



Les enjeux de la nouvelle loi sur le regroupement familial

2011/18
25 | 05 | 2011



Le problème majeur du regroupement familial réside dans l'intégration d'immigrants sur notre marché du travail. La nouvelle loi soumise au vote de la chambre ce jeudi 26 mai 2011 vise seulement à réduire l'immigration et ne pallie pas au problème d'intégration des immigrants et du coût que cela implique sur notre système de protection sociale.

Introduction

Comme partout ailleurs en Europe, l'immigration est au centre des débats en Belgique. En marge des interminables négociations communautaires, les élus n'ont pas manqué de mettre sur la table le sujet sensible de l'immigration par le regroupement familial. Une première proposition de loi est déposée dès octobre 2010 et de nombreux amendements suivent. On observe rapidement une fracture idéologique entre la droite, favorable à un durcissement – entendez une limitation de l'immigration par le regroupement familial – et la gauche, se posant en défenseur du droit à vivre en famille et préconisant donc la mise en place de politique d'intégration plutôt qu'une restriction de cette dite immigration familiale. Cependant, une certaine surprise est survenue quand, le 6 mai dernier, le Parti Socialiste s'est prononcé, en commission des affaires intérieures de la chambre, en faveur du texte de loi. Avant que la loi ne soit débattue et votée par nos assemblées législatives, il nous paraît donc important de revenir sur ce sujet crucial, d'en exposer les enjeux et de proposer l'une ou l'autre piste possible.



Laurent Hanseeuw
Jr. Fellow
Itinera Institute

Le contexte légal ⁽¹⁾

Le regroupement familial a pour principe de permettre aux familles de vivre ensemble, à l'intérieur d'un même territoire. Ce droit inaltérable trouve son fondement dans la déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 16 mentionnant que « La famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'Etat. » Par la suite, de nombreux traités internationaux, dont la charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, sont venus conforter ce droit irréfragable de fonder une famille, donnant lieu aux politiques de regroupement familial.

En Belgique: la loi du 15 décembre 1980

La loi du 15 décembre 1980 consacre le droit au regroupement familial tant pour les belges et les ressortissants d'un Etat Membre de l'UE (Art. 40) que pour les étrangers résidant en Belgique (Art. 10). En ce qui concerne les résidents étrangers, le regroupement familial est d'application dans les cas suivants :

1. Le conjoint lié par un contrat de mariage ou considéré comme équivalent par le droit belge
 - a. Si le contrat n'est pas préalable à l'installation du résident, celui-ci doit prouver au minimum 1 an de cohabitation
2. Les enfants de moins de 18 ans, y compris ceux du conjoint arrivant pour autant qu'il en ait la garde
 - a. Cette limite de moins de 18 ans n'est pas d'application pour les enfants handicapés
3. Les parents pour autant que le résident étranger soit âgé de moins de 18 ans et qu'il ne dispose pas de tuteur en Belgique

Le résident étranger (hors UE) peut donc faire venir en Belgique les dites personnes à la condition qu'il dispose d'un logement et d'une assurance maladie lui permettant de couvrir la personne le rejoignant. Cette contrainte est renforcée s'il fait venir un enfant handicapé car il devra alors prouver qu'il dispose des moyens nécessaires pour subvenir à ses besoins afin que ce dernier ne soit pas une charge pour les pouvoirs publics.

Ces dispositions sont, peu ou prou, également applicables pour les belges désirant faire venir un membre de leur famille en Belgique. Quelques libéralités supplémentaires leur sont cependant accordées telles que la possibilité de faire venir leurs parents même s'ils sont majeurs, les enfants sont accueillis jusqu'à 21 ans et, surtout, ils ne doivent faire état d'aucun moyen pour être autorisés à faire venir un membre de leur famille.

Le contexte européen

A l'instar de nombreux autres domaines, l'Union Européenne (UE) a une influence sur les politiques d'immigration des Etats Membres. En ce qui concerne le regroupement familial, trois textes législatifs ont un impact direct sur les dispositions légales que peuvent mettre en place les Etats : la charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, la directive 2003/86/C relative au droit au regroupement familial et la directive 2004/38/C relative au droit des citoyens de l'UE et aux membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats Membres.

La charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne

La charte des droits fondamentaux de l'UE vise à harmoniser et garantir un certain nombre de droits fondamentaux dans toute l'Union. Plusieurs articles peuvent donc interférer sur la marge de manœuvre dont

les Etats Membres disposent dans l'établissement de leur législation. Les lois sur le regroupement familial doivent notamment respecter l'article 9, garantissant le droit à fonder une famille, ainsi que l'article 24, protégeant les droits de l'enfant.

La directive 2003/86/C relative au regroupement familial

Ce texte législatif européen définit les limites à l'intérieur desquelles les législations nationales doivent se situer au regard du droit au regroupement familial. Ainsi, cette directive s'applique pour tout individu titulaire d'un titre de séjour délivré par un État Membre d'une durée de validité supérieure ou égale à un an. Ainsi, toutes les législations doivent garantir le droit au regroupement familial aux individus suivants:

- Conjoints
- Les enfants mineurs du regroupant et du conjoint
- Les enfants mineurs du regroupant lorsque celui-ci en a la charge
- Les enfants mineurs du conjoint si celui-ci en a la charge

Par ailleurs, les Etats Membres peuvent offrir le droit au regroupement familial aux individus suivants:

- Les ascendants en ligne directe au premier degré du regroupant ou de son conjoint, lorsqu'ils sont à sa charge et qu'ils sont privés du soutien familial nécessaire dans le pays d'origine;
- Les enfants majeurs célibataires du regroupant ou de son conjoint, lorsqu'ils sont objectivement dans l'incapacité de subvenir à leurs propres besoins en raison de leur état de santé.

Il peut être dérogé à ces cas pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Le combat contre la polygamie est d'ailleurs spécifiquement prévu.

En sus, les Etats Membres peuvent imposer une série de contraintes sur le regroupant:

- Avoir séjourné légalement sur le territoire pendant une durée de deux ans (trois ans pour certains Etats Membres, par dérogation)
- Disposer d'un logement salubre et de taille adaptée pour accueillir le(s) regroupé(s)
- Disposer d'une assurance maladie pour lui-même et pour les membres de sa famille
- Disposer de ressources pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille sans recourir au système d'aide sociale. Les États Membres peuvent tenir compte du niveau des rémunérations et des pensions minimales nationales ainsi que du nombre de membres que compte la famille.

Enfin, au plus tard 5 ans après la délivrance du titre de séjour au(x) regroupé(s), l'Etat Membre doit remettre un titre de séjour indépendant de celui du regroupant.

La directive 2003/86/C relative au regroupement familial

Cette dernière directive garantit la liberté de circulation et d'installation des citoyens de l'UE et de leur famille. Ce texte prévoit dès lors les modalités en place concernant le droit au regroupement familial d'un européen vivant dans un autre Etat Membre. Par conséquent, le législateur belge n'a pas voix au chapitre lorsqu'il s'agit d'encadrer le droit au regroupement familial d'un européen en Belgique. Nous y reviendrons par la suite.

En cohérence avec la directive relative au droit au regroupement familial, la présente directive autorise le regroupement familial avec un citoyen de l'UE résidant dans un autre Etat Membre que le sien pour les individus suivants:

- Le conjoint (y compris les partenariats équivalents au mariage)
- Les descendants (du regroupant et du regroupé) de moins de 21 ans ou qui sont à charge
- Les ascendants directs à charge (du regroupant et du regroupé)

En sus, l'Etat Membre doit également favoriser l'entrée et le séjour de personnes à charge ou étant considérées dans le pays de provenance comme faisant partie du ménage. Comme on peut le voir, ce texte vise à rendre le droit au regroupement familial des citoyens de l'Union Européenne le plus large possible en regard du cadre donné par la directive 2003/86/C.

Par ailleurs, il est également prévu une série de contraintes sur le regroupant, à savoir l'obligation de disposer d'une assurance maladie et de revenus afin de ne pas créer de charges pour le système d'assistance sociale du pays d'accueil. Il est ici important de spécifier que le niveau de revenu n'est pas à discrétion de l'Etat Membre d'accueil. En effet, le montant requis ne peut pas être supérieur au niveau en-dessous duquel les ressortissants de l'Etat d'accueil peuvent bénéficier d'une assistance sociale.

Il apparaît donc que les parlements nationaux – belge dans le cas qui nous occupe – sont, d'une part, contraints dans leur liberté de légiférer le regroupement familial pour leurs ressortissants par la directive 2003/86/C (ainsi que par la charte des droits fondamentaux) et, d'autre part, ne sont pas compétents pour les citoyens de l'UE résidant sur leur territoire.

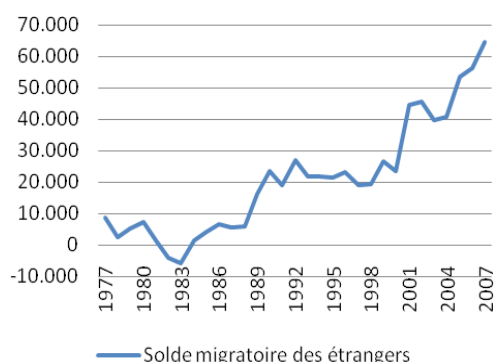
L'immigration familiale en chiffres

Depuis le début des années 1970 et la fin de l'ouverture à l'immigration économique en Belgique ainsi que dans la plupart des autres pays européens, le regroupement familial est devenu un des principaux canaux d'arrivée de l'immigration dans notre pays.

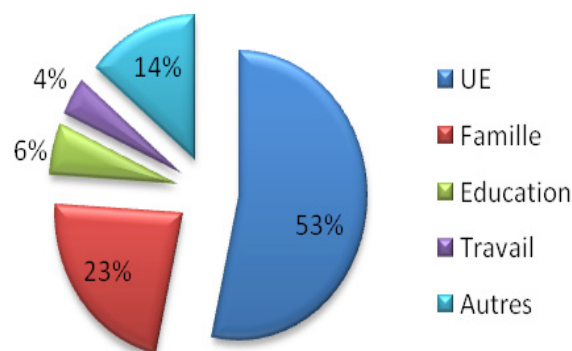
Importance et proportion

Les deux graphiques ci-dessous montrent d'une part l'évolution du solde migratoire net des étrangers dans notre pays et, d'autre part, la proportion du regroupement familial dans notre immigration.

Graphique n°1 : Solde migratoire des étrangers (2)



Graphique n°2 : Répartition de l'immigration en Belgique (2009)



Source: Registre national à partir de 1988 / registres communaux de population et des étrangers jusqu'à 1987 (Graphique n°1 et Eurostat (Graphique n°2)

Il est ici important de faire la distinction entre l'immigration totale en Belgique, qui s'est élevée à 126 605 étrangers en 2009, et le solde migratoire, qui prend en considération l'émigration. A l'évidence, bien qu'il soit possible de déterminer les canaux par lesquels les immigrants arrivent dans notre pays, il est sensiblement plus difficile de déterminer comment sont arrivés ceux qui repartent. Dès lors, le graphique n°1 présente le solde migratoire total des étrangers en Belgique afin de donner une image de l'immigration nette arrivant dans notre pays tandis que le graphique n°2 donne la répartition de l'immigration par canaux légaux.

Bien qu'aucune statistique n'existe afin de déterminer comment sont arrivés les émigrants, un coup d'œil à la structure de l'émigration par rapport à l'immigration en Belgique permet de rapidement mettre en évidence l'émigration relativement faible des immigrants provenant du regroupement familial.

En effet, comme le montre le tableau ci-dessous, l’émigration des marocains, turques ou congolais – qui représentent une part importante de l’immigration par le regroupement familial - est proportionnellement faible par rapport à leur immigration. Au contraire, les pays européens connaissent un retour de leurs citoyens plus important en provenance de la Belgique.

Tableau n°1 : Emigration en % de l’immigration (2007)

Union Européenne à 15	44%
Amérique du Nord	81%
12 nouveaux pays membres	16%
Asie	36%
dont Turquie	15%
Afrique	8%
dont Maroc	3%
dont RDC	12%

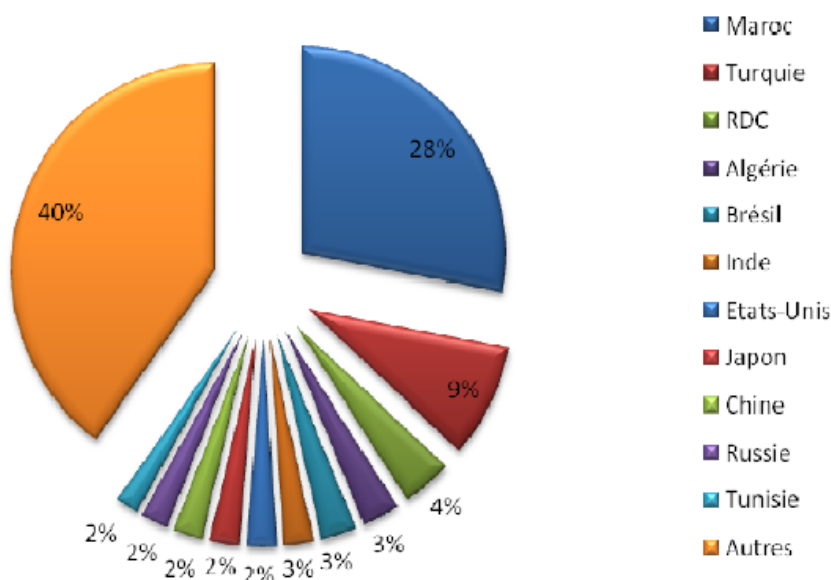
Source : Centre pour l’égalité des chances

Somme toute, la proportion de 23% correspondant aux immigrants provenant du regroupement familial est probablement sous-évaluée au regard de l’immigration nette (solde migratoire) car ces personnes ont une plus grande propension à s’installer définitivement dans le pays.

Provenances et causes

Comme le montre le graphique n°3, la provenance de l’immigration par le regroupement familial se divise entre, d’une part, quelques pays représentant une part importante de ce type d’immigration et pour lesquels cette immigration est significative et, d’autre part, de nombreux pays de provenance dont quelques centaines de personnes arrivent par an via ce canal, voire moins.

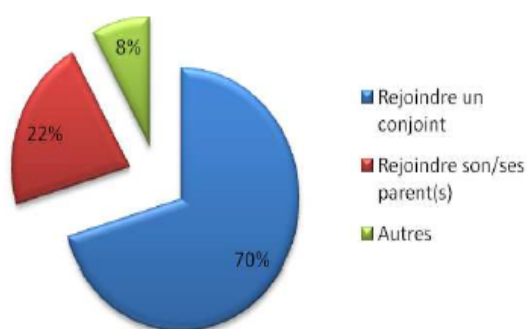
Graphique n°3 : Provenance de l’immigration par le regroupement familial en Belgique (2009)



Source : Eurostat

Note : Les pays composant la section « autres – 40% » sont des provenances pour lesquelles moins de 500 immigrants sont enregistrés annuellement.

Graphique n°4 : raisons du regroupement en Belgique (2009)



Source : Eurostat

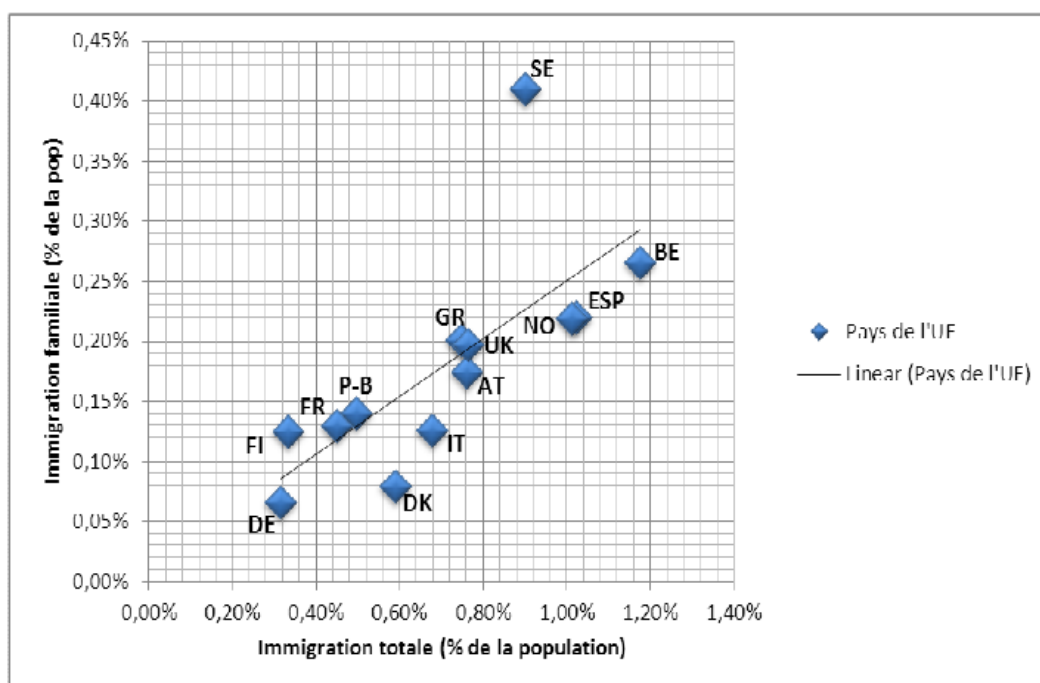
Ces immigrants viennent pour la plupart – à hauteur de 70% – rejoindre un belge ou un citoyen de l’UE tandis que 30% rejoignent une personne de nationalité tierce. Le graphe présenté ci-contre présente les raisons prévalant à la réunification familiale. Dans sa très grande majorité, la réunification familiale a pour cause une volonté de vie en couple, 70% des cas étant expliqués par cette raison. Un petit quart (22%) est le résultat d’une immigration de mineurs (souvent accompagnés d’un des deux conjoints) venant rejoindre l’autre parent. Enfin, la section « autres » est expliquée principalement par une immigration de personnes âgées qui rejoignent un ou plusieurs de leurs enfants en Belgique, étant à charge de ceux-ci

ou n’ayant plus de famille pouvant s’occuper d’eux dans leur pays d’origine. Il est intéressant de spécifier que cette dernière raison ne concerne pratiquement que des personnes rejoignant des belges (ou des européens) vu qu’un étranger, selon la loi du 15 décembre 1980, ne peut faire venir ses parents que dans le cas où celui-ci est mineur.

Perspectives internationales

Il est difficile de se faire une opinion quant aux flux d'immigration par le regroupement familial sans placer ces chiffres dans une perspective internationale. Le graphique ci-dessous permet, d'une part, de visualiser la proportion de l'immigration familiale dans la population et, d'autre part, de connaître la proportion d'immigration totale affluant dans un pays.

Graphique n°5: Immigration familiale et totale (en % de la population, 2009)



Source : Eurostat

Note : les chiffres de l'immigration totale n'étant pas disponibles pour la France, ces statistiques découlent des statistiques de l'INSEE donnant l'évolution du nombre d'étrangers en France métropolitaine

Il ressort de ces chiffres que la Belgique semble être un pays relativement accueillant envers l'immigration. Néanmoins, il faut garder à l'esprit que cela est certainement expliqué par une plus grande proportion d'immigration européenne due à l'importance institutionnelle de Bruxelles dans le contexte européen ainsi qu'à notre position géographique centrale dans le continent. Un autre enseignement du graphique est que la Belgique semble être également relativement ouverte à l'immigration provenant du regroupement familial. Hormis la Suède, notre pays est celui qui accueille le plus d'immigrants 'familiaux' proportionnellement à notre population. Enfin, le graphique montre une corrélation évidente entre la proportion d'immigration totale et l'immigration par le regroupement familial. Selon toute évidence, cela indique qu'on ne peut cloisonner tout à fait les canaux d'immigration, surtout en ce qui concerne le regroupement familial. Un plus grand libéralisme envers un type d'immigration aura tendance à accroître l'immigration familiale, toutes choses étant égales par ailleurs. En effet, l'immigré présent en Belgique – ou ses descendants – aura une plus grande propension à se marier (la raison n°1 du regroupement familial) avec un 'étranger', en l'occurrence une personne provenant de son pays d'origine, qu'un belge de souche.

L'intégration en Belgique

Il existe évidemment peu de méthodes quantitatives pour mesurer l'intégration d'une personne dans une société. Cela dépend d'un nombre importants de facteurs tels que l'emploi, la connaissance de la langue du pays d'accueil mais également de toutes une série d'autres facteurs tels que des activités dans des associations locales, le contact avec ses voisins, etc. A contrario, si l'on se place uniquement du point de vue de l'état d'accueil, il existe davantage de mesures quantitatives, tournant principalement autour de l'emploi. En effet, une personne trouvant un emploi va cotiser à notre système social ainsi qu'au budget de l'état alors qu'à l'inverse, un allocataire social ou une personne au chômage aura tendance à représenter un coût pour la collectivité. Le tableau ci-dessous nous présente les taux d'emploi et de chômage respectifs des belges, européens et non-européens.

Tableau n°2 : Les principaux indicateurs d'emploi (en %, chiffres 2008)

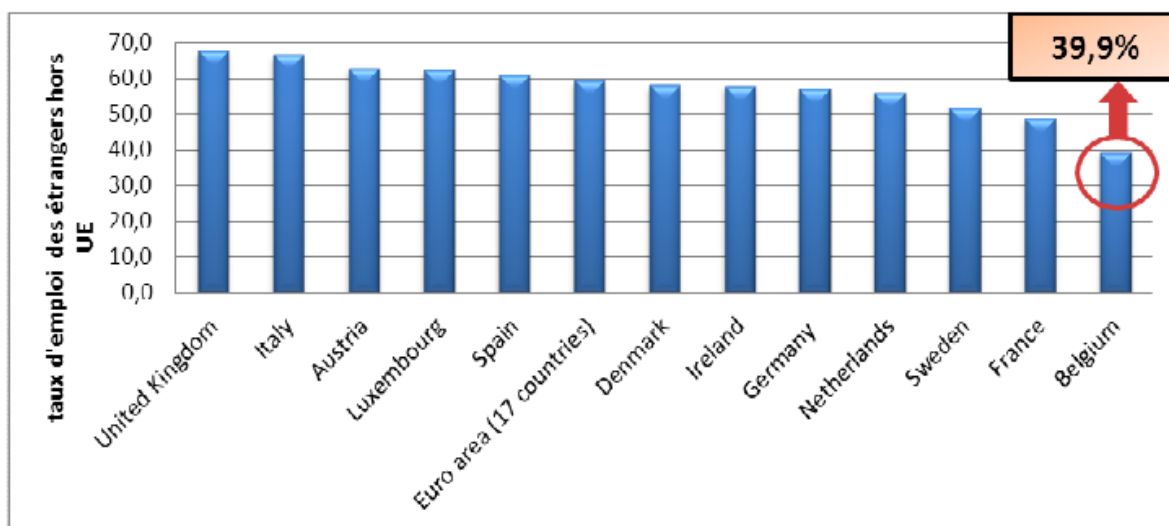
	Belges			Citoyens UE-15			Citoyens UE-10			Citoyens UE-2			Citoyens hors UE		
	H	F	Total	H	F	Total	H	F	Total	H	F	Total	H	F	Total
Taux d'emploi	68,9	57,31	63,12	69,61	54,52	62,53	81,98	49,64	64,06	71,9	40,52	55,18	54,08	26,04	39,9
Taux de chômage	5,75	7,04	6,34	7,75	10,15	8,75	8,68	15,13	11,57	11,62	20,66	15,39	26,97	27,95	27,3

Source: Mussche et al., *Satisfying labour demand through migration in Belgium*, Center for Social Policy Herman Deleeck

Un premier coup d'œil sur les taux d'emploi permet de mesurer tout l'écart existant entre les immigrants provenant de l'Union Européenne et ceux provenant du reste du monde. Les citoyens de Roumanie et de Bulgarie se situent entre les deux ; tirés vers le bas par un taux d'emploi particulièrement bas pour les femmes. Les pays de l'Est dans leur ensemble enregistrent un taux d'activité des femmes très bas par rapport aux hommes.

Concernant le taux d'emploi dramatiquement bas des citoyens non-européens, il est certes expliqué par le taux élevé du chômage de ces populations. Néanmoins, la principale explication réside ailleurs, en particulier chez les femmes. En effet, sur une population féminine âgée entre 15 et 64 ans de plus de 100 000 personnes, seule 38 000 personnes faisaient partie de notre force de travail, c'est-à-dire en activité ou à la recherche d'un emploi. Ce différentiel est également existant chez les hommes non-européens mais cependant bien moindre (75 000 travailleurs pour 100 000 personnes en âge de travailler). Au total, ce différentiel du taux d'emploi entre les belges et les citoyens non-européens (23,2%) est un record européen. Comme on peut le voir sur le graphique ci-dessous, aucun pays ne fait pire que la Belgique pour intégrer dans son marché de l'emploi ses immigrants venus hors des frontières de l'Europe.

Graphique n°6 : taux d'emploi des résidents non-européens (UE-27)



Source : Eurostat, taux d'emploi des citoyens non-européens (UE-27) âgés entre 25 et 64 ans

Evidemment, ces chiffres catastrophiques ne peuvent pas être immédiatement liés au regroupement familial. En effet, trois autres groupes d'immigrés peuvent faire partie des citoyens hors UE résidant en Belgique : les immigrés venant avec un permis de travail, les réfugiés politiques et les immigrés illégaux – ainsi que des demandeurs d'asile en attente – ayant été régularisés lors des vagues de régularisations de 2000 et 2009. A l'évidence, la première catégorie devrait faire remonter les statistiques d'emploi des citoyens non-UE. Il est difficile, voire impossible, de déterminer la réalité des deux autres.

Par ailleurs, certaines études ont tenté de mesurer la réalité socio-économique des immigrants provenant du regroupement familial en particulier. Le tableau ci-dessous présente la proportion des immigrants «familiaux» en fonction de leur statut socio-économique.

Tableau n°3 : Répartition des migrants regroupés selon leur statut sur le marché de l'emploi, 2000-2003 & 2005 (échantillon n=9298)

Non-actifs	49%
Chômeurs	6%
Indépendants	5%
Salariés	32%
Pensionnés	>1%
Inconnu	6%

Source : Datawarehouse Marché du Travail Banque Carrefour Sécurité sociale

Il apparaît que les chiffres sont presque identiques à ceux présentés pour les citoyens hors-UE ; 37% des individus disposant ici d'un emploi. En sus, une recherche de 2006 a réalisé une séparation hommes/femmes dans les taux d'emploi et trouve que 75% des femmes venant par le regroupement familial seraient absentes du marché du travail (Heyse et al, 2006).

Il est également intéressant de se pencher sur la situation des regroupants, à savoir les personnes se faisant rejoindre en Belgique. La situation de celles-ci n'est guère meilleure puisque 23% sont à la recherche d'un emploi et pas moins de 14% sont complètement absentes du marché de l'emploi (Lodewyckx & Wets, 2011). Il est significatif de comparer ces résultats à une étude précédente de 2006 (Heyse et al) car il semble que le nombre de chômeurs soient en augmentation chez les regroupants. Last but not least, l'étude de Lodewyckx & Wets nous dit que « *le choix du conjoint pour les personnes de deuxième et de troisième génération (...) ont montré que l'insatisfaction était un important élément de motivation qui poussait à épouser quelqu'un venu du pays d'origine (Yalcin e.a., 2006; Lodewyckx e.a., 2006). Or, cette insatisfaction peut être nourrie par une situation défavorable sur le marché de l'emploi.* » (3)

En somme, ignorer qu'un problème d'intégration sur le marché de l'emploi existe autour de la politique de regroupement familial semble non-avenu. Il apparaît évident que certaines politiques doivent être mises en place pour améliorer cette situation. Nous y revenons ci-dessous.

La nouvelle (proposition de) loi sur le regroupement familial

Depuis plusieurs mois, un débat sur la modification de la loi relative au regroupement familial est sur la table des négociations parlementaires en Belgique. En octobre 2010, un groupe de parlementaires Open VLD a remis une proposition de loi relative à la modification de ladite loi. Treize amendements et deux avis du conseil d'état plus tard, une proposition de loi a finalement été votée en commission des affaires intérieures de la chambre le 6 mai dernier. Ce jeudi (26 mai 2011), cette loi devrait être débattue et votée en séance plénière à la chambre. Il paraît donc opportun de revenir sur les changements apportés par cette nouvelle loi, le bien-fondé de ces changements et s'il y aurait lieu d'apporter, dans un futur proche ou lointain, une amélioration à ces dispositions encadrant le regroupement familial en Belgique.

Les changements légaux

Le texte de 28 pages adopté en commission de la chambre le 6 mai dernier modifie sensiblement la loi prévalant jusqu'ici. Les principaux changements sont les suivants :

Harmonisation des dispositions relatives aux belges et aux étrangers

La proposition de loi prévoit la mise en application de règles pratiquement uniformes pour les étrangers résidant en Belgique et les belges en matière de regroupement familial. Les actuels articles 10 et 40 régissant actuellement les dispositions pour ces deux groupes se verront donc sensiblement rapprochés dans la nouvelle loi.

Le rapport de la commission de la chambre justifie le bien-fondé de cette harmonisation par l'argument que le degré d'intégration d'un individu en Belgique ne peut pas être caractérisé par le simple fait de la nationalité belge. Il n'y a donc aucune raison d'appliquer une discrimination entre les belges et les non-européens. Cette harmonisation trouve cependant sa justification essentiellement par le fait que le regroupement familial est principalement le résultat de demandes émanant de citoyens belges (voir infra).

L'obligation de disposer de ressources régulières et stables

Alors que la loi actuelle ne prévoit que l'obligation d'une assurance maladie et d'un logement décent pour les étrangers et, pour ainsi dire, aucune obligation de moyens pour les belges désirant recourir au regroupement familial, la nouvelle loi imposerait au regroupant de disposer de ressources régulières et stables. Concrètement, le quémendeur devrait prouver qu'il dispose d'un revenu correspondant à 120% du revenu d'intégration sociale. Ce montant est déterminé par la loi relative au droit à l'intégration sociale et s'échelonne comme suit pour l'année 2011 :

- 503,39€ par mois pour un cohabitant
- 755,88€ pour un isolé
- 1006,78€ pour un individu ayant une famille à charge (au moins un enfant mineur)

Dans la pratique, il serait donc requis de disposer d'un revenu de 907€/mois pour un isolé désirant se faire rejoindre par son conjoint. Ce montant serait d'autant plus élevé s'il s'agit d'un individu ayant une famille à charge. Il est important de spécifier que les revenus provenant d'aides sociales, d'allocations familiales ou d'autres assistances complémentaires sont ici spécifiquement exclus. Concrètement, seuls les revenus d'un emploi seront valables pour justifier que le regroupant peut assumer la venue d'une tierce personne sur le territoire. Le candidat devra probablement prouver ces ressources stables et régulières par un contrat de travail ou, du moins, par une proposition de contrat de travail. Les allocations de chômage peuvent être prises en considération pour autant que le regroupant puisse prouver qu'il cherche activement du travail. Aucune spécification concernant cette dernière exigence n'est précisée dans la loi. On peut légitimement se poser la question de savoir si cette disposition se veut plus contraignante que celles s'appliquant à tous les chômeurs devant chercher activement un emploi afin de justifier le paiement des allocations. Le cas contraire, cette disposition serait alors superflue. Le cas échéant, il s'agit là d'un flou à éclaircir.

Il est intéressant de comparer ces obligations de ressources au revenu mensuel minimum garanti en Belgique. Le revenu minimum pour un employé plein-temps de plus de 21 ans est de 1443,54€ brut. En prenant en considération les différents pécules de vacances, les cotisations sociales employés et les impôts sur le revenu, une personne isolée disposerait alors d'un peu moins de 1000€/mois, soit un montant très proche du revenu exigé pour être éligible au regroupement familial. Cela est d'ailleurs confirmé dans la proposition de loi initiale relative au regroupement familial où cette exigence du revenu minimum est clairement spécifiée. Au-delà des exclus du marché du travail, de nombreuses personnes employées à temps-partiel risquent de se voir exclure de la possibilité de faire venir leur conjoint ou leur famille en Belgique.

L'extension de la durée de résidence pour les étrangers

Les étrangers devront désormais justifier d'une présence d'au moins deux ans dans le pays pour faire venir le(s) membre(s) de leur famille, contre un an précédemment. Le législateur belge veut ici s'assurer d'une plus grande intégration du regroupant – le temps passant aidant – afin que les regroupés puissent à leur tour mieux s'intégrer. Un autre objectif est également d'éviter la prolifération « des regroupements en cascade ». Par cette modification, le législateur ne fait rien d'autre que se calquer sur la directive européenne.

Repousser l'âge légal d'éligibilité à 21 ans

Toujours dans le cadre de la directive européenne, le législateur belge remonte l'âge auquel un individu peut faire venir son conjoint à vingt-et-un ans (hormis quelques exceptions) contre dix-huit ans auparavant.

Impact potentiel

Selon toute évidence, la nouvelle loi devrait avoir pour effet de diminuer l'immigration provenant du regroupement familial. Comme montré au point 3.d), 14% des regroupants sont tout simplement exclus du marché du travail, 23% sont à la recherche d'un emploi (bénéficiant d'allocations de chômage donc) et certaines autres personnes employées à temps-partiel pourraient également se retrouver non-éligibles comme précisé infra. Il est dès lors fort à parier que les flux d'immigration provenant par ce canal se réduiront significativement. A ce titre, il est intéressant d'observer l'évolution de l'immigration familiale au Pays-Bas dont notre nouvelle proposition de loi est largement inspirée (dont l'obligation de ressources à hauteur de 120% du revenu d'intégration).

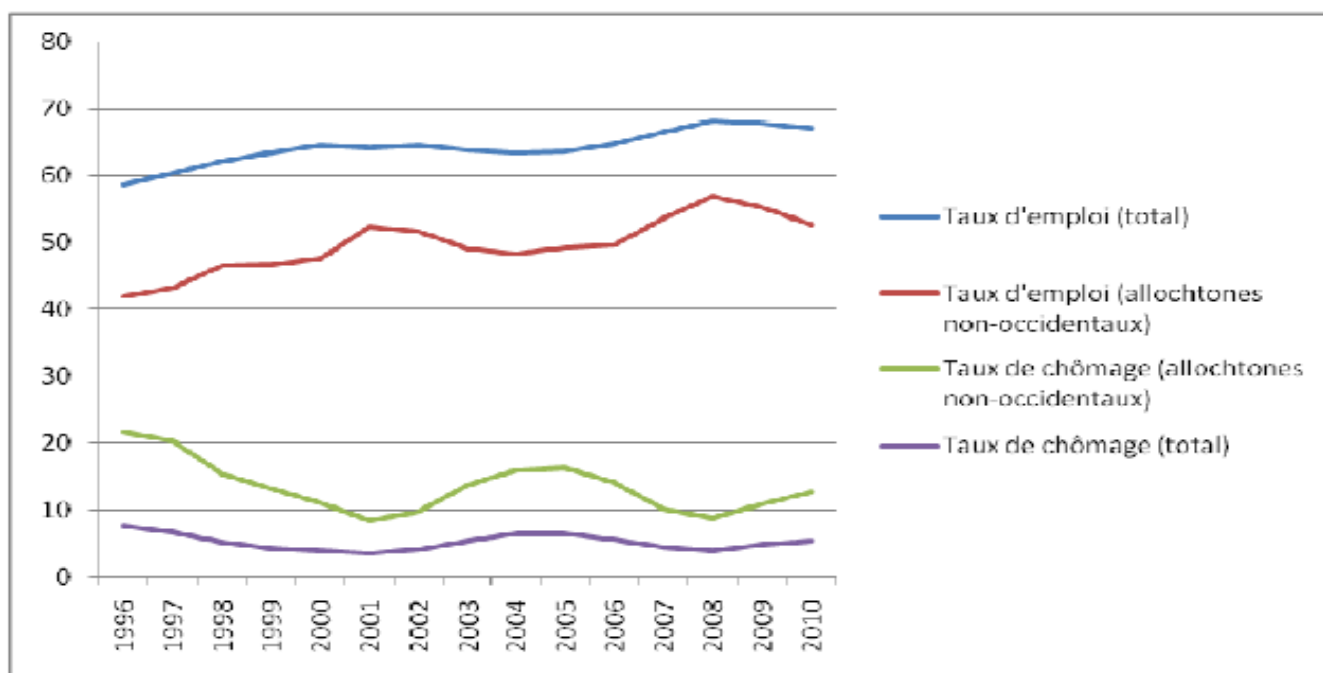
Tableau n°4 : Evolution de l'immigration familiale au Pays-Bas

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Demandes de permis de séjours	50195	64728	65038	55600	46250	40450	40250
Proportion de regroupement familial	63%	67%	67%	73%	66%	56%	52%
Proportion de demandes acceptées	71%	60%	55%	53%	49%	51%	62%
Immigrants « familiaux »	22452	26021	23967	21512	14957	11553	12977

Source : Immigratie en Naturalisatie Dienst, Nederland

L'immigration familiale a en effet presque été divisée par deux en l'espace de quelques années. Il est particulièrement intéressant de remarquer la forte baisse entre 2004 et 2005, concomitante avec l'introduction de l'exigence de ressources correspondant à 120% du revenu d'intégration dans la loi néerlandaise. En ce qui concerne l'impact de ce type de disposition sur une meilleure intégration des immigrants sur le marché de l'emploi – un des objectifs importants de la nouvelle loi – il est difficile de faire ressortir une tendance claire. Comme le montrent les chiffres néerlandais ci-dessous, une amélioration sensible du taux d'activité ou du taux de chômage des allochtones non-occidentaux (4) - provenant pour l'essentiel du regroupement familial - n'est pas perceptible.

Graphique n°7 : Taux d'emploi et de chômage : population générale et allochtones non-occidentaux aux Pays-Bas (en % de la population entre 15-64 ans)



Source: Centraal Bureau voor de Statistiek, Nederland

Il semble en effet que les améliorations et détériorations des allochtones non-occidentaux soient fortement liées aux cycles conjoncturels et le changement de la loi néerlandaise en 2004 n'apparaît pas avoir apporté un changement structurel dans le taux d'emploi ou de chômage des immigrants provenant du regroupement familial ; aucune différence de long-terme n'étant observable par rapport aux indicateurs moyens de l'ensemble de la population. L'expérience néerlandaise ne doit dès lors pas laisser penser au législateur belge que l'intégration des migrants sur le marché de l'emploi va sensiblement s'améliorer par les nouvelles dispositions.

Au vu de ces statistiques, il apparaît que la loi aurait avant tout un effet de réduction quantitative de l'immigration mais il est difficile de déduire qu'une amélioration de l'intégration des immigrants se fera ressentir ou que ceux-ci seront, en moyenne, moins dépendants de nos systèmes de protection sociale (bien que s'ils sont moins nombreux, le coût pour la sécurité sociale devrait néanmoins diminuer).

La discrimination entre citoyens belges et européens

Certains députés ont, lors des discussions autour de la loi relative au regroupement familial, soulevé la problématique que présentait l'unicité de traitement entre les belges et étrangers non-européens, particulièrement quant aux ressources requises (120% du revenu d'intégration). Le conseil d'état a confirmé ces inquiétudes dans son avis du 13 avril 2011. Celui-ci émet de sérieux doutes, entre autres, quant à la conformité de la proposition de loi avec le cadre juridique européen ainsi que sur l'imposition d'un niveau de revenu fixe rendant toute une série de personnes de facto exclues de l'éligibilité au droit au regroupement familial.

En effet, comme expliqué plus haut, le législateur belge n'a pas son mot à dire sur les dispositions encadrant le regroupement familial des européens, ces dernières sont prévues par la directive européenne 2004/38/C relative à la libre circulation des personnes. Hors cette directive précise que les européens doivent faire état de revenus correspondant au montant du revenu d'intégration sociale. Le citoyen belge devra donc répondre à des exigences plus strictes qu'un citoyen européen résidant en Belgique. Cependant, il faut garder à l'esprit qu'un citoyen européen doit également répondre à des critères de revenu pour s'installer en Belgique et davantage de conditions lui sont également imposées pour bénéficier d'allocations de chômage ou d'aides sociales. Ces dispositions ont été consciemment mises en place par le législateur européen afin d'éviter le shopping social en Europe. La probabilité qu'un européen soit donc dépendant du contribuable belge est par conséquent plus faible. Il n'empêche qu'une réelle discrimination est créée entre belges et citoyens de l'UE.

Les dispositions effectives à l'étranger

La proposition de loi initialement déposée à la chambre justifie ses propositions, de prime abord, par le durcissement des législations dans les pays voisins. La Belgique devrait donc suivre les dispositions chez ses voisins afin d'éviter un accroissement de la pression migratoire sur notre territoire. Il semble donc intéressant d'effectuer une comparaison des législations existantes dans les autres pays européens pour voir dans quelles mesures la Belgique harmonise effectivement sa législation avec ses voisins et, d'autre part, pour faire ressortir d'éventuelles idées afin d'améliorer notre politique d'immigration relative à la réunification familiale.

Le tableau ci-dessous résume les dispositions prévues dans les lois sur le regroupement familial et les compare entre les différents pays. Il apparaît qu'à bien des égards la Belgique est en passe d'introduire une législation significativement plus contraignante que dans nombre de pays voisins. En effet, à l'exception du cas néerlandais, dont la nouvelle loi belge s'est largement inspirée, les autres pays ont des dispositions plus souples que la Belgique, en particulier concernant la nécessité de disposer de ressources stables et régulières.

Tableau n°5 : dispositions relatives au regroupement familial (5) – comparaison européenne

	Belgique¹²	France	Pays-Bas	Allemagne	R-U
Logement décent	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Assurance maladie	OUI	NON	OUI	OUI	Non spécifié
Ressources	OUI (120% du RI)	Uniquement pour hors UE (100% à 120% du SMIC)	OUI (120% du RI)	Ne pas dépendre de revenus sociaux	Ne pas dépendre de revenus sociaux
Durée de résidence dans le pays	2 ans	18 mois	Jusqu'à 3 ans	2 ans	Non-spécifié (doit être résident permanent)
Tests de langues & de connaissances du pays (regroupé)	NON	OUI	OUI	OUI	OUI

Source : législations nationales

La France a introduit cette obligation de ressources de manière stricte en ce qui concerne les étrangers mais, en aucun cas, en ce qui concerne ses propres ressortissants (ainsi que, par assimilation, ceux de l'UE). L'Allemagne et le Royaume-Uni laissent une plus grande souplesse à leurs administrations afin de déterminer les ressources qui seront nécessaires afin que le regroupant et le regroupé ne dépendent pas de fonds publics. D'autres exemples existent de cette flexibilité relative aux obligations de ressources. La Finlande a introduit une progressivité quant aux ressources nécessaires en fonction du nombre et de la nature du (des) regroupement(s) (450€ de revenus mensuels supplémentaires par enfant par exemple). Cette rigidité « belgo-néerlandaise » quant aux ressources est non seulement un souci juridique, comme spécifié dans l'avis du conseil d'état, mais présente peu de considérations à l'égard du demandeur. Les autres pays fixent davantage un objectif global – limiter les coûts pour le trésor public – et permettent à l'administration, en prise directe avec les individus, de répondre au mieux à la fois à leurs demandes et à l'objectif fixé par la loi.

A contrario, le législateur belge ne semble pas accorder d'importance à la connaissance de l'une ou l'autre de nos langues nationales et ne requiert aucune familiarisation avec la réalité de la société belge au préalable. Bien que des discussions aient eu lieu quant à la possibilité d'introduire un parcours d'intégration comprenant, entre autres, des connaissances linguistiques pour le candidat regroupant ou pour une personne récemment arrivée, aucune disposition linguistique n'est introduite dans la nouvelle loi, qu'il s'agisse d'obligations ex-ante pour le regroupé ou ex-post, pour être éligible à demander un regroupement. Bien évidemment, ce type de disposition impliquerait automatiquement les communautés et/ou régions ; ce qui rendrait l'encadrement de la politique d'immigration plus compliquée, d'une part, et risquerait de créer une bipolarisation communautaire de l'immigration, d'autre part. On peut cependant s'interroger sur la pertinence d'une nouvelle loi sur le regroupement familial visant à une meilleure intégration des migrants sans aucune disposition quant à la connaissance de la langue d'usage à l'endroit où le migrant désire être accueilli, ni ex-post, ni ex-ante.

Conclusions et recommandations

L'intégration médiocre des migrants provenant du regroupement sur notre marché du travail et, par conséquence, le poids que cela fait peser sur notre système de sécurité sociale (en sus des problèmes sociaux que cela peut engendrer), plaident certainement pour des changements de politiques, entre autres migratoires. Néanmoins, il semble que la proposition de loi sur la table ne vise qu'une diminution quantitative de l'immigration et ce, de manière peu flexible, voir discriminatoire. L'alignement sur la loi néerlandaise quant aux ressources requises par le regroupant sera probablement efficace pour réduire significativement l'immigration provenant du regroupement familial. Les chiffres néerlandais ne laissent cependant pas prévoir une amélioration soudaine de l'intégration des migrants provenant par ce canal sur le marché de l'emploi. L'objectif de préserver notre système de sécurité sociale de coûts croissants et incontrôlés semble pouvoir être atteint en introduisant une plus grande dose de flexibilité. Par ailleurs, une politique d'intégration crédible, voire des tests de langue ex-ante, pourraient sembler d'à-propos, en ce sens qu'une connaissance, ne fut ce que basique, de la langue et des institutions est un pré-requis dont on peut difficilement faire fi pour trouver un emploi.

Nous préconisons dès lors les propositions suivantes :

- Retirer la disposition requérant que le regroupant de nationalité belge dispose d'un revenu équivalent à 120% du revenu d'intégration sociale et introduire, à la place, soit la nécessité de disposer d'un revenu de 100% du revenu d'intégration sociale (avec d'éventuelles majorations en fonction du nombre de regroupés), soit préciser la condition que le regroupant et le regroupé ne peuvent pas dépendre des fonds publics pour leur subsistance. Cette dernière possibilité permettrait à l'administration de prendre au mieux en considération la réalité du demandeur et de parer même davantage à l'objectif de préservation de la sécurité sociale. En effet, une personne désirant faire venir un conjoint et ses deux enfants mineurs ne peut raisonnablement pas pourvoir à leurs besoins avec un revenu correspondant à 120% du revenu d'intégration.
- Rétablir une réelle distinction entre belges et citoyens non-européens. Au-delà de l'argument juridique, il est insensé de considérer qu'un belge et un citoyen non-européen aient le même niveau d'intégration dans la société belge. En premier lieu, cela revient à ignorer que la majorité des belges, toujours aujourd'hui, sont belges de souche, depuis des générations. Par ailleurs, cela en dit long sur la valeur que l'on donne à la nationalité belge. Cependant, il est parfaitement recevable d'accentuer les prérequis nécessaires pour les belges candidats au regroupement familial afin de couvrir la plus grande part de ce type d'immigration. Il y a juste lieu d'opérer un distinguo.
- Etudier l'opportunité, avec les communautés et les régions, d'introduire des tests de langues ou des obligations de suivre des cours de langue. Il n'y a aucune raison d'anticiper qu'aucune collaboration effective ne puisse avoir lieu entre les entités fédérées et les autorités fédérales afin de proposer des dispositions effectives et équivalentes dans tous le pays à ce sujet. La connaissance des langues étant primordiales pour la recherche d'un emploi, il y a tout lieu d'introduire des dispositions à ce sujet.

A titre de conclusion générale, il est important de mentionner que le seul objectif de diminuer quantitativement l'immigration est probablement une solution de court-terme. Le vieillissement de la population dans nos pays et les incertitudes reposant sur les futures pressions migratoires auxquelles nos sociétés européennes seront confrontées à moyen-terme rendront peut-être inefficaces, voir contre-productives, des politiques de limitation quantitative de l'immigration. Il faut davantage focaliser sur la durabilité de notre système de protection sociale et cela passe inévitablement par des politiques qui accroissent sensiblement le taux d'activité des migrants. Il n'est pas sûr que cette loi y parvienne.

Laurent Hanseeuw

Fellow de l'Itinera Institute et assistant à l'Université Libre de Bruxelles (ULB).

Pour une croissance économique
et une protection sociale durables

- (1) Le but est ici de présenter, dans les grandes lignes, le contexte juridique dans lequel s'opère le regroupement familial. Pour une compréhension complète et détaillée, il y a lieu de se référer au texte de la loi du 15 décembre 1980 ainsi qu'aux différents textes européens
- (2) Les demandeurs d'asile ont été exclus de ces statistiques à partir de 1995. Par ailleurs, il faut mentionner ici que ces chiffres sont surévalués d'environ 10 % étant donné que la DGSIE ne prend pas en considération les personnes rayées d'office ; c'est-à-dire les personnes ne résidant apparemment plus en Belgique mais n'ayant pas acté leur départ auprès des administrations compétentes.
- (3) Lodewyckx & Wets, Le regroupement familial en Belgique : Les chiffres derrière le mythe, Fondation Roi Baudouin, Janvier 2011
- (4) Cette terminologie a été expressément développée aux Pays-Bas dans le cadre du raffermissement des politiques d'immigration afin d'octroyer des libéralités plus grandes pour les pays dits « occidentaux ». Les allochtones non-occidentaux comprennent en l'occurrence les pays d'Afrique, l'Amérique Latine et l'Asie (à l'exclusion du Japon et de l'Indonésie) ainsi que la Turquie. La plus grande partie de cette population provient du regroupement familial.
- (5) Il s'agit ici d'un résumé des législations. Dans chaque loi, il existe bien entendu maintes exceptions et dispositions spécifiques qu'il est impossible de détailler dans un tableau synthétique. Les dispositions présentées pour la Belgique, sont celles de la nouvelle loi.