

L'avis salubre du Conseil d'Etat sur la proposition de loi relative au regroupement familial

En ce début d'année 2011, la Chambre des représentants s'est à nouveau penchée sur la réglementation relative au regroupement familial¹. L'objectif poursuivi est de renforcer les conditions du droit au regroupement familial et, à cet égard, la proposition de loi est particulièrement restrictive. Envoyée pour avis au Conseil d'Etat, la proposition de loi fut à juste titre fort critiquée par la Haute juridiction², notamment sur base de son incompatibilité avec le droit européen et des nombreuses discriminations qui y sont introduites.

La première grande modification de la loi du 15 décembre 1980 proposée consiste à mettre fin à l'assimilation des citoyens belges aux citoyens de l'Union et à aligner le statut des belges sur celui des étrangers ressortissants de pays tiers. La proposition de loi maintient donc deux catégories de règles mais en modifie les bénéficiaires en distinguant d'une part le regroupement familial des membres de famille de belges ou de ressortissants de pays tiers et, d'autre part, celui des membres de famille d'un citoyen de l'Union.

Par conséquent, les membres de famille de citoyens belges ne bénéficieraient plus des conditions spécifiques plus favorables qui sont octroyées aux membres de la famille d'un citoyen UE. Ce changement de statut provoque donc une discrimination à rebours à l'égard des belges.

Ce choix politique, à contre courant de l'évolution du droit européen tel qu'il ressort notamment de l'arrêt Zambrano rendu par la CJUE³, fut fortement critiqué par le Conseil d'Etat. Dans son avis, la Haute juridiction souligne en effet que l'amendement n'assurerait pas aux belges le même droit au regroupement familial qu'aux citoyens de l'Union européenne, en particulier le droit à vivre en famille garanti notamment par l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux et l'article 8 de la CEDH. Dans de telles conditions, les belges, en tant que citoyens de l'Union, seraient, de fait, dans l'impossibilité d'exercer l'essentiel des droits conférés par leur statut de citoyens de l'Union européenne.

Le Conseil d'Etat s'attaque également à l'exigence, posée dans la proposition de loi, de prouver, en vue du regroupement familial, la possession de moyens de subsistance stables, réguliers et suffisants.

Dans son avis, la Haute juridiction rappelle que la fixation d'un seuil déterminé de ressources ne peut être admis qu'à titre indicatif et ne peut empêcher un examen concret de la situation de chaque demandeur à l'issue duquel il doit être possible de déterminer, en fonction des besoins propres du demandeur et de sa famille, les moyens nécessaires pour permettre de subvenir à leurs besoins, conformément à la jurisprudence de la CJUE⁴. Cette condition de ressources prévue dans la proposition de loi est, par ailleurs, profondément discriminatoire, réservant ainsi le droit de vivre en famille aux personnes qui disposent de moyens financiers. La définition de ce que constituent ces moyens de subsistance stables, réguliers et suffisants est également interpellante en ce qu'elle exclut notamment les allocations familiales et exige d'atteindre 120% du revenu d'intégration sociale.

A côté de ces deux grandes modifications des conditions mises au regroupement familial, d'autres mesures sont également envisagées.

Par exemple, la proposition de loi exige que la demande de regroupement familial à l'égard du partenaire, de l'étudiant et du regroupant autorisé au séjour limité en Belgique soit accompagnée d'une prise en charge valable pour une période de trois ans et visant à couvrir tous les frais de séjour, de soins de santé et de rapatriement. La nécessité de produire une prise en charge, qui fait d'ailleurs double emploi avec la

1 Doc. parl. 23 février 2011, n° 53, 0443/014.

2 Avis du CE, 13 avril 2011, doc. 53, 0443/015.

3 CJUE, 8 mars 2011, C39/09, Zambrano c/ ONEm, voyez l'édition sur le sujet dans la Newsletter de l'ADDE du mois d'avril 2011.

4 CJUE, 21 mars 2010, aff. C-578/08, Chakroun, selon laquelle l'autorisation du regroupement familial étant la règle, la faculté prévue par l'article 7, §1, initio et sous c) de la directive d'exiger de fournir la preuve de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et à ceux de sa famille sans recourir au système d'aide sociale de l'Etat membre concerné, doit être interprétée de manière stricte. Pour la Cour, la marge de manœuvre dont disposent les Etats membres ne doit pas être utilisée d'une manière qui porterait atteinte à l'objectif de la directive qui est de favoriser le regroupement familial et à l'effet utile de celle-ci.

nécessité de prouver des revenus stables, réguliers et suffisants, se heurte également à la jurisprudence de la CJUE évoquée ci-dessus (aff. C-578/08, Chakroun). Par ailleurs, le Conseil d'Etat considère que cette exigence n'est pas conforme à la directive 2003/86/CE.

En outre, l'attestation de logement suffisant serait à nouveau prévue dans la loi, cette fois-ci en confiant le pouvoir de la délivrer aux autorités régionales. Le système envisagé est considéré par le Conseil d'Etat comme contraire à la répartition des compétences en ce qu'il implique que l'autorité fédérale puisse imposer l'obligation de définir le logement décent aux entités fédérées.

Après avoir conclu à l'incompatibilité de la proposition de loi avec le droit européen en ce qu'elle discrimine les citoyens belges, la deuxième grande critique résulte donc de l'intégration de mesures, qui par ailleurs s'additionnent, en vue d'imposer la possession de moyens financiers suffisants. Rappelons dès lors, comme l'a fait le Conseil d'Etat sur base de la jurisprudence de la CJUE, que l'examen des demandes de regroupement familial doit s'analyser *in concreto* afin de ne pas entraver de manière disproportionnée le droit à vivre en famille.

Mais la proposition de loi ajoute également des conditions d'un autre type visant à éviter la fraude. A cet égard, on relèvera par exemple que la demande de regroupement familial ne pourrait plus être introduite qu'après que le regroupant ait déjà séjourné légalement dans le Royaume au moins douze mois, sauf si le lien conjugal ou le partenariat enregistré préexistait à l'arrivée du regroupant ou s'ils ont en commun un enfant mineur. On notera également la modification des conditions définissant la relation stable et durable ouvrant le droit au regroupement familial des partenaires dans le sens d'une augmentation de la durée de relation exigée préalablement au regroupement familial à deux ans. L'impossibilité de demander le regroupement familial sur base d'un partenariat enregistré dès lors qu'une décision a déjà été prise à l'encontre de l'un d'eux lui refusant la célébration du mariage en Belgique en raison du caractère simulé de l'union est aussi prévue. Enfin, l'étranger couvert par un visa de court séjour type touristique ne pourrait plus, quant à lui, introduire une demande de regroupement familial depuis la Belgique sauf lorsque le court séjour est accordé en vue de conclure un mariage en Belgique ou un partenariat pour autant que le mariage ou le partenariat soit effectivement conclu et la demande de séjour introduite pendant la durée de validité du court séjour ; limitation dans le temps qui ne tient pas compte du délai réel nécessaire pour procéder à ces formalités.

Le texte soumis à la section de législation du Conseil d'Etat paraissait donc, au vu de toutes ces restrictions, très peu respectueux des droits fondamentaux, notamment en référence aux principes d'égalité et de non discrimination et au respect dû à la vie familiale. Il reste à voir maintenant les modifications que les parlementaires apporteront au texte lorsque celui-ci sera à nouveau discuté au sein de la commission « intérieur » de la chambre et il importe donc de rester attentif à ce que l'avis rendu récemment soit largement pris en compte.

Notons pour conclure la seule avancée relevée dans le texte en discussion : la durée de traitement des demandes de regroupement familial fixée à six mois suivant le dépôt de la demande tant pour les membres de famille de ressortissants de pays tiers, de belges ou de citoyens UE. Toutefois, la pratique nous montre à quel point une telle mesure est vaine si aucune disposition n'impose la délivrance d'une attestation de dépôt du dossier...

*Hélène Englert,
Juriste point d'appui DIP, ADDE*