

I. Édito

Les modifications apportées par la Loi du 18 juillet 2025 concernant les ressources exigées en matière de regroupement familial

La réforme du régime des ressources en matière de regroupement familial s'inscrit dans une dynamique générale durcissant drastiquement l'accès au séjour fondé sur la vie familiale. En substituant un seuil fondé sur le revenu minimum mensuel moyen garanti à celui du revenu d'intégration sociale, en appliquant une majoration pour chaque membre de famille et en faisant peser la charge de la preuve exclusivement sur les demandeurs, le législateur opère un changement de paradigme : la condition de ressources cesse d'être un simple critère de non-dépendance à l'aide sociale et devient un mécanisme de sélection économique des familles. Au-delà de ses implications sociales, cette évolution soulève des questions sérieuses quant à sa compatibilité avec la Directive 2003/86/CE, les droits fondamentaux, les principes de proportionnalité et de non-discrimination et les obligations positives découlant du droit à la vie familiale. Le présent article propose une analyse critique de ces enjeux.

I. Introduction

Le 18 août 2025, la nouvelle Loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers est entrée en vigueur (ci-après, « Loi du 18 juillet 2025 »)¹. Un des objectifs des modifications : encadrer plus strictement les conditions financières du regroupement familial. Cette réforme des ressources exigibles dans le cadre du regroupement familial constitue l'une des modifications les plus restrictives de ces dernières années en matière de droit des étrangers. Présentée comme un moyen de renforcer l'autonomie économique des familles et de prévenir le recours à l'aide sociale, elle opère pourtant un changement de paradigme : le seuil financier exigé est relevé de manière substantielle, la méthode de calcul est profondément remaniée et la charge de la preuve pèse désormais beaucoup plus lourdement sur les demandeurs.

Ces évolutions soulèvent plusieurs questions essentielles. D'une part, le nouveau dispositif interroge, tant au regard de sa finalité déclarée que de ses effets concrets sur les personnes concernées. D'autre part, la conformité de ces mesures avec le cadre européen — en particulier la Directive 2003/86/CE et les garanties fondamentales attachées à la vie familiale — apparaît loin d'être acquise. Enfin, les conséquences pratiques de la réforme, notamment pour les familles aux revenus modestes ou nombreuses, laissent entrevoir un risque sérieux de restriction disproportionnée du droit de vivre en famille.

Le présent édito se propose d'analyser les modifications liées à la notion de suffisance des ressources. Il replace d'abord la notion dans son cadre normatif, puis examine les modifications qui y sont apportées et leurs effets concrets, avant d'en évaluer la compatibilité avec les exigences de proportionnalité, de non-discrimination et de protection de la vie familiale. En fin d'article, un détail des mesures transitoires de la Loi.

Le législateur n'ayant pas modifié les autres aspects des ressources, tels que leur stabilité, leur régularité ou encore leur source, l'article se limitera à l'analyse de la notion de suffisance des ressources² et de la question de la charge de la preuve en ce qui concerne le regroupement familial avec les ressortissants d'État tiers et avec les Belges sédentaires³.

Avant d'examiner la portée concrète de la réforme, il convient de rappeler le cadre normatif dans lequel elle s'inscrit, à savoir la Directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial (avec les ressortissants d'États tiers) (ci-après « Directive 2003/86/CE »).

1 Loi du 18 juillet 2025 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 pour le regroupement familial, M.B., 18 août 2025.

2 Pour une analyse plus détaillée concernant les différentes conditions requises aux fins de démontrer les ressources, nous renvoyons à J. HARDY, « *Le regroupement familial avec un citoyen belge : la jurisprudence récente relative aux « moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers »* », in « *Le regroupement familial sous tension – Actualités législatives et pratiques* », sous la coord. de S. SAROLEA et C. FLAMAND, Anthémis, 2025, pp. 23-43.

3 L'article n'abordera pas davantage la question de la suffisance des ressources en matière de regroupement familial avec un citoyen européen ou avec un Belge ayant exercé son droit à la libre circulation, la Directive 2004/38/CE du 30 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjournier librement sur le territoire des États membres (ci-après « Directive 2004/38/CE ») limitant davantage la marge de manœuvre des États membres en ce qui concerne le seuil de ressources à fixer, lequel ne doit pas être « *supérieur au niveau en dessous duquel les ressortissants de l'État d'accueil peuvent bénéficier d'une assistance sociale ni, lorsque ce critère ne peut s'appliquer, supérieur à la pension minimale de sécurité sociale* ». Voir l'article 8.4 de la Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjournier librement sur le territoire des États membres, J.O.U.E., n° L 158, 30 avril 2004.

Sur la distinction faite entre les Belges ayant exercé leur droit à la libre circulation et les Belges dits « sédentaires », voir S. JANSENS, « *Le regroupement familial du ressortissant belge ayant fait usage de la libre circulation* », Rev. dr. étr., 2021, n° 211, pp. 21-34.

II. Le cadre juridique européen : la Directive 2003/86/CE et l'arrêt Chakroun

La condition des moyens de subsistance « stables, réguliers et suffisants » a été introduite par la Directive 2003/86/CE, qui a été transposée en Belgique par la Loi du 8 juillet 2011⁴.

L'article 7, 1., c) de ladite Directive prévoit, la possibilité pour les États membres d'exiger que le regroupant dispose « *de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille sans recourir au système d'aide sociale de l'État membre concerné* ».

L'arrêt Chakroun⁵ de la Cour de justice de l'Union européenne a également apporté un éclairage quant à la portée de l'article 7, 1, c) de la Directive 2003/86/CE. Selon la Cour, « [la] 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 »⁶. Le législateur belge a donc créé en 2011 un seuil indicatif de ressources⁷.

L'arrêt Chakroun précise également que « *[d]ès lors que l'ampleur des besoins peut être très variable selon les individus* » il est nécessaire de procéder à « *un examen concret de la situation de chaque demandeur* »⁸. Cette obligation découle l'article 17 de la Directive 2003/86/CE lequel impose une individualisation de l'examen des demandes de regroupement familial.

La Loi du 8 juillet 2011 prévoyait que les moyens de subsistance devaient être au moins équivalents à 120% du revenu d'intégration sociale⁹ pour une personne vivant avec une famille à sa charge et que, lorsque les revenus étant inférieurs au seuil, l'administration, sur la base des besoins propres de l'étranger rejoint et des membres de sa famille, devait déterminer quels moyens de subsistance leur étaient nécessaires pour subvenir à leurs besoins sans devenir une charge pour les pouvoirs publics¹⁰.

Ce cadre normatif permet de mesurer l'ampleur des modifications introduites par la réforme. Celles-ci opèrent en effet un changement de paradigme, tant dans le choix du montant de référence que dans la charge de la preuve lorsque le montant perçu est inférieur au seuil.

III. La Loi du 18 juillet 2025 : une redéfinition de la condition des ressources

La loi du 18 juillet 2025 vient apporter trois modifications importantes : un nouveau montant de référence (a), majoré de 10% par membre de famille supplémentaire à charge et une charge de la preuve reposant exclusivement sur le demandeur (c).

a) Un nouveau montant de référence : 110% du revenu minimum mensuel moyen garanti

La Loi du 18 juillet 2025 remplace la référence au revenu minimum d'intégration qui était utilisée depuis plus de dix ans. Désormais, « *le montant net des moyens de subsistance* » doit être « *au moins équivalent à cent-dix pour cent du revenu minimum mensuel moyen garanti tel que prévu par l'article 3 de la convention collective de travail n° 43 du 2 mai 1988 relative à la garantie d'un revenu minimum mensuel moyen* »¹¹.

Le législateur s'est inspiré de la possibilité prévue par la Directive 2003/86/CE, laquelle précise que « *[I]les États membres évaluent ces ressources par rapport à leur nature et leur régularité et peuvent tenir compte du niveau des rémunérations et des pensions minimales nationales ainsi que du nombre de membres que compte la famille* »¹².

Ainsi, le montant actuel du revenu mensuel minimum moyen garanti (RMMMG) est de 2,111,89 euros¹³. Porté à 110%, tel que la nouvelle loi le prévoit, le RMMMG atteint le montant de 2,323,079 euros par mois. A titre d'exemple, si le regroupant fait, par exemple, venir sa conjointe, il devra atteindre un montant net¹⁴ de

4 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, *M.B.*, 12 septembre 2011.

5 C.J.U.E., *Chakroun c. Minister van Buitenlandse Zaken*, 4 mars 2010, C-578/08.

6 Arrêt *Chakroun*, § 48.

7 Rappelons que la Cour constitutionnelle a considéré que l'exigence d'un montant de référence correspondant à 120% du RIS était proportionnée par rapport aux objectifs poursuivis par les législateurs belge et européen. C. const., 26 septembre 2013, n° 121/2013.

8 Arrêt *Chakroun*, *ibid.*

9 Loi du 26 mai 2022 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002.

10 Art. 10ter, § 2, al. 2 ; 12bis, § 2, al. 4 et 42, § 1^{er}, al. 2, tels que modifiés par la Loi de 2011.

11 Art. 5, § 5, al. 1^{er} et 14, 1^o de la Loi du 8 juillet 2025.

12 Art 7, 1., c), deuxième phrase de la Directive 2003/86/CE.

13 La dernière augmentation du RMMMG dans la Convention collective précitée a eu lieu le 22 mars 2024, disponible sur le site du Conseil national du travail, <https://cnt-nar.be/sites/default/files/documents/fr/cct%2043.pdf>. Il est prévu qu'il soit à nouveau augmenté en avril 2026. Notons qu'à chaque augmentation réelle du RMMMG dans la Convention collective, ce nouveau RMMMG devient le montant de base sur lequel les prochaines indexations sont appliquées. Pour plus d'information, voir le site du Conseil national du travail : <https://cnt-nar.be/fr/dossiers-thematiques/salaire-minimum>. Pour consulter les adaptations conventionnelles du montant, ainsi que les indexations, passées et futures, voir le site <https://salairesminimums.be/history.htm?l?jcl=cf2e07ee4e76fa89014e7734edb3052c>.

14 La nouvelle Loi mentionne également que c'est le montant net des ressources du regroupant qui doit être au moins équivalent

ressources mensuelles de 2,323.079 euros par mois. Nous sommes ainsi passés, pour une seule personne regroupée, d'un montant de 2,131.28 euros par mois (correspondant à 120% du RIS au taux famille à charge à partir du 1^{er} février 2025) à 2,323.07 euros, soit une augmentation conséquente.

b) Une majoration de 10% par membre de famille supplémentaire à charge

La nouvelle Loi de 2025 met fin à l'invariabilité du seuil de référence en prévoyant que les 110 % du revenu minimum mensuel moyen garanti soient « *augmenté[s] de dix pour cent pour chaque membre de la famille supplémentaire à charge de l'étranger rejoint* »¹⁵. Si, par exemple le regroupant cité plus haut fait venir non seulement sa conjointe, mais également leurs deux enfants, le montant grimpe à 2,787.69 euros par mois. En outre, même si les deux enfants se trouvent déjà en Belgique et que le regroupant ne fait venir que son épouse, le même montant s'impose, puisque le législateur ne fait pas de différence entre les personnes à charge qui se trouvent déjà en Belgique et celles qui viennent rejoindre le regroupant. Ainsi, pour une famille avec enfants, le montant exigé est augmenté de façon exponentielle.

c) La suppression du devoir d'instruction de l'administration et le renversement de la charge de la preuve

Avec la Loi du 18 juillet 2025, le devoir d'instruction de l'administration est purement et simplement supprimé. Désormais, la charge de la preuve repose intégralement sur le demandeur qui devra fournir, « *au moment de l'introduction de la demande, tous les documents et renseignements utiles pour déterminer ce montant* »¹⁶.

Cela signifie que dorénavant, l'administration ne sera plus tenue de prendre en compte les documents fournis postérieurement à la demande.

Le législateur a néanmoins prévu la faculté — mais non l'obligation — d'adopter un arrêté royal précisant les documents susceptibles d'être produits dans le cadre de l'évaluation des besoins. Il conviendra d'observer si cette possibilité sera concrétisée dans un délai raisonnable et si les précisions apportées s'avéreront utiles aux demandeurs, sans engendrer de difficultés supplémentaires.

A présent que les différentes modifications ont été identifiées, il convient d'analyser cette réforme au regard des objectifs invoqués par le législateur et des exigences du droit européen.

IV. Analyse des modifications

a) Une absence de justifications objectives

Les travaux parlementaires révèlent que le Gouvernement n'a produit aucune donnée empirique pour étayer la nécessité d'une telle réforme. En effet, ni le nombre de bénéficiaires du regroupement familial devenus dépendants à l'aide sociale, ni le nombre de refus de renouvellement ou de retrait de séjour fondés sur la dépendance à l'aide sociale n'ont été communiqués. L'exposé des motifs se borne à affirmer qu'« *[i]l est établi que le montant de référence actuel n'est pas suffisant pour éviter que les nouveaux arrivants ne deviennent à charge du système d'aide sociale et qu'ils ne tombent dans la pauvreté. En outre, on constate une différence entre les situations où un membre de la famille rejoint le regroupant et les situations où plusieurs membres de la famille rejoignent le regroupant ou celles où plusieurs membres de la famille sont déjà à charge de la personne de référence en Belgique. Dans ce dernier cas, le montant de référence fixe est souvent insuffisant* »¹⁷. La Ministre a pourtant été questionnée à ce sujet par plusieurs députés, lors des débats à la Chambre, mais n'a pas été en mesure de fournir des données chiffrées spécifiques¹⁸.

Force est de constater que le choix de changer de référence pour calculer les ressources suffisantes, et d'appliquer une majoration spécifique pour chaque membre de famille supplémentaire, n'est en réalité basé sur aucune justification objective, ce qui met en doute la nécessité au regard des objectifs du législateur et fragilise sa légitimité.

b) Une déconnexion du nouveau montant par rapport au risque de tomber à charge du CPAS

Il ne suffit pas de se baser, comme le législateur le fait, sur la possibilité qu'offre la Directive 2003/86/CE de tenir compte du nombre de membres de famille et du niveau de rémunération minimal, encore faut-il que les nouvelles mesures soient justifiées au regard du risque de recours au système d'aide sociale.

à 110% du RMMMG, alors que le RMMMG est un montant brut. Plusieurs parlementaires ont critiqué cet aspect de la mesure. En effet, après déduction du précompte professionnel et des cotisations sociales, le RMMMG est évidemment plus bas que son niveau brut. Cela signifie que la Loi impose aux étrangers souhaitant faire venir leurs membres de famille de gagner bien plus que des travailleurs résidant en Belgique et percevant le RMMMG.

Voy. à ce sujet, Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne les conditions pour le regroupement familial, Rapport de première lecture, Doc., Ch., 2024-2025, n° 0913/005, p. 15.

15 Art. 5, § 5, al. 1^{re}, 2^{ème} phrase de la Loi du 8 juillet 2025.

16 Art. 7, al. 1^{er}, b), 9, al. 1^{er}, c) et 14, al. 1^{er}, a) de la Loi du 18 juillet 2025.

17 Projet de loi précité, exposé des motifs, n° 0913/001, p. 18.

18 Rapport de première lecture précité, p. 41 et 47.

La Commission européenne a par ailleurs rappelé qu'« *afin d'évaluer si les ressources sont suffisantes, les termes « ressources stables, régulières et suffisantes » contrastés par la formulation « sans recourir au système d'aide sociale » indiquent que ce dernier élément est un critère essentiel pour déterminer si l'exigence en matière de ressources est remplie* »¹⁹.

Le nouveau seuil dépasse largement cette logique, d'autant que le législateur n'explique en rien pourquoi le RIS ne serait plus approprié pour juger de la suffisance des ressources alors que disposer de ressources supérieures à 120 % du RIS suffisait déjà à écarter ce risque.

Par ailleurs, les enseignements, pourtant pertinents, de l'arrêt *Brey* de la Cour de justice, ne semblent pas avoir été pris en compte par le législateur. Or, dans cet arrêt, la Cour de justice a précisé que pour constituer une charge pour l'aide sociale, il faut que l'octroi de l'aide grève l'équilibre des finances publiques de manière telle qu'il soit « *susceptible d'avoir des conséquences sur le niveau global de l'aide pouvant être octroyée* »²⁰. La Cour ajoute également que « *les autorités nationales compétentes ne sauraient tirer une telle conclusion sans avoir procédé à une appréciation globale de la charge que représenterait concrètement l'octroi de cette prestation sur l'ensemble du système national d'assistance sociale en fonction des circonstances individuelles caractérisant la situation de l'intéressé* »²¹. A cet égard, la Cour précise qu'il peut être utile de « *déterminer la proportion des bénéficiaires de cette prestation* »^{22 23}. Comme nous l'avons rappelé plus haut, aucune donnée chiffrée n'a cependant été produite à ce sujet.

Enfin, il faut rappeler que la Loi, telle qu'elle existait avant la modification de juillet 2025, prémunissait déjà contre la charge que pourraient faire peser sur les finances publiques les regroupés devenant dépendants de l'aide sociale, puisqu'elle prévoyait parmi les motifs de retrait du droit de séjour, le fait que les regroupés soient tombés à charge du CPAS²⁴. La Ministre n'a pas répondu à cette remarque, pourtant pertinente, soulevée par un député.

c) Une augmentation disproportionnée du montant de référence

On peut s'interroger sur l'exigence d'un montant de ressources en net, alors le montant de référence est un montant brut et que la majoration de 10% permet déjà de tenir compte du nombre de membres de famille à prendre en charge ? Cela revient à augmenter de façon artificielle le RMMMG afin de le rendre inatteignable. En outre, le fait d'exiger le RMMMG en net, revient à dire que percevoir ce montant en brut est insuffisant pour vivre dignement et de façon autonome en Belgique (mots utilisés par la Ministre elle-même pour justifier le fait de ne plus utiliser comme référence le RIS²⁵). Or, comme l'a rappelé un député, de nombreuses personnes travaillant à temps plein en Belgique touchent le RMMMG en brut. Faut-il donc en déduire, que contrairement à ce que mentionne l'exposé des motifs, le RMMMG ne permet pas de vivre « *une vie digne grâce au travail* »²⁶, puisqu'on exige en réalité beaucoup plus que ce montant pour les étrangers souhaitant exercer leur droit au regroupement familial ?

Le nouveau montant de référence tend, par conséquent, à exclure les personnes qui travaillent à plein temps mais ne gagnent « que » le RMMMG²⁷, mais aussi celles qui ne bénéficiant que d'une pension réduite ou d'allocations pour maladie-invalidité, handicap etc.

La majoration de 10% pour chaque membre de famille supplémentaire à charge est également problématique au regard du principe de proportionnalité puisque, comme le Conseil d'État le rappelle dans son avis, le législateur n'a prévu aucun plafond²⁸. Ainsi, pour une famille composée d'une épouse et de trois enfants, le regroupant devra percevoir 2,998.878 euros net par mois, pour une famille composée d'une épouse et de quatre enfants 3,210.05 euros net par mois et ainsi de suite. Peu de familles en Belgique peuvent se targuer de revenus aussi importants. Est-ce à dire, comme Madame la Ministre l'a souligné devant la Chambre, que celles qui gagnent moins font vivre leurs enfants dans des « *conditions déplorables* »²⁹ ?

L'examen du nouveau seuil de ressources ne saurait être complet sans considérer les mécanismes dérogatoires qui l'accompagnent. Ceux-ci, loin d'atténuer la rigueur du dispositif, introduisent des disparités

19 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, COM(2014) 210 final, 3 avril 2014, p. 14.

20 C.J.U.E., 19 septembre 2013, *Brey*, C-140/12, § 61.

21 *Ibid.*, § 64.

22 *Ibid.*, § 78.

23 Sur la transposabilité de ce critère de proportionnalité stricte, tel qu'utilisé par la Cour au sujet de citoyens européens, au regroupement familial avec ressortissants d'États tiers, voy. Gérald Gaspart, « *La condition de ressources et le regroupement familial. Analyse de la conformité de la législation belge au regard des principes de proportionnalité et d'égalité* », Rev. dr. étr., 2013, n° 178, pp. 757-758.

24 Voir par exemple, l'article 11, § 2, al. 1^{er}, 1^o, al. 2 et 3, et l'article 40ter, § 4 de la Loi du 15 décembre 1980.

25 Exposé des motifs précité, p. 18.

26 *Ibid.*

27 Les étrangers non européens sont par ailleurs sur-représentés dans les métiers ouvriers, par rapport aux Belges et aux citoyens européens. Voir Statbel, « *Situation sur le marché du travail selon la nationalité d'origine* », 13 juin 2023, disponible sur <https://statbel.fgov.be/fr/nouvelles/situation-sur-le-marche-du-travail-selon-la-nationalite-dorigine>

28 Avis du Conseil d'État précité, p. 80.

29 Rapport de première lecture précité, p. 47.

de traitement difficilement justifiables.

d) Des dispenses générant une discrimination indirecte au détriment de l'unité familiale et de l'intérêt supérieur de l'enfant

Le nouveau régime conserve certaines dispenses, mais leur portée est incohérente et engendre un risque de discrimination. Parmi les dispenses qui sont conservées, il y a celle permettant à un regroupant ressortissant d'État tiers d'être dispensé d'apporter la preuve de ressources suffisantes lorsqu'il ne se fait rejoindre que par des enfants mineurs et des enfants majeurs handicapés qui sont célibataires³⁰. Le même type de dispense est également conservé pour les Belges mais uniquement lorsqu'ils se font rejoindre par des enfants mineurs célibataires.

Le régime des dispenses à la condition de ressources, qui présentait déjà une incohérence structurelle dans la version précédente de la Loi, entraîne, avec le nouveau système de majoration du montant de référence selon le nombre de membres de famille à charge, une différence de traitement entre catégories de regroupants, qu'ils soient belges ou ressortissants d'État tiers³¹. Alors que le regroupant qui souhaite être rejoint uniquement par ses enfants mineurs est dispensé de la condition des ressources, celui qui souhaite être rejoint simultanément par son conjoint et leurs enfants mineurs y est soumis. Dans ce second cas, le seuil de ressources exigé sera calculé en tenant compte non seulement du conjoint, mais également du nombre d'enfants.

Cette différence de traitement entraîne des conséquences particulièrement problématiques. Dans certains cas, les membres de la famille seront désormais contraints d'organiser leur venue de manière fragmentée, afin de contourner l'absence de dispense. Cela conduit, soit à envoyer les enfants en premier, au risque que le conjoint ne puisse jamais les rejoindre faute de ressources suffisantes du regroupant, soit à faire venir le conjoint seul, obligeant les parents à opérer des choix impossibles au sein de la fratrie quant aux enfants qu'ils sont financièrement en mesure de faire venir.

Ce mécanisme produit un effet dissuasif particulièrement marqué à l'égard des familles nombreuses et des familles disposant de revenus modestes. À l'inverse, il crée une situation plus favorable pour les familles monoparentales, comme l'a d'ailleurs reconnu implicitement la Ministre lorsqu'elle a évoqué des cas « exceptionnels » dans lesquels le regroupant constitue l'unique personne capable de prendre en charge l'enfant mineur. Une telle logique laisse entendre que l'intérêt supérieur de l'enfant ne serait pleinement pris en considération que lorsqu'un seul parent assume sa charge, ce qui est contraire au droit de tout enfant « *d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents* », garanti par l'article 24, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne³².

La critique du Conseil d'État quant au manque de cohérence de ce régime de dispenses et au risque de discrimination qu'il engendre n'a cependant pas conduit à une adaptation du texte, et aucune justification relative au respect du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination n'a été fournie dans l'exposé des motifs.

L'ensemble de ces éléments conduit à s'interroger plus largement sur la compatibilité de la réforme avec le droit au regroupement familial, tel qu'il est prévu par la Directive 2003/86/CE.

e) Une atteinte disproportionnée au droit au regroupement familial

Le regroupement familial des ressortissants de pays tiers est un droit consacré par la Directive 2003/86/CE. Si les États membres « *conservent une certaine marge d'appréciation pour vérifier si les exigences établies par la Directive sont respectées et pour mettre en balance les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble* »³³, le droit au regroupement familial doit cependant demeurer la règle générale. Les dérogations qui y sont apportées doivent être interprétées de manière stricte. En aucun cas, la marge d'appréciation des États ne doit être utilisée de manière à porter atteinte à l'objectif de la Directive, qui est de favoriser le regroupement familial, ou à priver cette dernière d'effet utile³⁴. En outre, les mesures concernant le regroupement familial doivent être conformes à l'obligation de protection de la famille et de respect de la vie familiale, consacrée dans de nombreux instruments du droit international, tels que la Convention européenne des droits de l'homme ou la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne³⁵.

Or, il est permis de douter du respect de ces principes par la réforme actuelle qui soulève d'importantes

30 Depuis la nouvelle loi cependant, cette dispense ne fonctionne que pour les regroupés qui viennent rejoindre des regroupants admis au séjour illimité, qui sont réfugiés reconnus ou apatrides admis au séjour, et non pour les regroupés qui sont déjà présents sur le territoire et veulent introduire une demande de regroupement familial avec un bénéficiaire de la protection internationale ou un apatriote admis au séjour. Parmi les étrangers admis au séjour limité, seuls les bénéficiaires de la protection subsidiaire ou temporaire bénéficient de la dispense.

31 Projet de loi précité, Avis du Conseil d'État, Doc., Ch., 2024-2025, n° 77.665/4, pp. 73-74.

32 Charte de droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, J.O.U.E., n° C364, 18 décembre 2000.

33 Communication de la Commission, *op.cit.*, p. 3.

34 Tel que le rappellent les lignes directrices de la Commission européenne ainsi que l'arrêt *Chakroun* de la C.J.U.E.

35 Directive 2003/86/CE, 2^{me} considérant.

questions de proportionnalité et de conformité au droit européen et belge. En premier lieu, l'absence de justification objective et le caractère arbitraire de l'augmentation suggèrent que la réforme a pour objectif de restreindre le regroupement familial pour des motifs purement idéologiques plutôt que de protéger des intérêts légitimes tels que l'autonomie économique des familles ou l'équilibre des finances publiques.

L'augmentation significative du montant de référence pour les ressortissants de pays tiers — ainsi que pour les citoyens belges —, sans relation avec le risque de dépendance à l'aide sociale, semble également être disproportionnée par rapport aux objectifs invoqués dans l'exposé des motifs. En effet, elle risque en effet de priver de nombreuses familles de leur droit à vivre ensemble, en particulier les familles nombreuses, les familles aux revenus modestes, même si ces dernières sont non éligibles à l'aide sociale.

Selon nous, l'atteinte portée au droit au regroupement familial ne saurait être compensée par la possibilité offerte aux demandeurs de soutenir, en cas de revenus plus faibles, que le montant perçu reste suffisant pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille, en tenant compte de leurs charges mensuelles. En effet, il faut rappeler que sous l'ancien régime, il était déjà extrêmement complexe pour les demandeurs d'établir un budget, de savoir quels étaient les revenus admissibles ou non, quelles étaient les dépenses à communiquer ou encore quel type de documents probants était requis. Le report complet de la charge de la preuve sur les demandeurs, sans obligation pour l'administration de demander un complément d'information, ni possibilité pour les demandeurs de compléter leur dossier après l'introduction de la demande, va donc peser lourdement sur ces derniers. Ce renversement de la charge de la preuve entraînera également une augmentation de la charge de travail pour les acteurs qui accompagnent les étrangers dans la constitution de leur dossier, puisqu'il paraît désormais difficile d'imaginer qu'un demandeur puisse faire valoir des ressources inférieures au seuil sans l'appui d'associations ou d'avocats spécialisés.

Compte tenu de la diversité des situations particulières et, par conséquent, des preuves spécifiques que les demandeurs doivent fournir, cette réforme engendre un manque de prévisibilité juridique ainsi qu'une charge excessive, qui pourraient être évités en rétablissant un partage de la charge de la preuve entre l'administration et les demandeurs ou en instaurant un droit d'être entendu dans le cas où l'administration envisagerait une décision négative pour défaut de ressources suffisantes.

Enfin, nous l'avons déjà évoqué plus haut, l'incohérence du régime de dispenses crée une discrimination entre les regroupants rejoints uniquement par leurs enfants et les regroupants rejoints par leurs enfants et leur conjoint(e), à laquelle aucune réponse n'est apportée et qui porte atteinte de façon excessive au droit à la vie en famille et à celui de l'enfant d'avoir des contacts avec ses deux parents.

V. Les dispositions transitoires

En raison de l'importance des modifications prévues par la nouvelle loi sur le regroupement familial, le législateur a prévu des dispositions transitoires s'étalant sur une période de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi, soit du 18 août 2025 au 18 août 2027.

Ainsi, pour une **première demande de regroupement familial avec un Belge ou un étranger**, l'ancien régime reste d'application, à condition que le regroupant ait été admis ou autorisé à séjourner plus de trois mois sur le territoire belge avant le 18 août 2025 et que la demande de regroupement familial soit introduite avant le 18 août 2027³⁶.

Pour la **prolongation** des titres de séjour délivrés au titre du regroupement familial, l'ancien régime restera encore d'application lorsque le titre de séjour initial a été délivré au regroupé avant le 18 août 2025³⁷. Lorsque le regroupant est belge ou étranger admis ou autorisé au séjour de plus de trois mois avant le 18 août 2025 et que le titre de séjour initial a été délivré au regroupé après le 18 août 2025, les anciennes dispositions s'appliquent aux demandes de prolongation et ce, jusqu'au 18 août 2027³⁸.

Par conséquent, dans les cas où la loi prévoit que des ressources suffisantes doivent être démontrées, seul le seuil de 120 % du revenu d'intégration social aux taux famille à charge pourra être utilisé comme référence.

VI. Conclusion

L'examen du nouveau régime de la condition de ressources en matière de regroupement familial révèle une évolution profonde du dispositif, qui dépasse largement l'objectif annoncé de prévenir le recours à l'aide sociale. L'abandon du RIS comme référence, le choix d'un seuil nettement plus élevé fondé sur le RMMMG sans justification basée sur des données empiriques, l'absence de plafond pour les familles nombreuses, le renforcement de la charge probatoire transformant l'appréciation des ressources en un véritable test de solvabilité sont autant d'éléments qui témoignent du glissement opéré vers un modèle de sélection socio-économique, permettant de réduire drastiquement le nombre de migrants en Belgique. Or, un tel modèle apparaît difficilement conciliable avec la Directive 2003/86/CE, dont l'objectif premier est de

36 Art. 24, § 3, al. 1 de la Loi du 18 juillet 2025.

37 Art. 24, § 2 de la Loi du 18 juillet 2025.

38 Art. 24, § 3, al.1. de la Loi du 18 juillet 2025.

garantir l'effectivité du droit au regroupement familial et de faire de l'autorisation la règle, les restrictions devant rester exceptionnelles et interprétées de manière stricte.

Au-delà des considérations juridiques, les effets concrets de la réforme soulèvent une préoccupation majeure : de nombreuses familles, y compris celles dont un membre travaille à temps plein, ne pourront tout simplement plus satisfaire aux conditions requises. Le risque d'atteinte au droit à la vie familiale, de séparations prolongées ou définitives des familles, et de discriminations à l'égard des ménages les plus vulnérables est réel.

Enfin, d'un point de vue pragmatique, il faut noter qu'avec une telle augmentation du montant des ressources exigées, c'est toute l'*« économie »* du système qui se trouve bouleversée. L'administration fera très certainement face à une charge de travail accrue, puisque le nombre de dossiers dans lesquels il faudra analyser individuellement la situation financière du regroupant va augmenter. Les acteurs de terrain, déjà surchargés par les demandes d'appui à la constitution de dossiers, vont être encore davantage sollicités, ceci alors que le climat politique actuel ne semble guère favorable au maintien de leurs subsides.

Monya Chaffi, juriste à l'ADDE