte baisse du nombre de visas délivrés les années suivantes. Puis, de nouveau, le nombre de visas est revenu à un niveau proche de ce qui était observé en 2011. Ces 4 dernières années, la tendance semble se stabiliser (entre 13.000 et 14.000 visas accordés).

La nationalité des principaux bénéficiaires de visas long séjour accordés en 2019

Regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers (art. 10)



Regroupement familial avec un Belge ou un citoyen de l'UE (art. 40)



Pourcentage de visas refusés
Visas long séjour accordés pour regroupement familial avec un ressortisant de pays tiers (art. 10)
Visas long séjour accordés pour regroupement familial avec un Belge ou un citoyen de l'UE (art. 40)

- Les Indiens sont les principaux bénéficiaires de ce type de visas. Ils représentent 18% sur l'ensemble des visas délivrés dans le cadre d'un regroupement familial avec un ressortisant de pays tiers.
- **Les principaux pays d'origine des bénéficiaires d'une protection internationale** représentent aussi un pourcentage important de ces visas : l'Afghanistan, la Somalie, la Palestine, la Turquie, l'Érythrée, la Syrie, le Burundi, l'Irak, la Guinée et l'Iran se retrouvent en effet dans ce classement.
- En moyenne, **21%** de ces visas ont été **refusés**, mais la proportion de refus varie fortement selon la nationalité (0% pour les Japonais et 2% pour les Américains contre 53% pour les Guinéens et 49% pour les Érythréens).
- En 2019, à eux seuls, les **Marocains** représentent plus d'un quart des bénéficiaires des visas long séjour octroyés dans le cadre de regroupement familial avec un Belge ou un citoyen de l'UE. En 2017, ils étaient seulement 821 (contre 1.237 en 2019).
- Suivent ensuite, les Turcs qui sont 4,5 fois moins nombreux que les Marocains. Enfin, les Afghans clôturent le top 3 avec presque 2 fois plus de bénéficiaires qu'en 2018. Cette hausse relative peut s'expliquer en partie par une augmentation du nombre d'Afghans ayant obtenu la nationalité belge ces dernières années.
- Le **pourcentage moyen de refus** (33%) est plus **élevé** que dans le cas des visas long séjour pour regroupement familial avec un ressortisant de pays tiers. Derrière cette proportion se cache de larges disparités. Pour les Guinéens et les Congolais, le pourcentage de visas refusés est largement au-dessus de la moyenne (respectivement 63% et 52%), alors qu'il n'est que de 8% pour les Thaïlandais.

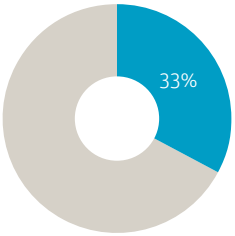
Source : SPF Affaires étrangères

Premiers titres de séjour délivrés pour raisons familiales en 2018

En 2018, **35.177** premiers titres de séjour ont été délivrés dans le cadre du regroupement familial

Les regroupements familiaux représentent **un tiers** des premiers titres de séjour délivrés aux personnes nées à l'étranger.
Dans le cas des citoyens de l'UE, les regroupements familiaux représentent **27%** des motifs de délivrance des premiers titres de séjour en 2018. Pour les ressortissants de pays tiers, cette part est largement plus importante et équivaut à **40%**.

Part du regroupement familial parmi l'ensemble des premiers titres de séjour délivrés (immigrés)



17.932 premiers titres délivrés à des enfants nés en Belgique

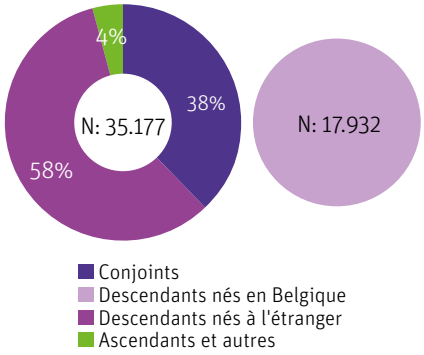
Sur Eurostat, les premiers titres de séjour délivrés pour des raisons familiales ne concernent pas exclusivement les bénéficiaires d'un regroupement familial depuis l'étranger. Il y a ainsi chaque année plusieurs milliers d'enfants nés en Belgique parmi ceux-ci. En 2018, on compte ainsi 17.932 premiers titres délivrés à des descendants nés en Belgique parmi l'ensemble des 53.109 premiers titres délivrés pour raisons familiales (à la fois aux étrangers nés à l'étranger et nés en Belgique, voir tableau ci-dessous).
Ces 17.932 titres ne caractérisent pas réellement le regroupement familial. C'est pourquoi ils ne sont pas comptabilisés avec les autres premiers titres de séjour.

Ainsi, si on soustrait les premiers titres délivrés aux descendants nés en Belgique, il reste 35.177 autres premiers titres. Selon Myria, ce chiffre caractérise mieux le phénomène du regroupement familial depuis l'étranger. Il concerne exclusivement des étrangers nés à l'étranger, à quelques exceptions près. Plus en détail, cela concerne 35.177 personnes de nationalité étrangère dont 35.169 nées à l'étranger (immigrées) et 8 personnes nées en Belgique (pays dans lequel ils ne sont pas restés) puis ont rejoint un membre de leur famille en Belgique, une fois majeures.

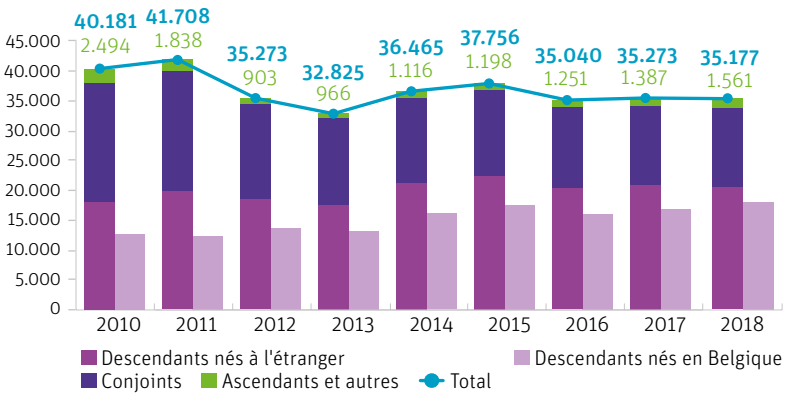
Lien de filiation	Premiers titres de séjour délivrés pour raisons familiales		
	aux étrangers nés en Belgique	aux étrangers nés à l'étranger	Total
Descendants	17.932	20.364	38.296
Autres liens de parenté (conjoints, ascendants, autres)	**8**	14.805	14.813
Total	17.940	**35.169**	**53.109**

En 2018, au total, 53.109 premiers titres de séjour ont été délivrés pour des raisons liées à la famille.
Si on ne tient pas compte des premiers titres octroyés à des enfants nés en Belgique (17.932), la répartition des premiers titres de séjour se présente comme suit :

- les enfants nés à l'étranger qui rejoignent un parent déjà présent en Belgique représentent 58% des regroupements familiaux ;
- 38% concernent des regroupements entre conjoints ;
- enfin, les premiers titres de séjour délivrés à des ascendants ou autres sont minoritaires (4%). Les ascendants sont des parents qui rejoignent leur enfant mineur (ou majeur sous certaines conditions) en Belgique, par exemple, un MENA.



Premiers titres de séjour délivrés pour des raisons familiales selon le lien de parenté du regroupé avec le regroupant



- Comme pour les visas, suite à la réforme de 2011, le nombre de premiers titres délivrés dans le cadre du regroupement familial a baissé : de 41.708 premiers titres en 2011, ils sont passés à 32.825 en 2013 (-21%). Puis, le nombre de premiers titres a fluctué pour finalement se stabiliser. Entre 2016 et 2018, le nombre de bénéficiaires du regroupement familial tourne autour de 35.000.
- Les premiers titres de séjour délivrés aux descendants nés en Belgique sont par contre plus élevé en 2018 qu'en 2011.

Source : OE

Principales nationalités des bénéficiaires du regroupement familial

Définition :
Le regroupé (*bénéficiaire* du regroupement familial) est la personne qui rejoint un membre de sa famille (enfant, parent ou conjoint), déjà présent en Belgique.

En 2018, sur les 35.169 bénéficiaires du regroupement familial nés à l'étranger*:
- **15.542** sont des citoyens de l'UE (**44%**).
- **19.627** sont des ressortissants de pays tiers (**56%**).

En 2018, les Roumains sont en première position avec 3.228 premiers titres délivrés dans le cadre du regroupement familial, devant les Marocains (2.882) et les Néerlandais (2.454). Depuis 2010, ces trois nationalités sont en tête du classement (excepté en 2013 et en 2014 quand les Français figuraient respectivement en 3ème et 2ème places du classement).

* Le total ne correspond pas aux 35.177 premiers titres délivrés dans le cadre du regroupement familial (c'est-à-dire sans les descendants nés en Belgique) car toutes les données relatives à la nationalité n'étaient pas encore disponibles au moment de la rédaction de ce cahier. C'est pourquoi cet encadré se rapporte aux bénéficiaires du regroupement familial nés à l'étranger. L'information manquante ne concerne en réalité qu'un très faible pourcentage du regroupement familial, soit 8 personnes nées en Belgique (voir encadré, page précédente).

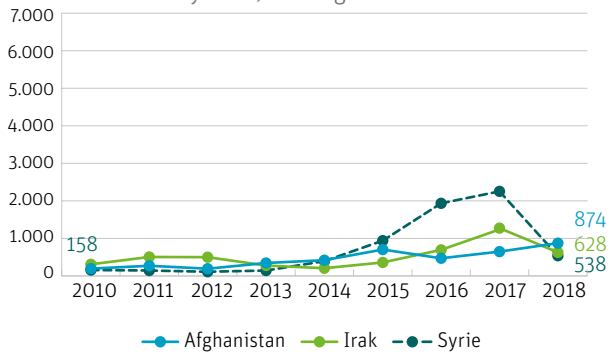
Top 15 des principales nationalités des regroupés en 2010 et 2018

Top - 2010		Top - 2018		Croissance entre 2010 et 2018
Maroc	6.499	Roumanie	3.228	x1,3 ↗
Roumanie	2.443	Maroc	2.882	x0,4 ↘
Pays-Bas	2.268	Pays-Bas	2.454	x1,1 ↗
France	2.189	France	2.151	x1
Turquie	2.092	Inde	1.487	x2 ↗
Pologne	1.896	Italie	1.320	x1,4 ↗
Bulgarie	1.479	Bulgarie	1.273	x0,9 ↘
Espagne	1.469	Espagne	1.208	x0,8 ↘
Italie	964	Afghanistan	874	x4,5 ↗
Allemagne	814	Pologne	858	x0,5 ↘
États-Unis	763	États-Unis	789	x1
Inde	762	Turquie	785	x0,4 ↘
Portugal	680	Brésil	659	x1
Brésil	646	Portugal	647	x1
RD Congo	635	Irak	628	x2 ↗
Autres	14.563	Autres	13.926	x1
Total UE	15.894	**Total UE**	15.542	x1
Total non-UE	24.268	**Total non-UE**	19.627	x0,8 ↘
Total	40.162	**Total**	35.169*	x0,9 ↘

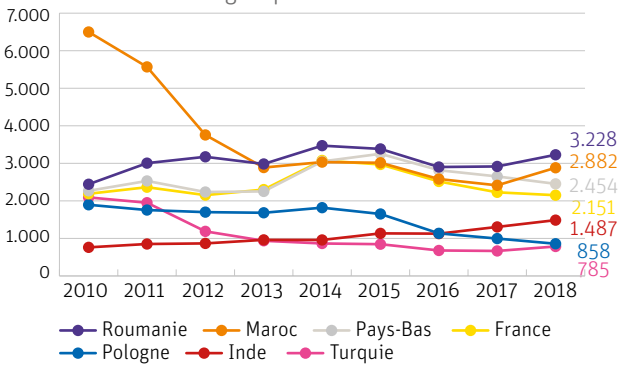
Évolutions entre 2010 et 2018 :

- Par rapport à 2010, le nombre de premiers titres délivrés dans le cadre du regroupement familial a diminué de 12%. Cette baisse concerne surtout les ressortissants de pays tiers (-19%). Celle-ci s'explique notamment en raison d'un durcissement de la loi sur le regroupement familial en 2011. Depuis la modification de cette loi, des conditions plus strictes s'appliquent aux regroupants belges et aux ressortissants de pays tiers (à l'exception des bénéficiaires d'une protection internationale).
- L'une des évolutions la plus marquante est celle des bénéficiaires marocains : entre 2010 et 2013, ils sont soudainement passés de 6.499 à 2.888 (-56%). En raison de cette diminution brutale, les Marocains ont perdu leur première place dans le classement en 2013 et ont été remplacés par les Roumains (toujours pas été détrônés depuis). Néanmoins, les Marocains figurent toujours dans le top du classement.
- Durant cette période, le nombre de bénéficiaires polonais et turcs a également chuté de plus de moitié (-55% pour les premiers et -62% pour les seconds).
- Malgré la décroissance de certaines nationalités, d'autres ont connu en revanche une tendance nettement à la hausse comme les Indiens (x 2), les Afghans (x 4,5), les Irakiens (x 2) et les Syriens (x 3,4) bien que ces derniers n'apparaissent pas dans le top 15 en 2018. Spécifiquement pour les bénéficiaires indiens, la progression est constante depuis 2010.
- En 2015, la Belgique a enregistré un nombre particulièrement élevé de demandes d'asile. Les années suivantes, il n'est donc pas étonnant de voir qu'en parallèle, le nombre de regroupements familiaux ait augmenté pour certaines nationalités comme pour les Syriens par exemple. En effet, le nombre de Syriens bénéficiaires du regroupement familial a connu une hausse importante à partir de 2015 pour atteindre un pic en 2017. Les Syriens ont été propulsés à la 4ème place du classement en 2017 (avec 2.253 premiers titres). Par contre, en 2018, ils se retrouvent à la 17ème place du classement. De manière similaire mais dans une moindre mesure, le nombre de premiers titres délivrés à des Irakiens est passé de 695 à 1.282 entre 2016 et 2017 pour retomber à 628 en 2018.
- Entre 2010 et 2018, le nombre premiers titres délivrés à des Afghans rejoignant un membre de leur famille a plus que quadruplé. Après avoir baissé en 2016, le nombre de premiers titres est à nouveau en augmentation depuis 2017. Dans ce cas-ci également, l'évolution du nombre de regroupements familiaux avec des citoyens afghans est liée au nombre d'Afghans ayant obtenu un statut de protection internationale en Belgique ces dernières années.

Évolution du nombre des premiers titres de séjour délivrés dans le cadre du regroupement familial à des Syriens, des Afghans et des Irakiens



Évolution du nombre des premiers titres de séjour délivrés à certaines nationalités dans le cadre du regroupement familial



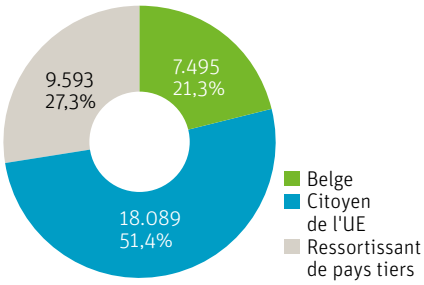
source : OE

Nationalité des regroupants

Définition :
Le regroupant est la personne déjà présente en Belgique qui est rejointe par des personnes de son entourage familial. En d'autres termes, le regroupant est la personne qui *ouvre le droit au regroupement familial.*

Plus de la **moitié** des personnes qui ouvrent le droit au regroupement familial sont des citoyens européens (UE-28), en dehors des Belges.

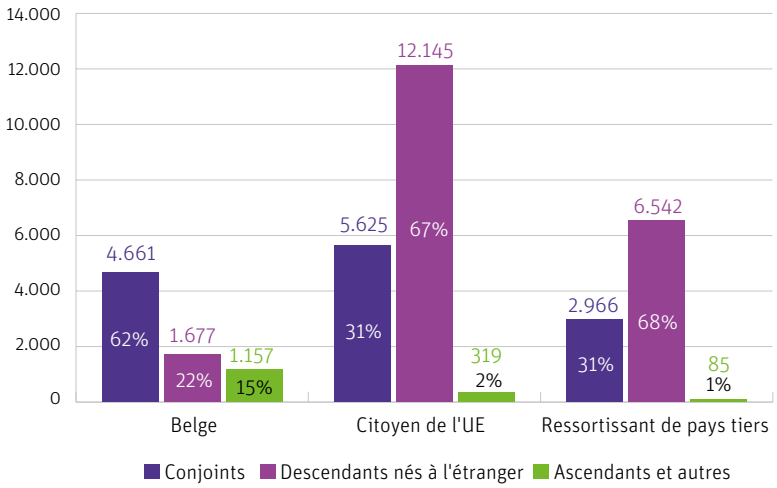
Nationalité des personnes ouvrant le droit au regroupement familial



Dans le détail, en 2018, on constate que :

- 51% des premiers titres délivrés dans le cadre des regroupements familiaux l'ont été avec un citoyen de l'UE résidant en Belgique. Les conditions d'accès au regroupement familial sont définies par la nationalité du regroupant. Ces conditions sont plus souples pour les citoyens de l'UE que pour les Belges ou les ressortissants de pays tiers.
- 27% des regroupements familiaux l'ont été avec un ressortissant de pays tiers résidant en Belgique.
- Enfin, plus d'un cinquième des regroupants étaient Belges. Parmi eux, on retrouve surtout des nouveaux Belges, c'est-à-dire des personnes étrangères qui ont obtenu la nationalité belge.

Premiers titres de séjour délivrés selon la nationalité du regroupant et son lien familial avec le regroupé



- Les regroupements familiaux avec des Belges concernent majoritairement des regroupements entre conjoints. Plus d'un cinquième de ces regroupements sont le fait de descendants nés à l'étranger. Les 15% restants sont des parents qui ont rejoint leur enfant mineur ou majeur (sous certaines conditions).
- Les titres de séjour délivrés dans le cadre d'un regroupement familial avec un ressortissant de l'UE ou de pays tiers présentent davantage de similitudes en termes de chiffres. Dans un cas comme dans l'autre, les enfants mineurs qui ont rejoint un parent représentent plus de deux tiers des regroupements familiaux. On compte aussi 31% de regroupements entre conjoints. En revanche, les ascendants qui rejoignent leur enfant* sont très minoritaires.

* Ce sont généralement des ascendants d'enfants mineurs. Le regroupement familial d'enfants majeurs pour des regroupants ressortissants de pays tiers est impossible alors qu'il l'est pour des membres de la famille de regroupants citoyens européens sous certaines conditions. Ces derniers ont également, en théorie, la possibilité de faire venir "d'autres membres de la famille" mais en pratique, peu obtiennent un droit de séjour.

Source : OE

2. Évolutions récentes

1. Europe

1.1 La délivrance automatique d'un permis de séjour au titre de regroupement familial après l'expiration de la période de traitement contraire à la directive sur le regroupement familial

La Cour de Justice[1] a jugé que la délivrance automatique d'un permis de séjour en cas de regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers lorsque les autorités ne prennent pas de décision dans un certain délai est contraire à la directive sur le regroupement familial.

En 2018, la Cour de Justice avait déjà statué sur cette question dans le cadre du regroupement familial avec un citoyen de l'Union.

Ces deux arrêts sont analysés ci-après.

1.2 La notion de vie familiale peut exister en droit même en l'absence de vie commune

En février 2020, la Cour Eur. D. H.[2] a jugé, dans l'arrêt *Makdoudi* que **la notion de vie familiale** sur laquelle repose l'article 8 de la CEDH inclut, **même en l'absence de cohabitation, le lien entre un individu et son enfant, que celui-ci soit né dans ou hors mariage. L'enfant s'insère de plein droit dans la cellule « familiale » dès sa naissance et par le fait même de celle-ci**[3]**.** La situation concerne un Tunisien qui serait arrivé en Belgique en 2008. Il fut arrêté en 2009, puis condamné en 2010 à 42 mois d'emprisonnement. Il purgea sa peine jusqu'en décembre 2012. Entre-temps, en 2011, il reconnut officiellement être le père d'une fille de nationalité belge, née le 15 mars 2010. Ayant fait l'objet d'un arrêté ministériel de renvoi en 2011 et de plusieurs ordres de quitter le territoire, dont le dernier en juin 2016, M. Makdoudi fut rapatrié en Tunisie le 27 juillet 2016**.** Le père était donc en prison au moment de la naissance de l'enfant et l'a reconnu plus d'un an après sa naissance.

Les autorités affirmaient que l'existence d'un lien familial lors de la décision de renvoi n'était pas établie puisque le père n'avait pas encore reconnu l'enfant. La Cour n'a pas suivi ce point de vue. Elle rappelle que **l'existence d'une vie familiale doit s'apprécier à la lumière de la situation à l'époque où la mesure d'éloignement ou d'interdiction de séjour est devenue définitive.** Dans ce cas-ci, elle l'est devenue deux mois après la reconnaissance de l'enfant par son père. Le lien de parenté existait donc déjà à ce moment-là, et ceci, même en l'absence de cohabitation. La Cour constate qu'il y a bien une ingérence dans la vie familiale, mais que celle-ci est prévue par la loi et poursuit un but légitime. Par contre, sur la question de savoir si la **mesure était nécessaire dans une société démocratique**, la Cour constate qu'à défaut de reconnaissance de l'existence d'une vie familiale en Belgique par les autorités, **une mise en balance des intérêts en présence requise par l'article 8 de la Convention n'a pas été réalisée. Elle conclut donc à la violation de l'article 8 de la CEDH**[4]**.**

Dans cet arrêt, la Cour a également jugé d'une **violation de l'article 5§4 de la CEDH,** car **le requérant n'a pas pu obtenir qu'un tribunal statue à bref délai sur la légalité de sa détention** et ordonne sa libération si celle-ci était jugée illégale. La personne a, en effet, introduit une première requête de mise en liberté le 23 mai 2014. Elle a reçu une décision finale sur la légalité de sa détention le 11 septembre 2014, soit plus de trois mois après.

1.3 Citoyen statique de l'Union et retrait/refus de renouvellement du séjour si le membre de la famille originaire d'un pays tiers a commis des infractions graves

Dans une affaire contre les Pays-Bas, la CJUE[5] s'est déclarée compétente pour statuer sur le **regroupement familial**[6] **d'un ressortissant de pays tiers membre de la famille d'un citoyen statique de l'Union** (un citoyen de l'Union qui n'a pas exercé son droit à la libre circulation).

En principe, la directive sur le regroupement familial ne s'applique pas aux membres de la famille d'un citoyen

1 CJUE, 20 novembre 2019, X c. l'État belge, C-706/18.
2 Cour. Eur. D.H., 18 février 2020, *Makdoudi c. Belgique,* n° 12848/15.
3 Cour. Eur. D.H., *Makdoudi c. Belgique, Op.cit., §87.*
4 Cour. Eur. D.H., *Makdoudi c. Belgique, Op.cit.,* §89-100.
5 CJUE, 12 décembre 2019, Secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité c. G.S. (C-381/18) et V.G. (C-382/18).
En ce qui concerne le concept d'« ordre public », voir également CJCE, Secrétaire d'État à la justice et à la sécurité c. E.P., 12 décembre 2019, C-380/18, Voir en ce qui concerne la notion d'« ordre public » également CJUE, commentaire dans « Accès au territoire ».
6 En application de l'art. 6 Directive sur le regroupement familial.

statique de l'Union, mais uniquement aux membres de la famille d'un ressortissant de pays tiers résidant légalement dans l'Union.

Toutefois, selon la jurisprudence établie, **la Cour est compétente pour statuer sur des situations qui ne relèvent pas immédiatement du champ d'application de l'UE, mais dans lesquelles le droit européen est rendu applicable en vertu d'une référence expresse au droit européen par le droit national.**

1.4 Citoyen statique de l'Union et infraction pénale grave

La Cour a également statué sur la situation dans laquelle un membre de la famille d'un citoyen statique de l'Union encourt une condamnation pénale pour une infraction pénale grave commise lors d'un séjour antérieur dans un État membre de l'UE. Cet État membre peut alors refuser, révoquer ou refuser de prolonger le séjour de cette personne pour des raisons d'ordre public. La directive sur le regroupement familial ne s'oppose pas à une disposition nationale qui l'autorise lorsque la condamnation pénale est suffisamment sévère par rapport à la durée de séjour. Toutefois, selon la Cour, l'infraction pénale qui a conduit à la condamnation doit être suffisamment grave. Cette condition est moins stricte que celle qui s'applique aux membres de la famille de citoyens (non statiques) de l'Union visés par la directive sur la libre circulation. Ils ne peuvent être considérés comme une menace pour l'ordre public que si leur comportement personnel constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un des intérêts fondamentaux de la société de l'État membre concerné. Il est vrai que dans les deux cas, une évaluation individuelle doit être faite.

1.5 Citoyen statique de l'Union et moyens de subsistance insuffisants : nécessité d'examiner la relation de dépendance particulière

La CJUE a récemment réaffirmé l'importance de l'utilité de la citoyenneté de l'Union (articles 20 et 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne)[7]. Le droit de séjour d'un Marocain qui avait demandé le regroupement familial avec son épouse espagnole a été refusé parce qu'elle ne remplissait pas la condition des moyens de subsistance. Sa femme n'avait jamais exercé son droit à la libre circulation. La Cour précise qu'un État membre ne peut pas refuser un droit de séjour au seul motif que la condition de moyens de subsistance n'est pas remplie.

Par analogie avec l'arrêt K.A.[8], la Cour stipule qu'il est nécessaire d'examiner s'il existe un rapport de dépendance entre les conjoints tel que, si ce droit de séjour était refusé, le citoyen de l'Union serait contraint de quitter le territoire de l'UE. Cependant, les adultes sont en principe capables de vivre sans être financièrement dépendants des membres de leur famille. L'obligation légale pour les couples mariés de vivre ensemble (dans le droit national de la famille d'un État membre) ne peut pas obliger un citoyen de l'Union à quitter le territoire de l'UE pour rejoindre son conjoint si ce dernier doit quitter l'UE. Un État membre ne peut, pour quelque motif que ce soit, refuser à ses propres ressortissants le droit d'entrer sur son territoire. Un devoir de cohabitation ne suffit donc pas à lui seul à démontrer l'existence d'une relation de dépendance entre conjoints obligeant le citoyen européen à quitter également l'UE si son conjoint est expulsé.

1.6 La condition de ressources suffisantes pour un citoyen de l'Union est également remplie si les revenus proviennent de l'emploi illégal d'un tiers

Dans une affaire, la Cour de justice[9] a précisé davantage la manière dont la condition de ressources suffisantes visée dans la directive sur la libre circulation[10] devait être appliquée. Dans ce dossier, une mère albanaise voulait rejoindre ses deux enfants mineurs de nationalité irlandaise au Royaume-Uni. Selon la directive sur la libre circulation, les citoyens doivent prouver qu'ils remplissent la condition de ressources suffisantes pour éviter de faire peser une charge déraisonnable sur le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil pendant leur séjour[11]. La Cour a jugé que les enfants remplissaient cette condition même si leurs moyens de subsistance reposaient sur les revenus de leur père qui travaillait sans permis de séjour et de travail. La Cour s'est appuyée sur le libellé de l'article 7 de la directive, qui n'exclut pas explicitement l'inclusion des revenus du travail non déclaré. La Cour s'est également basée sur le principe de proportionnalité. Le Royaume-Uni a fait valoir que le droit de séjour pouvait être refusé pour des raisons d'ordre public parce que le père exerçait un travail non déclaré. La Cour a estimé que

7 CJUE, 27 février 2020, Sous-délégation du gouvernement à Ciudad Real c. RH, C-836/18.

8 CJUE, 8 mai 2018, K.A., C-82/16.

9 CJUE, 2 octobre 2019, Bajratari c. UK Secretary of State for the Home Department, C-93/18.

10 Directive 2004/38/CE 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.

11 Art. 7, alinéa 1, b) directive 2004/38/CE.

ce motif de refus ne peut être invoqué que s'il existe une « menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société ».

1.7 Clarification de la possibilité de règles nationales pour le regroupement familial avec un réfugié reconnu dans un pays tiers comme « personne à charge »

La Cour précise que, en cas de **regroupement familial avec un membre de la famille d'un réfugié, un État membre peut imposer des conditions supplémentaires relatives à la nature de leur relation de dépendance**[12]**.** Il s'agit ici de la situation dans laquelle, selon une disposition facultative de la directive sur le regroupement familial, les États membres peuvent étendre le regroupement familial à d'autres membres de la famille (plus large que la famille nucléaire) qui « sont **à la charge du réfugié ».**[13] Selon la Cour, les États membres sont libres de préciser le type de relation de dépendance qui doit exister, par exemple, en posant comme condition que le membre de la famille ne soit pas en mesure de subvenir à ses besoins pour des raisons de santé. Dans ce cas, il s'agissait de la sœur d'un réfugié reconnu en Hongrie à charge de son frère en raison de sa situation médicale. Néanmoins, l'État membre doit **tenir compte de la situation particulière des réfugiés lors de l'évaluation de cette incapacité et procéder à un examen individuel en tenant compte de tous les éléments pertinents**. En outre, selon la Cour, il doit être possible d'établir que la personne concernée reçoit effectivement un soutien matériel du réfugié ou que le réfugié est manifestement le membre de la famille le mieux placé pour fournir le soutien matériel nécessaire.

La Belgique n'a pas transposé cette disposition facultative et ne prévoit donc pas de droit au regroupement familial pour les personnes à charge du réfugié.

1.8 Ce n'est pas l'origine des moyens de subsistance qui est déterminante

La CJUE[14] a considéré que les revenus du **demandeur du statut de résident de longue durée** ne doivent pas être limités à ses propres revenus, mais peuvent également inclure les revenus mis à la disposition du demandeur **par un tiers**. Ceci pour autant que les revenus soient stables, réguliers et suffisants.

Dans cette analyse, la CJUE précise qu'en ce qui concerne **l'exigence de moyens de subsistance dans la directive sur le regroupement familial** (applicable au regroupement familial avec des ressortissants de pays tiers), ce n'est **pas l'origine du revenu qui est déterminante, mais sa stabilité et son adéquation**. L'État membre doit aussi tenir compte de la situation individuelle de la personne concernée **:** les revenus ne doivent pas nécessairement provenir de la personne qui fait l'objet du regroupement, mais peuvent aussi provenir d'un membre de la famille (qu'il s'agisse ou non du membre de la famille qui demande le regroupement familial) ou d'un autre tiers - pour autant que les revenus soient stables, réguliers et suffisants.

2. Belgique

2.1 Liste de documents simplifiée et droit à un recours contre la décision de l'officier de l'état civil pour la reconnaissance d'un enfant

Depuis le 31 décembre 2018[15], **les candidats à la reconnaissance d'un enfant ne doivent plus déposer d'acte de naissance**, ni pour eux ni pour le parent à l'égard duquel la filiation est déjà établie, avant de pouvoir reconnaître leur enfant. Auparavant, cette condition représentait, dans certains cas, un obstacle insurmontable pour certaines familles dans l'impossibilité de rentrer dans leur pays d'origine afin de se procurer leur acte de naissance ou celles ne pouvant plus obtenir d'acte de naissance. Pour rappel, la **loi sur les reconnaissances frauduleuses**[16]**,** entrée en vigueur en avril 2018, a été adoptée pour lutter contre les reconnaissances abusives d'un enfant dans le seul but d'obtenir un avantage de séjour. Cette loi s'est inspirée du dispositif légal existant pour le mariage et la cohabitation légale de complaisance[17]. Elle a développé un système bien plus lourd pour les reconnaissances.

12 CJUE, 12 décembre 2019, TB c. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, C-519/18.
13 Conformément à l'article 10 de la directive sur le regroupement familial.
14 CJUE, 3 octobre 2019, X/ État belge, n°. C-302/18.
15 Loi du 21 décembre 2018 portant dispositions diverses en matière de justice, M.B., 31/12/2018.
16 Loi du 19 septembre 2017 modifiant le Code civil, le Code judiciaire, la loi la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et le Code consulaire, en vue de lutter contre la reconnaissance frauduleuse et comportant diverses dispositions en matière de recherche de paternité, de maternité et de comaternité, ainsi qu'en matière de mariage de complaisance et de cohabitation légale de complaisance (M.B., 4 octobre 2017), ci-après « loi du 19 septembre 2017 ».
17 Loi du 2 juin 2013 modifiant le Code civil, la loi du 31 décembre 1851 sur les consulats et la juridiction consulaire, le Code pénal, le Code judiciaire et la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en vue de la lutte contre les mariages de complaisance et les cohabitations légales de complaisance, M.B., 23 septembre 2013. La loi est entrée en vigueur le 3 octobre 2013.

En mai 2020, la Cour constitutionnelle a annulé une disposition de la loi[18] parce qu'elle ne prévoit pas de recours contre un refus de reconnaissance par l'officier de l'état civil. La Cour rappelle que ce dernier doit prouver la fraude et donc que la reconnaissance provient de l'intention manifeste et unique d'obtenir un séjour, et pas de créer un lien socioaffectif avec l'enfant. Elle rappelle aussi que le lien avec l'enfant ne doit pas nécessairement être biologique. En revanche, la Cour considère que le contrôle préventif par l'officier de l'état civil n'est pas contraire à la Constitution, même si la loi ne lui impose pas de tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. Après avoir publié une analyse critique de cette loi fin 2017[19], Myria est intervenu dans cette procédure, mais, pour des raisons techniques, la Cour n'a pas analysé tous ses arguments. Leur lecture reste donc très utile pour les acteurs intéressés par les droits fondamentaux et l'intérêt supérieur de l'enfant (officiers de l'état civil, avocats, magistrats, etc.)[20].

2.2 Un arrêté royal ajoute le contrôle de contenu comme motif de refus de légalisation

Un AR du 8 mars 2020[21] ajoute un nouveau motif de refus de légalisation. La légalisation d'un document peut désormais également être refusée sur la base des résultats du contrôle du contenu du document, comme le prévoit l'article 34 du code consulaire. Par ailleurs, les motifs de refus de légalisation existants s'appliquent toujours[22]. Cela peut influer sur la procédure de regroupement familial, dans laquelle tous les actes authentiques nécessaires tels que les certificats de naissance et de mariage, ainsi que les éventuelles décisions de justice, doivent être légalisés.

2.3 Suppression des arrêtés royaux relatifs aux frais administratifs inhérents aux demandes de séjour (redevance)[23]

Dans deux arrêts du 11 septembre 2019, le Conseil d'État a abrogé deux arrêtés royaux réglementant la redevance administrative à payer pour certaines demandes de visa et de séjour[24]. La redevance s'appliquait également à la plupart des demandes de regroupement familial[25]. Selon le Conseil d'État, il n'a pas été démontré que le montant de la redevance est raisonnablement proportionnel au coût du service fourni. La méthode de calcul a également été critiquée. En particulier pour ce qui est du montant majoré pour les demandes de regroupement familial, l'État belge n'a pas démontré que ce montant majoré ne compromettrait pas l'unité de la famille et l'intérêt supérieur de l'enfant. Par ailleurs, la compétence de l'OE, des communes et des postes consulaires permettant de déclarer les demandes de séjour irrecevables suite au non-paiement d'une redevance a également été annulée. Cependant, tous les AR qui réglementent la redevance n'ont pas été abrogés, en dépit du fait que les raisons de l'abrogation des AR[26] peuvent également s'appliquer à ceux qui n'ont pas été abrogés[27]. L'abrogation des AR est rétroactive, ce qui signifie qu'en principe, toutes les redevances indûment versées peuvent être récupérées auprès de l'OE. Selon l'OE, un remboursement ne peut être demandé que dans certaines situations (voir le site internet de l'OE[28]), et pour toutes les demandes ultérieures au 3 janvier 2019, une redevance peut à nouveau être demandée pour les montants majorés fixés dans l'arrêté royal du 12 novembre 2018 (entré en vigueur le 3 janvier 2019 et non abrogé)[29].

2.4 Il n'est pas nécessaire d'avoir une vie familiale dans un autre État membre de l'UE pour être considéré comme Belge non statique

Selon un arrêt du **Conseil d'**État, il n'est pas **nécessaire que le Belge et le ressortissant de pays tiers demandant**

18 C.C., arrêt n° 58/2020 du 7 mai 2020.

19 Voir : Myria, Myriadoc 6, *Être étranger en Belgique en 2017*, point I, pp.4-21 et Rapport annuel, *La Migration en chiffres et en droits 2018*, pp.113-115.

20 https://www.myria.be/fr/evolutions/reconnaissances-frauduleuses-intervention-myria-cour-constitutionnelle.

21 Art. 6 AR 8 mars 2020 concernant la manière dont la légalisation est effectuée et les refus possibles de légalisation (date de publication 13 mars 2020) : « Le Ministre des Affaires étrangères, le chef d'un poste consulaire de carrière ou le fonctionnaire consulaire qui le remplace, ou le chef d'un poste consulaire honoraire mandaté par le Ministre, peut refuser la légalisation d'une décision judiciaire étrangère ou d'un acte authentique étranger sur base du résultat de l'enquête menée en application de l'article 34 du code consulaire. Il motive son refus et mentionne les voies de recours possibles. »
Le déroulement d'une enquête de fond est repris dans la circulaire du 14 janvier 2015 relative à la légalisation et à l'examen des documents étrangers, complétée par la circulaire du 29 novembre 2018, qui est maintenue.

22 Notamment lorsque la signature n'est pas celle de l'agent habilité, lorsque l'agent signataire n'est pas habilité, lorsque le sceau ou le cachet est faux, falsifié ou inhabituel, lorsque la traduction est manquante ou lorsque le contenu est contraire à l'ordre public belge.

23 Pour plus d'informations, voir Agii : « Raad van State vernietigt retributie verblijfsaanvragen », 1er octobre 2019 (actualisé en mars 2020), https://www.agii.be/nieuws/raad-van-state-vernietigt-retributie-verblijfsaanvragen.

24 Conseil d'État, 11 septembre 2019, n° 245 403 et 245 404.

25 Voir Article 1/1, § 1, alinéa 3, de la loi Séjour et https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Actualites/Pages/La_redevance.aspx.

26 AR du 16 février 2015 modifiant l'arrêté royal sur le séjour, qui a introduit pour la première fois une redevance et également établi le pouvoir de l'OE, des communes et des postes consulaires de déclarer les demandes de séjour irrecevables en cas de non-paiement, et l'AR du 14 février 2017 modifiant l'arrêté royal sur le séjour, qui a augmenté les montants de base.

27 AR du 8 juin 2016, AR du 12 novembre 2018, AR du 6 juin 2019 et AR du 22 juillet 2018.

28 Voir plus bas « remboursement de la redevance », https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Actualites/Pages/La_redevance.aspx.

29 C'est ce qui ressort des informations fournies par l'OE sur son site internet : https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Actualites/Pages/La_redevance.aspx.

le regroupement familial avec le Belge aient résidé ensemble dans un autre État membre de l'UE afin de bénéficier de la réglementation la plus favorable (à l'art.40 bis § 2, 4° de la loi sur les étrangers). Dans cette affaire, les autorités belges ont exigé d'une mère belge qu'elle prouve qu'elle avait construit une vie de famille avec son fils en Allemagne et, qu'ensemble, ils avaient exercé le droit à la libre circulation. Cependant, d'après le Conseil, le gouvernement a ajouté une condition illégale à la loi en l'exigeant. Il suffit que le Belge ait fait usage de son droit à la libre circulation, même si pendant cette période aucune vie familiale avec le ressortissant de pays tiers n'a été constituée dans l'autre État membre[30].

2.5 Regroupement familial de parents de MENA qui a eu 18 ans pendant la procédure d'asile

Le CCE a précisé le « délai raisonnable » endéans lequel les parents d'un mineur étranger non accompagné (MENA) ayant un statut de protection internationale doivent présenter une demande de regroupement familial si le MENA a atteint l'âge de la majorité au cours de la procédure d'asile[31]. Dans un arrêt du 12 avril 2018, la CJUE[32] a statué que la minorité au sens de la directive sur le regroupement familial doit être évaluée au moment de l'introduction de la demande d'asile, afin que le MENA puisse également bénéficier d'un droit au regroupement familial avec ses parents après sa majorité[33]. La Cour a précisé que la demande doit être introduite dans un « délai raisonnable », en mentionnant à titre indicatif un délai de trois mois à compter de la date de reconnaissance du statut de réfugié (« en principe » trois mois). **Selon le CCE, il découle de la formulation de la CJUE que l'OE doit évaluer concrètement le « délai raisonnable » dans chaque dossier et ne peut se contenter d'exiger que la demande soit introduite dans un délai de trois mois[34]. Par ailleurs, le CCE indique que le délai raisonnable vaut également pour le regroupement familial avec un MENA encore mineur *au moment de sa reconnaissance en tant que réfugié*.** Selon l'OE, le droit au regroupement familial dans ce dernier cas se limitait à la durée restante de la minorité, même lorsque celle-ci était inférieure à trois mois.

2.6 Intérêt conservé lors d'un recours contre un refus antérieur de regroupement familial après acquisition du droit de séjour

Le CCE a établi qu'un membre de la famille titulaire d'une carte F peut conserver son intérêt dans un recours contre le refus d'une demande antérieure de regroupement familial[35]. Un recours pourrait permettre au membre de la famille d'obtenir plus rapidement un droit de séjour inconditionnel en raison de la date antérieure de la première demande. Le CCE rappelle également que les ascendants d'un citoyen européen ne peuvent être généralement exclus en tant qu'« autres membres de la famille » d'un citoyen européen[36].

2.7 Pas de délivrance automatique d'une carte F faute de décision après 6 mois

Le CCE[37] stipule qu'une carte F ne doit plus être délivrée d'office à un membre de la famille d'un citoyen européen si l'OE n'a pas pris de décision dans les six mois suivant la demande de regroupement familial, conformément à l'arrêt Diallo de la CJUE[38]. Ce faisant, le CCE fait abstraction de la législation belge sur le séjour. Une analyse de cet arrêt suit *supra*.

2.8 L'existence d'une fraude n'efface pas en soi l'existence de la vie familiale ou privée

Le Conseil d'État[39] indique que, **lors du retrait** d'un droit de séjour acquis par un membre de la famille au titre du regroupement familial **en raison d'une fraude commise par la personne qui fait l'objet du regroupement,** l'OE doit tenir compte du droit au respect de la vie de famille et de la sphère familiale tel qu'il figure à l'article 8 de la CEDH. L'application du principe « fraus omnia corrumpit » ne remet pas en cause l'existence d'une vie privée ou familiale. Le Conseil d'État renvoie à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui indique que l'article 8 de la CEDH, et en particulier le critère de proportionnalité, doit également être appliqué lorsqu'une fraude a été commise afin d'obtenir un droit de séjour.

30 Conseil d'État, mercredi 26 juin 2019, n° 244 960.
31 CCE, 30 août 2019, n° 225 451.
32 CJUE, 12 avril 2018, A, S. contre le Secrétaire d'État à la Sécurité et à la Justice, C-550/16.
33 Voir l'analyse à ce sujet dans Myria, Rapport annuel, *La migration en chiffres et en droits,* 2018, « Le droit de vivre en famille sous pression », juin 2018, p. 89-92.
34 Voir site internet OE : https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Guidedesprocedures/Pages/Regroupement_familial/La_famille_d_un_refugie_ou_d_un_beneficiaire_de_la_protection_subsidiaire.aspx. L'OE a décidé d'appliquer strictement un délai de 3 mois dans tous les cas, malgré le fait que la Belgique, lors de la transposition de la directive sur le regroupement familial, ait choisi d'appliquer un délai de 12 mois afin que les réfugiés bénéficient de conditions plus favorables. Pour le délai indicatif de 3 mois, la CJUE s'est basée sur la période de soumission minimale facultative de 3 mois prévue par la directive sur le regroupement familial, dans laquelle les États membres peuvent limiter les conditions plus favorables pour les réfugiés.
35 CCE 23 août 2019, n° 225 152.
36 Voir par exemple CCE 27 avril 2017, n° 186 142 et Myria, Rapport annuel, *La migration en chiffres et en droits,* 2018, p. 79.
37 Voir par ex. CCE 10 octobre 2018, n° 210 732 ; CCE 13 décembre 2018, n° 213 977 ; CCE 8 janvier 2019, n° 214 835 ; CCE 24 janvier 2019, n° 215 688.
38 CJUE, Diallo c. Belgique, 27 juin 2018, C-246/17.
39 Conseil d'État, 1er août 2019, n° 245 263.

2.9 L'annulation d'un mariage sur lequel un droit de séjour était fondé n'implique pas que ce droit de séjour n'a jamais existé de plein droit

Le Conseil d'État s'est prononcé dans deux arrêts au sujet des conséquences sur le droit de séjour de l'annulation d'un mariage pour cause de mariage de complaisance[40]. L'OE a retiré le droit de séjour aux ressortissants de pays tiers qui, en raison de ce mariage, s'étaient vu accorder un droit de séjour comme membres de la famille d'un citoyen de l'Union. Un ordre de quitter le territoire leur a également été signifié.

Le Conseil d'État reconnaît que les personnes concernées doivent être considérées comme n'ayant jamais eu la qualité de membre de la famille d'un citoyen de l'Union. Toutefois, le Conseil précise que l'annulation d'un mariage n'a pas pour effet de considérer automatiquement que le droit de séjour fondé sur ce mariage soit réputé de plein droit n'avoir jamais existé. Les décisions de cessation ou de retrait du séjour ont été annulées par le CCE.

Par conséquent, un ordre de quitter le territoire ne peut être délivré à la personne concernée que si le droit de séjour lui a été dûment retiré. En revanche, on peut faire valoir que l'intéressé n'a jamais été membre de la famille d'un citoyen de l'Union.

2.10 L'OE n'a pas de pouvoir d'appréciation sur la reconnaissance d'un acte matrimonial belge

Le CCE indique que l'OE n'a pas la compétence pour apprécier la validité d'un mariage contracté en Belgique[41]. L'OE a refusé une demande de regroupement familial d'une femme burkinabée avec un homme belge au motif qu'il ne pouvait pas faire valoir l'acte de mariage belge, car il serait question de bigamie. Le CCE a estimé que l'OE avait ainsi outrepassé son autorité. Selon le CCE, l'appréciation *de plano*[42] de la reconnaissance d'un acte de mariage étranger découlant de l'article 27 §1 du Code de droit international privé ne s'applique pas à un mariage conclu en Belgique. L'OE n'a aucun pouvoir d'appréciation sur un acte belge et ne peut donc pas passer outre.

2.11 Moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers

Le plafond de revenu pour le regroupement familial est relevé en raison de l'augmentation du revenu d'intégration

Depuis le 1er mars 2020, le montant du revenu d'intégration est plus élevé (après une augmentation antérieure le 1er janvier)[43]. Certaines catégories de demandeurs de regroupement familial sont soumises à la condition que la personne qui fait l'objet du regroupement dispose de « ressources stables et suffisantes », c'est-à-dire de revenus équivalant à 120 % du revenu d'intégration. Cela correspond aujourd'hui à 1 555,09 euros, contre 1 333,94 euros encore en 2015.

L'Office des Étrangers modifie la durée de l'exemption des conditions matérielles pour le regroupement familial avec le bénéficiaire d'une protection internationale – le CCE annule la décision de l'OE par laquelle ce changement de pratique était appliqué rétroactivement

Depuis le 1er juin 2019**, l'OE applique strictement le délai légal de 12 mois** à compter de l'octroi du statut de réfugié ou du statut de protection subsidiaire endéans lequel une demande de regroupement familial doit être déposée afin de bénéficier de **l'exemption des conditions matérielles** du regroupement familial (moyens de subsistance, assurance maladie et logement décent)[44]. Auparavant, l'OE accordait toujours en pratique un « 13e mois » supplémentaire de dérogation aux conditions. Selon l'OE, les demandes de regroupement familial déposées avant le 1er juin 2019 pendant le 13e mois sont toujours exemptées des conditions matérielles, à condition que le maintien du « délai de grâce » d'un mois soit dûment et valablement justifié. Myria veut s'assurer que cette dernière condition n'est pas interprétée de manière stricte, car à l'époque les candidats étaient légitimement convaincus qu'une soumission au cours du 13e mois serait toujours acceptée sans justification particulière.

40 Conseil d'État, 21 octobre 2019, n° 245 828 ; Conseil d'État, 21 octobre 2019, n° 245 829.
41 CCE 26 avril 2019, n° 220 414.
42 Les différentes autorités (par exemple l'OE, l'officier d'état civil) peuvent décider de la reconnaissance de l'acte étranger sans devoir engager une procédure devant un tribunal.
43 Circulaire relative à l'adaptation du bien-être, à l'augmentation des montants de base visés à l'article 14, § 1 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, 1er janvier 2020 et AR du 26 mai 2019 modifiant l'arrêté royal du 3 septembre 2004 visant l'augmentation des montants du revenu d'intégration.
44 Site internet de l'OE : https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Guidedesprocedures/Pages/Regroupement_familial/La_famille_d_un_refugie_ou_d_un_beneficiaire_de_la_protection_subsidiaire.aspx.

Dans un arrêt du 29 octobre 2019, **le CCE**[45] **a annulé une décision de l'OE** refusant la demande présentée en 2018 au cours du 13e mois. **Le CCE invoque l'intérêt supérieur de l'enfant, le fait qu'on n'a pas examiné s'il existait des circonstances particulières qui rendaient un retard objectivement excusable, et la pratique du délai de grâce de 13 mois, confirmée par plusieurs éléments.**

L'OE précise que cette décision d'application stricte des 12 mois fait suite à un arrêt du CCE[46]. Selon Myria, ce mois supplémentaire se justifiait auparavant par le fait que « le ministre ou son représentant » peut, en principe, intenter un recours dans les 30 jours contre une décision d'octroi du statut de réfugié ou de protection subsidiaire (article 39/56, alinéa 2 de la loi sur les étrangers). Ce n'est qu'après 30 jours que la décision est définitive, et c'est aussi la raison pour laquelle la personne ne reçoit son attestation du CGRA qu'un mois plus tard. Pour Myria, il est difficile de comprendre pourquoi ce raisonnement ne s'applique plus après l'arrêt du CCE mentionné *supra*.

En tout état de cause, le changement de pratique de l'OE doit être lu en corrélation avec la jurisprudence de la CJUE[47], qui stipule qu'une demande tardive ne peut être rejetée purement et simplement si, sur la base de circonstances particulières, la **présentation tardive est** « **objectivement excusable** ». L'OE doit donc également tenir compte des preuves de force majeure pour renouveler l'exonération dans cette situation après la période de 12, voire 13 mois.

Exemption renouvelée des conditions de regroupement familial pendant la première année pour les personnes régularisées pour raisons médicales

L'OE dispense à nouveau les étrangers régularisés 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 la personne qui fait l'objet du regroupement n'obtienne un droit de séjour en Belgique[48]. Ce changement de pratique fait suite à un jugement du CCE en 2018[49].

45 CCE 29 octobre 2019, n° 228 189.
46 CCE 12 octobre 2018, n° 210 900.
47 CJUE, 7 novembre 2018, K.B. c. le Secrétaire d'État de la Justice et de la Sécurité, C-380/17.
48 Information fournie par l'OE à AgII, juin 2019: https://www.agii.be/nieuws/medisch-geregulariseerden-opnieuw-vrijgesteld-van-voorwaarden-gezinshereniging-tijdens-eerste-jaar.
49 CCE, 22 février 2018, n° 200.115.

Adéquation des moyens de subsistance - La formulation standard n'est pas suffisante pour une analyse des besoins

Le CCE[50] rappelle que l'OE ne respecte pas son obligation légale[51] d'examiner la condition de ressources suffisantes dans le cadre de l'analyse des besoins individuels, lorsque seule la déclaration type de l'annexe 19*ter* est mentionnée, notamment que « dans la mesure où les moyens de subsistance n'équivalent pas à 120 % du revenu d'intégration d'une personne ayant charge de famille [...], la preuve des moyens de subsistance doit être accompagnée des justificatifs de frais fixes et variables du citoyen belge et des membres de sa famille ». Le Conseil d'État s'était déjà prononcé à ce sujet précédemment[52]. Selon le CCE, il n'est pas raisonnable de la part de l'OE de s'attendre à ce que le ressortissant étranger fasse ses propres recherches dans la législation sur ce qu'est exactement le montant de référence indexé de 120 % du revenu d'intégration, qu'il estime ensuite si tous les moyens de subsistance transmis seront pris en compte, qu'il calcule si les moyens de subsistance sont suffisants pour atteindre la limite de 120 %, et enfin qu'il anticipe une analyse des besoins et, à cette fin, fournisse déjà des informations sur la situation familiale et les dépenses concrètes. Voir également *infra* sur l'analyse des exigences en matière de moyens de subsistance.

Origine des moyens de subsistance - L'exigence qui veut que les moyens de subsistance doivent provenir du Belge lui-même n'est pas discriminatoire

En réponse à une question préjudicielle du Conseil d'État, la Cour constitutionnelle a statué[53] que l'exigence de l'OE, selon laquelle les moyens de subsistance en cas de regroupement familial avec un Belge statique doivent **provenir du Belge lui-même**, n'est **pas discriminatoire**. La situation a été comparée à celle du citoyen de l'Union. Si un citoyen de l'Union souhaite rejoindre un membre de sa famille, il peut également compter en partie sur les moyens de subsistance de son conjoint. Toutefois, selon la Cour, la différence de traitement à l'égard d'un Belge n'est pas sans justification raisonnable et n'est donc pas contraire au principe de l'égalité de traitement. Par ailleurs, la Cour rappelle, entre autres, les différents objectifs du regroupement familial avec un citoyen de l'Union, d'une part, notamment la réalisation de la libre circulation des personnes, et du regroupement familial avec un Belge, d'autre part. Le risque que la famille devienne dépendante du gouvernement a également été jugé plus important dans le cas du regroupement familial avec un Belge, puisque

50 CCE, 25 avril 2019, n° 220.295.
51 Tel que prévu dans l'article 42 §1, 2e alinéa de la Loi Séjour.
52 Conseil d'État, 5 juin 2018, n° 12.881 (c).
53 Cour constitutionnelle, 24 octobre 2019, n° 149/2019.

le citoyen de l'Union doit également disposer de moyens de subsistance suffisants pour conserver son propre droit de séjour.

Cet arrêt n'a peut-être pas tenu compte du récent arrêt X de la CJUE[54], abordé *supra* et datant de quelques semaines avant le présent arrêt, dans lequel la Cour a établi que même pour l'exigence de moyens de subsistance dans la directive sur le regroupement familial (applicable au regroupement familial avec des ressortissants de pays tiers), ce n'est pas l'origine des ressources qui est déterminante, mais bien leur stabilité et leur adéquation. **Cela pourrait impliquer que les Belges et les ressortissants de pays tiers seraient alors traités différemment** en ce qui concerne le regroupement familial, alors que l'intention du législateur belge était explicitement de soumettre ces deux catégories aux mêmes conditions pour le regroupement familial[55]. Ceci pourrait donc à nouveau donner lieu à une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle ou à la CJUE.

Toutefois, dans un arrêt récent, le Conseil d'État[56] a également fait référence à cet arrêt de la Cour constitutionnelle. Le Conseil y précise que le Belge doit disposer de moyens de subsistance à titre personnel et que ce n'est pas le cas si les revenus proviennent de son ou sa partenaire.

Nature des moyens de subsistance - Allocations d'invalidité et garantie de revenus pour les personnes âgées

En ce qui concerne l'évolution en matière d'allocations d'invalidité, Myria renvoie aux jugements et à la pratique présentés dans le rapport annuel 2019, qui reflète toujours l'état actuel des choses[57]. L'OE n'exclut pas les allocations pour les personnes handicapées, en cas de regroupement familial avec un Belge ou avec un ressortissant de pays tiers. Pour la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) en revanche, il y a eu un changement. **Au moment de la rédaction de ce rapport, l'OE ne prend plus la GRAPA en considération en cas de regroupement familial avec un ressortissant belge ou un ressortissant de pays tiers.** L'OE a (à nouveau) modifié sa politique après un arrêt du Conseil d'État du 16 juillet 2019 selon lequel la GRAPA est considérée comme une forme d'aide sociale qui ne doit pas être prise en compte en cas de regroupement familial avec un Belge[58]. Toutefois, le **CCE** a récemment décidé, en chambres réunies, que la **GRAPA devait être reprise en compte**[59]. Myria plaide pour une modification de la loi afin d'inclure explicitement les allocations pour personnes handicapées et la GRAPA comme revenus légalement admis pour l'évaluation des moyens de subsistance stables et réguliers, pour le regroupement familial avec un Belge ou avec un ressortissant de pays tiers. Ainsi, les personnes handicapées ou les retraités qui ont droit à la GRAPA bénéficient d'une sécurité juridique et ne sont pas discriminés dans leur droit à la vie familiale.

Exceptions pour la cessation du séjour d'un membre de la famille d'un citoyen de l'Union originaire d'un pays tiers suite à la dissolution du mariage/du partenariat ou de la cohabitation – interprétation des conditions relatives aux moyens de subsistance

Le CCE[60] précise qu'à la lecture de l'article 42quater §4 de la loi sur les étrangers, la condition « dans la mesure où les intéressés démontrent être salariés ou indépendants en Belgique » et la condition « qu'ils disposent de moyens de subsistance suffisants pour eux-mêmes et les membres de leur famille pour éviter de devenir une charge pour le système d'aide sociale » ne sont pas cumulatives. Ainsi, l'OE ne peut pas se contenter d'indiquer dans sa décision que la personne concernée n'a pas de moyens de subsistance suffisants et ne peut donc pas invoquer l'exception.

54 CJUE, 3 octobre 2019, X/ État belge, n°. C-302/18.

55 Voir Doc. parl. Chambre, 2010-2011, 53-0443/014, p. 23 ; Annales Chambre, 2010-11, 26 mai 2011, 21-22 ; Doc. parl. Chambre, 2010-2011, 443/004. En outre, la Belgique ne peut pas donner une interprétation de l'article 40*ter* de la loi sur le séjour qui s'écarte de l'interprétation donnée par la CJUE à la directive sur le regroupement familial, étant donné que les dispositions du droit de l'Union ont été rendues applicables en interne par référence à leur contenu dans le droit national.

56 Conseil d'État, 13 mars 2020, n° 247 310.

57 Myria, Rapport annuel, *La migration en chiffres et en droits,* 2019, p.71 et 72. Confirmé également par le Conseil d'État dans son arrêt du 27 juin 2019, n° 244 989.

58 Conseil d'État, mardi 16 juillet 2019, n° 245 187. On peut supposer que la même conclusion s'applique au regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers puisque l'intention du législateur était de soumettre les Belges aux mêmes conditions de regroupement familial que les ressortissants de pays tiers. L'OE l'a confirmé à Agii. Voir plus à ce sujet : https://www.agii.be/nieuws/bestaansmiddelenvoorwaarde-bij-gezinshereniging-ontwikkelingen-in-rechtspraak.

59 CCE, 21 février 2020, n°. 232.987 et 232 988., voir entre autres Conseil d'État 12 février 2019, n_ 243.676.

60 CCE, 30 novembre 2019, n° 229 030.

L'introduction d'une demande de regroupement familial en Belgique en cas de circonstances exceptionnelles : précisions, chiffres et jurisprudence

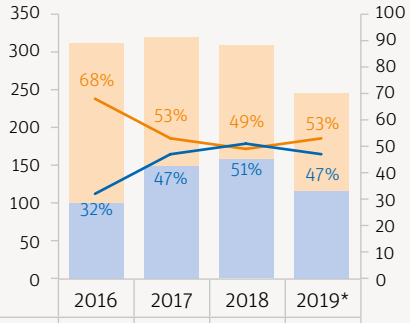
Selon la loi sur les étrangers, le **membre de la famille d'un ressortissant de pays tiers** doit introduire sa **demande de regroupement familial auprès du poste diplomatique belge** dans son pays d'origine ou de résidence. Ce dernier pourra uniquement introduire sa demande en Belgique s'il y a déjà séjourné plus de trois mois ou dans des cas très spécifiques lorsqu'il y a séjourné moins de trois mois[61]. S'il ne rentre pas dans ces conditions, il ne peut **introduire la demande auprès de la commune en Belgique qu'en cas de « circonstances exceptionnelles »** qui rendent un retour au pays impossible ou particulièrement difficile. L'acceptation de celles-ci représente une **condition de recevabilité** sans aucun délai de traitement maximal par l'OE. En outre, les circonstances exceptionnelles ne sont pas définies par la loi.

Ce point a fait l'objet d'une **question parlementaire** qui a clarifié la question[62]. Selon la Ministre en charge de l'Asile et la Migration, ces **circonstances exceptionnelles sont réputées exister en cas :**

- de fermeture du poste diplomatique ou consulaire compétent suite à un contexte politique difficile ;
- d'état de guerre ;
- de problème médical majeur empêchant de voyager ;
- de situation particulière (par exemple, un enfant mineur sans parent à l'étranger et venu seul pour introduire une demande de regroupement familial).

Cette clarification confirme les informations que Myria a reçues de l'OE. Le Centre rappelle sa **recommandation d'ancrer dans la réglementation des critères de « circonstances exceptionnelles » qui permettent d'introduire une demande de regroupement familial à la commune**. À titre d'exemple, Myria a établi une liste de cas pour lesquels ces circonstances devraient être acceptées[63]. Outre ces critères, Myria recommande une appréciation discrétionnaire de « circonstances exceptionnelles ».

Pour répondre à cette même question parlementaire, l'OE a donné des **chiffres globaux par année** sur la recevabilité des demandes de regroupement familial pour lesquelles des « circonstances exceptionnelles » ont été invoquées :



	2016	2017	2018	2019*
Nombre de demandes déclarées irrecevables	212	170	150	129
Nombre de demandes déclarées recevables	100	149	159	116
% recevables	32%	47%	51%	47%
% irrecevables	68%	53%	49%	53%

**Jusqu'octobre inclus*

61 Art.12*bis*, §1er de la loi sur les étrangers. L'étranger qui déclare se trouver dans un des cas visés à l'article 10 doit introduire sa demande auprès du représentant diplomatique ou consulaire belge compétent pour le lieu de sa résidence ou de son séjour à l'étranger. Il peut, toutefois, introduire sa demande auprès de l'administration communale de la localité où il séjourne dans certains cas. Si le membre de la famille est autorisé au séjour pour trois mois maximum et, si la loi le requiert, qu'il dispose d'un visa valable en vue de conclure un mariage ou un partenariat en Belgique, si ce mariage ou partenariat a effectivement été conclu avant la fin de cette autorisation et s'il présente toutes les preuves visées au § 2 avant la fin de cette autorisation ; s'il est un enfant mineur ou s'il est le père/mère d'un MENA qui bénéficie du statut de protection internationale.

62 Question n° 140 de Y. Van Camp du 25 octobre 2019, QRVA 55 007, 25/10/2019, Ch., 2019-2020, p.109. https://www.dekamer.be/QRVA/pdf/55/55K0007.pdf.

63 Myria, Rapport annuel, *La Migration en chiffres et en droits*, 2018, pp.82-83.

Circonstances exceptionnelles de regroupement familial : nécessité d'une prise en compte concrète de l'intérêt supérieur de l'enfant

Le CCE[64] réaffirme que, lors de l'évaluation des circonstances exceptionnelles d'une demande de regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers, l'OE doit procéder à une mise en balance adéquate des intérêts en fonction de l'intérêt supérieur de l'enfant[65] et du droit à une vie familiale[66]. L'OE doit procéder à une évaluation concrète, équilibrée et raisonnable des intérêts des enfants par rapport aux intérêts de l'État belge. Dans ce cas, la femme avait indiqué être la mère de deux jeunes enfants (presque 2 et 3 ans), l'empêchant de soumettre la demande au poste diplomatique belge à Kinshasa. Le CCE fait également référence, entre autres, aux directives (non contraignantes) de la Commission européenne, qui cite des exemples de « cas appropriés » pour lesquels un État membre peut accepter qu'une demande soit présentée sur le territoire, par exemple lorsqu'il est estimé que c'est dans l'intérêt supérieur des enfants mineurs[67].

Selon le CCE, l'OE dispose d'une large compétence dans l'évaluation des circonstances exceptionnelles ou des « cas appropriés », mais elle implique également une obligation de motivation plus rigoureuse.

A cet égard, l'OE a failli en n'examinant pas concrètement si les enfants pouvaient voyager avec leur mère, s'ils pouvaient rester en Belgique avec leur père, et donc être séparés de l'autre parent.

Le CCE précise également que le développement d'une vie familiale pendant le séjour légal n'est pas une condition pour obtenir un droit de séjour.

Cet arrêt s'inscrit dans la continuité des arrêts précédents, y compris ceux du Conseil d'État[68].

64 CCE 23 avril 2019, n° 220 122.
65 Comme stipulé dans l'article 12*bis*§7 de la loi sur les étrangers, article 24.2 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.
66 Comme prévu à l'article 8 de la CEDH et à l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.
67 Conformément à l'article 5, paragraphe 3, de la directive sur le regroupement familial.
68 Conseil d'État, 15 janvier 2014, n° 226 067; CCE, 29 juin 2016, n° 170 860.

3. Analyse de questions d'actualité

Augmentation du nombre de dossiers et manque de personnel, un problème structurel à l'Office des étrangers

L'OE indique [69] qu'il est confronté à un retard important dans le traitement des dossiers depuis 2019 en raison du nombre croissant de demandes de séjour et du manque de personnel. Suite aux nombreuses plaintes reçues, le Médiateur fédéral a publié sur son site le 23 janvier 2020 une communication afin d'expliciter le problème et de proposer des pistes de réponse[70]. Ce retard généralisé concerne différents services, dont les demandes de regroupement familial (avec les citoyens de l'UE, les Belges, les ressortissants de pays tiers, mais également les demandes de visas humanitaires).

En janvier 2020, la Cour des comptes a publié un audit sur le traitement des demandes de regroupement familial [71]. Elle indique qu'en 2018, 13 946 visas ont été délivrés en vue d'un regroupement familial représentant 43 % des visas longue durée. Au cours de la même année, l'OE a reçu 83 932 demandes de séjour de regroupement familial (nouvelles demandes ou demandes de prolongation). La Cour pointe certains manquements et émet des recommandations. En réponse à ce rapport, l'OE explique à la Cour des Comptes une fois encore que les manquements constatés sont à mettre en perspective avec le manque de moyens de l'OE au regard de la charge de travail.

Cet audit de la Cour des comptes examine deux points :

Le processus de traitement des demandes

De manière générale, la Cour constate un **manque de suivi dans les dossiers**. L'OE explique que « la disproportion entre la charge de travail et les effectifs présents au quotidien limite considérablement la possibilité de remplir parfaitement la mission de contrôle migratoire confiée à l'OE » [72]. Le nombre de dossiers à traiter par agent est considérable et varie beaucoup. On observe que pour l'article 10 de la loi sur les étrangers, ce chiffre varie même considérablement d'un rôle linguistique à l'autre [73].

La Cour observe que **le nombre de visas regroupement familial délivré d'office a augmenté en 2018** (passant de 72 en 2017 à 311). Il est dû au dépassement du délai d'examen par l'OE (6 ou 9 mois en fonction de la nationalité du regroupant).

En matière de séjour, pour le regroupement familial, l'OE ne peut pas estimer le nombre de délivrances d'office pour non-examen dans le délai légal [74]. En effet, pour les décisions favorables, l'OE laisse systématiquement s'écouler le délai, suivi d'une délivrance d'office. Il ne communique sa décision aux communes qu'en cas de refus. L'OE ne tient pas de statistiques qui distinguent les décisions positives de ces délivrances d'office en l'absence d'examen du dossier. Pourtant, le nombre de délivrances d'office pour non-examen dans le délai pourrait représenter un grand nombre de dossiers, car l'échantillon examiné par la Cour des comptes est élevé : au moins un séjour accordé d'office dans 12 dossiers sur les 50 examinés par la Cour.

69 Information obtenues lors de la réunion OE-Myria-SPF Affaires étrangères en juin 2019 ainsi qu'auprès du Médiateur fédéral et issues du rapport de la Cour des Comptes.

70 Voir : http://www.federaalombudsman.be/fr/content/retard-structurel-l-office-des-etrangers-ou-en-est-ma-demande.

71 Voir: https://www.ccrek.be/FR/Publications/Fiche.html?id=00941793-8faf-4512-9877-8d230e08fd86.
La Cour des comptes contrôle les finances publiques fédérales, communautaires, régionales et provinciales. Elle contribue à améliorer la gestion publique en transmettant aux assemblées parlementaires, aux gestionnaires et aux services contrôlés des informations utiles et fiables, résultant d'un examen contradictoire. Organe collatéral du Parlement, la Cour travaille de façon indépendante des pouvoirs qu'elle contrôle. Cet audit a été transmis au Parlement fédéral.

72 Rapport de la Cour des comptes, p.31.

73 Rapport de la Cour des comptes, voir tableau 4, p.31. Ce tableau montre que, en 2018, pour l'article 10 de la loi sur les étrangers, le nombre de dossiers à traiter par agent est de 1 649 du côté francophone alors qu'il est de 3 794 du côté néerlandophone. Pour l'article 40 de la loi sur les étrangers, ce nombre est mieux réparti puisqu'il est respectivement de 2 419 et 2 398 par agent.

74 Contrairement aux communes, un poste diplomatique ne peut pas délivrer d'office un visa, même sans décision de l'Office des étrangers au terme du délai légal.

Selon la Cour, cette pratique **est contraire aux bonnes pratiques administratives. Le demandeur est obligé d'attendre systématiquement la fin du délai. Elle recommande d'assurer un traitement dans le délai imparti et d'éviter de délivrer des autorisations en raison de dépassement du délai**.

En tout état de cause, la pratique de l'attribution automatique en raison de l'expiration du délai va probablement changer suite aux arrêts *Diallo* et *X* de la Cour de justice de l'Union européenne sans, toutefois, influer sur la problématique des longs délais de traitement (voir *infra*).

La Cour des comptes indique également que la procédure des tests ADN se passe correctement, mais **recommande de recourir à une procédure de marché public**, non renouvelée depuis longtemps. Cependant, Myria a constaté que le recours à une procédure de marché public n'a, en réalité, jamais été lancé et que le recours au test ADN pose de nombreux problèmes (coûts de la procédure, recours trop systématique, délais d'invitation aux tests qui rallongent les délais de traitement du dossier, etc.) [75].

Collaboration avec les partenaires externes (communes et postes diplomatiques)

La Cour des comptes constate que le **mode de transmission des documents entre les communes et l'OE** n'est pas fiable et que certains documents ne parviennent pas à l'OE. La communication entre les postes diplomatiques et l'OE est, au contraire, fiable et sécurisée. **Elle recommande de mettre en place un mode de transmission fiable, unique et sécurisé, entre l'OE et les administrations communales**.

Elle constate également **certains manquements quant au monitoring réalisé par le service d'appui aux partenaires externes de l'OE** (APE). Premièrement, ce soutien et monitoring ne s'effectue qu'auprès des communes alors qu'il a la compétence de le faire sur les postes diplomatiques. En pratique, l'OE n'exerce donc aucun contrôle réel sur la délivrance des visas par les postes diplomatiques : c'est un service de l'administration centrale du SPF Affaires étrangères qui se charge de cette mission. En effet, cette mission de contrôle de délivrances des visas est imposée aux États membres par le Code des visas[76]. Or, l'OE – qui garde la responsabilité du bon déroulement de l'ensemble de la procédure – n'a pas précisé ses attentes en matière de monitoring des postes diplomatiques par le SPF Affaires étrangères. Aucun protocole n'a été convenu en ce sens entre les deux parties. Cette situation entraîne une maîtrise lacunaire de l'OE sur le processus particulier de délivrance des visas. Deuxièmement, pour le soutien et monitoring accordé aux communes, l'OE dispose de peu de moyens de pression en cas de pratiques fautives. En outre, le suivi effectué est restreint et incomplet, l'aide apportée aux communes (réponses aux questions, offre de formation) est limitée et insuffisante, en raison du personnel lui aussi restreint. Enfin, il n'existe aucun monitoring sur la qualité ou charge de travail des missions d'assistance et support technique de l'APE.

La Cour émet **un grand nombre de recommandations à l'attention de l'OE et du SPF Affaires étrangères**[77] notamment sur le développement d'un meilleur monitoring des postes diplomatiques, une mise à jour des informations données, l'accroissement du nombre de communes contrôlées ainsi qu'une évaluation du système auprès des communes et des postes diplomatiques.

75 Voir Myria, Rapport annuel, *La Migration en chiffres et en droits*, 2018, focus « Le regroupement familial avec les bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique », p.78.

76 L'article 38, 4°, du règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas dispose que « les autorités centrales des États membres assurent un contrôle fréquent et approprié de la procédure d'examen des demandes et prennent les mesures correctives qui s'imposent lorsque des écarts aux dispositions du présent règlement sont constatés ». Il appartient aux États membres de décider quel service sera chargé de ce contrôle.

77 Pour la liste complète des recommandations, voir le rapport de la Cour des comptes, p.47-48.

3.1 Délais de traitement pour les demandes de regroupement familial de citoyens de l'Union et de ressortissants de pays tiers

Près d'un an et demi après l'arrêt *Diallo*[78], la CJUE a rendu l'arrêt *X*[79]. Dans **l'arrêt Diallo** contre la Belgique, la Cour statue sur l'exigence d'avoir une décision sur la demande de regroupement familial avec un citoyen de l'UE dans un délai maximal de 6 mois, tel que prévu par la loi sur les étrangers. **Dans l'arrêt** X, la Cour statue sur la même exigence, mais à l'égard des ressortissants de pays tiers pour lesquels un délai maximal de 9 mois[80] est prévu.

Myria a déjà analysé **l'arrêt** Diallo[81] dont voici les idées essentielles. Dans cet arrêt, la Cour examine la situation au regard du droit européen c'est-à-dire de la directive libre circulation[82]. La Cour a jugé que la décision relative à une demande de regroupement familial avec un citoyen de l'UE **doit être prise et notifiée** au demandeur **dans un délai impératif de six mois**. Néanmoins, la Cour précise que **l'absence de décision ne peut donner lieu à la délivrance automatique d'une carte de séjour, sans établir au préalable si la personne remplit les conditions de séjour**. Suite aux constats de la Cour, on peut affirmer qu'actuellement la loi sur les étrangers n'est pas une transposition correcte de la directive libre circulation. Enfin, la Cour précise également que la jurisprudence nationale qui accorde automatiquement un deuxième délai de six mois à l'OE pour prendre une nouvelle décision en cas d'annulation par le CCE de la décision précédente n'est pas une application correcte. Une nouvelle décision doit être prise dans un délai raisonnable, qui doit être inférieur à six mois. Bien que l'arrêté royal sur les étrangers soit inconciliable avec cet arrêt[83], aucune modification réglementaire n'est intervenue depuis.

Dans **l'arrêt** X, la CJUE utilise un **raisonnement similaire** à l'arrêt *Diallo*, mais pour le regroupement familial avec les ressortissants pays tiers, et se base, en droit européen, sur la directive regroupement familial[84]. La Cour rappelle le prescrit de la directive regroupement familial qui impose que la décision soit prise **le plus rapidement possible et au plus tard dans un délai de 9 mois** après la date du dépôt de la demande. Cependant, la Cour **précise que les autorités ne peuvent pas prévoir un régime national d'acceptation ou d'autorisation implicite en cas de dépassement du délai sans avoir constaté au préalable que le demandeur remplissait effectivement les conditions, comme l'existence réelle des liens familiaux**[85] entre le demandeur et le regroupant ressortissant de pays tiers. Une telle pratique porte atteinte à l'effet utile de la directive et est contraire aux objectifs de celle-ci. Dans cet arrêt, contrairement à l'arrêt *Diallo*, la Cour ne se prononce pas sur le délai dans lequel une nouvelle décision doit être prise après l'annulation d'une décision précédente par le CCE. Ici aussi, une modification législative est nécessaire pour mettre la législation belge en conformité avec le droit européen.[86]

Au moment de la rédaction de ce rapport, l'OE n'a pas officiellement modifié sa pratique. Il déclare mettre toujours tout en œuvre pour prendre une décision dans un délai de cinq mois. Ce dernier permettrait de disposer d'un mois pour la notification à l'intéressé et de statuer le plus rapidement possible en cas d'annulation de la première décision par le CCE (ou dans un délai de 8 mois pour le regroupement familial avec des ressortissants de pays tiers).

Pourtant, d'une part, comme explicité *supra* avec l'audit de la Cour des comptes, en 2018, la pratique de la **délivrance automatique du visa ou du séjour** sans aucun examen en raison de dépassement du délai existait toujours et augmentait par rapport à 2017. Il est malaisé de mesurer si cette pratique est antérieure ou postérieure à l'arrêt *Diallo* du 27 juin 2018 ou si elle concernait principalement le regroupement familial avec des ressortissants de pays tiers ou de Belges auxquels l'arrêt *Diallo* ne s'applique pas en principe (et l'arrêt *X* date de fin 2019). En tout état de cause, la pratique des délivrances automatiques existait aussi encore en 2019, mais Myria ne dispose pas de chiffres.

D'autre part, ce qui ressort également de la pratique, avant et après l'arrêt *Diallo*, c'est que l'OE **notifiait** régulièrement des **décisions de refus après le délai** de 6 mois. En outre, le CCE a également confirmé qu'une carte de séjour ne peut plus être délivrée d'office à un membre de la famille d'un citoyen de l'Union si l'OE ne prend pas de décision dans les six mois[87]. Toutefois, comme l'arrêté

78 CJUE, *Diallo c. Belgique*, 27 juin 2018, C-246/17.

79 CJUE, *X. c. Belgique*, 20 novembre 2019, (C-706/18). Lorsque la question préjudicielle a été posée à la CJUE, un délai de 6 mois s'appliquait en Belgique. Cette période a été portée à 9 mois par la loi du 17 mai 2016 modifiant les articles 10ter et 12bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, entrée en vigueur le 8 juillet 2016.

80 Toutefois, à l'époque du litige au principal, le droit belge prévoyait encore un délai maximum de 6 mois, raison pour laquelle l'arrêt X mentionne ce délai.

81 Myria, Rapport annuel, *La migration en chiffres et en droits*, 2019, pp. 68-69.

82 Directive 2004/38/CE 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. Ci-après la directive libre circulation. Cette directive règle le droit de séjour des citoyens européens et des membres de leur famille.

83 Plus précisément l'article 52 § 4, 2e alinéa de l'arrêté royal sur les étrangers.

84 Directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au regroupement familial. Ci-après la directive regroupement familial. Cette directive règle le regroupement familial des ressortissants de pays tiers et les membres de leur famille.

85 Voir Art. 5, 2° directive regroupement familial.

86 Plus précisément l'article 12 bis§2, dernier alinéa de la loi sur les étrangers.

87 CCE 10 octobre 2018, nr. 210 732, CCE 13 décembre 2018, nr. 213 977, CCE 24 janvier 2019, nr. 215.688.

royal sur les étrangers n'a pas encore été modifié, cette pratique induit un effet vertical et direct à la directive libre circulation dans l'ordre juridique belge. C'est contraire à la jurisprudence constante de la CJUE selon laquelle une directive européenne ne peut jamais être directement invoquée contre un particulier devant ou par le tribunal national[88]. Myria a également connaissance de cas de regroupement familial avec des ressortissants de pays tiers avec refus après la fin de la période de traitement. Il semble toutefois que dans ces situations, l'OE estime fréquemment que le délai n'est pas entamé (voir encadré *infra* « Regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers sans délai de traitement ? »).

Une modification législative devrait mettre les dispositions nationales en conformité avec la jurisprudence *Diallo* et *X.* Toutefois, cela ne signifie pas seulement que le système de délivrance d'office peut être supprimé après l'expiration du délai, mais également que **les périodes de traitement** (et de notification de la décision) **revêtent un caractère obligatoire**, prévues dans les directives pertinentes. Il est donc essentiel de veiller à ce que le demandeur ne soit pas exposé à un délai de traitement excessivement long. Les lignes directrices de la Commission européenne sur la directive regroupement familial sont également pertinentes : « En règle générale, dans une situation normale de la charge de travail, une demande ordinaire doit être traitée rapidement et sans retard inutile. Si la charge de travail dépasse exceptionnellement les capacités administratives ou si la demande nécessite un examen approfondi, le délai maximal de neuf mois peut être justifié. (…) L'exception (…) en vertu de laquelle le délai de neuf mois peut être prorogé ne se justifie que dans des cas exceptionnels liés à la complexité de l'examen de la demande. Cette dérogation doit être interprétée de manière stricte et appliquée au cas par cas. L'administration d'un État membre qui souhaite faire usage de cette possibilité doit **justifier la prolongation** du délai en démontrant que la complexité exceptionnelle d'un cas particulier constitue un cas exceptionnel. Les problèmes de capacités administratives ne sauraient justifier une prolongation exceptionnelle du délai et toute prolongation doit être limitée au strict minimum nécessaire pour parvenir à une décision. »[89]. Enfin, la communication de la Commission destinée à améliorer la transposition de la directive libre circulation indique également que « la carte de séjour doit être délivrée dans les six mois suivant la date de la demande. (…) le délai maximal de six mois ne peut se justifier que dans les cas où il y a des raisons précises de vérifier s'il existe des raisons d'ordre public »[90].

Afin de garantir efficacement les délais obligatoires de traitement, les conséquences d'absence de décision devront également être prévues. Dans son avis sur une récente proposition législative, le **Conseil d'État** a noté que le régime d'octroi d'office peut effectivement être supprimé après l'expiration du délai, mais que **la directive sur le regroupement familial**[91] **exige également que les conséquences de l'absence de décision sur la situation administrative du demandeur soient réglementées**[92].

Une question a été posée par le point de Contact belge du Réseau européen des Migrations (REM) aux autres États membres[93] afin de comparer comment l'article 5 § 4 de la directive regroupement familial et l'article 10 § 1 de la directive libre circulation ont été implémentés dans les États membres au regard de la jurisprudence *Diallo* et *X.* 21 États membres ont répondu. On constate qu'il existe des pratiques très différentes. Quelques États membres prévoient un délai de décision bien plus court que la Belgique, souvent trois mois ou moins[94]. Certains prévoient un recours de plein contentieux et/ou donnent un pouvoir de contraindre l'autorité administrative à rendre une décision en cas de dépassement du délai et dans certains cas, si aucune décision n'est prise, le tribunal statue[95]. D'autres prévoient qu'un dépassement du délai correspond à un refus tacite[96] ou une acceptation tacite[97]. D'autres encore prévoient un séjour temporaire jusqu'à

88 AgII, 11 juin 2019, *CCE: plus de délivrance automatique de carte F après k'arrêt Diallo* https://www.agii.be/nieuws/rvv-na-diallo-arrest-geen-ambtshalve-afgifte-f-kaart-meer.

89 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les lignes directrices pour la mise en œuvre de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, Bruxelles, 3 avril 2014, COM (2014) 210 final, p. 10, ci-après « Lignes directrices de la Commission européenne sur la directive relative au regroupement familial ».

90 Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant les lignes directrices destinées à améliorer la transposition et l'application de la directive 2004/38/CE 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, Bruxelles, 2 juillet 2009, COM (2009) 0313 final.

91 Article 5, §4, troisième alinéa, deuxième phrase, de la directive sur le regroupement familial: « La décision de rejet de la demande est dûment motivée. Toute conséquence de l'absence de décision à l'expiration du délai visé au premier alinéa doit être réglée par la législation nationale de l'État membre concerné ». Pour la directive libre circulation, la Cour de justice a jugé dans l'affaire Diallo que cette directive « ne contient aucune disposition régissant les conséquences qui découlent du dépassement du délai visé à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38, cette question relevant, en principe, de l'autonomie procédurale des États membres sous réserve du respect des principes d'effectivité et d'équivalence ». (§45).

92 Conseil d'État, Section de législation, avis n° 66 966/4 du 19 février 2020, Chambre parlementaire 2019-2020, n° 55-0574, p.8.

93 Ad-Hoc Query on time limits for decisions on family reunification 2020.8, compilation produced on 30 April 2020. Réponses des pays suivants : Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République Tchèque, Estonie, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovénie, Suède. https://emnbelgium.be/publication/ad-hoc-query-time-limits-decisions-family-reunification.

94 Il s'agit notamment de la Croatie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Slovaquie, la Slovénie. Au contraire, la République tchèque prévoit un délai plus long pour les ressortissants de pays tiers (270 jours).

95 Il s'agit notamment de l'Autriche, la République tchèque et la Croatie.

96 Il s'agit notamment de la Slovénie, le Luxembourg, la Bulgarie et de la France.

97 Il s'agit notamment de la Belgique.

ce qu'une décision finale soit prise[98] ou prévoient une amende envers l'autorité défaillante[99]. D'autres ne prévoient aucune sanction[100] bien que dans certains cas un recours soit possible[101] en cas de dépassement du délai. Enfin, après l'annulation d'une décision administrative antérieure, un certain nombre d'États membres stipule qu'une nouvelle décision doit être prise par l'administration dans un délai bref [102]. Mais nombre d'États membres ne le fixent pas[103], prévoient le même [104] ou le raccourcissent[105] par rapport à la première décision.

Pistes de solutions possibles

Actuellement, en Belgique, l'unique possibilité pour demandeur est de s'adresser au tribunal de 1ère instance afin d'obtenir une réponse si le délai imparti était outrepassé. En effet, deux procédures existent. La première procédure est celle en responsabilité civile pour faire condamner l'État belge à remplir son obligation (réparation en nature : prendre une décision) ou bien être dédommagé du retard (dommages pour la faute commise d'avoir dépassé le délai)[106]. La deuxième procédure est celle en référé devant le président du tribunal pour les situations urgentes et provisoires[107].

Au sein de l'Union européenne, différentes pratiques coexistent pourtant : refus tacites ou recours en pleine juridiction permettant au demandeur d'agir contre l'inaction des autorités.

Depuis 2015, suite à la nature limitée du contrôle des juges du CCE lié au recours en annulation, Myria recommande de prévoir **un recours de pleine juridiction au CCE pour les décisions de regroupement familial**[108]. Cette recommandation est liée à l'assurance de la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, mais peut s'appliquer à la thématique visée ici. En outre, dans certains États membres, l'absence de réponse ouvre un droit au recours. **Myria recommande de prévoir dans tous les cas un recours de pleine juridiction en matière de regroupement familial (et donc pas seulement en cas de dépassement du délai), mais recommande également d'ouvrir ce droit de recours en l'absence de prise de décision dans les délais, de telle sorte que le tribunal puisse statuer sur la demande ou contraindre l'OE à prendre une décision.** Afin d'éviter que l'OE ne dépasse le délai, Myria réitère également sa recommandation au législateur de prévoir que **la redevance soit automatiquement remboursée à la personne concernée** si l'administration ne respecte pas le délai de traitement prévu par la loi[109]. En outre, il pourrait également être prévu qu'en cas de dépassement du délai, **les frais de rôle du CCE soient payés par l'OE.**

Enfin, l'arrêt *Diallo* énonce bien qu'une nouvelle décision doit être prise après une annulation du CCE dans un délai raisonnable et au plus tard dans les 6 mois. La pleine compétence du CCE permettrait notamment d'éviter la pratique récurrente des « ping-pongs » entre l'OE et le CCE allongeant également les délais de procédure au détriment du demandeur.

Un refus automatique ou tacite après l'expiration du délai appliqué dans certains États membres restreindrait drastiquement le droit à une vie familiale en Belgique. La période de traitement est régulièrement dépassée. Les situations qui ont, jusqu'à présent, conduit à une approbation automatique seraient désormais refusées sans examen du dossier. Les demandes seraient donc refusées au seul motif que l'administration n'a pas la capacité de traiter la demande dans les délais impartis. C'est inconcevable et incompatible avec l'efficacité et l'utilité du droit européen, ainsi qu'avec les principes de bonne administration dont notamment l'obligation de motivation des décisions administratives. En effet, un refus automatique implique l'absence matérielle et formelle de motivation de la décision[110].

Enfin, une autre possibilité serait de prévoir **la prolongation ou la délivrance automatique d'un document provisoire (comme par exemple une attestation d'immatriculation)** avec lequel on peut séjourner temporairement, avoir accès à certains droits (dont celui de travailler) **jusqu'à ce qu'une décision soit prise au fond**.

98 C'est le cas de la Pologne. Même si un séjour temporaire n'est pas octroyé, en République tchèque, à partir du jour de la demande, la fiction juridique du séjour légal du demandeur s'applique.

99 C'est le cas des Pays-Bas.

100 Il s'agit notamment de la France, la Hongrie et la Lituanie (mais un système de compensation existe).

101 Il s'agit notamment de la Pologne (recours possible avec système de compensation), de Chypre et l'Estonie (sanction séparée de dommages et intérêts).

102 En particulier la Grèce (60 jours), l'Italie (30 jours), la Lettonie (30 jours sauf si des documents supplémentaires doivent être demandés), la Slovénie (30 jours ou période définie par le tribunal).

103 Il s'agit notamment de l'Autriche, la Pologne, du Portugal.

104 Il s'agit notamment de l'Estonie, la Hongrie, la Lituanie, la Slovaquie.

105 Il s'agit notamment de la République tchèque qui prévoit en général une période de 30 jours après l'annulation d'une 1ère décision.

106 Art.1382 du Code civil.

107 Art.584 du Code judiciaire.

108 Recommandation 2015/9 et Myria, Rapport annuel, *La migration en chiffres et en droits,* 2015, pp.110-114.

109 Avis de Myria à la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, Proposition de loi n° 665/1 modifiant la loi du 15 décembre 1980 (…), en vue de dispenser les étudiants étrangers du paiement de la redevance couvrant les frais administratifs lors de leur demande de séjour (22 octobre 2019), 24 janvier 2020, disponible à : https://www.myria.be/files/Avies_Myria_proposition_de_loi_665_redevance.pdf ; §9 : la Cour constitutionnelle (Cour constitutionnelle, n° 18/2018 du 22 février 2018, B.5.9.3.) a décrit la nature de la redevance comme suit : « Pour qu'une perception puisse être qualifiée de rétribution, il n'est pas seulement requis qu'il s'agisse de la rémunération d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément, mais il faut également qu'elle ait un caractère purement indemnitaire, de sorte qu'un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable ». Selon Myria, le respect du délai raisonnable fait partie de « la valeur du service fourni ».

110 Voir les art.2-3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, *M.B.,* 1er septembre 1991.

Regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers sans délai de traitement ?

La décision doit être prise et notifiée dans les 9 neuf mois suivant la date du dépôt de la demande. Mais sur la base de l'article 12*bis*§2, alinéa 2 de la loi sur les étrangers « La date du dépôt de la demande est celle à laquelle tous ces documents (…) sont produits ». Dans le cas contraire, l'OE affirme que le délai de traitement n'est jamais entamé. L'OE indique également que cette pratique est souvent à l'avantage du demandeur. Elle lui permet de disposer de temps supplémentaire pour fournir les documents manquants. En outre, ces dossiers ne sont pas plus retardés que d'autres parce traités selon l'ordre d'entrée[111].

Cependant, Myria note que dans de telles situations, les réfugiés reconnus ou les bénéficiaires de la protection subsidiaire indiquent régulièrement que les membres de leur famille ne peuvent pas obtenir certains documents. Il s'agit souvent d'un certificat de consentement du père ou de la mère à ce que l'enfant mineur s'installe en Belgique (ou d'un certificat de disparition ou d'un jugement de garde exclusive), ou d'un certificat de mariage ou de naissance. La directive sur le regroupement familial et la loi sur les étrangers prévoient que lorsqu'un réfugié ne peut pas fournir de documents officiels prouvant le lien de parenté, d'autres moyens de preuve doivent également être pris en compte (et que les États membres peuvent également procéder à des entretiens et à d'autres enquêtes s'ils le souhaitent), et qu'une décision de rejet de la demande ne peut pas être fondée uniquement sur l'absence de preuve du lien de parenté.[112]

Myria recommande donc qu'il soit légalement précisé que la date du dépôt de la demande est celle à laquelle tous les documents sont produits, ou, dans le cadre d'un regroupement familial avec les bénéficiaires d'une protection internationale, celle à laquelle il a été rendu plausible qu'ils ne puissent pas fournir de documents officiels.

111 Réunion OE, Affaires étrangères, Myria et UNHCR, 27 juin 2019.

112 Article 12*bis* § 5-6 et article 11§1, alinéa 2 loi sur les étrangers ; article 11 de la Directive regroupement familial. Ces dispositions doivent être lues conjointement avec l'article 12bis§2, al. 2.

3.2 Contribution externe : L'exigence en matière de moyens de subsistance et l'analyse des besoins lors d'un regroupement familial

Sabrine Dawoud,
Juriste en droit des étrangers
Agentschap Integratie en Inburgering

La loi du 8 juillet 2011[113] instaurait pour la première fois une exigence générale en matière de moyens de subsistance pour le regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers[114] et avec un Belge[115]. Le regroupant, la personne de référence en Belgique qui est rejointe, doit démontrer qu'il dispose de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers et représentant au moins cent vingt pour cent du revenu d'intégration belge[116]. Le montant est, en outre, lié à l'indice des prix à la consommation. Actuellement, la personne de référence en Belgique doit démontrer qu'elle possède un revenu stable d'au moins 1 555,09 euros nets[117]. Ce montant ne change pas en fonction du nombre de personnes à charge[118].

Le fait que le législateur belge ait fixé le montant à 120 % et non 100 % du revenu d'intégration belge semble difficilement conciliable avec la directive européenne sur le regroupement familial[119], comme l'interprète la Cour de justice[120, 121]. Selon cette directive, les États membres peuvent demander au regroupant la preuve de revenus stables et réguliers « de façon à pouvoir subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille sans faire appel à l'aide sociale de l'État membre d'accueil ». Dans la directive, le concept de « revenus stables et réguliers » est donc placé en opposition au concept « d'aide sociale ». Selon la Cour de justice, il ressort de cette opposition que le concept « d'aide sociale » utilisé dans la directive concerne l'aide fournie par les pouvoirs publics[122] invoquée par le regroupant, car il ne dispose pas de revenus suffisants pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille et risque dès lors, pendant son séjour, d'être à charge de l'aide sociale de l'État membre d'accueil. Il s'agit d'une aide qui supplante les revenus pour couvrir les dépenses *générales nécessaires à la subsistance*, et non pour couvrir des dépenses particulières et individuellement déterminées nécessaires à la subsistance ou des mesures de soutien aux revenus[123].

En Belgique, le concept d'aide sociale au sens de la directive correspond aux tarifs du revenu d'intégration (équivalent). Les personnes percevant un revenu équivalent à au moins 100 % du revenu d'intégration ne peuvent jamais être à charge de l'aide sociale belge dans le sens de la directive[124], et ce, indépendamment du nombre de personnes à charge[125]. Il est par conséquent difficile de comprendre comment une demande de regroupement familial peut être refusée pour cause de moyens de subsistance insuffisants lorsque la personne de référence possède un revenu oscillant entre 100 et 120 % du revenu d'intégration belge. Selon la Cour constitutionnelle, le législateur n'a voulu établir qu'un montant de référence (de 120 % du revenu d'intégration belge), comme le souhaite la Cour de justice[126]. L'OE ne doit donc pas entreprendre d'enquête supplémentaire sur les revenus de subsistance lorsque le regroupant possède un revenu équivalent ou supérieur au montant de référence. Un revenu du regroupant inférieur au montant de référence ne peut pas, selon la Cour constitutionnelle, empêcher le regroupement familial. Dans ce cas, l'OE doit, en effet, déterminer, à l'aide d'une « analyse des besoins individuels », les moyens de subsistance dont le regroupant et sa famille ont besoin pour couvrir leurs besoins, sans devenir à charge des autorités publiques[127].

113 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 en ce qui concerne les conditions dont est assorti le regroupement familial, *MB* du 12 septembre 2011.

114 Voir article 10(bis) de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *MB* du 31 décembre 1980 (ci-après « la loi sur le séjour »).

115 Voir article 40*ter* §2 de la loi sur le séjour.

116 Il s'agit du tarif « personne avec charge de famille » visé à l'article 14, § 1, 3° de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

117 La loi sur le séjour ne précise pas s'il s'agit de revenus nets ou bruts, mais dans la pratique, l'Office des étrangers (ci-après « OE ») prend uniquement les revenus nets en considération.

118 Ce qui est logique étant donné que le revenu d'intégration « personne avec charge de famille » ne change pas en fonction du nombre de personnes à charge.

119 Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, OJ L 251 du 03/10/2003, 12-18 (« Directive sur le regroupement familial » ou « Directive »).

120 CJUE 4 mars 2010, Chakroun, n° C-578/08, *Jur.* 2010, I-1839 (ci-après : l'arrêt Chakroun).

121 Voir G. Gaspart, « La condition de ressources et le regroupement familial », *RDE* 2013, édition 178, 761. Selon Gaspart, le niveau du montant est disproportionné vu qu'il outrepasse que ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif du législateur belge et du législateur de l'Union : la protection des finances publiques. Voir également CECLR (aujourd'hui Myria), *Rapport annuel Migration 2011*, 86-87 ; S. Dawoud, « Gezinshereniging in België: kan men het bos nog door de bomen zien? », *T.Vreemd.* 2014, éd. 3, 300 – 301; M. Sterkendries, « Les moyens de subsistance stables, réguliers et suffisants dans le regroupement familial : la quête du Graal ? », ADDE, newsletter n° 145, septembre 2018.

122 Qu'il s'agisse d'une autorité nationale, régionale ou locale.

123 Arrêt Chakroun, § 52.

124 Voir Conseil d'État, division Législation, avis n° 66.741/4, *Doc. Parl.* Chambre 2019-20, n° 55-0574/002, 8. Voir également C. Flamand et S. Sarolea, « Trajet migratoire et regroupement familial: obstacles et perspectives » dans S. Sarolea (ed.), *Immigration et droits*, Bruxelles, Larcier, 2018, 45 à 95, et en particulier 57 ; G. Gaspart, « La condition de ressources et le regroupement familial », *RDE* 2013, éd. 178, 761; CECLR (aujourd'hui Myria), *Rapport annuel Migration, 2011*, 86-87.

125 Comme expliqué, le revenu d'intégration « personne avec charge de famille » ne change en effet pas selon le nombre de personnes à charge, voir *supra*, note de bas de page 6.

126 Cour constitutionnelle 26 septembre 2013, n° 121/12, B.17.5.1-B.17.5.3 et B.55.2.

127 Voir article 10*ter*, § 2, deuxième alinéa de la loi sur les étrangers, article 12*bis*, § 2, quatrième alinéa de la loi sur les étrangers et article 42, § 1, deuxième alinéa de la loi sur les étrangers.

Cette analyse des besoins individuels est fondée sur l'arrêt Chakroun[128] de la Cour de justice : « Dès lors que l'ampleur des besoins peut être très variable selon les individus, cette condition de subsistance doit être interprétée dans le sens où les États membres peuvent indiquer une certaine somme comme montant de référence, mais non dans le sens où ils pourraient imposer un montant de revenu minimal au-dessous duquel tout regroupement familial serait refusé, et ce indépendamment d'un examen concret de la situation de chaque demandeur[129]. »

Mais dans l'analyse des besoins individuels également, la question essentielle reste de savoir si le regroupant et sa famille peuvent vivre avec un revenu inférieur au montant de référence légal *sans faire appel à l'aide sociale* sous la forme d'un revenu d'intégration (équivalent) (complémentaire) [130]. Par conséquent, chaque analyse des besoins effectuée lors d'un revenu oscillant entre 100 et 120 % du revenu d'intégration doit donner lieu à une évaluation positive du caractère suffisant. Ces familles ne peuvent en effet jamais être à charge de l'aide sociale belge[131]. Pour ces raisons, il est peu sensé de revoir le montant de référence légal à la hausse : pour chaque revenu qui est égal à 100 % du revenu d'intégration, l'analyse des besoins obligatoire donnera forcément lieu à un résultat positif[132]. C'est également ce qu'a conclu le Conseil d'État dans son avis sur une récente proposition de loi[133] allant en ce sens. Le Conseil d'État souligne également que le droit au regroupement familial est un droit subjectif qui doit être favorisé et dont l'exercice ne peut être freiné par des conditions (de revenus) excessives[134].

En pratique pourtant, l'OE requiert que le demandeur soumette lui-même proactivement des preuves en fonction de l'analyse des besoins individuels, si le regroupant venait à ne pas disposer du montant de référence légal[135]. Par conséquent, l'OE s'attend à ce que le citoyen soit lui-même en mesure de déterminer le montant de référence légal (indexé), les moyens de subsistance qui entrent en ligne de compte ou non pour le calcul du montant de référence et détermine lui-même si son revenu moyen atteint cette limite. Une récente proposition de loi entend modifier cette pratique légalement ancrée et rejeter intégralement sur le demandeur la charge de la preuve lors de l'analyse des besoins[136]. Cela n'a cependant rien d'une évidence. L'OE évalue, par exemple, la condition des moyens de subsistance au moment de la décision, et non de la demande[137]. Il se peut donc que le regroupant disposait d'un revenu à tout le moins égal au montant de référence légal au moment de la demande mais plus au moment de la décision de l'OE car les taux du revenu d'intégration ont dans l'intervalle été adaptés, ce que le demandeur n'aurait en aucun cas pu anticiper. Dans une telle situation, le demandeur ne transmettra aucun document pour une analyse des besoins vu qu'il supposera (à juste titre) qu'aucune analyse des besoins n'aurait dû avoir lieu. Vu que l'OE applique très strictement le montant de référence légal et que les délais de traitement pour le regroupement familial sont extrêmement longs[138], il ne s'agit ici nullement d'un problème hypothétique.

Un grand manque de clarté, et donc d'incertitude juridique entoure également les moyens de subsistance que l'OE prendra ou non en ligne de compte[139]. Une indemnité de chômage est-elle prise en ligne de compte ? Selon la loi sur les étrangers, uniquement si la personne de référence prouve également qu'elle « recherche activement

128 Voir *supra*, note de bas de page 8.

129 La CJUE se base pour ce faire sur l'article 17 de la directive sur le regroupement familial, en vertu duquel les demandes de regroupement familial doivent être traitées individuellement. Voir arrêt Chakroun, § 48.

130 Voir article 12*bis*, §2, quatrième alinéa de la loi sur les étrangers : « S'il n'est pas satisfait à la condition relative au caractère suffisant des ressources visée à l'article 10, § 5, le ministre ou son délégué doit déterminer, en fonction des besoins propres de l'étranger rejoint et des membres de sa famille, les moyens d'existence nécessaires pour subvenir à leurs besoins **sans devenir une charge pour les pouvoirs publics**. » L'analyse des besoins individuels est décrite en des termes similaires dans l'article 10*ter,* § 2, deuxième alinéa de la loi sur les étrangers (regroupement familial avec un ressortissant d'un pays tiers jouissant d'un droit de séjour limité) et l'article 42, § 1, deuxième alinéa de la loi sur les étrangers (regroupement familial avec un Belge).

131 Sous la forme d'un revenu d'intégration (équivalent) (complémentaire). Comme expliqué, seule cette forme de soutien peut être considérée comme une aide pour couvrir les dépenses générales nécessaires à la subsistance, conformément à ce que prévoit la Cour de justice dans l'arrêt Chakroun.

132 Dans ce sens où l'OE arrivera par définition dans l'ensemble de ces dossiers à la conclusion que les ménages concernés ne peuvent jamais être à charge de l'aide sociale et par conséquent disposent de moyens de subsistance « suffisants », même s'ils sont inférieurs au montant de référence. Par conséquent, une majoration du montant de référence légal sera peu efficace/effective et créera une charge de travail inutile dans le chef de l'OE.

133 Proposition de loi visant à modifier 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, Doc. Parl. Chambre 2019-20, n° 55-0574/001.

134 Conseil d'État, division Législation, avis n° 66.741/4, Doc. Parl. Chambre 2019-20, n° 55-0574/002, 8.

135 Il est ainsi fait appel à une mention standard sur le formulaire de demande (annexe 19*ter*) « pour autant que les moyens de subsistance ne dépassent pas 120 % du revenu d'intégration d'une personne avec charge de famille […] les preuves des moyens de subsistance [doivent] être accompagnées de preuves des coûts fixes et variables du Belge et des membres de sa famille ».

136 Proposition de loi visant à modifier 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, Doc. Parl. Chambre 2019-20, n° 55-0574/003.

137 Communication du 14 février 2020 de l'OE à l'Agence pour l'intégration et l'intégration civique.

138 Selon la loi sur le séjour, maximum 15 mois pour le regroupement familial avec un ressortissant d'un pays tiers et six mois pour le regroupement familial avec un Belge ou un ressortissant de l'Union. Depuis l'arrêt *Diallo*, le délai de traitement maximal pour le regroupement familial avec un citoyen de l'Union est cependant sujet à discussion, voir CJUE 27 juin 2018, C-246/17 ; idem pour le regroupement familial avec des ressortissants de pays tiers depuis l'arrêt X c. État belge, voir CJUE du 20 novembre 2019, C-706/18. Suite à cette jurisprudence, le citoyen n'a plus aucune certitude (juridique) que sa demande sera traitée dans les délais légaux.

139 Pour un aperçu et l'évolution des principaux points de discussions, voir l'article « Bestaansmiddelenvoorwaarde bij gezinshereniging: ontwikkelingen in rechtspraak » de l'Agence pour l'intégration et l'intégration civique https://www.agii.be/nieuws/bestaansmiddelenvoorwaarde-bij-gezinshereniging-ontwikkelingen-in-rechtspraak#herkomst.

du travail »[140]. Ce concept n'est cependant pas défini plus amplement, raison pour laquelle l'OE dispose d'une vaste marge d'appréciation[141]. Un revenu provenant d'un emploi sur la base de l'article 60 de la loi sur le CPAS entre-t-il en ligne de compte ? Après une discussion de plusieurs années dans la jurisprudence, le Conseil d'État a conclu qu'il s'agissait d'une forme d'aide complémentaire, et donc, d'un moyen de subsistance exclu. Mais la loi du 14 mai 2016[142] a modifié l'article 40*ter* de la loi sur les étrangers en supprimant l'exclusion générale de « moyens provenant de régimes d'assistance complémentaires ». Quid ? Idem pour l'allocation fédérale (revenu d'intégration et allocation de remplacement de revenus) pour personnes handicapées. L'OE prenait initialement ces moyens de subsistance en compte, avant de modifier ensuite son point de vue sous l'impulsion du Conseil d'État[143]. Après la modification de loi susmentionnée du 4 mai 2016[144] le CCE a, cependant, annulé ces décisions de refus, le Conseil d'État lui emboîtant le pas. Cette jurisprudence s'appliquait cependant uniquement au regroupement familial avec un Belge et donc pas avec un ressortissant de pays tiers. Pour ce dernier groupe, les choses sont restées peu claires jusqu'à l'arrêt rédempteur du Conseil d'État du 12 février 2019[145], suite auquel l'OE a, une nouvelle fois, adapté sa pratique et n'a plus exclu ses interventions pour les personnes handicapées[146]. Une évolution similaire est observable concernant la Garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA). Initialement, l'OE ne prenait pas la GRAPA en ligne de compte comme moyen de subsistance en cas de regroupement familial. L'OE le considérait comme une forme d'aide sociale. Après un arrêt du Conseil d'État du 12 février 2019[147], l'OE a adapté sa politique et a pris la GRAPA en ligne de compte pour revoir à nouveau sa politique après un nouvel arrêt du Conseil d'État pris dans le sens opposé[148]. Depuis lors, l'OE ne prend plus la GRAPA en ligne de compte. Le CCE a cependant jugé en chambres réunies que la GRAPA n'était tout de même pas un moyen de subsistance exclu lors d'un regroupement familial avec un Belge[149].

Un autre point de discussion important a trait à l'origine des moyens de subsistance. L'OE estime que les moyens de subsistance présentés doivent provenir de la personne de référence et pas par exemple du membre de la famille qui demande le regroupement familial, un autre membre de la famille ou un tiers. En réponse à une question préjudicielle du Conseil d'État à ce sujet, la Cour constitutionnelle a estimé dans un arrêt du 24 octobre 2019[150] que l'exigence (de l'OE) que les moyens de subsistance proviennent personnellement du citoyen belge n'était pas contraire à la Constitution. La Cour constitutionnelle n'a cependant ici pas tenu compte d'un récent arrêt de la Cour de justice qui offre un autre point de vue de la question et peut donner lieu à des nouvelles questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle et la CJUE.[151]

Il convient de se demander si une autorité publique peut s'attendre dans un contexte d'une telle complexité à ce que le citoyen, un novice, soit lui-même en mesure de (dé)chiffrer l'exigence de moyens de subsistance et, le cas échéant, prépare l'analyse des besoins. Selon le Conseil d'État, l'article 42 § 1, deuxième alinéa de la loi sur les étrangers requiert que l'OE, pendant l'examen de la demande de regroupement familial, établisse avant tout les moyens de subsistance qui entrent en ligne de compte et interroge ensuite l'étranger en fonction d'une analyse des besoins individuels (si nécessaire)[152]. Lors de l'introduction de la demande, l'étranger ne peut en effet jamais savoir avec certitude quels revenus l'OE prendra en ligne de compte et, a fortiori, s'il atteindra la seuil fixé (de 120 %)[153]. Concernant la proposition de loi qui entend rejeter la charge de la preuve lors de l'analyse des besoins sur le demandeur, le Conseil d'État conclut, à juste titre, que le droit d'être entendu dans le cadre d'une demande de reconnaissance d'un droit n'est suffisamment garanti que pour autant que le demandeur ait été informé au préalable des conditions d'attribution légales. Les pouvoirs publics doivent également permettre au demandeur de partager

140 Voir article 10 §5, deuxième alinéa, 3° et article 40*ter* §2, deuxième alinéa, 1°, dernière phrase de la loi sur le séjour.

141 Voir M. Sterkendries, « Les moyens de subsistance stables, réguliers et suffisants dans le regroupement familial : la quête du Graal ? », ADDE, newsletter n° 145, septembre 2018.

142 Loi du 4 mai 2016 portant des dispositions diverses en matière d'asile et de migration et modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, *MB*, 27 juin 2016.

143 Selon le Conseil d'État, les allocations prévues pour personnes handicapées relevaient du système d'assistance sociale complémentaire et étaient donc exclues, voir Conseil d'État 12 août 2015, n° 232.033 et Conseil d'État 22 septembre 2016, 12.154 ©.

144 Voir note de bas de page 136.

145 Conseil d'État 12 février 2019, n° 243.676. Voir également Conseil d'État 7 novembre 2019, n° 246 019.

146 L'OE accepte désormais cette allocation aussi bien en cas de regroupement familial avec un Belge qu'avec un ressortissant d'un pays tiers.

147 Conseil d'État 12 février 2019, n° 243.676.

148 Conseil d'État 16 juillet 2019, n° 245.187.

149 CCE 21 février 2020, n° 323.987 et 232.988. On peut en déduire que cette même conclusion s'applique au regroupement familial avec un ressortissant d'un pays tiers vu que la finalité du législateur était de soumettre les Belges aux mêmes conditions de regroupement familial que celles applicables aux ressortissants de pays tiers, voir notamment Conseil d'État 12 février 2019, n° 243.676.

150 Cour constitutionnelle 24 octobre 2019, n° 149/2019. Pour une discussion de cet arrêté voir https://www.agii.be/nieuws/gwh-vereiste-bij-gezinshereniging-dat-bestaansmiddelen-van-belg-zelf-afkomstig-moeten-zijn-is-niet.

151 CJUE 3 octobre 2019, n° C-302/18. Dans cet arrêt, la Cour en conclut que « Partant, il découle de l'article 7, paragraphe 1, sous c), de la directive 2003/86 que c'est non pas la provenance des ressources, mais leur caractère durable et suffisant, compte tenu de la situation individuelle de l'intéressé, qui est décisif. »

152 Conseil d'État 5 juin 2018, n° 12.881 ©.

153 Conseil d'État 5 juin 2018, n° 12.881 ©.

son point de vue lorsqu'ils envisagent de se baser sur des données concernant sa situation financière dont le ressortissant n'aurait pas pu avoir connaissance au moment de l'introduction de sa demande[154]. En conclusion : c'est en effet à l'étranger de prouver qu'il est capable, sur la base de ses propres besoins et de ceux de son ménage, de survivre avec des moyens de subsistance moindres (par rapport au revenu d'intégration équivalent) sans être à charge de l'aide sociale. Mais ce n'est raisonnablement possible que lorsque l'OE fait d'abord la lumière sur le caractère (in) suffisant des moyens de substance prouvés.

3.3 Le délai d'exemption des conditions d'un regroupement familial pour les membres de la famille des bénéficiaires d'une protection internationale

3.3.1 Situation actuelle en Belgique

Pour une demande de regroupement familial, les membres de la famille de ressortissants de pays tiers doivent prouver que la personne de référence dispose d'un logement adéquat, d'une assurance maladie et de moyens de subsistance suffisants, stables et réguliers[155]. Ces conditions ne sont cependant pas applicables aux membres de la famille des bénéficiaires d'une protection internationale (c'est-à-dire le conjoint ou le partenaire, les enfants mineurs et l'enfant adulte isolé handicapé) **si le lien familial existait déjà dans le pays d'origine et si la demande est présentée dans un délai d'un an après la reconnaissance du statut**[156]. Les membres de la famille des bénéficiaires d'une protection internationale bénéficient donc des conditions plus favorables que d'autres membres de la famille des ressortissants pays tiers. Comme les chiffres l'indiquent[157], en 2018, pour l'ensemble des premiers titres de séjour délivrés pour raisons familiales, 8 % (2 722 titres) concernaient cette catégorie.

En Belgique, la demande de regroupement familial doit être soumise auprès d'un poste diplomatique belge[158], et ne peut pas être soumise par la personne de référence en Belgique.

Les recommandations de Myria et du HCR

Myria et le HCR ont conjointement déjà recommandé[159] que ce délai d'un an soit supprimé. À titre subsidiaire (au cas où ce délai est maintenu), maintenir la possibilité d'introduire une demande partielle dans le délai d'un an, à compléter dès l'obtention des documents requis ou une fois le processus de recherche des membres de la famille finalisé. Le Ministère des Affaires étrangères autorise cette possibilité d'une demande partielle. En pratique cependant, son application n'est pas effective dans tous les postes diplomatiques, surtout depuis l'externalisation du traitement des visas à des services privés tels que VFS Global. Enfin, Myria et le HCR recommandent la flexibilité dans l'interprétation des conditions plus restrictives sur base d'un examen le plus individuel possible de la situation de la famille, si le délai d'un an était expiré. Dans le cadre d'une introduction de la demande de visa facilitée, Myria et l'UNHCR recommandent également de permettre d'introduire la demande de regroupement familial en Belgique pour les bénéficiaires d'une protection internationale.

Les débats en cours

Depuis fin 2019, la discussion sur ce délai a été relancée sur base d'une proposition de loi[160] le réduisant d'un an à trois mois. Myria était partie prenante aux débats de la Commission de l'Intérieur du 26 novembre 2019[161]. Plusieurs pays européens appliquent ce délai de trois mois avec des modalités particulières. Cependant, aucune étude comparative élaborée n'existe à ce sujet.

À la date de rédaction de ce rapport, aucune modification législative n'a encore été votée. Myria rappelle ici les balises nécessaires, indépendamment de l'introduction d'une modification législative.

154 Conseil d'État, division Législation, avis n° 66.966/4, Doc. Parl. Chambre 2019-20, n° 55-0574/004, 6.
155 Art.10 de la loi sur les étrangers.
156 Art.10 §2, 5° de la loi sur les étrangers.
157 Voir dans la partie chiffres du même cahier.
158 Article 12*bis*§1, 1er alinéa de la loi sur les étrangers.
159 UNHCR Myria, Le regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique. Constats et recommandations, juin 2018, disponible à: https://www.myria.be/files/Myria_Nota-FR_v2.pdf.
160 Proposition de loi 574 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 la réglementation relative au regroupement familial, https://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/flwb&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?legislist=legisnr&dossierID=574.
161 Présentation réalisée par Myria : https://www.myria.be/files/Myria_Kamercommissie_Binnenlandse_Zaken_GezinsherenigingDEF_(1).pdf.

3.3.2 Rappel du cadre juridique

A. Cadre juridique international

Le droit à la vie familiale et à la vie privée est reconnu comme un droit fondamental par le droit international des droits de l'homme. Il est consacré dans divers instruments[162].

En outre, l'Acte final de la Conférence de plénipotentiaires des Nations Unies sur le statut des réfugiés et des apatrides[163] reconnaît l'unité de la famille comme un droit fondamental du réfugié. Enfin, le Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire (ci-après « Comité exécutif ») a adopté des conclusions sur la protection internationale, réaffirmant l'importance fondamentale de l'unité et de la réunification familiale.

B. La directive regroupement familial – jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des Droits de l'Homme

Le considérant 8 de la directive sur le regroupement familial reconnaît que « la situation des réfugiés devrait 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. À ce titre, il convient de prévoir des conditions plus favorables pour l'exercice de leur droit au regroupement familial ».

La Cour eur. D. H. a reconnu, sous l'angle de l'article 8, non seulement une obligation positive de faciliter le regroupement familial des réfugiés,[164] mais également un ensemble de devoirs procéduraux afin d'assurer que les demandes de regroupement familial des réfugiés soient traitées de manière rapide, effective et flexible[165].

La CJUE a également jugé que le motif de refus d'introduction tardive ne peut être invoqué lorsque la soumission tardive de la première demande est **objectivement excusable** en raison de **circonstances particulières**[166].

La directive regroupement familial permet aux États membres d'exiger du réfugié qu'il remplisse les conditions matérielles si la demande de regroupement familial n'est pas introduite **dans un délai minimum de trois mois** suivant l'octroi du statut de réfugié[167].

Néanmoins, la Commission européenne, dans ses lignes directrices, recommande aux États membres de ne pas appliquer les restrictions facultatives aux conditions plus favorables pour les réfugiés[168].

Cette directive prévoit également d'autres facilités : les États peuvent choisir si la demande est soumise par le regroupant ou le membre de la famille[169]. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) et la Commission européenne pointent ce choix et renvoient à la situation spécifique des réfugiés et des membres de leur famille pour lesquels une introduction auprès du poste diplomatique s'avère souvent particulièrement difficile, voire impossible. La Commission européenne estime que les États membres, en **particulier s'ils appliquent une limite de temps,** devraient **permettre au regroupant de soumettre la demande sur le territoire de l'État membre**, afin de garantir l'efficacité du droit au regroupement familial. Enfin, si un demandeur est confronté à des obstacles pratiques objectifs qui l'empêchent de respecter le délai de trois mois, la Commission estime que les États membres **devraient lui permettre de présenter une demande partielle**, à compléter dès que les documents seront disponibles ou que le processus de recherche aura été conclu[170].

162 Voir l'article 16 (3) de la Déclaration universelle des droits de l'homme, 10 décembre 1948, A/ RES/ 217 (III), les articles 17 et 23 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 16 décembre 1966, A/RES/2200 (XXI), Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 999, p. 171, l'art. 10 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966, A/RES/2020 (XXI), Recueil des Traités, vol. 993, p. 3, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales telle qu'amendée par les Protocoles n° 11 et 14, 4 novembre 1950, STE 5, l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 26 octobre 2012, 2012/C 326/02, ainsi que les articles 7, 16 et 10 de la Convention relative aux droits de l'enfant, 20 novembre 1989, A/RES 44/25, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1577, p. 3.
Sur la situation spécifique des personnes en besoin d'une protection internationale, l'article 23 de la directive dite « Qualification » impose aux États membres de garantir le maintien de l'unité familiale des bénéficiaires de la protection internationale.

163 Assemblée générale des Nations Unies, Acte final de la Conférence de plénipotentiaires des Nations Unies sur le statut des réfugiés et des apatrides, 25 juillet 1951, A/CONF. 2/108/Rev.1, http://www.unhcr.org/refworld/docid/40a8a8244.html : « CONSIDERANT que l'unité de la famille, cet élément naturel et fondamental de la société, est un droit essentiel du réfugié, et que cette unité est constamment menacée, et CONSTATANT avec satisfaction que [...] les droits de réfugié sont étendus aux membres de sa famille, RECOMMANDE aux Gouvernements de prendre les mesures nécessaires pour la protection de la famille du réfugié et en particulier pour : assurer le maintien de l'unité de la famille du réfugié, notamment dans le cas où le chef de la famille a réuni les conditions voulues pour son admission dans un pays ; assurer la protection des réfugiés mineurs, notamment des enfants isolés et des jeunes filles, spécialement en ce qui concerne la tutelle et l'adoption ».

164 Cour eur. D.H., Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga c. Belgium, N°13178/03, 12 octobre 2006.

165 Cour eur. D.H., Mugenzi c. France, N° 52701/09, 10 juillet 2014 ; Cour eur. D.H., Tanda-Muzinga c. France, N° 2260/10, 10 juillet 2014.

166 CJUE, *K, B c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 7 novembre 2018, C-380/17.

167 Art.12, §1, 3ième alinéa, directive regroupement familial.

168 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la Directive 2003/86/CE en matière de droit au regroupement familial, p.24.

169 Art.5, 1er directive regroupement familial.

170 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 avril 2014, COM (2014) 210 Final, p.24-25 ; UNHCR, Refugee Family Reunification, UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC), février 2012, p.10-11, disponible sur www.refworld.org/ docid/4f55e1cf2.html.

3.3.3 La pratique dans d'autres États membres

Il n'existe pas d'étude comparative élaborée sur les pratiques européennes. Cette étude serait nécessaire. Myria se base ici sur les exposés de Caritas international et du Réseau européen des Migrations (REM) à la Commission de l'Intérieur le 26 novembre 2019, sur la note de l'UNHCR concernant cette proposition de loi, sur un rapport de la Commission européenne[171], ainsi que sur des rapports du REM[172].

Chaque État membre de l'UE a des pratiques différentes. On peut cependant regrouper certains pays :

Lieu de soumission dans l'État membre par le regroupant[173]	Bulgarie, Chypre, Grèce, Espagne, France, Pologne, Slovénie
Lieu de soumission par le regroupant ou le membre de la famille, au choix[174]	Italie, Lituanie, Lettonie, Pays-Bas, Portugal, Roumanie
Pas de délai pour bénéficier de conditions plus favorables	France
Délai de trois mois	Pays-Bas, MAIS ■ Possibilité d'introduction par le regroupant dans le pays d'accueil. ■ Système d'information élaboré pour les bénéficiaires dès qu'ils obtiennent une protection internationale par l'IND (service néerlandais de l'immigration) et Vluchtelingenwerk Nederland. ■ Dans certaines limites, possibilité d'introduire un dossier incomplet (point ci-dessous) ■ Délai de réparation et épreuve d'excusabilité en cas de soumission tardive permettant dans certains cas d'introduire une demande après les trois mois Allemagne, MAIS ■ Possibilité d'introduction par le regroupant dans le pays d'accueil. ■ Sous certaines conditions, une notification d'intention est possible (mais complexe) permettant de compléter la demande après le délai de trois mois (et documents) ■ Introduction possible par internet
Délai de soumission, mais pas de conditions de revenu	Slovénie et Irlande

171 Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification, Brussels, 29.3.2019 COM (2019) 162 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0162&from=EN. Ci-après, « Rapport de la Commission 2019 ».

172 REM, *Gezinsherenigingvan derdelanders in Nederland,* mai 2017, https://ind.nl/Documents/EMN_rapport_studie_gezinshereniging.pdf, p.38 et EMN Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2016, *Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway: National Practices,* avril 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_family_reunification_synthesis_report_final_en_print_ready_0.pdf.

173 Rapport de la Commission 2019, p. 10.

174 Rapport de la Commission 2019, p.10.

3.3.4 Obstacles pratiques et procéduraux dans les pays à l'étranger

Myria a déjà abordé dans ses publications les obstacles rencontrés par les membres de la famille pour déposer une demande au poste diplomatique belge (dans les délais)[175]. Des obstacles généraux et spécifiques à certaines nationalités sont rappelés ci-après afin de mesurer **les difficultés pour introduire une demande dans un délai d'un an** sans prétendre à l'exhaustivité.

Obstacles pratiques et procéduraux généraux pour introduire la demande dans le délai d'un an.[176]

- Les membres de la famille sont souvent en fuite, se perdent en chemin et sont éparpillés géographiquement. **Il n'est pas toujours facile de rétablir le contact dans les délais** nécessaires.

- **Voyages longs, dangereux et coûteux vers le poste diplomatique compétent**
  - Des postes diplomatiques inexistants dans certains pays ou fermés pour crise humanitaire, les membres de la famille sont souvent contraints de se diriger vers ceux d'autres pays, généralement éloignés du lieu de résidence des intéressés. Dans la pratique belge, les membres de famille des bénéficiaires d'une protection internationale, s'ils éprouvent des difficultés à se rendre au consulat belge compétent, peuvent introduire leur demande de visa à un autre poste diplomatique belge compétent pour traiter des demandes de visa long séjour. Malgré cette exception, les postes diplomatiques restent souvent éloignés du lieu de leur résidence, et des problèmes identiques se posent.
  - Outre le danger et le coût, il est parfois très difficile ou tout simplement **impossible de franchir les frontières** pour se rendre au poste diplomatique belge. Par exemple pour les Syriens, en raison des politiques de visa des États limitrophes ou pour les Érythréens, en raison de la politique de sortie des autorités érythréennes.
  - Les membres de la famille eux-mêmes ont souvent besoin de protection et peuvent se trouver dans des zones de conflit :
    - Ils ne peuvent plus compter sur l'aide du membre de la famille en Europe ou des autres membres de la famille pour les accompagner à l'ambassade et se sont dès lors en situation d'extrême précarité durant ce trajet. Dans certains pays, les femmes ne sont pas autorisées à voyager seules. Dans les zones de conflit en particulier, ce parcours peut s'avérer être une expérience traumatisante. Il existe plusieurs cas connus de personnes disparues ou tuées par des soldats ou milices en chemin alors qu'elles se rendaient à l'ambassade.
    - Ils séjournent souvent dans des camps de réfugiés, par exemple en Éthiopie, au Kenya ou dans un camp de détention en Libye. Souvent, ils doivent obtenir l'autorisation des autorités locales de l'immigration pour sortir du camp et voyager vers l'ambassade pour déposer des demandes (par exemple en Éthiopie). Cette démarche nécessite beaucoup du temps.

- Dans un contexte de conflit et de crise humanitaire, **les ambassades** (ou les sociétés privées auxquelles les services de visa ont été sous-traités) doivent brusquement faire face à une augmentation du nombre de demandes. Elles sont mises sous pression alors que les personnes, en situation de précarité, nécessitent une attention spécifique pour introduire leur demande de visa. En raison de la charge de travail du poste diplomatique, il est **parfois impossible d'obtenir un rendez-vous avant plusieurs mois ou les e-mails n'arrivent pas à destination, vu l'engorgement**. L'attente démesurée pour l'obtention de rendez-vous (de 3 à parfois 6 mois) est illustrée, par exemple, par Beyrouth (2016-2017), Kampala (2017-2018), Bujumbura (2020).

- Les membres de la famille comprennent difficilement la procédure complexe d'introduction de la demande de visa sans accompagnement sur place. Il n'existe **pas de service social local qui pourrait les aider dans leurs démarches.** Or, les membres de la famille ne connaissent souvent qu'une seule langue et sont parfois analphabètes. Des difficultés de communication et des incompréhensions existent entre les demandeurs de visa et le personnel des ambassades et consulats. L'introduction des demandes auprès des sociétés privées auxquelles les services de visa ont été sous-traités est aujourd'hui plus fréquente et souvent plus difficile, notamment en raison d'une mauvaise connaissance des documents nécessaires ou des exemptions ou d'autres pratiques flexibles qui devraient être accordées aux familles des réfugiés, de sorte qu'ils refusent parfois d'accepter la demande, même si le délai d'un an arrive à terme. Quelques exemples :

175 UNHCR Myria, *Le regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique. Constats et recommandations*, juin 2018, p. 9-10, disponible à: https://www.myria.be/files/Myria_Nota-FR_v2.pdf ; voir aussi Myria, Rapport annuel, *La Migration en chiffres et en droits*, 2018, Droit de vivre en famille sous pression, p. 80 ; Myriadoc 4, *Les visas humanitaires, frontières et droits fondamentaux,* mai 2017, p. 12-16. Pour cette section, les informations sont aussi issues de la présentation de Caritas International à la Commission de l'Intérieur, Audition du 26 novembre 2019, Epreuve rapport audition proposition de loi 574 regroupement familial.

176 Informations principalement basées sur l'expérience de Myria dans les dossiers individuels.

- Il n'est pas systématiquement demandé si un membre de leur famille est bénéficiaire de la protection internationale. Des informations incomplètes sont parfois fournies sur l'exemption des conditions matérielles ou celle de la redevance administrative, l'attestation de liens familiaux avec « d'autres preuves valables » et la recevabilité de la demande en dépit d'un dossier encore incomplet. **Or, cette possibilité d'introduire une demande partielle revêt une importance particulière par rapport au respect du délai d'un an.**
- Certaines personnes ont parfois été confrontées à une ambassade (ou sociétés privées auxquelles les services de visa ont été sous-traités) se déclarant **erronément territorialement incompétente** au motif qu'elle n'était pas officiellement désignée pour ces ressortissants ou parce que les demandeurs étaient en séjour illégal dans le pays où il souhaitait introduire la demande.

- L'introduction de la demande par voie postale, de manière électronique ou par des moyens similaires ou encore par un tiers dûment mandaté, n'est pas toujours acceptée par l'ambassade, et nécessite en tout cas un soutien maximum de services sociaux en Belgique pour faire accepter cette possibilité.

- Enfin, la collecte de documents d'identité, de voyage et de lien de parenté ou de mariage est souvent difficile et nécessite un financement et délai importants, ce qui peut entraver le respect du délai d'un an. La lenteur administrative ou le dysfonctionnement des services de l'état civil dans les pays d'origine pour obtenir et faire légaliser les documents officiels en sont les causes. Le peu de documents officiels disponibles ou encore le temps et les coûts pour obtenir les certificats médicaux, etc. en sont d'autres. Aussi, pour les membres de la famille, parfois eux-mêmes réfugiés dans un pays tiers, il est délicat et parfois même impossible de faire appel aux autorités de leur pays d'origine pour se procurer ces documents officiels.

Exemples d'obstacles pratiques et procéduraux pour certaines nationalités

1. Les Afghans :

- Pour les Afghans, il est inhabituel de faire établir des documents officiels lors de la naissance ou du mariage. Ils doivent souvent se rendre au tribunal pour obtenir leurs documents pour leur demande de regroupement familial. Ces procédures prennent plusieurs semaines.
- Depuis certaines régions d'Afghanistan, il est difficile de se rendre à Kaboul ou à Islamabad (présence des Talibans).
- La procédure de légalisation à l'ambassade de Belgique prend environ 3 à 4 semaines. À Islamabad, elle doit être réalisée avant que la demande de visa ne puisse être soumise[177].
- Les citoyens afghans qui se trouvent en Iran et qui souhaitent obtenir un passeport/document via l'ambassade afghane à Téhéran doivent souvent attendre 5 à 8 mois, voire plus longtemps. Dans certains cas (comme par exemple pour les personnes en séjour irrégulier), il est impossible d'obtenir un passeport pour un Afghan en Iran et l'ambassade belge en Iran ne délivre pas de laissez-passer, car l'Iran ne permet pas aux Afghans de sortir du pays sans passeport.

2. Les Syriens[178] :

- Les Syriens qui veulent introduire une demande doivent le faire à Beyrouth (Liban). Si ce sont des membres de la famille des bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique, ils peuvent aussi introduire leur demande en Turquie. **Les Syriens rencontrent d'énormes difficultés pour se rendre dans ces pays voisins**. Des régions entières de la Syrie sont sous le contrôle de différentes factions belligérantes, et des postes de contrôle ont été mis en place sur tout le territoire. En raison de l'insécurité générale et des bombardements, mais également en fonction de leur origine ou de leur appartenance à une religion, une ethnie ou un groupe, ils se déplacent très difficilement dans leur propre pays. La plupart des pays voisins à la Syrie appliquent une politique de frontières fermées et depuis 2015, le Liban exige systématiquement un visa d'entrée. S'ils démontrent qu'ils ont un rendez-vous à l'ambassade belge, le Liban ne leur accorde un droit d'accès que de 48 heures seulement. À la mi-2016, la Turquie a abandonné sa politique de « frontières ouvertes » suite à l'accord signé avec l'UE et à ses pressions pour limiter l'afflux de réfugiés depuis la Turquie. Elle a durci sa politique de visa et, dans la pratique, des critères très sévères sont appliqués pour entrer en Turquie. La preuve d'un rendez-vous avec l'ambassade de Belgique ne suffit plus, de sorte qu'ils sont nombreux à ne plus entrer sur son sol.
- La **procédure de légalisation des documents** syriens est extrêmement complexe, voire impossible. Elle comprend quatre étapes : faire légaliser les documents par le Ministère des Affaires étrangères en Syrie, par

177 Voy. https://pakistan.diplomatie.belgium.be/en/travel-to-belgium/visa/long-term-visa/family-reunification.

178 Voir aussi Myriadoc 4, *Op.cit.*, Encadré 2 : « Les difficultés que les Syriens rencontrent pour introduire une demande de visa humanitaire », p.15.

l'ambassade syrienne à Beyrouth, par le Ministère des Affaires étrangères du Liban à Beyrouth et enfin par l'ambassade de Belgique à Beyrouth.
- Dans la région nord de la province d'Idlib, il est actuellement très difficile d'obtenir des passeports et des documents. Il est presque impossible de se rendre à Beyrouth depuis cette région.
- L'attente pour un rendez-vous à l'ambassade de Beyrouth varie entre 1 et 2 mois.
- Les Syriens en Turquie patientent de 2 à 3 mois pour obtenir un rendez-vous à l'ambassade.
- VFSGlobal en Turquie refuse souvent la demande si elle est incomplète, si les documents ne sont pas légalisés, s'il n'y a pas de passeport, etc., malgré une lettre d'accompagnement qui motive l'absence de ces documents. Si le service social en Belgique prend contact avec l'ambassade en Turquie afin de donner instruction à VFSGlobal d'accepter la demande partielle, cette demande reste souvent sans réponse.

3. Les Érythréens et les Somaliens

- Pour les Érythréens, il est extrêmement difficile, voire impossible, de sortir de leur propre pays légalement. Les arrestations aux frontières sont monnaie courante.
- Les Érythréens doivent se rendre en Éthiopie et se faire enregistrer comme demandeurs d'asile pour être transférés dans un camp de réfugiés dans le pays.
- Ils doivent obtenir une autorisation des autorités éthiopiennes pour voyager à Addis-Abeba afin d'y introduire la demande de visa.
- À Addis-Abeba, ils doivent également demander aux autorités éthiopiennes un document de voyage pour les étrangers. Sans celui-ci, ils ne peuvent pas introduire la demande de visa.
- Cette démarche prend des semaines, voire des mois, avant d'aboutir.
- **Depuis 2019, les membres de la famille d'un(e) Somalien(ne) qui bénéficie du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire en Belgique,** doivent obligatoirement s'adresser aux services visa exercés pour la Belgique par l'entreprise TLS à **Nairobi (Kenya)**. Pour plusieurs familles, cette étape prolonge considérablement le temps d'introduire de leur demande.

3.3.5 Constats et recommandations de Myria

L'introduction de la demande de regroupement familial est bien souvent, particulièrement pour les familles de réfugiés, un réel parcours du combattant. Dans la pratique belge comme dans la situation spécifique de chaque membre de famille d'un bénéficiaire de la protection internationale, des obstacles existent allongeant le délai pour introduire une demande. Myria a régulièrement connaissance de familles éprouvant des difficultés à introduire leur demande dans l'année. Une réduction de ce délai, sans aménagements procéduraux, risque de facto d'annihiler leur regroupement en Belgique. Bien que certains pays européens prévoient des délais écourtés, pour chacun de ceux-ci des aménagements sont prévus, comme par exemple la possibilité pour le bénéficiaire d'introduire la demande lui-même.

Au regard de la situation très spécifique des bénéficiaires de protection internationale et afin de respecter le cadre juridique en vigueur, Myria plaide pour une procédure de regroupement familial rapide, souple et effective, sans limite temporelle et sans conditions matérielles et financières. En plus d'être un droit fondamental, le droit à une vie familiale, pour les bénéficiaires d'une protection internationale est, dans la plupart des cas, impossible ailleurs. Le regroupement familial favorise également l'intégration[179, 180, 181]. Une procédure rapide et accessible dissuade le recours aux trafiquants[182]. Si un délai est maintenu, il est essentiel alors de prévoir des facilités et aménagements.

179 Council of Europe Commissioner for Human Rights, "3rd quarterly activity report", 17 November 2015, p. 20; Council of Europe Commissioner for Human Rights, Human Rights Comment "Restrictive laws prevent families from reuniting" (2 February 2011); John Fredrikson, UNHCR's Regionaal Vertegenwoordiger voor West-Europa, 16 oktober 2015.

180 UNHCR, A new beginning: refugee integration in Europe, September 2013; "UNHCR has emphasized that family reunification is an important element for the integration of beneficiaries of international protection in their host societies. ExCom Conclusion No. 104 in particular notes the potential role of family members in promoting the smoother and more rapid integration of refugee families given that they can reinforce the social support system of refugees," UNHCR, Refugee Family Reunification, UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (directive 2003/86/EC).

181 "Angst voor geweld waaraan gezinsleden (die in het land van herkomst of in transit verblijven) worden blootgesteld kunnen leiden tot significante drempels in stabilisatie van angst bij vluchtelingen in ontvangende samenlevingen: omwille van de continuerende onveiligheid voor gezinsleden kunnen vluchtelingen in de ontvangende samenleving geen herstel van veiligheid ervaren, en ervaren ze een voortdurende reactivatie van trauma. Omgekeerd wordt vastgesteld dat de aanwezigheid van gezinsleden een bron kan vormen van posttrauma herstel bij vluchtelingen." Vluchtelingenwerk powerpoint hoorzitting.

182 FRA rapport 2019.

Dans ce cadre, Myria rappelle ses recommandations[183] faites conjointement avec l'UNHCR de :

- **Supprimer le délai d'un an après la reconnaissance ou l'octroi du statut pendant lequel le bénéficiaire d'une protection internationale est exempté des conditions supplémentaires pour le regroupement familial.**
- **À défaut, maintenir la possibilité d'introduire, dans le délai d'un an, une demande partielle de regroupement familial à compléter dès l'obtention des documents requis ou une fois le processus de recherche des membres de la famille finalisé. Appliquer cette possibilité de manière effective dans l'ensemble des postes diplomatiques ou consulaires.**
- **À défaut, faire preuve de flexibilité dans l'interprétation des conditions supplémentaires pour le regroupement familial et procéder à un examen aussi individuel que possible au cas où la demande a été introduite après le délai d'un an (…).**

3.4 La protection des migrantes victimes de violences domestiques

Récemment, le Parlement européen a adopté une résolution afin que l'UE enjoigne les États membres de ratifier la Convention d'Istanbul[184]. Pour rappel, depuis le 1er juillet 2016, cette convention est entrée en vigueur en Belgique[185]. Celle-ci a pour objectif de protéger les femmes contre toutes formes de violence, et de prévenir, poursuivre et éliminer la violence à l'égard des femmes et la violence domestique et (…) à concevoir un cadre global, des politiques et des mesures de protection et d'assistance pour toutes les victimes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique » (art. 1er). En octobre 2019, GREVIO[186] a effectué sa visite d'évaluation des mesures prises par la Belgique pour mettre en œuvre les dispositions de cette convention[187]. En octobre 2019, GREVIO a effectué sa visite d'évaluation des mesures prises par la Belgique pour mettre en œuvre les dispositions de cette convention. Son rapport final ainsi que les commentaires des autorités, ont été publiés en septembre sur le site du Conseil de l'Europe.

Pour les étrangers - membres de la famille - des ressortissants pays tiers, citoyens UE ou Belges, l'OE a indiqué qu'en 2017, il y a eu 58 demandes de maintien de séjour dans le cadre de violence domestique alléguée (sur la base des art. 11 ou 42 quater) et sur ce nombre, 14 ont reçu une réponse positive[188]. Ces articles prévoient des garde-fous contre le retrait du droit de séjour pour les partenaires étrangers ne disposant que d'un titre de séjour de durée limitée dans le cas de violence domestique et de leur donner un séjour autonome.

Par le passé, différents acteurs ont déjà identifié des manquements dans la législation belge. En 2012, l'ONG Human Rights Watch a recommandé des modifications législatives suite à son enquête sur la base d'interviews de victimes[189].

Une analyse juridique détaillée, publiée sur ce thème en 2017 a également identifié certaines lacunes dans la loi sur les étrangers[190]. Dans cet article, l'auteur constate qu'aucune protection n'est prévue par la loi pour les catégories suivantes de victimes :

- les membres de la famille d'un regroupant ressortissant de pays tiers disposant d'un séjour limité et qui n'est pas bénéficiaire d'une protection internationale ;
- les membres de la famille d'un citoyen de l'UE ou d'un Belge qui ont eux-mêmes la nationalité d'un État membre de l'UE ;
- les victimes dont la demande de regroupement familial est encore pendante ;
- les victimes sans titre de séjour ;
- les victimes dans un contexte de fraude (droit de séjour obtenu sur la base de fausses informations ou d'une relation de complaisance[191]).

183 UNHCR-MYRIA, *Le regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique – Constats et recommandations*, Juin 2018, pp.13-17.

184 Résolution du 28 novembre 2019, https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20191121IPR67113/istanbul-convention-all-member-states-must-ratify-it-without-delay-say-meps.

185 Loi du 1er mars 2016 portant assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, faite à Istanbul le 11 mai 2011 (*MB*, 9 juin 2016).

186 Le GREVIO est l'organe spécialisé indépendant du Conseil de l'Europe chargé de veiller à la mise en œuvre, par les Parties, de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul).

187 https://www.coe.int/fr/web/istanbul-convention/home.

188 Information donnée lors de la visite de GREVIO le 8 octobre 2019.

189 HRW, « La loi était contre moi": L'accès des femmes migrantes à la protection contre la violence intrafamiliale en Belgique », novembre 2012, 63 p. Cette ONG a fait la recommandation suivante au Parlement fédéral : « Modifier les clauses de protection dans les articles 11 et 42 quater de la loi sur les étrangers afin de permettre à toutes les migrantes en regroupement familial dont les droits de résidence dépendent de leur relation avec un partenaire auteur de violences de faire une demande indépendante pour un permis de séjour, notamment :
- Les candidates au regroupement familial qui quittent un conjoint ou un époux violent dans l'attente de leur permis ;
- Les migrantes dont le permis de séjour dépend d'une relation avec le titulaire d'un permis de séjour de courte durée ;
- Les migrantes dont le partenaire violent a quitté le territoire ou a été expulsé pendant la période probatoire. »

190 S. Dawoud, "Gezinshereniging en geweld: worden slachtoffers in België afdoende beschermd?", *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht*, 1/2017, pp. 6-24, https://www.agii.be/sites/default/files/bestanden/documenten/analyse_intrafamiliaalgeweld_tvr_2017_0.pdf.

191 Selon l'auteur, « ceci est très discutable, certainement lorsqu'on sait que les auteurs de violence intrafamiliale déposent souvent de fausses plaintes pour mariage de complaisance par rancune, dans le but de punir la victime qui s'est enfuie et de saboter la plainte de celle-ci. De ce fait, la victime se voit alors souvent traitée par la police et l'OE comme l'auteur d'une fraude et non pas comme une victime » (Ibid., p. 22, traduction libre, se référant aux avis de Myria et de l'Agentschap Integratie en Inburgering à la Chambre, auditions concernant les dispositions légales sur le regroupement familial ainsi que les abus auxquels elles donnent lieu, (Doc. Parl. Chambre, 2015-16, n° 2013/001).

- les victimes dont la personne de référence est en fin de séjour (départ volontaire ou décès).

Ces lacunes dans la loi et la pratique de l'OE pourraient, selon l'auteur, constituer une violation de l'art. 59[192] de la Convention d'Istanbul. Cet article prévoit notamment la mise en place d'un statut de résidence autonome pour les victimes de violences domestiques et la suspension d'une procédure d'éloignement permettant à ces victimes de demander un statut autonome.

Une modification législative est donc nécessaire pour combler ces lacunes et mieux respecter la Convention d'Istanbul. Par ailleurs, l'abrogation de la condition de revenus pour les victimes partenaires d'un Belge s'impose suite à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 7 février 2019[193]. Celle-ci, sur question préjudicielle, a considéré que les dispositions de la loi sur les étrangers visant la protection du droit de séjour des migrants victimes de violences conjugales séjournant en Belgique dans le cadre du regroupement familial, font naître une différence de traitement non raisonnablement justifiée sur la base de la nationalité du regroupant (ressortissant pays tiers d'un côté, et Belge de l'autre côté). Par contre, la Cour ne se prononce pas sur les victimes mariées à un Belge ayant fait usage de la libre circulation et sur celles mariées à un citoyen de l'UE. Cependant, en pratique, l'OE ne demande plus de preuves supplémentaires concernant les revenus. Il ne devrait donc pas y avoir de discrimination.

En octobre 2019, une proposition de loi modifiant la loi sur les étrangers a été rédigée afin de combler certaines de ces lacunes[194]. Cependant, à la date de rédaction de ce rapport, aucune modification législative n'était intervenue.

192 Convention d'Istanbul, **Article 59 – Statut de résident**
1. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour garantir que les victimes, dont le statut de résident dépend de celui de leur conjoint ou de leur partenaire, conformément à leur droit interne, se voient accorder, sur demande, dans l'éventualité de la dissolution du mariage ou de la relation, en cas de situations particulièrement difficiles, un permis de résidence autonome, indépendamment de la durée du mariage ou de la relation. Les conditions relatives à l'octroi et à la durée du permis de résidence autonome sont établies conformément au droit interne.
2. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les victimes puissent obtenir la suspension des procédures d'expulsion initiées du fait que leur statut de résident dépend de celui de leur conjoint ou de leur partenaire, conformément à leur droit interne, pour leur permettre de demander un permis de résidence autonome.
3. Les Parties délivrent un permis de résidence renouvelable aux victimes, dans l'une ou les deux situations suivantes :
A. lorsque l'autorité compétente considère que leur séjour est nécessaire au regard de leur situation personnelle;
B. lorsque l'autorité compétente considère que leur séjour est nécessaire aux fins de leur coopération avec les autorités compétentes dans le cadre d'une enquête ou de procédures pénales.
4. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les victimes de mariages forcés amenées dans un autre pays aux fins de ce mariage, et qui perdent en conséquence leur statut de résident dans le pays où elles résident habituellement, puissent récupérer ce statut.

193 Cour constitutionnelle, 7 février 2019, arrêt n° 17/2019. Extraits :
« B.11.4. L'article 40*ter* de la loi du 15 décembre 1980, lu en combinaison avec l'article 42*quater*, § 4, 4°, d'une part, et l'article 11, § 2, de cette loi, d'autre part, concernent tous deux des étrangers qui ont obtenu une autorisation de séjour sur le territoire en raison d'un regroupement familial et qui ont apporté la preuve de l'existence de violences domestiques durant leur mariage, lequel a été dissous dans l'intervalle.
B.11.5. Ni les objectifs poursuivis par le législateur à travers la loi du 8 juillet 2011, ni les motifs invoqués par le Conseil des ministres ne peuvent justifier que les deux catégories d'étrangers comparées, qui se trouvent dans les mêmes situations particulièrement difficiles et nécessitent pour cette raison une protection particulière, soient traitées différemment. ».
Voir : Myria, Rapport annuel, *La Migration en chiffres et en droit,* 2019, pp.73-74.

194 Proposition de loi n° 654/1 du 22 octobre 2019 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 la protection des victimes de violence intrafamiliale dans le cadre du regroupement familial. https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?dossierID=0654&legislat=55&inst=K.

Le droit à la vie familiale sous pression pendant la crise COVID-19[195]

La pandémie causée par le coronavirus a contraint les autorités du monde entier à prendre certaines mesures pour contenir la propagation du virus. Si ces mesures servent l'intérêt public, elles ont également un impact significatif sur le droit à la vie de famille de nombreuses personnes. Nombre d'ambassades et de prestataires de services externes tels que VFS ont été contraints de fermer leurs portes. Par conséquent, au plus fort de la pandémie, il était (quasiment) impossible de demander un visa pour regroupement familial ou de se le voir délivrer.

Les aspects suivants, notamment, sont compromis :

- La période d'un an pendant laquelle les membres de la famille de bénéficiaires d'une protection internationale et de personnes ayant un droit de séjour pour raisons médicales (sur la base de l'art. 9*ter* de la loi sur les étrangers) doivent présenter leur demande de regroupement familial, sous peine de voir s'appliquer des conditions plus strictes concernant les moyens de subsistance, par exemple ;
- La légalisation de documents et la validité des légalisations déjà obtenues pour appuyer les demandes ;
- Les délais relatifs à l'âge de la personne de référence, comme dans le cas du regroupement familial avec un MENA ou avec un bénéficiaire d'une protection internationale qui a atteint l'âge de 18 ans pendant la procédure d'asile ;
- Les délais liés à l'âge du demandeur, par exemple : regroupement familial en tant qu'enfant mineur d'un Belge/citoyen de l'Union/ressortissant de pays tiers ou en tant qu'enfant d'un Belge, âgé de moins de 21 ans ;
- L'expiration de la validité des visas déjà délivrés ;
- Le degré de satisfaction à l'exigence de moyens de subsistance en termes de suffisance et de stabilité après, par exemple, un chômage (technique) ;
- La possibilité pour les personnes auxquelles un visa a été délivré de voyager ;
- La durée de séparation des membres de la famille qui demandent le regroupement familial depuis l'étranger augmente en raison des restrictions de voyage et des retards dans les procédures administratives ;
- Les délais de recours : il est très difficile pour de nombreuses personnes d'introduire à temps un recours contre le rejet d'une demande (de regroupement familial ou non) ;
- Contracter un mariage ou faire une déclaration de cohabitation légale (si cela n'était pas prévu avant la crise) n'est pas toujours possible pour les couples qui veulent formaliser leur relation familiale et entamer une procédure de regroupement familial.

Myria a soulevé plusieurs de ces aspects auprès des autorités compétentes.

Dans l'intervalle, certaines de ces préoccupations ont été prises en compte[196]. Toutefois, il n'est pas encore clair à ce stade comment il y sera donné suite dans certains cas précis après la fin des mesures.

195 Vous pouvez en retrouver une analyse détaillée sur le site d' AGII : https://www.agii.be/nieuws/de-impact-van-de-covid-19-pandemie-op-de-rechtspositie-van-vreemdelingen?utm_source=flexmail&utm_medium=e-mail&utm_campaign=nieuwsbriefvreemdelingenrechteninternationaalfamilierecht2020nr2&utm_content=lees+meer#een) et ADDE : https://2l2sq.r.bh.d.sendibt3.com/mk/mr/9nsiWisSgfytA5EJexcHgz435ZCVQLA7sTguJ9FG7EyuhIp_X7OA13KTEyrjYesO4K1tdT_LxXBZ3igjuNsXy1L9hR1ed1brAME_DL7eR5AxzR1Bag).

196 Voir par ex. site internet OE : https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Pages/Le-regroupement-familial.aspx.

Notes

Notes



© Dieter Telemans

Myria
138 rue Royale • 1000 Bruxelles
T +32 (0)2 212 30 00
myria@myria.be

Myria, le Centre fédéral Migration, est une institution publique indépendante. Il analyse la migration, défend les droits des étrangers et lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. Myria promeut une politique basée sur la connaissance des faits et le respect des droits de l'homme.

Le rapport *La migration en chiffres et en droits* a vocation à informer chaque année sur l'actualité des flux migratoires et le respect des droits fondamentaux des étrangers.

www.myria.be
@MyriaBe
www.facebook.com/MyriaBe
www.linkedin.com/company/myria-federal-migration-centre

MYRIA
Centre fédéral Migration

Ed. resp. : Koen Dewulf, Directeur de Myria - Rue Royale, 138 - B - 1000 Bruxelles - www.myria.be - myria@myria.be - Octobre 2020