

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2010-2011

---

9 DÉCEMBRE 2010

---

## Proposition de résolution relative à la nécessité de durcir la législation européenne en matière de regroupement familial

(Déposée par M. Bart Laeremans et consorts)

---

### DÉVELOPPEMENTS

---

L'arrêt de l'immigration, annoncé en 1974, est contourné non seulement par le recours abusif à la procédure d'asile, mais également par le système du regroupement familial et de la constitution de famille. La plupart des hommes et des femmes marocains et turcs continuent d'épouser un partenaire de leur pays d'origine. Une enquête réalisée en 1992 par Lesthaeghe a montré que 75 % des Turcs et 60 % des Marocains faisaient venir un conjoint de leur pays d'origine. Depuis, la situation n'a guère changé. Ainsi, l'étude « *Liefde op maat* » de Carolien Bouw et Leen Sterckx a révélé qu'en 2005, 70 % des jeunes Turcs aux Pays-Bas et en Belgique et plus de la moitié des Marocains faisaient venir un conjoint de leur pays d'origine.

Un rapport du service d'étude du gouvernement flamand montre également que les jeunes adultes turcs et marocains en Flandre manifestent une très forte préférence pour un partenaire issu de leur propre groupe d'origine. Entre vingt et vingt-quatre ans, environ six hommes turcs sur dix et le même pourcentage de femmes turques et marocaines de la deuxième génération ont fait venir leur partenaire de Turquie ou du Maroc. Chez les hommes marocains de la deuxième génération, cette proportion, à cet âge, est « seulement » de quatre sur dix. Le rapport indique que ce phénomène n'est pas du tout en voie d'extinction. Malgré l'espoir que les Turcs et les Marocains de la deuxième génération qui ont grandi dans notre pays soient influencés par les normes et les valeurs en

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2010-2011

---

9 DECEMBER 2010

---

## Voorstel van resolutie betreffende de noodzaak van een aanscherping van de Europese wetgeving inzake gezinshereniging

(Ingediend door de heer Bart Laeremans c.s.)

---

### TOELICHTING

---

De in 1974 afgekondigde immigratiestop wordt niet alleen omzeild door het misbruik van de asielprocedure, maar tevens door het systeem van de gezinshereniging en gezinsvorming. De meerderheid van de Marokkaanse en Turkse mannen en vrouwen huwt nog steeds met iemand uit het land van herkomst. Uit een onderzoek van Lesthaeghe uit 1992 bleek dat 75 % van de Turken en 60 % van de Marokkanen een huwelijkspartner importeerden uit het land van herkomst. Sindsdien is de situatie nauwelijks veranderd. Zo leerde het onderzoek « *Liefde op maat* » van Carolien Bouw en Leen Sterckx dat anno 2005 nog steeds 70 % van de Turkse jongeren in Nederland en België en ruim de helft van de Marokkanen een huwelijkspartner importeerden uit het land van herkomst.

Een rapport van de studiedienst van de Vlaamse regering wijst eveneens uit dat Turkse en Marokkaanse jongvolwassenen in Vlaanderen een zeer sterke voorkeur hebben voor een partner uit de eigen herkomstgroep. Op de leeftijd van twintig-vierentwintig jaar hebben ongeveer zes op tien Turkse mannen en evenveel Turkse en Marokkaanse vrouwen van de tweede generatie hun partner uit Turkije of Marokko gehaald. Bij Marokkaanse mannen van de tweede generatie gaat het op die leeftijd om « slechts » vier op tien. Het rapport stelt dat het allesbehalve om een uitdovend fenomeen gaat. Ondanks de verwachting dat in ons land opgegroeide Turken en Marokkanen van de tweede generatie zouden beïnvloed worden door de hier heersende normen en waarden en

vigueur chez nous et malgré l'offre plus abondante d'autres jeunes de la deuxième génération en tant que conjoints potentiels, un grand nombre d'entre eux continue à opter pour un partenaire migrant. Le service d'étude du gouvernement flamand aboutit à la conclusion que la conception que les jeunes adultes et leurs parents ont du choix du partenaire n'a guère changé (1).

Conjuguée à un taux de fécondité plus élevé, la migration matrimoniale a entraîné une croissance exponentielle des populations marocaine et turque dans notre pays au cours des dernières décennies. L'argument en vertu duquel « nous » avons fait venir les étrangers jusqu'ici pour qu'ils accomplissent « les basses besognes » a perdu sa pertinence depuis longtemps. Il ne s'agit généralement pas de regroupement familial — la réunion d'un immigré et de sa famille demeurée dans le pays d'origine — mais de la constitution d'une famille, consistant pour un étranger qui réside déjà en Belgique à épouser un partenaire de son pays d'origine, ce qui aboutit à la fondation d'une nouvelle famille. La plupart des cas dans lesquels est invoqué le « regroupement familial » concernent des Turcs ou des Marocains qui sont nés ici et font venir un futur conjoint du pays (et généralement même de la région ou du village) d'origine de leurs parents.

Non seulement ce « carrousel » au regroupement familial constitue un important canal d'immigration, mais en outre il compromet dans une très large mesure l'intégration des étrangers des deuxième, troisième et quatrième générations. En effet, le processus d'intégration doit en permanence être recommencé depuis le début. Du fait qu'au moins un des époux ne maîtrise pas la langue de la région, la langue du pays d'origine est de nouveau utilisée au sein de la nouvelle famille. Les enfants issus d'un tel mariage présentent inévitablement des lacunes dans la connaissance de la langue et accusent un retard scolaire. La sociologue néerlandaise Erna Hooghiemstra, auteur de « *Trouwen over de grens* », parle de « première génération et demie » : « Les enfants dont l'un des parents n'est arrivé en Europe qu'à l'âge adulte ne relèvent pas de la troisième ni de la deuxième génération, mais de la première génération et demie (2). » Toute politique d'intégration est vouée à l'échec tant que l'on ne veillera pas à mettre fin à l'usage abusif du « regroupement familial ».

Entre 2001 et 2008, l'Office des étrangers a délivré plus de 70 000 visas à des fins de regroupement familial. Le nombre de mariages d'importation ne cesse d'augmenter. Alors qu'en 2001, « seuls » 4 312 visas ont été délivrés à des fins de regroupement familial, en

(1) Corijn M. et Lodewijckx E., *De start van de gezinsvorming bij de Turkse en Marokkaanse tweede generatie in het Vlaamse Gewest. Een analyse op basis van Rijksregistergegevens*, Bruxelles, service d'étude du gouvernement flamand 2009, pp. 15 et suivantes.

(2) *De Standaard*, 5 juin 2004.

ondanks het grotere aanbod van tweede generatiegenoten als potentiële huwelijkspartners, blijven velen voor een huwelijksmigrant kiezen. De studiedienst van de Vlaamse regering komt tot de bevinding dat de visie op de partnerkeuze van de jongvolwassenen en van hun ouders nauwelijks gewijzigd is (1).

Samen met de hogere vruchtbaarheidsgraad leidt huwelijksmigratie ertoe dat de Marokkaanse en Turkse bevolkingsgroepen in ons land de jongste decennia exponentieel zijn aangegroeid. Het argument dat « wij » de vreemdelingen naar hier gehaald hebben om « het vuile werk » te doen, snijdt dan ook al lang geen hout meer. Meestal gaat het niet om gezinshereniging — de hereniging van een immigrant met zijn in het land van herkomst achtergebleven gezinsleden —, maar om gezinsvorming, waarbij een in België verblijvende vreemdeling huwt met een partner uit het land van herkomst en er dus een nieuw gezin wordt gevormd. In de meeste gevallen waarin een beroep wordt gedaan op « gezinshereniging », gaat het om Turken of Marokkanen die hier zijn geboren en een bruid of bruidegom laten overkomen uit het land (en meestal zelfs de streek of het dorp) van herkomst van hun ouders.

De gezinsherenigingscarrousel is niet alleen een belangrijk immigratiekanaal, maar fnuikt ook nog eens in aanzienlijke mate de integratie van de vreemdelingen van de tweede, derde en vierde generatie. Het integratieproces moet steeds opnieuw van voor af aan beginnen. Doordat ten minste een van de echtgenoten de streektaal niet machtig is, wordt binnen het nieuwe gezin opnieuw de taal van het land van herkomst gebruikt. De kinderen die uit een dergelijk huwelijk voortspuiten, lopen daardoor onvermijdelijk een taal- en leerachterstand op. De Nederlandse sociologe Erna Hooghiemstra, auteur van « *Trouwen over de grens* », heeft het over de « generatie anderhalf » : « Kinderen van wie een van de ouders pas op volwassen leeftijd naar Europa is gekomen, zijn niet de derde, noch de tweede generatie, maar de generatie anderhalf (2). » Elke inburgeringspolitiek is tot mislukken gedoemd zolang men er niet voor zorgt dat een halt wordt toegeroepen aan het misbruik van de « gezinshereniging ».

Tijdens de periode 2001-2008 werden er door de Dienst Vreemdelingenzaken meer dan 70 000 visa afgeleverd voor gezinshereniging. Het aantal import-huwelijken gaat in stijgende lijn. Terwijl er in 2001 « slechts » 4 312 visa voor gezinshereniging werden

(1) Corijn M. en Lodewijckx E., *De start van de gezinsvorming bij de Turkse en Marokkaanse tweede generatie in het Vlaamse Gewest. Een analyse op basis van Rijksregistergegevens*, Brussel, Studiedienst van de Vlaamse regering 2009, p. 15 e.v.

(2) *De Standaard*, 5 juni 2004.

2008 leur nombre est passé à 10 059. L'Office des étrangers fait observer que ce chiffre n'est pas complet : « Au préalable, il convient de rappeler que les postes diplomatiques ou consulaires peuvent, dans certains cas, délivrer d'office un visa demandé dans le cadre d'un regroupement familial. Aussi, les chiffres repris ci-dessous ne peuvent donner une vue complète de la problématique du regroupement familial mais rendent compte de l'activité du service (1). »

Le nombre réel de cas de regroupement familial est donc beaucoup plus élevé que ne le laisse supposer le nombre de visas délivrés en vue d'un regroupement familial. En 2007 et en 2008, il aurait été procédé à respectivement 27 349 et 30 997 regroupements familiaux (2). Selon Eurostat, 28 523 titres de premier séjour ont été délivrés pour des raisons familiales en Belgique en 2009, contre 20 320 en 2008. Nous ne disposons malheureusement pas de chiffres clairs en la matière. Il est certain que la migration familiale engendre un afflux considérable de nouveaux étrangers. Environ la moitié des conjoints migrants possèdent la nationalité turque ou marocaine (3). Quatre cinquièmes des personnes résidant en Belgique et rejointes par un conjoint étranger sont elles-mêmes de nationalité belge, naturalisées ou ressortissantes d'un autre État de l'Union européenne (UE) (4).

Le 22 septembre 2003, le Conseil de l'Union européenne a adopté la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial. Cette directive, qui est basée sur l'article 63, préambule et 3, point a, du Traité instituant la Communauté européenne (actuellement : article 79, § 2, a, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), limite considérablement les possibilités dont disposent les États membres européens — à l'exception du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark — pour fixer des règles nationales plus strictes en matière de regroupement familial. C'est ainsi qu'il ne peut pas être opéré de distinction selon que les liens familiaux invoqués soient antérieurs ou postérieurs à l'arrivée du « regroupant familial », c'est-à-dire le ressortissant d'un pays tiers qui séjourne déjà légalement dans un État membre et qui introduit une demande de regroupement familial ou dont des membres de la famille demandent à le rejoindre (article 2, préambule et d, de la directive). C'est ainsi que s'alimente le phénomène de la « constitution de famille », qui voit des étrangers qui sont nés ou ont grandi dans notre pays chercher

afgegeven, was het aantal in 2008 opgelopen tot 10 059. De Dienst vreemdelingenzaken merkt op dat dit cijfer niet volledig is : « Allereerst moet herinnerd worden aan het feit dat de diplomatieke of consulaire posten in bepaalde gevallen een visum dat in het kader van een gezinshereniging wordt gevraagd ambtshalve kunnen afgeven. De hieronder vermelde cijfers bieden dus geen volledig overzicht van de problematiek van de gezinshereniging, maar ze geven wel een beeld van de activiteit van de dienst (1). »

Het werkelijke aantal gevallen van gezinshereniging ligt dus veel hoger dan het aantal afgeleverde visa voor gezinshereniging laat vermoeden. Tijdens de jaren 2007 en 2008 zouden respectievelijk 27 349 en 30 997 gezinsherenigingen voltrokken zijn (2). Volgens Eurostat werden in 2009 in België 28 523 eerste verblijfsvergunningen afgeleverd om familiale redenen tegenover 20 320 in 2008. Eenduidige cijfers blijken jammer genoeg te ontbreken. Vast staat dat de gezinsmigratie zorgt voor een aanzienlijke instroom van nieuwe vreemdelingen. Ongeveer de helft van de volgmigranten bezit de Turkse of Marokkaanse nationaliteit (3). Vier vijfden van de in België verblijvende personen bij wie de gezinshereniger zich voegt, is zelf Belg, genaturaliseerd tot Belg of EU-vreemdeling (4).

Op 22 september 2003 vaardigde de Raad van de Europese Unie richtlijn 2003/86/EG uit inzake het recht op gezinshereniging. Deze richtlijn, die gebaseerd is op artikel 63, aanhef en onder 3, punt a, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (thans : artikel 79, tweede lid, onder a, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie), beknot in aanzienlijke mate de mogelijkheden waarover de Europese lidstaten — met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken — beschikken om strengere nationale regels vast te stellen inzake gezinshereniging. Zo mag er geen onderscheid worden gemaakt naargelang de ingeroepen gezinsband tot stand is gekomen vóór of na de komst van de zogenaamde gezinshereniger, d.w.z. de onderdaan van een derde land die reeds wettig verblijft in een lidstaat en die een verzoek indient of wiens gezinsleden een verzoek indienen tot gezinshereniging om met hem verenigd te worden (artikel 2, aanhef en onder d, van de richtlijn). Aldus wordt het fenomeen in stand gehouden van de zogenaamde gezinsvorming, waarbij in ons land geboren en/of getogen vreemde-

(1) Rapport d'activités 2008, Office des étrangers, p. 82.

(2) *Gazet van Antwerpen*, 28 octobre 2009.

(3) Cette proportion peut être inférée des données pour les années 2004 à 2006 concernant la délivrance de visas de type D regroupement familial, fournies par le ministre de l'Intérieur en réponse à la question écrite n° 1266 du 4 avril 2007 de Paul Meeus (VB).

(4) *De Standaard*, 13 juli 2006.

(1) Activiteitenrapport 2008 Dienst Vreemdelingenzaken, p. 83.

(2) *Gazet van Antwerpen*, 28 oktober 2009.

(3) Dit kan worden afgeleid uit de gegevens voor de jaren 2004 tot en met 2006 inzake de aflevering van visa type D gezinshereniging, verstrekt door de minister van Binnenlandse Zaken in antwoord op schriftelijke vraag nr. 1266 van 4 april 2007 van Paul Meeus (VB).

(4) *De Standaard*, 13 juli 2006.

systématiquement un conjoint dans le pays d'origine, un phénomène qui complique considérablement l'intégration de la population étrangère déjà présente, contribue à une allochtonisation accélérée de nos villes et, qui plus est, revient en fait à importer la pauvreté, le chômage et la défavorisation.

Lorsqu'un regroupant familial séjourne légalement dans un État membre, est en possession d'un titre de séjour délivré par l'État membre d'une durée de validité d'un an ou plus, a une perspective d'obtenir un droit de séjour permanent (article 3, § 1<sup>er</sup>, de la directive), les États membres sont tenus d'autoriser l'entrée et le séjour de son conjoint (article 4, § 1<sup>er</sup>, préambule et a, de la directive). On ne pourra donc en principe pas subordonner la décision concernant l'entrée ou le séjour ou le maintien du droit de séjour à la réalisation de critères d'intégration. Afin d'assurer une meilleure intégration et de prévenir des mariages forcés, les États membres peuvent certes demander que le regroupant et son conjoint aient atteint un âge minimal, mais celui-ci ne peut être supérieur à vingt-et-un ans (article 4, § 5, de la directive).

Nous souhaitons une limitation draconienne de l'immigration d'étrangers non européens, en particulier par un durcissement sensible des règles en matière de regroupement familial. Il est clair que la directive 2003/86/CE constitue un obstacle important à la mise en œuvre d'une telle politique. La directive ne peut dès lors pas être maintenue sous sa forme actuelle.

\*  
\* \*

lingen systematisch een huwelijkspartner zoeken in het land van herkomst, een fenomeen dat de inpassing van de reeds aanwezige vreemdelingenpopulatie aanzienlijk bemoeilijkt, bijdraagt aan de versnelde allochtonisering van onze steden en daarenboven in essentie neerkomt op de import van armoede, werkloosheid en achterstand.

Wanneer een gezinshereniger wettig verblijft in een lidstaat, in het bezit is van een door de lidstaat afgegeven verblijfstitel met een geldigheidsduur van één jaar of langer en reden heeft om te verwachten dat hem een permanent verblijfsrecht zal worden toegekend (artikel 3, eerste lid, van de richtlijn), moeten de lidstaten aan zijn/haar echtgenote of echtgenoot toestemming geven tot toegang en verblijf (artikel 4, eerste lid, aanhef en onder a, van de richtlijn). Men zal dus in beginsel de beslissing omtrent toelating of verblijf of behoud van het verblijfsrecht niet kunnen laten afhangen van het beantwoorden aan integratiecriteria. Met het oog op een betere integratie en om gedwongen huwelijken te voorkomen, kunnen de lidstaten weliswaar eisen dat zowel de gezinshereniger en zijn echtgenote of echtgenoot een minimumleeftijd hebben, maar deze kan ten hoogste eenentwintig jaar bedragen (artikel 4, vijfde lid, van de richtlijn).

De indieners van dit voorstel van resolutie zijn voorstander van een drastische beperking van de immigratie van niet-Europese vreemdelingen, in het bijzonder door een verregaande aanscherping van de regels inzake gezinshereniging. Het is duidelijk dat richtlijn 2003/86/EG een belangrijke hinderpaal vormt om een dergelijk beleid te voeren. De richtlijn mag in haar huidige vorm dan ook niet worden gehandhaafd.

Bart LAEREMANS.  
Jurgen CEDER.  
Anke VAN DERMEERSCH.  
Yves BUYSSE.

\*  
\* \*

**PROPOSITION DE RÉOLUTION**

Le Sénat,

A. considérant que la migration familiale a été pratiquement la principale filière de migration légale au cours des dernières décennies, et qu'elle s'inscrit dans une stratégie migratoire délibérée de certains groupes de population allochtones;

B. considérant que l'arrêt de l'immigration annoncé en 1974 est massivement contourné par le recours aux règles relatives au regroupement familial, et qu'il s'impose de renforcer fortement ces dernières;

C. considérant qu'une étude récente a montré que la majorité des jeunes Turcs et Marocains qui ont grandi dans notre pays continuent à faire venir de leur pays d'origine la personne appelée à devenir leur conjoint;

D. considérant que dans la plupart des cas, il ne s'agit pas de regroupement familial au sens propre, mais de constitution de famille;

E. considérant que la migration matrimoniale à grande échelle a contribué et contribue encore à l'augmentation rapide, entre autres, de la population d'origine marocaine et turque dans notre pays;

F. considérant que la migration familiale persistante découlant de la constitution de famille engendre un afflux considérable d'étrangers issus d'un milieu culturel très différent qui ont du mal à s'intégrer, et qu'elle complique considérablement l'intégration des groupes de population allochtones déjà présents;

G. considérant qu'environ la moitié des conjoints migrants sont de nationalité turque ou marocaine;

H. considérant que la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial empêche à plusieurs égards les États membres de l'UE de procéder au nécessaire renforcement des règles relatives au regroupement familial,

Demande au gouvernement :

1. de tout mettre en œuvre pour obtenir la révision de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, ou son abrogation, suivie de l'établissement d'une nouvelle directive, et de mettre cette question à l'ordre du jour pendant la présidence belge de l'Union européenne;

2. de se concerter activement avec les gouvernements des autres États membres de l'Union européenne afin de susciter un soutien aussi large que possible en faveur d'un renforcement du droit européen secondaire en matière de regroupement familial;

**VOORSTEL VAN RESOLUTIE**

De Senaat,

A. gelet op het feit dat gezinsmigratie de jongste decennia zowat het belangrijkste legale migratiekanaal was en deel uitmaakt van een bewuste migratiestrategie van bepaalde allochtone bevolkingsgroepen;

B. overwegende dat de in 1974 afgekondigde immigratiestop op grote schaal wordt omzeild door gebruikmaking van de regels inzake gezinshereniging en dat een drastische aanscherping van deze regels noodzakelijk is;

C. gelet op het feit dat uit recent onderzoek blijkt dat de meerderheid van de Turkse en Marokkaanse jongeren die in ons land zijn opgegroeid, nog steeds een huwelijkspartner importeren uit het land van herkomst;

D. overwegende dat het in de meeste gevallen niet om gezinshereniging in de echte zin van het woord, maar om gezinsvorming gaat;

E. overwegende dat de grootschalige huwelijksmigratie heeft bijgedragen en verder bijdraagt aan de snelle aanwas van onder meer de bevolking van Marokkaanse en Turkse afkomst in ons land;

F. gelet op het feit dat de aanhoudende gezinsmigratie in de vorm van gezinsvorming zorgt voor een aanzienlijke instroom van moeilijk inpasbare vreemdelingen met een sterk verschillende culturele achtergrond en de integratie van de reeds aanwezige allochtone bevolkingsgroepen aanzienlijk bemoeilijkt;

G. gelet op het feit dat ongeveer de helft van de volgmigranten de Turkse of Marokkaanse nationaliteit bezitten;

H. overwegende dat richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging in verschillende opzichten voor de EU-lidstaten een beletsel vormt voor de noodzakelijke aanscherping van de regels inzake gezinshereniging,

Vraagt de regering :

1. zich in te spannen hetzij voor een herziening van richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging hetzij voor de intrekking ervan, gevolgd door de vaststelling van een nieuwe richtlijn, en deze kwestie te agenderen tijdens het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie;

2. actief overleg te plegen met de regeringen van andere EU-lidstaten teneinde een zo breed mogelijk draagvlak tot stand te brengen voor een aanscherping van het secundaire EU-recht inzake gezinshereniging;

3. d'œuvrer en faveur d'une directive en matière de regroupement familial conçue de telle sorte que les États membres de l'Union européenne soient autorisés à poser des conditions plus sévères, mais pas moins contraignantes, à l'exercice du droit au regroupement familial, par rapport aux conditions qui doivent au moins être remplies en vertu de la directive.

23 novembre 2010.

3. te ijveren voor een richtlijn inzake gezinshereniging die zodanig is opgevat dat het de EU-lidstaten is toegestaan strengere, maar geen minder stringente, voorwaarden te stellen aan de uitoefening van het recht op gezinshereniging ten opzichte van de voorwaarden die krachtens de richtlijn minstens moeten worden vervuld.

23 november 2010.

Bart LAEREMANS.  
Jurgen CEDER.  
Anke VAN DERMEERSCH.  
Yves BUYSSE.