



Projet IPV_Migrants

CERV-2022-DAPHNE - project n°101097049

Work Package 2

Etat des lieux - State of play

Délivrable D2.4 – Rapport sur l'analyse du cadre juridique en tant source des violences - Analysis of the legal framework as a source of violence

2023.08.30

Mouvement pour l'égalité entre les femmes et les hommes

Collectif des femmes

With financial support from the
Rights, Equality and Citizenship
Programme of the European Union



Le cadre légal comme source de violences
domestiques
chez les personnes migrantes :

L'exemple du droit au regroupement familial
en Belgique

INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I : LE CADRE RÉGLEMENTAIRE DU REGROUPEMENT FAMILIAL ET SES CONSÉQUENCES...4	
SECTION 1 : CHIFFRES ET BREF DESCRIPTIF DE LA LOI.....	5
SECTION 2 : LA NOTION DE MEMBRE DE LA FAMILLE DANS LA LOI.....	7
SECTION 3 : LES CONDITIONS MATÉRIELLES.....	9
SECTION 4: LA PROCÉDURE EN BREF.....	10
SECTION 5 : IMPACT DES CONDITIONS DE LA LOI SUR LA VIE FAMILIALE.....	13
CHAPITRE 2 : L'EXCEPTION À LA FIN DE SÉJOUR EN RAISON DE VIOLENCES FAMILIALES ; LA CLAUSE DE PROTECTION.....	14
SECTION 1 : LE PRINCIPE EN DROIT.....	14
SECTION 2 : LES PISTES DE SOLUTION ?.....	19
SECTION 3 : LES ÉCUEILS POUR LES VICTIMES DE VIOLENCE.....	20
CHAPITRE 3 : LIMITES À LA FIN DE SÉJOUR.....	24
SECTION 1 : LES GARANTIES PROCÉDURALES DANS LE CADRE DU RETRAIT DE SÉJOUR.....	24
SECTION 2 : LA FIN DE SÉJOUR ET LE RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX.....	26
SECTION 3 : LE RECOURS PRÈS DU CCE : UN RECOURS EFFECTIF ?.....	29
CHAPITRE 4 : LES FEMMES VICTIMES DE VIOLENCES CONJUGALES HORS CADRE LÉGAL.....	31
SECTION 1 : LES PERSONNES EN SITUATION IRRÉGULIÈRE.....	31
SECTION 2 : LA DEMANDE DE RÉGULARISATION.....	32
CHAPITRE 5 : LA SITUATION DANS D'AUTRES PAYS DE L'UE.....	33
SECTION 1 : EN FRANCE.....	33
SECTION 2 : L'ESPAGNE.....	34
CONCLUSION.....	34
BIBLIOGRAPHIE.....	36

Introduction

Cette contribution a pour but de prendre en compte le rôle joué par le cadre légal spécifique à la migration et son influence sur les violences domestiques¹. Elle vise à illustrer la manière dont des politiques migratoires spécifiques peuvent contribuer à causer et à aggraver les effets de la violence conjugale dans les ménages comprenant un migrant. L'objet est donc d'examiner la législation belge qui régit les relations familiales pour les migrants dans le cadre du regroupement familial².

Ce cadre juridique peut générer des tensions dans le couple, voire mener à des situations de violences comme on le verra plus loin. En effet, il n'est pas rare que toute tentative d'émancipation ou d'intégration de la personne soit empêchée lorsqu'elle arrive en Belgique (il s'agit en général de la femme). Par ailleurs, la loi considère, dans une vision eurocentrée, que les femmes migrantes qui s'installent dans un pays pour rejoindre leur partenaire ou conjoint sont sous la protection du « chef de famille », ce qui a pour effet d'invisibiliser les violences³. Les femmes migrantes subissent parfois de multiples discriminations, en tant que femmes, en tant qu'étrangères et en tant que femmes étrangères⁴.

C'est la raison pour laquelle nous ferons une analyse en deux étapes. Dans un premier temps, nous étudierons et décrirons le cadre juridique contraignant en droit des étrangers du regroupement familial et les conditions mises à cette démarche. Dans un second temps, une fois ce droit acquis, nous verrons comment les conditions mises au maintien du séjour et à l'acquisition d'un séjour autonome peuvent susciter des tensions ou des déséquilibres dans le couple.

Citons l'exemple de Maria : elle est de nationalité bolivienne et rejoint son mari, Luca, qui a un titre de séjour illimité en Belgique depuis quelques années. La procédure de regroupement familial a mis un temps considérable à se finaliser au regard des exigences matérielles imposées par la loi belge. À son arrivée en Belgique, une mésentente s'installe. Luca lui confisque le passeport et l'empêche de sortir et de suivre des cours de langues. Il devient insultant avec elle par la suite et la menace. Quand elle tente de se défendre ou qu'elle lui dit qu'elle va porter plainte, il la menace d'avertir la commune qu'elle n'habite plus avec lui pour qu'elle ne puisse pas maintenir son séjour en Belgique. En effet,

¹ Nous entendons les violences domestiques comme une violation des droits humains et en particulier, des droits de la femme, voir Jane Freedman, *Domestic violence through a human right lens*, Routledge, 2021. C'est le terme juridique que nous utiliserons tout au long de l'étude. Dans la revue de littérature, il est plutôt question de "violences entre partenaires intimes".

² Si l'objet du projet global est l'examen de la violence intime entre partenaires, le cadre légal ne concerne que certains partenaires intimes comme nous le verrons par la suite. En effet, le cadre légal du regroupement familial englobe les couples mariés, certains partenariats enregistrés équivalent à mariage et la cohabitation légale.

³ J. Freedman, N. Sahraoui et E. Tastsoglou (2022) *Gender-Based Violence in Migration, Interdisciplinary, Feminist and Intersectional Approaches*, SPRINGER.

⁴ L'on entend par personne migrante toute personne qui ne dispose pas de la nationalité belge. Une distinction est faite entre les personnes ne disposant pas de la nationalité belge, citoyen de l'Union européenne ou personne ressortissante d'un pays tiers de l'UE. Sera décrit comme étranger dans cette contribution le ressortissant de pays tiers à l'Union européenne. Nous examinerons ces différentes situations prévues par la loi du 15 décembre 1980 dans le cadre de la procédure de regroupement familial.

l'installation commune doit durer au moins cinq ans pour qu'elle obtienne un séjour autonome. À un moment donné, elle le quitte, se réfugie dans un centre pour personnes victimes de violence et demande de l'aide. Son mari a averti la commune qui constate qu'elle n'habite plus à l'adresse. Que se passera-t-il pour la suite de son séjour ?

Cet exemple illustre une situation fréquemment rencontrée dans le cadre des consultations du Collectif des Femmes et à laquelle sont parfois soumises les femmes migrantes. Une autre situation fréquemment rencontrée concerne des femmes étrangères mariées à un belge ou un citoyen de l'Union européennes et victimes de violences domestiques. Celles-ci se retrouvent placées dans une situation de double vulnérabilité. D'une part, en raison des obstacles qu'elles rencontrent d'une façon générale pour l'accès aux droits et du manque d'information dont elles disposent pour faire valoir ceux-ci. D'autre part, dans le cadre spécifique du regroupement familial, en raison de leur dépendance administrative par rapport à leur conjoint ou partenaire, puisque leur droit au séjour est subordonné à l'existence du lien conjugal et au maintien de la vie commune.

Le législateur belge a introduit dans les textes relatifs au regroupement familial une protection spécifique pour les victimes de violences conjugales. Il prend dès lors en compte cette vulnérabilité spécifique. Cette réglementation prévoit que la personne victime de violences familiales peut, dans certains cas, obtenir un séjour autonome. Toutefois, l'accès à cette procédure manque de transparence et pose des difficultés pratiques. En effet, vu la précarité de leur séjour et leur dépendance administrative vis-à-vis de leur partenaire, elles craignent souvent de porter plainte ou encore de quitter le domicile conjugal et se retrouvent devant un dilemme : porter plainte et se protéger, ou continuer à subir la violence jusqu'à l'obtention du séjour définitif ?

Cet article ne concerne donc pas la lutte contre les violences conjugales en tant que telle, mais tente de répondre aux préoccupations liées au fait que la loi du 15 décembre 1980, par son cadre légal strict et ses nombreuses conditions, crée parfois ces situations de violences entre partenaires, en particulier dans le cadre du regroupement familial. Paradoxalement, elle répond à ces situations de violence en prévoyant précisément cette exception dans la loi et la possibilité d'un séjour autonome pour les victimes de violences domestiques. En d'autres mots, si la loi génère parfois des violences, elle vient au secours de ces situations spécifiques en proposant un séjour autonome pour mettre la victime à l'abri des violences et de la dépendance administrative. Mais à quel prix ? Souvent, le partenaire victime de violences devra prouver ces violences, ce qui implique au préalable un dépôt de plainte ou une visite médicale dans les plus brefs délais. Cela engendre une précarité au niveau social et juridique et une possible victimisation secondaire de la personne.

Par ailleurs, pour entrer dans le cadre du regroupement familial, un mariage ou un partenariat est requis. Il n'existe pas de droit au séjour pour les couples non mariés qui souhaitent se regrouper, sauf s'il s'agit d'un regroupement familial avec un regroupant citoyen de l'Union (partenaire de fait)⁵. Ce qui exclut du bénéfice des dispositions toutes les personnes en couple qui ne sont pas cohabitants légaux ou légalement mariés lorsqu'une personne migrante est concernée, partenaire de fait d'un belge ou d'un ressortissant de pays tiers. Par exemple, un couple de fait composé d'une personne migrante et d'un belge n'est pas envisagé par la loi et par conséquent, le droit au regroupement familial ne leur est

⁵ On entend par regroupant, la personne qui bénéficie d'un statut de séjour en Belgique. Le regroupé est la personne qui le rejoint dans le cadre de la procédure de regroupement familial.

pas reconnu. Donc, la loi n'envisage pas les situations de couples impliquant un étranger victime de violences domestiques en dehors de ce cadre strict. Par conséquent, ce sont essentiellement les situations des mariages ou de partenariats qui seront envisagés dans l'étude (voir chapitre 1).

Cet article ne concerne pas non plus les personnes qui viennent en Belgique pour solliciter une protection internationale en raison de violences domestiques subies dans leur pays d'origine. En effet, de nombreuses femmes fuient leur domicile familial dans le pays d'origine en raison d'une crainte de mariage forcé, de violences au sein du couple, sans que les autorités nationales ne prennent de mesures pour protéger ces femmes. Il n'est pas rare qu'une femme souhaitant porter plainte à la police contre des violences soit renvoyée chez elle en disant que c'est un problème à régler dans la sphère privée. Ces situations sont prises en considération par les instances d'asile belges, lesquelles examineront la demande de protection internationale et se prononceront sur le besoin de protection. Ces femmes sont susceptibles d'obtenir une protection internationale en raison de leur appartenance au groupe social des femmes ou en raison d'une opinion politique, par exemple. A noter que ces migrantes à la recherche d'une protection internationale sont parfois également victimes de violences sur la route de la migration et à l'arrivée dans le pays d'accueil⁶.

Enfin, cette contribution étudiera le cadre du regroupement familial, en particulier s'agissant de l'époux et du partenaire, sans oublier que cela a des implications pour les enfants du couple.

Nous examinerons donc la législation relative au regroupement familial et l'exception en raison de violences conjugales ainsi que l'application de ces règles par l'Office des étrangers (ci-après, OE) et dans les arrêts rendus par la juridiction compétente dans le cadre des recours par le Conseil du contentieux des étrangers (ci-après, CCE).

Rappelons que toute femme victime de violence, qu'elle soit belge ou étrangère, peut porter plainte contre ces violences. Toutefois, soulignons la difficulté pour les femmes migrantes qui ne sont pas en séjour légal en Belgique ou qui y sont en séjour précaire, de porter plainte par crainte que leur situation administrative ne soit davantage prise en considération que les violences subies. Une violence administrative s'ajoute dès lors à la violence conjugale.

Nous analyserons dans un premier chapitre les chiffres et un bref historique du droit au regroupement familial, la notion de famille et le maintien du séjour avant l'obtention d'un séjour autonome (indépendant de leur conjoint/partenaire), ce qui répond à une première préoccupation (violence du cadre législatif stricto sensu). Le chapitre 2 évoquera la clause de protection en raison de violences conjugales, la possibilité d'obtenir un séjour autonome et les difficultés liées à cette procédure. Enfin, la question de la fin de séjour sera évoquée et les limites liées aux droits fondamentaux.

⁶ Nous renvoyons à deux articles de doctrine au sujet des femmes victimes de violences sur le trajet migratoire et le parcours d'asile : S. Sarolea, Z. Crine, F. Raimondo, « Through the Eyes of the Vulnerable”: Exploring Vulnerabilities in the Belgian Asylum System », VULNER, 2022 et J. Freedman, « Sexual and gender-based violence against refugee women: a hidden aspect of the refugee "crisis" », 2016, Reproductive Health Matters, Published by Elsevier BV.

Chapitre I : Le cadre réglementaire du regroupement familial et ses conséquences

Ce premier chapitre retrace le parcours et les conditions du regroupement familial en vertu de la loi du 15 décembre 1980. Si les relations familiales ne sont pas uniquement régies par cette loi⁷, certaines dispositions concernent le regroupement familial et sont conçues de façon très contraignante. L'ensemble de ces règles régit les conditions pour obtenir un séjour en Belgique pour les personnes non-nationales, leur permettant de venir y rejoindre les membres de leur famille qui y vivent déjà. Ces conditions permettent de rendre compte des difficultés et des obstacles auxquels le regroupant et le regroupé sont confrontés pour se rassembler et former une cellule familiale en Belgique. Il s'agit d'un parcours exigeant et potentiellement anxiogène et insécurisant pour les membres de la famille concernés. En effet, les conditions sont strictes et nombreuses. Elles diffèrent selon le statut du regroupant⁸. Elles diffèrent selon que le regroupant est étranger, belge (sédentaire) ou citoyen de l'Union (comme explicité plus loin).

La réglementation reprend la définition de la famille, les conditions mises au regroupement familial et la procédure pour introduire la demande, incluant les preuves des liens familiaux invoqués. Nous analysons prioritairement dans ce chapitre la situation des membres de la famille d'un étranger résidant en Belgique, d'un citoyen de l'Union ou encore d'un Belge (qui n'a pas eu une expérience de libre circulation dans l'UE).

Après avoir pris connaissance des chiffres relatifs aux visas de long séjour octroyés sur la base du regroupement familial et d'un bref descriptif de la loi du 15 décembre 1980 (section 1), examinons ce qu'il y a lieu d'entendre par la notion de conjoint/partenaire (section 2), les conditions matérielles (section 3) et la procédure de regroupement familial (section 4), afin de rendre compte de l'impact de cette procédure sur le couple (section 5).

Section 1 : Chiffres et bref descriptif de la loi

a) Quelques chiffres

Le regroupement familial est l'une des seules voies d'accès légal au territoire belge. Elle représente une proportion non négligeable des migrations vers la Belgique. Voici quelques chiffres pour illustrer ce constat : selon le rapport de MYRIA, 15.317 visas de regroupement familial ont été délivrés en 2021, ce qui représente 43 % de l'ensemble des visas de long séjour accordés⁹. En 2021, 2.977 visas ont été octroyés pour un regroupement familial avec un bénéficiaire de protection internationale (regroupant réfugié ou bénéficiaire de la protection subsidiaire). Plus de la moitié l'a été à des personnes de nationalité syrienne (33 %) ou d'origine palestinienne (21 %). L'augmentation pour les Syriens et les Palestiniens contraste avec la forte baisse pour les bénéficiaires afghans (un peu moins de 12 % de ces visas en 2021).

⁷ Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour et l'éloignement des étrangers, M.B., 31 décembre 1980. D'autres sources sont le Code civil qui établit les règles concernant la prévention de mariages simulés ou la reconnaissance frauduleuse de filiation notamment.

⁸ On entend par regroupant, la personne qui bénéficie d'un séjour en Belgique et qui souhaite faire venir un membre de sa famille dans le cadre du regroupement familial. Le regroupé est le membre de la famille qui le rejoint en Belgique.

⁹ MYRIA, La migration en chiffres et en droit, Les Cahiers du rapport annuel, 2021.

b) Bref descriptif de la loi

La loi du 15 décembre 1980 est une loi complexe qui évolue au gré du contexte politique belge. À la suite de réformes successives, le cadre juridique concerné par les migrations est devenu plus restrictif et sélectif, mais aussi de plus en plus complexe¹⁰. Au fil de ces modifications, elle est devenue quasi-illisible. Des modifications majeures ont été insérées dans la loi dans le cadre de la transposition des deux directives relatives au regroupement familial¹¹. Dans un premier temps, cette transposition n'était que partielle et n'exigeait pas de conditions matérielles dans le chef du regroupant. Ce n'est qu'en 2011 que les conditions du regroupement familial se sont durcies par l'ajout de conditions financières et relatives au logement suffisant. Le régime belge a, de ce fait, transposé les normes minimales telles que prévues par les Directives¹².

La situation du belge sédentaire¹³ qui souhaite faire venir sa famille est assimilée au regroupant étranger et est soumise aux mêmes conditions¹⁴. Le régime applicable à la famille d'un étranger ou d'un belge sédentaire est bien plus strict que celui qui s'applique aux « citoyens de l'Union », tant du point de vue de la définition de la famille que des conditions matérielles et procédurales qui y sont appliquées (voir plus loin). La discrimination « à rebours » qui touche particulièrement les nationaux sédentaires reste d'actualité suite à la réforme du regroupement familial de 2011. Mais la Cour Constitutionnelle accepte la différence de traitement entre citoyens de l'Union et Belges et la considère comme justifiée¹⁵.

La procédure de regroupement familial est un processus long et exigeant, en particulier s'agissant de membres de la famille de ressortissants de pays tiers. Les conditions formelles et de fond pour l'introduction de la demande sont nombreuses et les délais d'examen de la demande sont peu précis (voir plus loin)¹⁶. Lorsque les personnes obtiennent finalement ce droit et arrivent en Belgique, il est probable que les membres de la famille regroupant et

¹⁰ G. Orsini, S. Smit, J.-B. Farcy and L. Merla, Institutional racism within the securitization of migration. The case of family reunification in Belgium, *Ethnic and racial studies*, Vol. 45, No. 1, 02.01.2022, p. 153-172.

¹¹ 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 séjourner librement sur le territoire des États membres, *JO EU*, L 158 du 30.04.2004 et Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, *OJ L* 251, 3.10.2003, p. 12-18.

¹² 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.* du 12.09.2011. Suite à cette réforme, le nombre de demandes a baissé de 50% pour les membres de la famille de ressortissants du Maroc. Il a également baissé pour les ressortissants de la Turquie ainsi que pour les membres de la famille du Belge sédentaire.

¹³ On entend par un belge sédentaire, celui qui n'a pas exercé le droit à la libre circulation au sein de l'UE.

¹⁴ Loi du 15 décembre 1980, art. 40ter §2. Une distinction est faite par la loi sur base du séjour limité ou illimité de ces ressortissants. La situation typique envisagée par le séjour limité est celui de l'étudiant ou du travailleur hautement qualifié, dont le séjour est valable un an, renouvelable à certaines conditions. Celui du regroupant issu d'un pays tiers en séjour illimité concerne par exemple le réfugié.

¹⁵ C.C., 26 septembre 2013, n°121/2013, B. 49 à 55. La Cour accepte le traitement différencié entre Belges et citoyens de l'Union car le critère de distinction est objectif (les seconds ayant exercé le droit à la libre circulation, non les premiers). Le fait que l'accès à la nationalité ait été facilité légitime les conditions mises au regroupement familial avec un Belge. Les mesures sont ainsi jugées proportionnées.

¹⁶ K. Melis, « Les méandres des délais en matière de regroupement familial », *RDE*, 2018, n°199, pp 347-363.

regroupés ne se soient pas vus pendant plusieurs années. C'est particulièrement le cas concernant le regroupement familial avec des personnes bénéficiant de la protection internationale. L'examen d'une procédure d'asile peut prendre plusieurs mois voire des années, ce qui allonge d'autant la séparation entre conjoints ou partenaires.

Une fois acquis, le droit de séjour dans le cadre du regroupement familial¹⁷ est provisoire. En effet, les conditions d'obtention du droit au regroupement familial doivent être remplies pendant une **période de 5 ans** avant que le séjour ne devienne illimité ou permanent. Il s'agit d'un séjour « sous contrôle » de l'autorité administrative¹⁸. Et donc, par essence, précaire.

Pour le membre de la famille regroupé, ce délai est long et peut générer une certaine anxiété en raison de la précarité du séjour¹⁹. En effet, la personne n'est pas maître de son avenir, dès lors qu'elle est dépendante du regroupant : ce sont le couple, son « installation commune » ou sa cohabitation effective, et son indépendance économique qui sont envisagés dans le cadre de la législation (les critères sont un peu moins exigeants si le regroupant est issu de l'UE). Une telle dépendance dans le couple pour l'acquisition du droit de séjour est susceptible de créer des rapports de force inégalitaires et de domination. C'est également le cas lorsque l'installation ou l'intégration en Belgique ne se passe pas comme souhaité.

La loi prévoit des situations dans lesquelles le séjour permanent peut être obtenu avant la période de cinq ans, notamment en cas de violences domestiques²⁰.

Par ailleurs, disposer d'un titre de séjour provisoire pendant 5 ans pose aussi des questions quant à l'intégration, notamment via le travail. Même si des dispositions concernant le permis de travail exonèrent le regroupé de permis de travail²¹, l'accès même au travail reste impossible pour le membre de la famille de l'étudiant ou du travailleur salarié dont le séjour est limité.

Section 2 : La notion de membre de la famille dans la loi

La famille du migrant est clairement définie par la loi et se réduit à la famille nucléaire si le regroupant est étranger²².

¹⁷ Les conditions d'obtention du droit au regroupement familial ne seront pas examinées en tant que telles mais elles seront indirectement évoquées dans cette note, qui se concentre sur la fin de séjour.

¹⁸ Voir art. 10 de la loi du 15 décembre 1980 : Dans le cadre de ressortissants de pays tiers, le ministre ou son délégué peut procéder ou faire procéder à des contrôles en vue de la prorogation ou du renouvellement du titre de séjour, afin de vérifier si l'étranger remplit les conditions de l'article 10. Il peut à tout moment procéder ou faire procéder à des contrôles spécifiques lorsqu'il existe des présomptions fondées de fraude ou lorsque le mariage, le partenariat ou l'adoption a été conclu pour permettre à la personne concernée d'entrer ou de séjourner dans le Royaume.

¹⁹ G. Bossu, . « La parentalité transnationale » due au parcours migratoire du demandeur d'asile renforce ou éloigne-t-elle les liens familiaux pré-établis? », Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation, Université catholique de Louvain, 2017. Prom. : Merla, Laura.

²⁰ Art. 42 sexies de la loi du 15 décembre 1980.

²¹ Arrêté royal du 2 septembre 2018 portant exécution de la loi du 9 mai 2018 relative à l'occupation de ressortissants étrangers se trouvant dans une situation particulière de séjour, M.B., 17.09.2018, art. 10, 8°.

²² Merla, L., Sarolea, S. Migrants ou sédentaires : des familles ontologiquement différentes ?, In Faire et défaire les liens familiaux, Fillod-Chabaud A., Odassoïn, L., PUR, 2019, pt. 14.

Comme déjà soulevé, toute relation amoureuse impliquant une personne migrante ne permet pas de faire venir le conjoint ou partenaire dans le cadre du regroupement familial. Par conséquent, seules les violences familiales dans les situations envisagées par la loi permettent de bénéficier d'une clause de protection.

Qu'entend-on par la notion de conjoint et quelle famille est concernée par le regroupement familial ?

a) Le conjoint, le partenaire équivalent au conjoint et le partenaire

La loi évoque le conjoint par mariage²³. Le mariage peut être antérieur ou postérieur à l'installation du regroupant dans son pays de résidence. La directive ne précise pas si le regroupement familial est réservé aux seuls couples hétérosexuels. Dans un arrêt du 5 juin 2018, la Cour de Justice a jugé que « la notion de conjoint est neutre du point de vue du genre » et « englobe » donc le conjoint de même sexe²⁴.

En droit belge, le couple intègre donc tant les relations homosexuelles qu'hétérosexuelles, fondées sur le mariage ou sur le partenariat²⁵. La notion de « partenaire équivalent au conjoint » concerne les partenariats qui créent un lien équivalent au mariage²⁶. Il s'agit de l'équivalent, en Belgique, de la cohabitation légale²⁷. Les autres partenaires peuvent aussi jouir du regroupement familial en respectant des conditions supplémentaires. Les partenaires doivent être non mariés, vivre ensemble, être tout deux célibataires et ne pas entretenir de relation durable avec un tiers. Ils doivent surtout démontrer une relation durable et stable dûment établie²⁸. Cette preuve peut être rapportée par divers moyens : soit les partenaires ont cohabité en Belgique ou dans un autre pays de manière légale et ininterrompue pendant au moins un an avant la demande ; soit ils se connaissent depuis au moins un an et fournissent la preuve qu'ils ont entretenu des contacts réguliers par téléphone, par courrier ordinaire ou électronique, qu'ils se sont rencontrés trois fois avant l'introduction de la demande et que ces rencontres comportent au total quarante-cinq jours ou davantage ; soit ils ont un enfant commun.

Les conjoints ou partenaires doivent être tous deux âgés de plus de 21 ans. Cet âge minimum est ramené à 18 ans lorsque le mariage ou le partenariat préexiste à l'arrivée du regroupant en Belgique. Si le couple n'entre pas dans ce schéma strict, le regroupement familial ne sera pas envisagé. Par contre, si le regroupant est citoyen de l'Union, la notion de partenaire englobe également le partenaire de fait²⁹.

²³ Loi du 15 décembre 1980, art. 10§1^{er}, 4^o, 1^{er} tiret.

²⁴ C.J., (Gr. Ch.) 5 juin 2018, *Coman e.a.* C-673/16 et M. Fallon, « Observations sous CJUE, 5 juin 2018, gr. ch., Coman, C-673/16, EU:C:2018:385 », *Cahiers de l'EDEM*, juin 2018.

²⁵ Loi du 15 décembre 1980, art. 10, § 1^{er}, 4^o, 1^{er} al.

²⁶ Arrêté royal du 17 mai 2007 fixant les modalités d'exécution de la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980, *M.B.*, 31 juillet 2007, art. 12.

²⁷ C.civ., art. 1475 et s.

²⁸ Loi du 15 décembre 1980, art. 10§1, 5^o.

²⁹ *Ibidem*, art. 47/1

b) Les autres membres de la famille

Seule la famille nucléaire du regroupant étranger est prise en compte : les enfants mineurs biologiques ou adoptifs et l'enfant majeur handicapé. Depuis 2011, la situation du Belge qui n'a pas exercé la liberté de circulation et qui souhaite faire venir sa famille est assimilée au regroupant étranger³⁰. Les enfants du Belge doivent avoir moins de 21 ans pour bénéficier du regroupement familial ou sont soumis à des conditions financières. Seul l'ascendant d'un enfant mineur belge a le droit de venir rejoindre ce dernier.

Pour les citoyens de l'Union, les enfants de plus de 21 ans doivent être à charge du citoyen de l'Union et la famille est aussi élargie aux membres composant le ménage, sans nécessairement devoir démontrer de lien biologique ou juridique spécifique³¹. L'ascendant du citoyen de l'Union est également autorisé à le rejoindre à condition d'être à charge de ce dernier. On évoque ici la notion de famille élargie.

Section 3 : Les conditions matérielles

Les autres conditions concernent les conditions matérielles. Le regroupant doit, en effet, être aisé et bien logé pour permettre le regroupement familial. Comme déjà soulevé, le législateur n'exigeait pas de conditions socio-économiques dans le chef du regroupant avant juillet 2011. Suite à la prise de conscience que le nombre de personnes qui acquièrent le droit de séjour sur la base du regroupement familial est particulièrement élevé, le législateur a transposé en 2011 les conditions matérielles de la directive 2003/86 en espérant diminuer ainsi le nombre de personnes arrivant dans le cadre du regroupement familial.³² Il s'agit de l'obligation de faire état de moyens de subsistance réguliers, stables et suffisants, d'un logement suffisant et d'une assurance maladie³³.

La loi prévoit que, pour être suffisant, le montant doit correspondre à une somme qui représente 120 % du revenu d'intégration sociale³⁴. Il s'agit d'un montant supérieur au salaire minimum net d'un travailleur à temps plein³⁵. Cette exigence ne semble pas tenir compte des réalités socio-économiques d'un marché de l'emploi, s'agissant de ressortissants

³⁰ *Ibidem*, art. 40ter. Il s'agit d'une discrimination à rebours, au désavantage du Belge. La Cour constitutionnelle accepte la différence de traitement entre citoyens de l'Union et Belges, fondée sur le critère de la sédentarité du citoyen belge (C.C., 26 septembre 2013, n° 121/2013 et C.C., 24 octobre 2019, n°149/2019).

³¹ Loi du 15 décembre 1980, art. 47/1

³² Proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980, *Doc.*, Ch., 2010-2011, n° 53-0443/018, p. 8 : « Le nombre de personnes s'établissant sur le territoire belge dans le cadre du regroupement familial dépasse d'ailleurs considérablement celui des demandeurs d'asile. Ainsi, l'Office des étrangers a octroyé, en 2009, 9993 visas dans le cadre du regroupement familial, tandis que les services diplomatiques et consulaires à l'étranger ont traité approximativement 14 000 demandes. (...) C'est la raison pour laquelle la proposition de loi tend à modifier la loi du 15 décembre 1980 (...).

³³ Directive 2003/86, art. 15 & Loi du 15 décembre 1980, art. 40ter§2.

³⁴ Loi du 15 décembre 1980, art. 10§5.

³⁵ Les montants du revenu d'intégration sociale (RIS) ont été augmentés le 1er janvier 2023. Pour une personne qui a charge de famille, cela correspond à un montant de 1640€. 120% de cette somme correspond à un montant de 1968€ (<https://www.droitsquotidiens.be/fr/question/quel-est-le-montant-du-ris-pour-chaque-categorie>). Il s'agit donc d'un montant très important. Pour davantage de développements à ce sujet, voyez. Ch. Flamand, *Trajet migratoire et regroupement familial : obstacles et perspectives*, in Sarolea S. (coord.) *Immigrations et droits, Questions d'actualités*, S. Sarolea (dir.), Bruxelles, Larcier, novembre 2018, p. 45-97.

de pays tiers qui se trouvent en phase d'intégration dans la société³⁶. De plus, la régularité et la stabilité des ressources semble exclure le travail intérimaire et suppose un travail s'inscrivant dans la durée³⁷. Il est à noter que la condition de ressources suffisantes n'est pas applicable si l'étranger ou le national sédentaire est uniquement rejoint par son ou ses enfants mineurs ou ceux de son conjoint ou partenaire (assimilé au conjoint).

Outre les conditions socio-économiques, un logement suffisant est exigé. Le logement suffisant doit répondre « pour l'étranger et pour les membres de sa famille qui demandent à le rejoindre, aux exigences élémentaires de sécurité, salubrité et d'habitabilité » prévues par le Code civil. Il doit exister à la date de la demande de regroupement familial alors même que les membres de la famille résidant à l'étranger n'arriveront que plusieurs mois plus tard. Cela fait peser une charge financière non négligeable sur le regroupant.

Un régime plus favorable est mis en place au profit des bénéficiaires de la protection internationale. Afin de faciliter leur regroupement familial, la loi belge transposant la directive exonère les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire des conditions matérielles imposées aux autres étrangers, à condition que les liens de parenté soient antérieurs à l'entrée en Belgique³⁸. Elle laisse un délai d'un an aux bénéficiaires de cette protection pour introduire la demande sans autres conditions. Ce régime dérogatoire se justifie par la nature même du statut de réfugié et trouve sa source dans le considérant 8 de la Directive 2003/86³⁹ et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après, Cour EDH)⁴⁰.

Section 4: La procédure en bref

Cette section parcourt en bref la procédure de regroupement familial et en décrit les différentes phases.

a) La redevance

Depuis 2014, une condition financière est exigée pour introduire la demande de regroupement familial⁴¹. Il s'agit d'une redevance qui ne peut être imposée à un mineur ni aux bénéficiaires de la protection internationale. Ce montant s'ajoute aux autres exigences matérielles et constitue un frein indéniable pour les regroupements familiaux, avec pour conséquence immédiate de dissuader l'immigration pour des familles plus précarisées.

³⁶ S. Carpentier, « Lost in transition – Essays on the socio-economic trajectories of the social assistance beneficiaries, 2016

³⁷ Ch. Flamand, S. Sarolea, Trajet migratoire et regroupement familial, in Sarolea S. (coord.) Immigrations et droits, Questions d'actualités, S. Sarolea (dir.), Bruxelles, Larcier, novembre 2018, p. 45-97.

³⁸ Loi du 15 décembre 1980, art 10§2, al.5.

³⁹ « La situation des réfugiés devrait demander une attention particulière, à cause des raisons qui les ont contraints à fuir leur pays et qui les empêchent d'y mener une vie en famille normale. À ce titre, il convient de prévoir des conditions plus favorables pour l'exercice de leur droit au regroupement familial ».

⁴⁰ Cour EDH, *Mungezi c. France*, 2014, § 54.

⁴¹ Il s'agit d'une somme de 363€ pour toute personne adulte introduisant une demande.

b) Condition d'intégration

En décembre 2016 sont ajoutées des conditions d'intégration auxquelles sont soumis les ressortissants de pays tiers dans le cadre du regroupement familial (les mineurs, les réfugiés et les citoyens de l'Union ainsi que leurs familles en sont exemptés). Si elles semblent se limiter à la signature d'une déclaration par laquelle l'étranger indique comprendre les valeurs et les normes fondamentales de la société et qu'il agira en conformité avec celles-ci, les conséquences de leur non-respect peuvent-elles être prises en compte pour mettre fin au séjour du regroupé tant qu'il n'est pas en possession d'un séjour autonome ? La Cour de justice a rappelé que l'objectif des conditions d'intégration que choisit d'imposer un État membre est de faciliter l'intégration des ressortissants de pays tiers, et non pas de constituer un obstacle à l'obtention d'un titre de séjour plus stable⁴². Elle estime la mesure proportionnée. Ceci est confirmé par la Cour Constitutionnelle, qui juge que la mesure n'est pas disproportionnée⁴³. Néanmoins, l'insertion de cette disposition ajoute une pression supplémentaire sur les personnes sollicitant le droit de vivre en famille.

c) Le lieu de la demande

La personne qui souhaite introduire une demande de regroupement familial doit le faire à partir du pays d'origine, sauf si elle réside déjà en Belgique⁴⁴. La Belgique ne prévoit pas d'autre procédure que cette comparution personnelle à la représentation diplomatique de Belgique dans le pays d'origine ou, en l'absence d'une telle représentation, celle dans le pays le plus proche. Ceci posait de nombreux problèmes en particulier pour les membres de la famille d'un regroupant réfugié. Le pays devra donc revoir sa copie suite à un arrêt récent de la Cour de Justice de l'Union européenne⁴⁵. En effet, la Cour estime que cette comparution personnelle ne peut être exigée lorsque pareille comparution n'est pas possible ou excessivement difficile dans un contexte donné⁴⁶.

d) La preuve des liens invoqués

Le regroupement familial suppose que les liens familiaux allégués soient prouvés. Cette preuve se rapporte en principe à la production d'actes d'état civil (acte de naissance, acte de mariage) ou de jugements (droit de garde d'un enfant). S'agissant de documents établis à l'étranger, ils sont soumis à une double procédure de légalisation, par les autorités étrangères ayant émis ces documents ainsi que par les autorités belges (l'ambassade ou le

⁴² CJUE, C et A, 2018.

⁴³ C. Const., 4 octobre 2018, 126/2018 et J.-B. Farcy, « Conditions d'intégration et droit de séjour autonome en matière de regroupement familial : oui, mais... », *Cahiers de l'EDEM*, novembre 2018.

⁴⁴ Loi du 15 décembre 1980, art. 12bis §1, al.2.

⁴⁵ CJUE, 18 avril 2023, X., Y., A. et B. c. État belge (Afrin), aff. C-1/23. La Cour estime qu'« [...] il est indispensable que les États membres fassent preuve, dans de telles situations, de la flexibilité nécessaire pour permettre aux intéressés de pouvoir effectivement introduire leur demande de regroupement familial en temps utile, en facilitant l'introduction de cette demande et en admettant, en particulier, le recours aux moyens de communications à distance » (§ 51).

⁴⁶ L. Leboeuf, N. Decabooter, I. Vandenberghe, « Les États membres ne peuvent exiger, sans exceptions, une comparution personnelle au sein d'un consulat à l'étranger aux fins d'introduire une demande de regroupement familial », *Cahiers de l'EDEM*, mai 2023.

consulat) ou doivent être revêtus de l'apostille⁴⁷. Les procédures de légalisation sont extrêmement longues et très coûteuses. Elles peuvent prendre plusieurs mois, obliger les membres de la famille à se rendre à des centaines voire des milliers de kilomètres lorsqu'il n'y a pas de consulat belge dans leur pays de résidence (Moscou pour Bichkek par exemple ; Addis Abeba pour Mogadiscio...)⁴⁸. Les documents sont ensuite soumis à une procédure de reconnaissance par les autorités belges en application du Code de droit international privé⁴⁹. Si ces documents ne sont pas établis dans une langue nationale de la Belgique ou l'anglais, ils devront être traduits et certifiés conformes⁵⁰.

Ces conditions formelles sont censées être interprétées de manière souple pour les membres de la famille des réfugiés en raison des difficultés inhérentes à l'obtention de documents d'état civil dans leur pays d'origine⁵¹. Le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après, CGRA) est chargé de la production des documents d'état civil pour les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire⁵².

La loi belge réserve au ministre un pouvoir discrétionnaire pour apprécier la nécessité de recourir à d'autres modes de preuve que la délivrance de documents officiels⁵³. La jurisprudence estime que la possibilité de procéder à des enquêtes en lieu et place d'un acte de l'état civil ne s'impose pas à l'État belge. Il ne s'agit que d'une possibilité lorsqu'aucun document officiel ne peut être produit⁵⁴. Toutefois, lorsque l'administration entend remettre en cause l'authenticité d'un acte de naissance, elle doit solliciter d'autres preuves⁵⁵. Celles-ci peuvent prendre la forme d'entretiens, d'enquêtes, de tests ADN (s'agissant de la preuve de filiation). Ces derniers sont coûteux et à charge des requérants.

S'ajoutent à ces exigences, des difficultés pratiques liées à l'obtention d'un passeport dans le pays d'origine ainsi qu'au fait que les postes diplomatiques belges sont parfois très éloignés ou inexistantes dans ce pays d'origine, obligeant les personnes à se rendre dans un pays frontalier pour effectuer les démarches.

Les exigences légales et leur application pratique aboutissent à des exigences fortes en matière de regroupement familial, lequel est un dossier d'immigration, c'est-à-dire un dossier où le séjour de l'un des membres de la famille est fonction de l'établissement du lien.

⁴⁷ Loi du 5 juin 1975 portant approbation de la Convention supprimant l'exigence de la législation des actes publics étrangers, et de l'Annexe, faites à La Haye le 5 octobre 1961, *M.B.*, 7 février 1976, *err.*, *M.B.*, 10 mars 1976. L'apostille est une forme simplifiée de légalisation. Liste de pays concernés par l'apostille : www.hcch.net/fr/instruments/conventions/status-table/print/?cid=41.

⁴⁸ Ch. Flamand, *Trajet migratoire et regroupement familial : obstacles et perspectives*, *op.cit.*

⁴⁹ J.-Y. CARLIER et S. SAROLEA, *op. cit.* p. 655. Loi du 16 juillet 2014 portant le Code de droit international privé, *M.B.*, 27 juillet 2004, art. 30.

⁵⁰ *Le regroupement familial des réfugiés reconnus en Belgique*, CBAR, Bruxelles, 2010.

⁵¹ Directive 2003/86/CE, *op. cit.*, art. 11.

⁵² Convention internationale relative au statut de réfugiés, 28 juillet 1981, Genève, art. 25.

⁵³ Loi du 15 décembre 1980, art. 12bis ; Arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 27 octobre 1981, art. 44.

⁵⁴ CCE, 20 janvier 2011, n° 54 612.

⁵⁵ CCE, 24 octobre 2013, n° 112 748.

e) Les délais

Une fois le dossier complété, il est envoyé par la représentation diplomatique à l'OE pour examen. Les délais d'examen sont longs. Si la loi prévoit des échéances pour examiner ces demandes, ces délais peuvent être prolongés⁵⁶. Pour les membres de famille du regroupant étranger, si la décision n'est pas prise dans les 15 mois, le séjour doit être accordé⁵⁷.

Pour les membres de la famille d'un citoyen de l'Union, ce délai est de 6 mois. À l'issue de ce délai, en l'absence de décision de l'administration, la loi permet l'octroi automatique du droit de séjour⁵⁸.

Section 5 : Impact des conditions de la loi sur la vie familiale

Cette procédure peut donc prendre plusieurs mois voire des années avant d'aboutir favorablement. Il s'agit d'un processus sur lequel les personnes concernées ont peu d'emprise. La ligne du temps est dictée par l'administration. Ceci est potentiellement source de tensions et d'insécurité pour tous les membres de la famille, tant dans le pays d'origine que dans le pays de résidence du regroupant. Les inquiétudes au sujet de la procédure en cours et de la longue attente auront, dans certains cas, modifié les rapports dans le couple. Cette attente s'ajoute parfois à une séparation préalable, en particulier s'agissant d'un regroupant qui a le statut de réfugié. Alors que le droit au regroupement familial est un droit essentiel pour maintenir une vie familiale, la multiplicité des conditions rend ce droit peu accessible, constituant autant d'entraves parfois insurmontables pour les migrants dépourvus de moyens (les conditions matérielles représentent un frein au regroupement familial).

Pour autant, au terme de cette procédure, les difficultés ne sont pas résolues. En effet, les conditions mises à l'acquisition du séjour doivent être remplies pendant cinq ans avant que le membre de la famille obtienne un séjour permanent et autonome. L'on constate que le migrant fait face à des défis importants et que sa situation juridique est précaire et peu prévisible.

La vie familiale est sous tension. Il n'est pas rare que les exigences de la loi exacerbent les tensions entre les partenaires ou des rapports de pouvoir inégalitaires dans celui-ci, et finissent par créer les conditions propices à la violence domestique. Les femmes victime de violence font alors face à une double violence : la violence qu'elles vivent et une violence institutionnelle liée à la législation applicable et à ses conséquences en termes de séjour. La personne victime de violence vit alors dans une insécurité quasi permanente : tout juste

⁵⁶ Loi du 15 décembre 1980, art 12bis§2 et §3.

⁵⁷ C. Mascia, « Administrer le regroupement familial, Construire l'indésirable, justifier l'indésirabilité », Editions de l'Université de Bruxelles, 2022, p 64-68. CJUE, Diallo, 27 juin 2018 (C-246/17) et CJUE, X, 20 novembre 2019 (C-706/18). La Cour de Justice estime cependant que la délivrance automatique d'un droit de séjour ne répond pas au prescrit de la directive et estime que la Belgique doit revoir sa copie .

⁵⁸ AR du 8 octobre 1981, Art. 52, §4. Toutefois, cet automatisme est remis en question par la CJUE, Diallo, 27 juin 2018 (C-246/17) et CJUE, X, 20 novembre 2019 (C-706/18). La Cour de Justice estime que la délivrance automatique d'un droit de séjour ne répond pas au prescrit de la directive et estime que la Belgique doit revoir sa copie .

arrivée dans le pays, si des violences surgissent, elle craint une perte de séjour qui s'ajoute à toute l'ignorance de ses droits face à la violence subie. En découle une vulnérabilité accrue.

Ce contexte légal strict et exigeant pose le décor de l'accueil de la personne en Belgique et de son « indésirabilité ». Comme le souligne Carla Mascia à l'issue de sa thèse, cette migration n'est pas désirée par les pouvoirs publics belges et la procédure n'est nullement facilitée⁵⁹. Notons que dans le dernier accord de gouvernement en 2020, il est question de revoir encore les conditions du regroupement familial⁶⁰.

Une étude de Stoyanova a montré comment les règles sécurisées sur le regroupement familial renforcent la précarité au sein des couples de migrants et, par conséquent, l'escalade des tensions entre les partenaires⁶¹. Ceci se comprend à l'analyse des conditions strictes posées par la loi, confirmant l'indésirabilité des migrants qui ne correspondent pas au profil de famille aisée et unie. Selon Giacomo Orsini, "des règles plus restrictives réglementant le regroupement familial dans le pays, doivent être comprises comme une énième tentative institutionnelle de réprimer l'arrivée et le séjour d'étrangers indésirables en Belgique"⁶².

Chapitre 2 : L'exception à la fin de séjour en raison de violences familiales ; la clause de protection

Après avoir examiné les conditions et la procédure de regroupement familial, nous allons examiner le séjour obtenu et les exceptions prévues par la loi, en particulier, celle relative aux violences familiales. Après avoir rappelé le principe en droit, nous verrons les limites de la protection octroyée aux victimes et la procédure à suivre, laquelle soulève également des difficultés.

Section 1 : Le principe en droit

Comme déjà soulevé, toutes les conditions mises par la loi doivent être remplies pendant cinq ans, qu'il s'agisse des conditions matérielles ou de la vie commune⁶³. La personne regroupée est mise en possession d'un séjour d'un an, une carte A, prolongeable par l'OE tant que les conditions sont respectées. Le séjour obtenu dans le cadre du regroupement familial est un séjour « sous contrôle » de l'autorité administrative...et donc par essence précaire. Ceci a aussi potentiellement des conséquences sur la vie familiale, au vu de la dépendance administrative qui en découle dans le couple et de la possible domination d'un partenaire sur l'autre.

⁵⁹ C. Mascia, *op.cit.* Voy. également J.-B. Farcy, G. Orsini, S. Smit, Institutional racism within the state of exception: a study of the impact of law on migrants' everyday lives in Belgium, 2020.

⁶⁰ Le droit au regroupement familial est sous tension. Cet accord de gouvernement du 30 septembre 2020 prévoit "d'évaluer les conditions du regroupement familial à la lumière de la législation des pays voisins et de les revoir si nécessaire afin de les rendre plus conséquentes".

⁶¹ V. Stoyanova 'On the Bride's side? Victims of domestic violence and their residence rights under EU and Council of Europe Law'. Netherlands Quarterly of Human Rights 37(4): 311-335 2019

⁶² Orsini, G. et all., *op.cit.*

⁶³ Depuis 2013, le délai et le maintien des conditions avant l'obtention d'un séjour autonome est passé de 3 à 5 ans.

Si une séparation intervient avant ce délai ou que le regroupant ne peut plus justifier certaines conditions matérielles (revenus ou logement suffisant), la loi prévoit que l'OE peut mettre fin au séjour des personnes regroupées. Une exception est faite à cette règle dans la loi en cas de violences familiales⁶⁴. Cette exception est connue sous le nom de « clause de protection ». Celle-ci permet aux femmes d'être protégées en cas de relation abusive, afin de ne pas devoir tolérer ces abus pour préserver leur droit de séjour dans le pays d'accueil. En effet, elle permet à la personne qui fait valoir des violences conjugales d'être autorisée à un séjour autonome, donc indépendant de celui du regroupant, à condition de parvenir à convaincre l'OE de la réalité de ces violences.

À noter que la notion de cohabitation est interprétée différemment s'agissant d'un regroupant étranger ou un regroupant citoyen de l'UE ou belge⁶⁵. La cohabitation s'entend d'une cohabitation **effective et durable** entre les époux lorsque le regroupant est issu d'un pays tiers, donc d'une vie commune sous le même toit⁶⁶. La loi prévoit la fin de séjour s'il n'y a plus de vie conjugale ou familiale. Par contre, la notion d'absence de vie familiale est interprétée différemment quand le regroupé est assimilé à un citoyen de l'UE. L'installation commune requise dans ce cas n'implique pas, selon la jurisprudence, une cohabitation permanente, mais elle **suppose un minimum de vie commune et une volonté de s'installer avec le citoyen de l'Union qui doit se traduire dans les faits**⁶⁷. La fin de séjour est évoquée pour les membres de la famille de citoyens de l'UE en cas de fin de l'installation commune, un divorce, une annulation de mariage ou la fin d'un partenariat enregistré.

a) Champ d'application de l'exception de fin de séjour en raison de violences domestiques

Il y a une différence dans le champ d'application de la clause de protection entre les régimes applicables s'agissant de membres de la famille de ressortissants de pays tiers ou des membres de la famille de citoyens de l'Union (qui ne sont pas européens), en cas de violences familiales .

Dans le cadre de l'article 42^{quater} qui concerne le regroupant belge ou le citoyen de l'Union, l'exception s'applique uniquement s'il y a divorce, fin de partenariat enregistré ou absence d'installation commune.

Par contre, à l'article 11 §2, s'agissant d'un regroupant étranger, l'exception vaut pour toutes les situations dans lesquelles les conditions de l'article 10 ne sont plus remplies (excepté le cas de la fraude). Cela inclut notamment la fin de séjour pour absence de ressources suffisantes ou l'absence de logement suffisant.

⁶⁴ Loi du 15 décembre 1980, art. 11§2 et 42 quater§4, 4°.

⁶⁵ Elle s'entend d'une cohabitation effective si le regroupant est étranger et d'une installation commune s'agissant d'un regroupant citoyen de l'Union ou d'un belge.

⁶⁶ CCE, n°25.007 du 25 mars 2009 ; CE, n° 79.187 du 9 mars 1999.

⁶⁷ CCE, n° 194 262 du 26 octobre 2017 ; CCE, n° 153 706 du 30 septembre 2015 ; Doc. Parl. 2008-2009, n°2845/001, p. 116.

b) Le descriptif des violences domestiques

Si les directives applicables énoncent les situations particulièrement difficiles en citant en exemple la violence familiale, le législateur belge semble avoir retenu, dans le cas du membre de la famille du ressortissant du pays tiers, la situation exclusive des violences familiales. Les violences familiales sont énoncées et décrites différemment selon les membres de la famille concernés.

1) Art. 11§2 de la loi du 15 décembre 1980

L'art. 11 de la loi concerne les membres de la famille du regroupant étranger et transpose l'art. 15.3 de la directive 2003/86. Il évoque la possibilité pour un État membre d'accorder un titre de séjour autonome en cas de situation particulièrement difficile⁶⁸. Selon les termes de l'article 11, la loi prévoit une exception à la fin de séjour lorsque que l'étranger « prouve avoir été victime au cours du mariage ou du partenariat d'un fait visé aux articles 375, 398 à 400, 402, 403 ou 405 du Code pénal⁶⁹. Dans les autres cas, le ministre ou son délégué prend particulièrement en considération la situation des personnes victimes de violences dans leur famille, qui ne forment plus une cellule familiale avec la personne qu'elles ont rejointe et nécessitent une protection »⁷⁰. Il s'agit donc de personnes victimes de violences familiales ou ayant subi des violences visées par le Code Pénal. On constate que les situations particulièrement difficiles ne sont plus mentionnées par la loi après transposition de la directive et que le législateur entend les réduire uniquement aux violences familiales⁷¹.

Dans le cadre de l'application de cette disposition, il y a clairement plusieurs formes de violences envisagées, un champ d'application de violences visé très large, et pas d'obligation de prouver des violences d'une gravité certaine. Ceci se reflète dans la jurisprudence : la notion de personnes victimes de violence familiale n'est pas limitée aux situations de violence physique⁷². Des violences **psychologiques ou verbales suffisent** pour entrer dans le champ d'application de cet article⁷³. Ainsi, un arrêt du CCE indique que même si l'administration a un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la prise en considération ou non des situations de violence dont peut être victime un(e) partenaire au sein de sa famille, « il n'en demeure pas moins que la loi ne limite pas ces situations de violences aux seules violences physiques, de sorte qu'en estimant dans la décision attaquée que les violences dont se prévaut l'intéressé sont plutôt de nature verbale et qu'aucun fait de violence physique étayé par un certificat médical n'a été constaté, la partie défenderesse procède à une interprétation erronée de l'article 11, §2, 4°, *in fine* précité et dès lors viole

⁶⁸ Article 15.3 de la Directive 2003/86, *op.cit.*

⁶⁹ Il n'y a pas de référence à l'art. 410 du Code Pénal, inséré dans le Code pénal par une loi ultérieure.

⁷⁰ Assez étonnamment, l'art. 11 ne réfère pas à l'art. 410 du Code Pénal.

⁷¹ En effet, l'art. 11 n'évoque donc pas de situations particulièrement difficiles qui ne seraient pas liées aux violences familiales, tel le veuvage de la personne regroupée. Le législateur belge a décidé de réduire le champ d'application de la directive 2003/86 et d'envisager uniquement le cas de violences réprimées par le Code Pénal dans le cadre du mariage ou du partenariat enregistré ou des violences familiales, pour les membres de la famille d'un ressortissant d'un pays tiers.

⁷² CCE, 10 juillet 2019, n°223 839.

⁷³ CCE, 1^{er} février 2016, n°161 145.

cet article »⁷⁴. Exiger des violences physiques excède le prescrit légal. De plus, la procédure pénale reste distincte de la mise en œuvre de la clause de protection. En effet, il n'est pas nécessaire qu'il y ait eu une condamnation pénale pour des faits pour que ceux-ci soient pris en considération⁷⁵. « Les indications sérieuses de violence intrafamiliale ne doivent pas nécessairement être accompagnées de preuves ou de poursuites pénales, car la violence n'est pas nécessairement physique mais peut aussi être psychologique, économique et sexuelle »⁷⁶. Toutefois, la difficulté de prouver ces violences, surtout psychologiques est entière (voir ci-après).

La jurisprudence insiste sur l'obligation pour l'administration de tenir compte des informations reçues et des investigations à mener et d'inviter l'étranger à être entendu avant de procéder à un retrait de permis de séjour⁷⁷.

2) Art. 42^{quater} de la loi du 15 décembre

La Directive 2004/38 évoque l'exception à la fin de séjour lorsque des situations particulièrement difficiles l'exigent, par exemple le fait d'avoir été victime de violence domestique lorsque le mariage ou le partenariat enregistré subsistait encore, sans de plus amples détails⁷⁸. L'article 42^{quater} transpose cette exception à la fin de séjour pour les membres de la famille ressortissants de pays tiers de Belges ou de citoyens de l'Union, en cas de situations particulièrement difficiles comme « par exemple » les « violences dans la famille », OU le fait d'avoir été victime de viol, tentative d'homicide et lésions corporelles. Pour maintenir le séjour, la loi exige en outre, la preuve de ressources suffisantes pour ne pas mettre fin au séjour malgré les violences subies⁷⁹. La jurisprudence estime que les faits doivent comporter un degré de gravité plus important que des violences verbales/psychologiques. Le juge précise que « le législateur a nécessairement entendu que les actes commis atteignent un certain degré de gravité, sous peine de galvauder la notion même de violence domestique ou conjugale »⁸⁰. Par contre, un acte ponctuel suffit : le CCE a déjà pu juger que 'avoir été victime de violences suffit, même si ces violences ne sont pas répétées ou fréquentes'⁸¹. Ainsi, le juge a estimé que l'administration avait fait une lecture

⁷⁴ CCE, 28 décembre 2009, n°36 610.

⁷⁵ En cela, la situation diffère de celle de la France, voir chapitre 4.

⁷⁶ CCE, 10 juillet 2019, n°223 839.

⁷⁷ CCE, 22 novembre 2018, n°212 690

⁷⁸ Directive 2004/38, art. 13.2 c).

⁷⁹ L'article 42 quater stipule que la fin du séjour ne sera pas envisagée ***lorsque des situations particulièrement difficiles l'exigent, par exemple, lorsque le membre de famille démontre avoir été victime de violences dans la famille ainsi que de faits de violences visés aux articles 375, 398 à 400, 402, 403 ou 405 du Code pénal, dans le cadre du mariage ou du partenariat enregistré.*** Une certaine lecture de cet article pourrait indiquer que ces violences doivent être interprétées cumulativement (victime de violences dans la famille ainsi que des faits de violence visées par le Code Pénal). Toutefois, cela ne semble pas être l'intention du législateur et la jurisprudence ne semble pas suivre cette voie. De plus, il y a lieu de considérer que ces violences sont citées à titre exemplatif.

⁸⁰ CCE, 72 639 du 23 décembre 2011 : *le législateur a nécessairement entendu que les actes commis atteignent un certain degré de gravité, sous peine de galvauder la notion même de violence domestique ou conjugale*. CCE, n° 114 792 du 29 novembre 2013 ; CCE, n° 126 985 du 14 juillet 2014 ; CCE, n°114 792 du 29 novembre 2013 CCE, n° 141 862 du 26 mars 2015.

⁸¹ CCE, 16 mai 2019, n° 221 290

erronée de la disposition en cause lorsqu'elle « considère que celle-ci exige une systématique dans l'hypothèse de faits de violence physique tels que dénoncés par la partie requérante ». En indiquant à titre exemplatif les violences punissables en vertu de l'article 398 du Code pénal, le législateur a, en effet, clairement manifesté son intention d'en protéger les victimes et n'a pu vouloir que celles-ci ne puissent bénéficier d'un maintien de leur séjour qu'après que ces faits aient été répétés « de manière systématique ». Dans un autre cas, le juge estime qu'en constatant un événement ponctuel et exigeant *a contrario* une répétition des faits de violence, l'administration restreint indûment le champ d'application de l'article 42^{quater} de la loi du 15 décembre 1980, en imposant des conditions plus strictes. En effet, cette disposition n'exclut pas qu'un fait unique de violences conjugales puisse constituer une situation particulièrement difficile⁸².

Le juge considère que si c'est bien à l'étranger qu'il appartient de démontrer qu'il se trouve dans les conditions lui permettant de conserver son droit de séjour, l'autorité administrative, informée de l'existence de faits de violences domestiques, doit permettre à l'étranger de rapporter en temps utile les éléments de preuves nécessaires⁸³. Toutefois, l'administration ne précise pas quelles sont les preuves utiles à présenter. Elle n'a pas de lignes directrices à cet égard et pour les femmes, il est complexe de pouvoir prouver tous les éléments. De plus, l'appréciation des éléments de preuve est laissée, en l'absence de désignation des moyens de preuve à fournir à la pratique de l'OE, ce qui crée une insécurité juridique et un état d'anxiété pour les victimes. Leur situation incertaine doublée d'une absence de connaissance de la procédure, les rend doublement vulnérables au niveau administratif (voir plus loin).

c) *L'obligation de ressources pour les membres de la famille du citoyen de l'Union ayant subi des violences familiales*

L'art. 11 ne prévoit pas d'obligation de démontrer l'existence de revenus pour maintenir le droit de séjour, la clause protectrice leur permettant paradoxalement de pallier l'absence de ressources suffisantes (art. 11 de la loi). Seules l'existence et la preuve des violences doivent être démontrées. Tandis que l'art. 42^{quater} prévoit une exigence de ressources pour le maintien du séjour du membre de la famille étranger du citoyen de l'Union. Il s'agit de veiller à ce que cette personne ne devienne pas une charge pour les deniers publics. Ces derniers doivent prouver, outre la situation particulièrement difficile des violences, qu'elles disposent de revenus et qu'elles sont couvertes par une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques en Belgique. Cela est donc aussi le cas par assimilation pour le membre de la famille étranger du belge.

Une question préjudicielle a été posée par le Conseil d'Etat à la Cour Constitutionnelle au sujet de l'obligation de produire la preuve de ressources suffisantes pour le membre de la famille du belge, outre la preuve des violences subies, afin de déterminer s'il n'y avait pas une discrimination à rebours dans ce cas de figure. En effet, si la victime était membre de la famille d'un belge, elle devra démontrer l'existence de revenus, tandis que si elle était mariée avec un étranger résidant en Belgique, de telles exigences ne sont pas prévues. La Cour a considéré que les deux dispositions en cause « font naître une différence de

⁸² CCE, n° 273 958 du 13 juin 2022.

⁸³ CE, n°219 425 du 22 mai 2012.

traitement entre des ressortissants d'un pays tiers qui sont divorcés et qui ont été victimes de violences domestiques dans le cadre du mariage, selon qu'ils étaient mariés avec un ressortissant d'un pays tiers ou avec un Belge »⁸⁴. Quant à savoir si cette différence de traitement était fondée sur un critère objectif, la Cour a estimé que « ni les objectifs poursuivis par le législateur à travers la loi du 8 juillet 2011, ni les motifs invoqués par le Conseil des ministres ne peuvent justifier que les deux catégories d'étrangers comparées, qui se trouvent dans les mêmes situations particulièrement difficiles et nécessitent pour cette raison une protection particulière, soient traitées différemment »⁸⁵. La Cour annule donc cette exigence de ressources pour les membres de la famille du belge.

Toutefois, la Cour de justice, répondant à une question préjudicielle posée par le CCE⁸⁶ sur l'éventuelle inégalité de traitement si la victime est membre de la famille du citoyen de l'Union par rapport aux autres cas de figure, valide la condition de revenus en estimant que les situations n'étaient pas comparables entre elles⁸⁷.

En conclusion, si Leila, mariée avec Ahmed qui est afghan et a un séjour illimité en Belgique et Maria, ex-épouse de Bob, belge, ne doivent pas démontrer la preuve de revenus pour obtenir le séjour autonome, il n'en est pas de même pour Fatoumata, mère de deux enfants et épouse de Giorgio, Italien. Fatoumata devra démontrer qu'elle a des revenus afin qu'elle et ses enfants ne deviennent pas une charge pour l'État belge. Donc, après les violences subies, la preuve démontrée des violences, les démarches pour obtenir la garde des enfants, si Fatoumata ne travaille pas ou n'est pas aidée par des tiers, elle ne remplira pas les conditions pour obtenir ce séjour autonome et l'administration pourra mettre fin à son séjour. Par contre, si elle travaille, elle a toutes les chances que son séjour soit prolongé.

Dès lors, quelles solutions sont possibles pour éviter ce cas de figure (section 2) ? Nous verrons dans le chapitre 3 quelles sont les limites à la possibilité pour l'administration de mettre fin au séjour.

⁸⁴ C.C., 7 février 2019, n°17/2019.

⁸⁵ *Ibidem*, point B.11.1-5.

⁸⁶ CCE, 13 décembre 2019, n° 230 182. La question préjudicielle est libellée comme telle « L'article 13, § 2, de la Directive 2004/38/CE [...] viole-t-il les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce qu'il prévoit que le divorce, l'annulation du mariage ou la rupture d'un partenariat enregistré n'entraîne pas la perte du droit de séjour des membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un Etat membre - notamment, lorsque des situations particulièrement difficiles l'exigent, par exemple le fait d'avoir été victime de violence domestique lorsque le mariage ou le partenariat enregistré subsistait encore -, mais uniquement à la condition que les intéressés démontrent qu'ils sont travailleurs salariés ou non ou qu'ils disposent, pour eux-mêmes et pour les membres de leur famille, de ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil pendant la durée de leur séjour, et qu'ils sont entièrement couverts par une assurance maladie dans l'Etat membre d'accueil, ou qu'ils sont membres de la famille, déjà constituée dans l'Etat membre d'accueil, d'une personne répondant à ces exigences, alors que l'article 15.3 de la Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, qui prévoit la même possibilité de maintenir un droit de séjour, ne soumet pas ce maintien à cette dernière condition ? ».

⁸⁷ CJUE (gde ch.), 2 septembre 2021, C-930/19.

Section 2 : Les pistes de solution ?

Pour tenter d'harmoniser ces conceptions différentes des violences, mais surtout les conditions pour le maintien de leur séjour, une solution pourrait être de se référer aux violences familiales telles que définies dans la Convention d'Istanbul⁸⁸. Cette Convention est postérieure aux directives relatives au regroupement familial. Ceci semble se justifier d'autant plus que l'UE vient de ratifier cette Convention le 28 juin 2023 et que la matière du regroupement familial fait partie du droit européen⁸⁹. En conséquence, le respect de la Convention d'Istanbul s'impose aux États membres, comme faisant partie de l'acquis européen, à partir d'octobre 2023. Cela nécessitera sans aucun doute des adaptations des différentes directives relatives au regroupement familial.

L'article 59 est l'une des seules dispositions de la Convention concernant les femmes migrantes⁹⁰. Elle stipule l'obligation de prévoir un séjour autonome et **inconditionnel** pour toutes les victimes de violences conjugales et une suspension des procédures d'expulsion pour leur permettre de solliciter un séjour autonome. Par ailleurs, cette disposition s'applique à toutes les femmes indistinctement de leur statut de séjour dans le pays où la violence est commise. En effet, le principe de non-discrimination, prévu à l'art. 4.3, oblige les États à investir le même niveau d'efforts pour prévenir, poursuivre, enquêter sur et punir les faits de violence à l'égard des femmes de la même manière que les autres formes de violence, et ce, à l'égard de toutes les femmes, quel que soit leur statut⁹¹.

Avec la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul comme faisant partie de l'acquis européen, l'on ne peut que souhaiter que cette disposition puisse être appliquée de manière consistante et harmonieuse dans les États ayant ratifié la Convention. Par ailleurs, cette même Convention prévoit une définition de la violence domestique, laquelle permet de contribuer à une harmonisation de cette interprétation dans la loi.

Section 3 : Les écueils pour les victimes de violence

Nous allons examiner les difficultés quant à l'application de cette clause dans la pratique pour les victimes de violence domestique. Celles-ci sont liées à l'application concrète de la clause de protection, notamment son champ d'application (a), la question de la preuve (b),

⁸⁸ Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (dite « Convention d'Istanbul »), entrée en vigueur en Belgique le 1er juillet 2016. La Convention d'Istanbul a pour but de prévenir et lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, de protéger les droits des victimes et de renforcer la coopération nationale et internationale contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

⁸⁹ La Convention d'Istanbul est ratifiée par 37 pays et l'UE. L'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul pour l'UE est le 1^{er} octobre 2023.

⁹⁰ Art. 59 est stipulé comme suit : Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour garantir que les victimes, dont le statut de résident dépend de celui de leur conjoint ou de leur partenaire, conformément à leur droit interne, se voient accorder, sur demande, dans l'éventualité de la dissolution du mariage ou de la relation, en cas de situations particulièrement difficiles, un permis de résidence autonome, indépendamment de la durée du mariage ou de la relation. Les conditions relatives à l'octroi et à la durée du permis de résidence autonome sont établies conformément au droit interne.

⁹¹ S. Forrez, "La Convention d'Istanbul: Un nouvel instrument de la lutte contre la violence à l'égard des femmes - impact sur le droit belge, impact sur le terrain", asbl INTACT, 2016, p. 7. Disponible uniquement en ligne ; <https://www.intact-association.org/images/analyses/Studie-Sophie-FR-CvI.pdf>.

l'information suffisante des personnes (c) et leur accès aux droits ou encore la définition des violences (d). Par ailleurs, l'administration est parfois suspicieuse dans l'examen des ces demandes (e).

Avant d'aborder ces différents points, il y a lieu de souligner que les femmes migrantes victimes de violence domestique sont confrontées à un choix difficile entre quitter une relation abusive et violente ou tolérer les abus afin de préserver leurs droits de séjour dans le pays d'accueil. De même, ces normes et réglementations restrictives font hésiter les victimes souhaitant dénoncer leur agresseur ou trouver un abri et une protection institutionnelle ou non dans le pays⁹². Comme le souligne une étude de terrain réalisée en 2014, ces femmes doivent mener un combat à différents niveaux alors qu'elles ne sont pas armées pour faire face aux nombreux défis : tenter de se protéger des violences, prendre une décision de séparation qui peut avoir un impact sur leur séjour, démontrer la réalité des violences, faire face à la pression familiale dans le pays et affronter le regard des intervenants sociaux si elles trouvent une aide. De plus, elles vivent dans un pays dont elles ignorent souvent les dédales administratifs, la législation, les services sociaux ou encore la langue⁹³.

a) Champ d'application

La clause de protection envisagée s'applique aux femmes en procédure de regroupement familial qui sont victimes de violences domestiques. Toutefois, elle ne s'applique pas à toutes les personnes qui sollicitent le regroupement familial⁹⁴. En effet, cette exception au retrait de séjour via des « clauses de protection » ne s'applique pas si la violence a lieu après l'introduction de la demande alors que la victime n'a pas encore obtenu le droit de séjour d'un an en Belgique ni pendant l'examen de son fondement. En d'autres termes, si la personne est sous attestation d'immatriculation et qu'elle n'a pas encore obtenu la carte de séjour d'un an, elle ne peut bénéficier de cette exception. Or, les violences domestiques peuvent se produire dans ce laps de temps. Le rapport d'expert de GREVIO à l'égard de la Belgique a dénoncé cette situation en pointant l'absence de protection de femmes titulaires d'une attestation d'immatriculation dans le cadre de la procédure de regroupement familial⁹⁵. La loi ne leur offre aucune protection spécifique (même si les violences dont elles font état sont avérées).

De plus, la clause ne s'applique pas à tous les types de regroupement familial. Par exemple, si le regroupant est en séjour limité sur la base du travail ou pour raisons d'études⁹⁶, cette exception ne lui est pas appliquée. Il n'y a pas non plus d'exceptions prévues si la violence a

⁹² G. Orsini, *op.cit.*

⁹³ B. Banza, N. Uwera, Violence conjugale et regroupement familial : des femmes se mobilisent pour une sensibilisation préventive, CPVF, 2014.

⁹⁴ Rappelons en outre que cette clause de protection ne s'applique que dans le cadre strict du regroupement familial et ne peut donc s'appliquer aux autres femmes étrangères victimes de violences. Pour ces dernières, seule une possibilité de séjour pour raison exceptionnelle peut être introduite (procédure 9bis, voir plus loin).

⁹⁵ GREVIO, Rapport d'évaluation de référence Belgique, publié le 21 septembre 2020, Strasbourg, pt.207.

⁹⁶ Loi du 15 décembre 1980, art. 10 bis.

lieu dans le cadre du regroupement familial entre deux citoyens de l'UE. Ceci aussi est mis en avant par le rapport d'expert⁹⁷.

Enfin, cette clause ne s'applique pas à *fortiori* aux personnes migrantes ayant un séjour sur une autre base que le regroupement familial mais qui seraient victimes de violence dans le couple. Aucune disposition légale ne prévoit de protection spécifique en matière de violence faite aux femmes lorsque leur situation est extrêmement précaire. Il s'agit d'une lacune pointée par le rapport GREVIO⁹⁸. Pour toutes ces personnes exclues du champ d'application de cette clause, la seule démarche possible est de solliciter un titre de séjour sur la base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 pour des raisons exceptionnelles (voir plus loin, chapitre 3, section 4).

b) Manque d'informations

Les victimes de violences cumulent souvent plusieurs problèmes au niveau administratif, logement, matériel, travail, etc. Pour celles-ci, le manque de connaissance et de maîtrise de la langue est en même temps la cause et la conséquence d'un grand nombre de problèmes sociaux. En cas de séparation qui pourrait s'imposer au vu des circonstances, se pose la question de l'accès à un refuge ou un centre qui pourrait les accueillir. Il semble que les structures d'accueil ne disposent pas d'assez de place pour accueillir les victimes, parfois accompagnées d'enfants⁹⁹. Sans un encadrement socio-juridique, l'accès aux informations relatives à leur droit de séjour est insuffisant.

En effet, ces personnes seront informées de ce qu'un retrait de séjour est envisagé lorsqu'elles recevront le courrier leur demandant un complément d'information. Ce courrier sera rédigé soit en français, soit en néerlandais. L'enjeu et l'importance d'y accorder une suite ne sera donc pas perçu rapidement si la personne ne sait pas lire le courrier ni le comprendre sans traduction. Ce complément d'information devra être transmis à l'OE dans un délai de 15 jours. Outre le fait que les victimes ont parfois quitté leur domicile familial - ce qui crée des difficultés pratiques de récupérer ce courrier - ce délai de 15 jours est particulièrement court pour comprendre l'enjeu du courrier, rassembler les éléments de preuve afin que l'administration puisse prendre une décision en connaissance de cause et les transmettre. Une assistance est indispensable pour connaître ses droits et pour répondre adéquatement aux questions posées. En effet, l'enjeu est de taille puisque c'est le retrait du séjour qui est envisagé. De plus, la personne ne connaît pas forcément la réglementation relative à l'exception à la fin de séjour liée aux violences domestiques ou, pire, ne se rend parfois pas compte qu'elle en fait l'objet.

Par ailleurs, il n'est pas rare que l'initiative de l'information relative à l'« abandon » de domicile soit donnée par le conjoint ou le partenaire auteur de la violence.

Enfin, la femme migrante qui quitte le domicile et cherche un hébergement en centre d'accueil d'urgence ne peut y être domiciliée, ce qui ajoute aux difficultés administratives si

⁹⁷ GREVIO, *op. cit.*, pt. 208.

⁹⁸ *Ibidem*

⁹⁹ *Ibidem*

la clause de protection est rejetée et qu'elle voudrait introduire une demande de régularisation pour motifs exceptionnels¹⁰⁰.

c) Démarche de plainte et récolte de preuves

Si l'exception liée aux violences familiales a le mérite d'exister, il est extrêmement difficile pour la victime de violence familiale de faire la démarche de dénoncer les violences subies et de les corroborer de manière suffisante. En effet, la charge de la preuve repose entièrement sur la victime. Il est indispensable que celle-ci soit appuyée dans le cadre du dépôt de sa plainte, afin de la rassurer sur sa situation administrative et de l'aider à poser cette démarche. Ceci afin d'éviter un refus d'enregistrement de la plainte ou de poursuites si les faits sont difficilement prouvables. En effet, il arrive encore régulièrement que certaines zones de Police refusent d'enregistrer des plaintes de victimes de violences intrafamiliales, parce qu'elles estiment qu'une victime ne peut être victime que lorsqu'elle a reçu des coups (souvent graves et/ou constatés par un certificat médical)¹⁰¹. Les victimes n'osent donc que très peu se rendre au commissariat pour déposer plainte. De plus, les policiers ne sont pas informés ou formés sur l'existence de cette clause d'exception pour les personnes migrantes.

Par ailleurs, si la plainte constitue sans aucun doute une forme de preuve, l'administration ne précise pas quelles sont les autres preuves utiles à présenter. Elle n'a pas de lignes directrices à cet égard. Or, il s'agit souvent de situations complexes de violences psychologiques difficiles à prouver. L'absence de connaissance des moyens de preuve à fournir est un obstacle et crée une insécurité juridique qui s'ajoute à la vulnérabilité administrative de la femme migrante. La charge de la preuve devrait être assouplie ou à tout le moins allégée dans le chef de la victime. Et partagée avec les autorités, au vu de la vulnérabilité de cette dernière.

Le manque de transparence de la procédure a été mis en avant dans le rapport GREVIO, indiquant l'absence d'informations des intervenants sur la nature des preuves pouvant être déposées. À titre d'exemple, le GREVIO a pu observer qu'ils étaient plusieurs à ignorer que l'OE accepte l'attestation d'hébergement comme preuve irréfutable de violence domestique. Ce même rapport indique en ce qui concerne les éléments de preuve qui peuvent être utilement déposées : des procès-verbaux de la police, une condamnation prononcée par un tribunal, d'une ordonnance d'interdiction ou de protection, des preuves médicales, une ordonnance de divorce, de signalement des services sociaux ou encore des rapports d'ONG relatives aux femmes¹⁰².

L'absence de directives favorise une certaine incohérence dans les processus décisionnels, également entre les sections néerlandaise et francophone de l'OE, ce qui reste un sujet de préoccupation pour le groupe d'experts GREVIO¹⁰³.

¹⁰⁰ Loi du 15 décembre 1980, art. 9bis.

¹⁰¹ AVEVI, rapport d'activité 2022, ADDE.

¹⁰² GREVIO, *op.cit.* pt. 303.

¹⁰³ *Ibidem*, pt. 209

Par ailleurs, l'exception ne semble pas pouvoir s'appliquer pour des formes de violences telles que la situation des femmes trompées ou inconsidérées qui, au risque de perdre leur titre de séjour si elles se séparent de leur conjoint, doivent perpétuer cette vie commune durant cinq ans envers et contre tout.

De plus, la personne n'a pas le contrôle de la situation ni de marge de manœuvre pour influencer l'administration. Sa situation est comme suspendue dans le temps. Son dossier est soumis au pouvoir discrétionnaire de l'administration, même si celui-ci est limité par le respect des droits fondamentaux (voir plus loin). Elle ne peut qu'alimenter le dossier administratif et en attendre les suites, éventuellement se préparer à un recours, mais elle n'a aucune prise sur le délai nécessaire pour la prise de décision par l'administration. Cette absence de délais dans lequel la personne sera fixée est un nouveau facteur insécurisant pour celle-ci.

d) La situation des enfants

La précarisation du séjour en raison d'une séparation a aussi des implications pour les enfants, parfois témoins des violences mais aussi des difficultés administratives avec lesquelles son parent se débat. Les enfants sont parfois les seuls vecteurs de communication avec les administrations par la connaissance de la langue ou l'éducation reçue dans le pays de résidence. Cette intégration doit nécessairement être reprise dans les éléments à prendre en compte par l'administration via la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

e) Approche suspicieuse de l'administration

L'OE aborde cette question avec une certaine suspicion, estimant que la personne cherche à déjouer les règles en invoquant la clause protectrice pour obtenir un séjour autonome avant les cinq ans formellement prévus par la loi¹⁰⁴.

En conclusion, outre le champ d'application limité de la clause d'exception, les difficultés sur le terrain dans le cadre de sa mise en œuvre sont nombreuses. La victime, migrante, est à l'intersection de plusieurs vulnérabilités personnelles et administratives et n'a pas toujours les moyens de réagir adéquatement à la demande d'informations. De plus, la procédure la concernant manque de transparence, comme souligné dans le rapport rendu par le GREVIO à l'égard de la Belgique en 2020. La complexité et la fragmentation de la législation applicable y est également dénoncée¹⁰⁵.

Chapitre 3 : Limites à la fin de séjour

Dans ce chapitre, nous examinons les précautions qui doivent être prises par les instances compétentes dans le cadre de la décision de fin de séjour. En effet, si la victime n'a pas pu convaincre l'OE de la réalité des violences subies, celle-ci ne se verra pas octroyer de séjour autonome et l'administration peut mettre fin à son séjour. Elle doit toutefois respecter certaines garanties procédurales (section 1).

La personne peut introduire un recours au CCE contre la décision de retrait de séjour mais la question de l'effectivité de ce recours peut être posée (section 2). La décision doit respecter

¹⁰⁴ C. Mascia, *op.cit*, p. 120

¹⁰⁵ GREVIO, *op.cit*, pt. 210.

les droits fondamentaux (section 3). Si le recours est rejeté et que la violence domestique n'est pas reconnue, il reste uniquement la possibilité d'introduire une demande de régularisation (section 4).

Section 1 : Les garanties procédurales dans le cadre du retrait de séjour

Peu de garanties procédurales sont prévues pour l'étranger lorsqu'une procédure de fin de séjour est envisagée par l'autorité administrative. Lorsque l'administration a connaissance d'une fin de vie commune et veut mettre fin au séjour, elle doit au préalable avertir la personne et récolter des informations complémentaires. Un courrier lui sera transmis, lui permettant de faire valoir ses arguments. Ce **devoir d'information** s'impose à l'administration afin « d'informer la partie requérante de ce qu'une mesure de retrait est envisagée et de lui permettre de faire valoir utilement ses observations »¹⁰⁶. Comme relevé plus haut, la personne dispose d'un délai de quinze jours pour réagir à ce courrier (voir p.21) . Ce courrier est rédigé dans une des langues nationales utilisées par l'administration et ne contient pas d'informations sur les associations qui seraient susceptibles de les aider.

Ce courrier doit permettre, à condition d'être compris, à la victime de réagir adéquatement à la demande de complément d'information et d'invoquer, le cas échéant, des exceptions prévues par la loi. C'est donc le moment crucial pour signaler les violences subies et pour amener des preuves pour corroborer les propos, le cas échéant par une plainte. Cela permet à l'administration de statuer en connaissance de cause.

Chaque personne pour qui une fin de séjour est envisagée doit être entendue. Un préalable au **droit d'être entendu** est de pouvoir communiquer des faits et d'y être invité par l'administration¹⁰⁷. Il en va du respect du principe de l'égalité des armes, lequel fait partie des droits de la défense du migrant¹⁰⁸. Ce principe a été façonné par la jurisprudence avant qu'il ne soit traduit légalement. En effet, si l'administration envisageait de mettre fin au séjour, elle était tenue « d'avertir la partie requérante de son intention et de lui laisser la possibilité de faire valoir les arguments qu'elle juge utiles »¹⁰⁹. Afin d'être utile et effective, cette invitation à être entendue doit être assortie de certaines garanties, telles que l'information complète quant aux enjeux et la décision que l'administration se propose de prendre, le droit de s'entretenir avec un conseil, des questions ciblées...¹¹⁰.

Il s'agit de garanties essentielles pour le migrant dont le séjour est fragilisé puisqu'il ne remplit plus les conditions mises à son séjour. Il a l'occasion de faire valoir son point de vue et ses arguments et a l'assurance que ceux-ci vont devoir être examinés avec minutie et prudence par l'administration, dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire ¹¹¹.

Si le juge administratif considère donc bien que c'est à l'étranger de démontrer qu'il se trouve dans les conditions lui permettant de conserver son droit de séjour, l'autorité

¹⁰⁶ CCE, n° n° 194 877 du 10 novembre 2017 ; 195 639 du 27 novembre 2017.

¹⁰⁷ Loi du 15 décembre 1980, art. 62 en vigueur depuis le 29 avril 2017.

¹⁰⁸ C.E. (11^e ch.), 29 octobre 2015, n° 232.758, X. ; C.E. (11^e ch.), 19 janvier 2016, n° 233.512, X.

¹⁰⁹ CE, n°220 320 du 13 juillet 2012 ; CE, n°203 711 du 5 mai 2010.

¹¹⁰ CCE, n°188 517 du 16 juin 2017.

¹¹¹ CCE, 28 mai 2015, n° 146 616.

administrative, informée de l'existence de faits de violences domestiques, doit, quant à elle, permettre à l'étranger de rapporter en temps utile les éléments de preuves nécessaires¹¹².

La jurisprudence insiste sur un devoir de précaution et l'obligation pour l'administration de tenir compte des informations reçues et des investigations à mener avant de procéder à un retrait de permis de séjour¹¹³.

Si la personne a le droit d'être entendue après avoir réagi au courrier, la loi ne prévoit pas de délai dans ce cadre. L'administration n'est pas non plus tenue par un délai quelconque pour communiquer une décision finale. La procédure manque de transparence. Dans cet intervalle, le membre de la famille regroupé dont le séjour est remis en question est plongé dans un état d'incertitude quant à son avenir ou celui de sa famille.

Pour prendre une décision finale, l'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire *dans l'exercice duquel il est appelé à tenir compte de l'ensemble des éléments portés à sa connaissance*¹¹⁴. Le CCE a, à plusieurs reprises, jugé que la disposition d'exception liée à la violence familiale doit être examinée avant de pouvoir mettre un terme au droit de séjour et qu'une méconnaissance de l'obligation de diligence a plusieurs fois été démontrée dans le cadre de celles-ci (principe de précaution)¹¹⁵.

La décision de l'OE est soumise à l'obligation de motivation formelle. Pour satisfaire cette obligation, la décision doit permettre à son destinataire *de connaître les raisons sur lesquelles se fonde celle-ci, sans que l'autorité ne soit toutefois tenue d'explicitier les motifs de ces motifs*. Il suffit que la décision fasse connaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de son auteur et de permettre au destinataire de comprendre les justifications de celle-ci, afin de pouvoir les contester dans le cadre du recours et à la juridiction, d'exercer son contrôle à ce sujet¹¹⁶.

Le Conseil d'État a quant à lui précisé qu'il appartient à l'OE « de rechercher les informations lui permettant de statuer en connaissance de cause » et « d'instruire le dossier et donc d'inviter l'étranger à être entendu au sujet des raisons qui s'opposeraient à ce que la partie adverse mette fin à son séjour », dès lors que « seule une telle invitation offre, par ailleurs, une possibilité effective et utile à l'étranger de faire valoir son point de vue »¹¹⁷. Il s'agit dans ce cas d'une forme de collaboration procédurale, d'autant plus importante dans le cadre de la décision de fin de séjour¹¹⁸.

¹¹² CCE, n°219.425 du 22 mai 2012.

¹¹³ CCE, n°162 185 du 16 février 2015 ; n°151890 du 7.09.2015

¹¹⁴ C. Const, arrêt n°121/2015 du 17 septembre 2015, op.cit.

¹¹⁵ CCE, n°151890 du 7 septembre 2015 ; CCE, n°151399 du 31 août 2015.

¹¹⁶ CCE, n°160697 du 25 janvier 2016 ; CCE, n° 157 132 du 26 novembre 2015 ; le Conseil relève que cette possibilité offerte à la partie défenderesse par l'article 42 précité n'est pas une simple faculté, mais vise à lui permettre de réaliser l'examen des besoins auquel la même disposition l'astreint. En conséquence, la partie défenderesse ne peut reprocher au requérant de ne pas avoir fourni d'initiative un dossier complet relativement aux besoins propres du ménage, elle ne peut davantage se prévaloir du fait que cette absence d'informations a pour conséquence de la placer dans « l'impossibilité d'effectuer l'analyse *in concreto* prévue par l'article 42, § 1er, alinéa 2 [de la Loi] ».

¹¹⁷ CE, n°230.293 du 24 février 2015 ; CE, n° 230.257 du 19 février 2015.

La personne se trouve dans une situation très inconfortable, puisqu'elle sait qu'une procédure de retrait est en cours mais ne sait pas quand cette décision sera prise. En outre, elle se trouve dans une position ambiguë, puisqu'elle a tout intérêt à ce que l'administration prenne du temps pour examiner les éléments soumis ainsi que le fait que cela prolonge son séjour régulier, mais d'un autre côté, elle souhaite qu'il soit mis fin à l'incertitude liée à sa situation administrative, afin de pouvoir se projeter à nouveau dans sa vie.

Pour alimenter son dossier, les éléments d'intégration, les activités rémunérées ou non de la personne, les attaches développées depuis son arrivée en Belgique, sont autant d'éléments permettant à l'OE de prendre une décision en connaissance de cause. Malheureusement, après l'introduction de ces éléments, elle est « sans recours » et cela peut générer une anxiété certaine ayant un impact sur sa vie familiale et sa possibilité de continuer l'intégration entamée ou de maintenir ses activités habituelles. En fonction des éléments déposés, l'administration prendra, soit une décision de retrait de séjour, soit elle octroie un séjour autonome à la personne qui peut alors envisager une nouvelle vie, mais qui se retrouvera souvent face à des multiples défis liés à l'intégration socio-économique. Notons que le séjour autonome constitue un séjour d'un an.

Section 2 : La fin de séjour et le respect des droits fondamentaux

Lorsque le retrait de séjour d'un membre de la famille de ressortissants de pays tiers ou d'un citoyen de l'UE est envisagé, l'administration doit tenir compte des circonstances individuelles de la personne et dûment motiver sa décision, tels la durée du séjour de l'intéressé dans le Royaume, sa situation familiale et économique, son intégration sociale et culturelle dans le Royaume et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine¹¹⁹. Ceci oblige l'administration à procéder à une mise en balance des intérêts en présence et à tenir compte des droits fondamentaux.

En effet, les dispositions en matière de regroupement familial doivent être appliquées en respectant les droits fondamentaux, en particulier le droit à la vie familiale¹²⁰ et le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant¹²¹. La décision d'une autorité administrative de mettre fin à un séjour acquis dans le cadre du regroupement familial doit donc scrupuleusement respecter ces principes, étant donné les conséquences potentiellement négatives de celles-ci sur la vie familiale.

Il est intéressant de noter la différence d'approche des deux cours européennes face à cette problématique¹²² :

¹¹⁸ CCE, n°121846 du 31 mars 2014. Voyez aussi J. Hardy ; « Les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86 relative au regroupement familial à l'aune de la jurisprudence récente », RDE, p. 339-349.

¹¹⁹ Art. 11, §2 al. 5 de la loi du 15 décembre 1980.

¹²⁰ Convention européenne des droits de l'homme, art. 8 et Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne du 18 décembre 2000, J.O.C.E, C 364/1, art. 7 et 24

¹²¹ 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, Bruxelles, le 3.4.2014 COM (2014) 210 final, p.3 et 13.

¹²² Cour européenne des droits de l'homme et Cour de Justice de l'Union européenne.

a) *La Cour européenne des droits de l'homme*

L'article 8 de la CEDH¹²³ stipule que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il ne s'agit pas d'un droit absolu mais d'un droit relatif : les entraves à ces libertés par l'administration doivent être jaugées à la lumière des principes de proportionnalité et de la justification raisonnable. Cela suppose que la vie familiale soit à l'abri de toute immixtion injustifiée de l'administration. L'interprétation par la Cour EDH de la vie familiale dans le contexte migratoire est plus hésitante.

La Cour juge que ce droit à la vie privée n'implique pas un droit subjectif au regroupement familial ni le devoir pour l'État membre de respecter le choix des familles qui décident de vivre dans un autre État. Toutefois, il peut impliquer une obligation positive inhérente à un 'respect' effectif de la vie familiale¹²⁴.

Ces principes s'imposent à l'administration dans l'examen de toute décision relative au séjour d'autant qu'ils sont de l'ordre de la garantie et prévalent sur les dispositions de la loi du 15 décembre 1980¹²⁵. Cela implique *qu'il revient à l'autorité administrative de se livrer, avant de prendre sa décision, à un examen aussi rigoureux que possible de la cause, en fonction des circonstances dont elle a ou devrait avoir connaissance*¹²⁶.

Il incombe à l'autorité de montrer qu'elle a eu le souci de ménager un juste équilibre entre le but visé et la gravité de l'atteinte¹²⁷. Lors du retrait de séjour, l'administration ne peut donc porter une atteinte disproportionnée au droit à la vie privée et familiale des intéressés. La Cour EDH a également précisé que la "nécessité" de l'ingérence dans le droit à la vie familiale et privée implique que l'ingérence soit fondée sur un besoin social impérieux et notamment proportionnée au but légitime recherché. Cela implique que cette ingérence doit être examinée, non sous le seul angle de l'immigration et du séjour, mais également par rapport à *l'intérêt réciproque des requérants à continuer leurs relations et qu'il y a lieu de confronter le but légitime visé avec la gravité de l'atteinte au droit des requérants au respect de leur vie familiale*¹²⁸. Dans une affaire ultérieure, rendue par la grande chambre, la Cour rappelle que lorsque des mineurs d'âge sont concernés, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être la **principale considération** dans le cadre de l'analyse de proportionnalité¹²⁹.

¹²³ Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Rome, 4 novembre 1950.

¹²⁴ Cour EDH, arrêt *Sen c. Pays Bas*, Requête no 31465/96 du 21 décembre 2001, pt 31. *Il faut tenir compte du juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble. En ne laissant aux deux premiers requérants que le choix d'abandonner la situation qu'ils avaient acquise aux Pays-Bas ou de renoncer à la compagnie de leur fille aînée, l'Etat défendeur a omis de ménager un juste équilibre entre les intérêts des requérants, d'une part, et son propre intérêt à contrôler l'immigration, de l'autre.*

¹²⁵ Cour eur.D.H., 5 février 2002, *Conka / Belgique*, § 83 ; CJUE, C-540/03 du 26 juin 2006 ; CCE n°192 842 du 29 septembre 2017.

¹²⁶ CCE, 142 062 du 27 mars 2015.

¹²⁷ CCE, 151 478 du 31 août 2015.

¹²⁸ Cour EDH, du 21 juin 1988, *Berrehab c. Pays Bas*, requête n° 10730/84 § 28 .

¹²⁹ Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Jeunesse c. Pays-Bas*, 3 octobre 2014.

Ces arrêts ont des conséquences en termes d'obligations de rigueur et de prudence dans l'examen des situations individuelles par l'administration. Ceci permet un contrôle juridictionnel approfondi dès lors que les droits fondamentaux sont en jeu.

La jurisprudence du CCE procède à l'examen de l'équilibre des différents intérêts en jeu et vérifie si l'administration a envisagé l'incidence de sa décision sur la vie familiale, à fortiori lorsque des enfants sont présents¹³⁰. Le juge a déjà conclu à une violation de l'article 8 de la CEDH en reprochant à l'administration de ne pas s'être livrée à un examen minutieux et rigoureux au regard de la vie privée dont elle avait connaissance au moment de prendre l'ordre de quitter le territoire¹³¹.

b) La Cour de justice de l'UE

La Cour de Justice considère qu'il y a un droit subjectif au regroupement familial et qu'il s'agit d'un droit fondamental, inscrit dans la Charte des droits fondamentaux¹³². Les directives sur le regroupement familial permettent de définir la notion de famille et de baliser les conditions de la mise en œuvre de ce droit. Elle rappelle régulièrement que l'objectif du regroupement familial est de favoriser la cellule familiale¹³³. Elle estime que la vie familiale ne peut être limitée par une migration, qui est l'objectif même du droit à la libre circulation du citoyen de l'Union. Selon le considérant 4 de la Directive, le regroupement familial est un moyen nécessaire pour permettre la vie en famille. Il contribue à la création d'une stabilité socioculturelle facilitant l'intégration des ressortissants de pays tiers dans les États membres, ce qui permet par ailleurs de promouvoir la cohésion économique et sociale, objectif fondamental de la Communauté énoncé dans le traité. Cette interprétation téléologique et pragmatique des directives relatives au regroupement familial de la Cour traverse toute sa jurisprudence y relative¹³⁴.

Quant à la prise en compte de l'intérêt de l'enfant, la Cour de Justice considère la Convention relative aux droits de l'enfant comme faisant partie intégrante du droit de l'Union au titre de principe général de droit communautaire. Elle rappelle l'obligation pour les États membres de tenir compte lorsqu'ils apprécient chaque situation particulière, de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie de famille, de l'état de santé de l'intéressé et du principe de non-refoulement¹³⁵.

¹³⁰ CCE, 59 982 du 19 avril 2011.

¹³¹ Situation similaire où un retrait de séjour est envisagé en raison de l'absence de ressources suffisantes : CCE, n° 194 012 du 20 octobre 2017. La situation de l'enfant commun mineur n'a pas été envisagé dans le cadre de la prise de décision par l'administration. Le Conseil estime que la partie défenderesse ne s'est pas livrée, en l'espèce, à un examen aussi rigoureux que possible de la cause, en fonction des circonstances dont elle avait ou devait avoir connaissance au moment de prendre l'ordre de quitter et le territoire querellé, et que la violation invoquée de l'article 8 de la CEDH doit, dès lors, être considérée comme fondée à cet égard.

¹³² Charte des droits fondamentaux, *op.cit.*, art. 7

¹³³ CJUE, Chakroun, 2010 ; et K et A, 2018

¹³⁴ C.J.U.E., 16 juillet 2020, B. M. M. ea c. État belge, affaires jointes C-133/19, C-136/19 et C-137/19. Cette affaire met en exergue les délais d'examen extrêmement longs du CCE en matière de regroupement familial (3 ans et 9 mois dans l'affaire à la cause). La Cour s'étonne que le CCE ne traite pas les dossiers impliquant des enfants en priorité (pt. 43). Ch. Flamand, « Regroupement familial : Effectivité des recours et garanties procédurales au nom de l'intérêt supérieur de l'enfant », *Cahiers de l'EDEM*, août 2020.

¹³⁵ CJUE, C-249/13, 11 décembre 2014.

Section 3 : Le recours près du CCE : un recours effectif ?

Toute décision négative de l'OE peut être contestée auprès du Conseil du contentieux des étrangers, juridiction administrative, dans le cadre du contentieux de l'annulation¹³⁶. Ce recours, pour être recevable, doit être introduit au CCE dans les 30 jours de la notification de la décision. Il est suspensif de plein droit¹³⁷. Le CCE exerce une compétence marginale de contrôle de légalité des décisions administratives. Il s'agit d'un contrôle qui se limite à « vérifier si cette autorité n'a pas tenu pour établis des faits qui ne ressortent pas du dossier administratif et si elle a donné des dits faits, dans la motivation tant matérielle que formelle de sa décision, une interprétation qui ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation »¹³⁸. Le contrôle de la juridiction administrative porte donc uniquement sur la motivation formelle de la décision ou sur une éventuelle erreur manifeste d'interprétation de l'administration.

Le recours est par conséquent examiné de manière partielle par le CCE. Sa compétence se limite à vérifier la légalité de la décision (par exemple, le respect des principes de motivation formelle), mais la juridiction ne peut revenir sur les faits ni sur l'appréciation de ceux-ci, en l'absence d'une compétence de plein contentieux (comme c'est le cas en matière d'asile).

En raison de cette compétence limitée, le CCE ne peut substituer son pouvoir d'appréciation à celui de l'administration. De plus, la légalité de l'acte administratif s'apprécie en fonction des éléments dont l'autorité a connaissance au moment où elle statue¹³⁹ ou en référence à la législation en vigueur lors de son adoption¹⁴⁰.

Par conséquent, toutes les circonstances doivent être connues de l'administration au moment de sa prise de décision et il ne pourra être tenu compte d'éléments qui ne lui ont pas été présentés en temps utile¹⁴¹. À l'inverse, l'administration doit tenir compte des éléments déposés et ne peut les écarter, au seul motif *qu'elles sont déclaratives et non étayées, alors même que leur contenu corrobore et est appuyé par les autres éléments de vie «familiale » ou à tout le moins, de vie privée et d'intégration déposés*¹⁴².

Vu les compétences limitées du CCE dans le cadre de son examen de légalité de la décision prise par l'administration, la collaboration procédurale évoquée plus haut est d'autant plus importante¹⁴³.

¹³⁶ Loi du 15 décembre 1980, art. 39/2.

¹³⁷ Loi du 15 décembre 1980, art. 39/79. Il n'est pas suspensif s'agissant d'un refus de visa ou d'un refus d'introduction de la demande en Belgique pour motifs exceptionnels.

¹³⁸ CCE, 16 mars 2023, n°286 219 ; C.E. (11^e ch), 6 juillet 2005, n° 147.344, X.

¹³⁹ CCE, n° 1940444 du 27 octobre 2017 ; CE, n°110.548 du 23 septembre 2002.

¹⁴⁰ CE, n°234 615 du 2 mai 2016 ; CCE, n°196 945 du 21 décembre 2017.

¹⁴¹ CCE, n°185 593 du 20 avril 2017.

¹⁴² CCE, n° 184 573 du 28 mars 2017.

¹⁴³ CE, n°235 582 du 4 août 2016. Cet arrêt rappelle que le jugement du CCE doit être motivé et lui impose de répondre, explicitement ou implicitement, à toute demande, à toute exception, à toute défense et à tout moyen ou argument formulé par les parties. L'objectif de cette règle est de permettre au justiciable et au Conseil d'Etat de s'assurer ou de contrôler que la juridiction a complètement examiné les éléments du dossier et a effectivement répondu aux arguments qui lui étaient présentés.

Cette compétence limitée pose la question de l'effectivité du recours. En effet, si la juridiction ne peut revenir sur les faits ni tenir compte d'éléments amenés par la requérante après l'introduction du recours, la question mérite réflexion. Comme le soulève le rapport GREVIO, le délai légal de quinze jours prescrit la loi¹⁴⁴ pour fournir les preuves des violences est considéré comme « très court et si une prolongation de ce délai est en principe possible, elle est laissée à la discrétion de l'agent chargé du dossier au sein de l'OE. En cas de rejet d'une demande pour défaut de preuves, il n'est pas possible pour la victime de produire de nouvelles preuves (aussi convaincantes soient-elles) dans le cadre du recours près du CCE puisque la compétence de cette juridiction d'appel se limite au contrôle de la légalité de la décision de l'OE et ne s'étend pas au fond de l'affaire »¹⁴⁵. En effet, le CCE estime qu'il ne peut remettre en question l'appréciation des faits qui est faite par l'OE d'une situation donnée¹⁴⁶.

Le contrôle de légalité, ne permettant pas au juge de remédier à la situation, mais uniquement d'annuler la mesure, permet-il de considérer que le recours est effectif ? L'effectivité du recours est un droit essentiel pour garantir l'exercice des droits du migrant. Ce principe puise sa source notamment dans le droit de l'Union européenne, plus spécifiquement dans la Charte des droits fondamentaux (art. 47), et dans les principes généraux de droit¹⁴⁷. La directive 2003/86 relative au droit au regroupement familial ne donne pas d'informations sur l'effectivité des recours. Elle impose aux États membres de veiller « à ce que le regroupant et/ou les membres de sa famille aient le droit de contester en justice les décisions de rejet de la demande de regroupement familial, de non-renouvellement ou de retrait du titre de séjour, ou d'adoption d'une mesure d'éloignement ». Une large marge de manœuvre est réservée aux États, « la procédure et les compétences en ce qui concerne l'exercice du droit visé au premier alinéa sont fixées par les États membres concernés ».

Il y a lieu de souligner que l'absence d'un examen d'opportunité semble être en porte-à-faux avec les lignes directrices de la Commission européenne, qui recommande que les recours contre des refus de séjour en matière de regroupement familial respectent le principe du recours effectif¹⁴⁸. Ce contrôle est défini par la Commission comme un « contrôle juridictionnel exhaustif qui doit être disponible quant au fond et à la légalité des décisions » et exige que « les décisions puissent être contestées non seulement en droit, mais également compte tenu des faits d'un cas d'espèce ».

¹⁴⁴ Loi du 15 décembre 1980, art. 62.

¹⁴⁵ GREVIO, *op.cit.*, pt. 210.

¹⁴⁶ CCE, 13 décembre 2018, n° 213 813. « Dans le cadre de son contrôle de légalité, il n'appartient pas au Conseil de remettre en cause l'appréciation faite par l'OE des éléments à la cause »,

¹⁴⁷ J.-Y. CARLIER et S. SAROLEA, *op. cit.*, p. 118.

¹⁴⁸ 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 regroupement familial, Bruxelles, 3 avril 2014, COM(2014) 210final et J. HARDY, *op. cit.*, p. 339-349.

Enfin, si le CCE annule une décision prise par l'OE, une nouvelle décision doit être prise par l'OE. Celle-ci ne peut méconnaître les motifs de l'arrêt annulant la première décision. Par l'annulation, l'acte attaqué est réputé ne pas avoir existé¹⁴⁹.

S'ensuit un carrousel qui peut prendre plusieurs mois, prolongeant l'incertitude par rapport à la décision finale.

Chapitre 4 : Les femmes victimes de violences conjugales hors cadre légal

Les chapitres précédents ont abordé la question des femmes victimes de violences qui se trouvaient légalement en Belgique dans le cadre du regroupement familial. Toutefois, les femmes ne se trouvant pas dans les liens décrits ou en séjour irrégulier ne peuvent bénéficier de cette clause de protection. Cela est problématique. En effet, si elles ont le droit de porter plainte contre l'auteur, il n'existe pas, à l'heure actuelle, de mécanisme pour leur assurer une protection au niveau d'un éloignement (Section 1). En termes de séjour, elles ont uniquement la possibilité d'introduire une demande de régularisation (section 2). Ceci alors que la Convention d'Istanbul assure une obligation pour les Etats de suspendre tout éloignement en cas de violences domestiques. Il y a donc là un vide juridique qui devra être comblé dans le cadre de la ratification par l'UE de la Convention d'Istanbul.

Section 1 : les personnes en situation irrégulière

Toute personne victime de violence peut porter plainte contre l'auteur des violences. Outre la difficulté de procéder à cette démarche, c'est toute la question de la réception de la plainte par les autorités policières qui est posée. Si de gros efforts sont réalisés pour former ces personnes à recevoir cette plainte, la réalité démontre que c'est davantage le statut de séjour qui est pris en compte. Or, la Convention d'Istanbul rappelle, comme déjà relevé, que le droit des femmes d'être protégées et d'obtenir un séjour autonome en cas de violences familiales s'applique indistinctement de leur statut de séjour pour toutes les femmes¹⁵⁰. Les États ont l'obligation d'investir le même niveau d'efforts pour prévenir, poursuivre, enquêter sur et punir les faits de violence à l'égard des femmes de la même manière que les autres formes de violence, et ce, à l'égard de toutes les femmes, quel que soit leur statut. Vu le manque de précision actuel dans la loi quant à l'obtention d'un séjour (ou à tout le moins une suspension de l'éloignement), il y a un vide juridique concernant toutes les femmes migrantes victimes de violence qui se trouvent hors du champ d'application de la loi ou les femmes qui ne sont pas dans un lien conjugal. Pour pallier ce vide juridique, cette obligation devrait être précisée dans la loi du 15 décembre 1980, pour consolider ce droit et le rendre effectif.

Section 2 : La demande de régularisation

Si la personne ne peut faire valoir la clause de protection, soit parce que cela ne lui a pas été reconnu, soit parce que la situation se trouve hors du champ d'application de la loi, la seule possibilité est d'introduire une demande de régularisation pour raisons exceptionnelles. Dans toutes ces situations, seul ce type de demande de régularisation est susceptible d'être introduit pour obtenir un séjour en Belgique. Rappelons que la victime peut bien

¹⁴⁹ C.C., arrêt n° 81/2008, 27 mai 2008, B.16.3.

¹⁵⁰ Convention d'Istanbul, *op.cit.*, art. 4.3.

évidemment porter plainte contre l'auteur de la violence, mais ne sera pas protégée au niveau de son séjour.

La demande est sollicitée auprès du bourgmestre de la commune de résidence. Dans ce cas, la victime ne bénéficie d'aucun droit durant la procédure, ce qui fragilise sa situation et la rend particulièrement délicate. La demande est laissée à l'appréciation discrétionnaire de l'OE et n'est soumise à aucun délai d'examen. Toutefois, l'État a l'obligation de tenir compte des droits fondamentaux, comme soulevé plus haut¹⁵¹.

Comme le souligne le rapport du comité d'experts GREVIO sur la Belgique, l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 est formulé de manière générique pour toute personne en situation de séjour irrégulier, sans viser la situation spécifique des migrant(e)s victimes de violence domestique¹⁵². Outre l'obligation de paiement d'une redevance de 385 euros pour introduire la demande de régularisation, la victime doit présenter une pièce d'identité et fournir l'adresse d'un domicile fixe (qui ne peut être l'adresse d'un refuge). Selon le rapport, « ces conditions ne tiennent pas compte de la situation spécifique des victimes de violence, comme l'exploitation financière empêchant le paiement de la redevance, la rétention de documents d'identité officiels par l'agresseur ou l'impossibilité pour les victimes de fournir une adresse après avoir fui la violence ». Le rapport fait aussi état, sur la base de la jurisprudence du CCE, du seuil d'admissibilité d'une demande au titre de l'article 9bis, lequel est particulièrement élevé : un demandeur doit établir qu'il est "impossible ou particulièrement difficile" de retourner dans son pays d'origine. En outre, dans l'attente de l'examen d'une demande de régularisation, il n'existe pas de garantie qu'une victime soit à l'abri du risque d'être arrêtée ou placée en détention.

Au vu de ce descriptif, il y a lieu de prévoir dans la loi du 15 décembre 1980 un mécanisme permettant à une victime de violence de solliciter un séjour sur la base des violences familiales selon une procédure spécifique et distincte de la procédure prévue à l'art. 9bis.

Chapitre 5 : La situation dans d'autres pays de l'UE

Section 1 : En France

En France, le renouvellement de la carte de séjour délivrée sur la base du regroupement familial est subordonné à la continuité de la vie commune, sauf si elle résulte du décès du conjoint français¹⁵³. Toutefois, lorsque la communauté de vie a cessé en raison de violences domestiques subies de la part du conjoint, l'autorité administrative ne peut procéder au retrait de son titre de séjour et peut en accorder le renouvellement. En cas de violence commise après l'arrivée en France du conjoint étranger mais avant la première délivrance de

¹⁵¹ CE, 11 mars 2022, n°14782, point 3.1.1.2 et CCE, 11 août 2022, n° 275 870. L'existence d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation dans le chef de la partie défenderesse, lorsqu'elle fait application des articles 9 et 9bis de la loi, n'implique pas per se un exercice arbitraire de ce pouvoir d'appréciation, dès lors que celui-ci s'exerce sous le contrôle dévolu au Conseil et que la partie défenderesse est astreinte à l'obligation de motiver sa décision.

¹⁵² GREVIO, *op.cit.*, pt. 211.

¹⁵³ Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, art. 313-12. Cet article a été modifié par la loi du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants.

la carte de séjour temporaire, le conjoint étranger se voit délivrer, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, une carte de séjour temporaire portant la mention "vie privée et familiale"¹⁵⁴. La vie commune doit durer cinq ans si elles sont mariées à une personne de nationalité française, quatre ans si elles ont bénéficié du regroupement familial, avant d'acquérir un droit au séjour autonome et illimité.

En France, la protection des femmes étrangères victimes de violences s'est nettement améliorée au fil des années¹⁵⁵. Longtemps, celles-ci n'étaient pas protégées contre un refus de renouvellement de titre de séjour en cas de rupture de la vie commune¹⁵⁶, même si celle-ci était liée à des violences. Ensuite, cette protection a commencé à être accordée aux victimes mariées ayant obtenu le séjour grâce à la procédure de regroupement familial. Désormais, une rupture de la vie commune liée à des violences conjugales ou familiales donne droit au renouvellement du titre de séjour¹⁵⁷. Cependant, pour les femmes pacsées ou en concubinage, cette protection contre le retrait ne s'applique que si lui est délivrée une **ordonnance de protection**.

Là où en Belgique, il y a un vide juridique pour la femme qui est arrivée en Belgique et qui est victimes de violences avant d'avoir obtenu un droit de séjour d'un an (sous AI), la loi française prévoit donc en cas de violences domestiques, la délivrance pour ce conjoint étranger, d'une carte de séjour temporaire portant la mention "vie privée et familiale", sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public.

Comme en Belgique, cette carte de séjour est temporaire et les femmes victimes de violences familiales restent confinées à des titres de séjour d'une durée d'un an. Toutefois, en France, si elles ont réussi à être de « **vraies victimes** » (càd que suite à la plainte à l'encontre de l'auteur des violences, l'auteur est condamné), le bénéfice d'une carte de résident de dix ans leur est ouvert. Cette règle semble ne pas tenir compte des multiples obstacles, sociaux et juridiques, qui peuvent conduire à l'absence de condamnation dans le cadre de violences domestiques: crainte de porter plainte, refus d'enregistrer la plainte ou de poursuivre si les faits sont difficilement prouvables et, également, orientation de l'affaire vers l'une des nombreuses mesures d'alternative aux poursuites qui ne sont pas considérées comme

des

« condamnations » au regard du droit des personnes étrangères. Par ailleurs, le droit au travail est automatiquement compris dans l'octroi du droit de séjour.

Enfin, contrairement à la situation en Belgique, le décès du conjoint est pris en compte comme une situation particulièrement difficile.

¹⁵⁴ Carayon, Lisa, "Derrière le masque du droit : la femme parfaite du droit des étrangers », in Femmes et droit. Des discriminations invisibles, dir. J. Houssier et M. Saulier, coll. Thèmes et commentaires, Dalloz, à paraître.

¹⁵⁵ *Ibidem*

¹⁵⁶ Les titres de séjour pour raison conjugale, que ce soit dans ou hors du mariage, sont conditionnés à l'existence d'une vie commune. Par principe, le renouvellement d'un titre acquis sur ce fondement impose donc la preuve de la continuité de cette vie commune. V. art. not. art. L. 423-3 et - 17 CESEDA.

¹⁵⁷ Art. L. 423-5 et -6 pour les conjoint-es de Françaises et -18 pour les personnes bénéficiant du regroupement familial. Noter que, sur le fondement des mêmes textes, si la rupture pour cause de violence intervient *avant* la délivrance du premier titre de séjour en tant que conjoint de Français-es ou en tant de conjoint-e « regroupé-e », celui-ci est délivré malgré la rupture.

Section 2 : l'Espagne

Le regroupement familial est organisé par la loi organique 4/2000 du 11 janvier relatif aux droits et libertés des étrangers en Espagne et¹⁵⁸. Des exigences financières sont requises dans ce cadre.

En Espagne, l'époux ou le partenaire arrivé dans le cadre du regroupement familial peut obtenir un permis de résidence indépendant. Pour ce faire, il doit démontrer qu'il dispose de suffisamment de ressources financières ou un contrat de travail.

Le règlement ajoute également la possibilité d'obtenir un permis de séjour et de travail indépendant en cas de violence domestique ou victime d'un crime impliquant des actes de violence commis dans le milieu familial. Pour obtenir cette autorisation, le demandeur doit avoir déclaré être victime de violence domestique ou victime d'un crime dans le milieu familial, fournir une **ordonnance de protection** délivrée par l'autorité judiciaire compétente dans le cadre de la procédure pénale, ou un **rapport du ministère public** indiquant l'existence d'indices de violence domestique, ce qui donnera lieu à une autorisation provisoire. Tout comme dans les autres pays décrits précédemment, les femmes migrantes rencontrent des difficultés pour déposer une plainte pour violence domestique¹⁵⁹. L'autorisation provisoire de séjour et de travail, accordée à une femme impliquée dans une procédure de violence de genre en tant que victime, aura une durée d'un an et devra être prolongée si elle expire avant la fin de la procédure pénale qui la soutient.

Pour que l'autorisation soit définitivement accordée, il faudra que la procédure pénale dans laquelle la violence de genre est dénoncée se termine par une condamnation ou par une résolution judiciaire dont il peut être déduit que la femme a été victime de violence domestique, y compris le classement de l'affaire en raison du fait que l'accusé se trouve dans un lieu inconnu ou le non-lieu provisoire en raison de l'expulsion de la personne dénoncée. Ce titre de séjour sera également octroyé en cas de décès du regroupant, reconnu, à la différence de la Belgique, comme situation particulièrement difficile.

En cas de non-condamnation, l'autorisation sera refusée et impliquera la perte de l'autorisation provisoire dans le cas où elle aurait été accordée. Une procédure de sanction administrative sera également engagée pour avoir été en situation irrégulière sur le territoire espagnol sans autorisation de séjour. Cette procédure se terminera probablement par l'expulsion du territoire espagnol.

Le permis de séjour et de travail définitif, quant à lui, aura une durée de 5 ans. Contrairement à la Belgique, mais de manière similaire à la France, le droit de séjour est étroitement lié à la procédure judiciaire ou à une condamnation pénale. Ceci est également

¹⁵⁸ Loi organique 4/2000 du 11 janvier sur les droits et libertés des ressortissants étrangers en Espagne, art. 19 et règlement de la loi sur les étrangers, art. 59.2.

¹⁵⁹ Migrant women face the hostility of an administrative and legal system that perpetuates racist attitudes when they file a complaint and initiate legal proceedings for gender-based violence <https://www.pikaramagazine.com/2023/06/al-denunciar-no-sabes-que-ese-sistema-va-a-ser-devastador/> et "Violence à l'égard des femmes migrantes vivant en Espagne", 2021. <https://asociacionportimujer.org/wp-content/uploads/2022/03/Informe-final-PICUM-Violencia-de-Genero-2021.pdf>

en contradiction avec la Convention d'Istanbul, qui recommande un séjour autonome et une suspension de l'éloignement en cas de violence domestique.

Conclusion

On le constate, la situation des femmes migrantes est particulièrement complexe et à l'intersection de différentes réalités : la vulnérabilité comme femme, comme migrante, victime de violence et soumise à de nombreuses exigences administratives en raison de son statut de séjour. Comme le souligne Lisa Carayon, « la résilience est finalement l'une des grandes qualités de la femme parfaite du droit des étrangers ». Résilience face à la violence et les obstacles administratifs et socio-économiques s'ajoutant à une éventuelle séparation.

Dans le cas de Maria, présenté en début d'étude, si elle parvient à prouver les violences subies, elle pourra, après étude de son dossier par l'OE, obtenir un séjour d'un an. Si elle n'y arrive pas, son séjour lui sera retiré et elle aura la possibilité d'introduire un recours contre cette décision. Si le CCE confirme son retrait de séjour, elle se retrouvera sans séjour légal et n'aura d'autre solution que d'introduire une demande de régularisation, qui ne lui confèrera aucun droit dans l'attente de la décision.

Cette contribution a démontré que les violences familiales ou conjugales se manifestent parfois en raison même du cadre légal et de la dépendance administrative créée par la loi entre la personne regroupée et le regroupant. De plus, la loi du 15 décembre 1980, par sa technicité et sa complexité, vu les modifications successives qu'elle a subies au fil des années, semble traduire en elle-même une indésirabilité des étrangers venant rejoindre leur famille en Europe. Les étrangers ne « mériteront » leur droit de séjour qu'à force d'avoir « tenu le coup » pendant la période de cinq ans suivant l'obtention du droit au regroupement familial, lequel aura été parfois obtenu après un vrai parcours du combattant. Or, cette pression mise par la loi sur la vie familiale peut avoir des effets pervers et susciter des tensions dans le couple. Cela affaiblit considérablement une prise d'autonomie éventuellement souhaitée par la personne regroupée.

Pourtant, la finalité des directives en question est de favoriser le regroupement familial et de lui conserver un effet utile. La Cour de Justice rappelle que le droit au regroupement familial est un droit subjectif qui impose à l'administration la délivrance d'un titre de séjour lorsque les conditions sont remplies¹⁶⁰.

Comme première recommandation et afin de se conformer à la Convention d'Istanbul, il conviendrait d'**élargir la protection à toutes les femmes migrantes** et, si elles arrivent par regroupement familial, à toutes les femmes concernées. Si la victime migrante est en séjour irrégulier, il y a lieu de prévoir une procédure similaire et spécifique à la situation de celle-ci. Comme soulevé plus haut, la procédure généraliste de la demande de régularisation sur la base de l'art. 9 bis de la loi n'est pas adaptée à la situation des personnes victimes de violences. Une procédure spécifique et adaptée doit être mise en place afin d'assurer les droits de ces personnes durant la procédure. A cela s'ajoute que tout éloignement d'une victime se plaignant de violences familiales devrait être suspendu ou interdit, conformément à l'art. 59 de la Convention d'Istanbul.

¹⁶⁰ CJUE, C-578/08 du 10 mars 2008, §41 et 43.

Au terme de cette étude, il est clair que le contexte légal du regroupement familial produit des vulnérabilités qui sont susceptibles de générer des tensions dans le couple et *in fine*, des violences domestiques. Si la loi tente de pallier cette situation en ayant envisagé une exception à la fin de séjour, il a été démontré que les exigences pour faire appliquer l'exception sont élevées et qu'elles ne permettent pas toujours de répondre adéquatement à la situation. En effet, même si le séjour est maintenu, la personne se trouve face à de nombreux défis liés à la situation socio-économique (recherche de logement, travail) ou encore sa propre reconstruction personnelle.

Il faut également éviter une victimisation secondaire de la victime en ne prenant pas en compte cette violence ou en émettant une décision de fin de séjour parce que la victime n'a pu étayer la violence subie.

Une protection complémentaire face à l'administration serait de **renforcer le contrôle du CCE** sur les décisions de l'OE en envisageant une compétence de plein contentieux s'agissant des questions liées à la vie familiale ou au séjour en général. Ceci, afin que le contrôle soit étendu à l'opportunité de la décision au regard des faits de la cause.

Dans le cadre de la procédure de retrait de séjour, il y aurait lieu de renforcer la protection de la personne se disant victime de violences domestiques, notamment en allongeant les délais pour répondre à une demande d'information et en prévoyant une procédure plus transparente dans ce cadre. Un assouplissement des preuves ainsi **qu'un partage de la charge de la preuve** devraient également être appliqués ainsi qu'une prise en compte des éléments d'intégration au sens large. Par exemple, le fait pour une personne de résider dans un centre doit constituer un élément parmi d'autres prouvant que la femme est victime de violences.

Les femmes migrantes ne disposant pas de séjour dans le pays d'accueil devraient pouvoir disposer d'un moratoire sur tout éloignement comme le prévoit la Convention d'Istanbul.

À l'heure du vote de la loi pénalisant le féminicide en Belgique¹⁶¹ et de l'adhésion de l'UE à la Convention d'Istanbul¹⁶², les perspectives semblent prometteuses. Cette adhésion devrait se concrétiser par une opérationnalisation des dispositions quelque peu abstraites de la Convention, tel que le droit à un séjour autonome en cas de violences conjugales. De plus, la Cour de Justice pourra contrôler le respect des dispositions de la Convention d'Istanbul, future par la réponse à des questions préjudicielles. Elle devrait aussi permettre d'harmoniser les pratiques dans les différents Etats en vue d'une protection effective des personnes étrangères victimes de violences, tant en ce qui concerne l'accès au séjour indépendant qu'en ce qui concerne les modes de preuves ou encore l'accès aux structures d'accueil. En tout état de cause, il semble primordial d'accorder un droit inconditionnel aux personnes victimes de violences familiales afin de les mettre à l'abri de la violence.

C'est à ces conditions uniquement que les femmes victimes de violences seront adéquatement protégées et qu'elles pourront être rassurées par rapport à leur situation administrative.

¹⁶¹ La Belgique a adopté le 29 juin une loi pénalisant le féminicide.

¹⁶² Fin juin 2023, l'UE donne le feu-vert pour la ratification de la Convention d'Istanbul.

BIBLIOGRAPHIE

Législation

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, M.B., 19 août 1955, err., 29 juin 1951

Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne du 18 décembre 2000, JO CE, C 364/1

Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour et l'éloignement des étrangers, M.B., 31 décembre 1980

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 séjourner librement sur le territoire des États membres, JO EU, L 158 du 30.04.2004

Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, JO EU, L 251, 3.10.2003, p. 12-18

Jurisprudence

CJUE, 18 avril 2023, C-1/23

CJUE (gde ch.), 2 septembre 2021, C-930/19

CJUE, 16 juillet 2020, C-133/19, C-136/19 et C-137/19

CJUE, 20 novembre 2019 C-706/18

CJUE, (gde. ch.) 5 juin 2018, C-673/16

CJUE, 27 juin 2018, C-246/17

CJUE, 8 mai 2018, C-82/16

CJUE, 11 décembre 2014, C-249/13

CJUE, 4 mars 2010, C-578/08

CJUE, 26 juin 2006, C-540/03

Cour EDH, (gde ch.), 3 octobre 2014, *Jeunesse c. Pays-Bas*

Cour EDH, 5 février 2002, *Conka c. Belgique*,

Cour EDH, 21 décembre 2001, arrêt *Sen c. Pays Bas*

Cour EDH, du 21 juin 1988, *Berrehab c. pays Bas*

C. Const., 4 octobre 2018, 126/2018
C. Const., 7 février 2019, n°17/2019
C. Const, 17 septembre 2015, n°121/2015
C. Const., 27 mai 2008, n° 81/2008

CE, 11 mars 2022, n°14782
CE, 19 janvier 2016, n° 233.512
CE, 2 mai 2016, n°234 615
C.E., 29 octobre 2015, n° 232.758
CE, 24 février 2015, n°230.293
CE, 19 février 2015, n° 230.257.
CE, 13 juillet 2012, n°220 320
CE, 22 mai 2012, n°219 425
CE, 5 mai 2010, n°203 711
CE, 6 juillet 2005, n° 147 344
CE, 23 septembre 2002, n°110 548

CCE, 16 mars 2023, n°286 219
CCE, 11 août 2022, n° 275 870
CCE, 13 juin 2022, n° 273 958
CCE, 16 mai 2019, n° 221 290
CCE, 10 juillet 2019, n°223 839
CCE, 13 décembre 2019, n° 230 182
CCE, 13 décembre 2018, n° 213 813
CCE, 22 novembre 2018, n°212 690
CCE, 27 novembre 2017, n°195 639
CCE, 10 novembre 2017, n° 194 877
CCE, 29 septembre 2017, n°192 842
CCE, 27 octobre 2017, n° 1940 444
CCE, 21 décembre 2017, n°196 945
CCE, 16 juin 2017, n°188 517

CCE, 20 avril 2017, n°185 593
CCE, 28 mars 2017, n° 184 573
CCE, 25 janvier 2016, n°160 697
CCE, 26 novembre 2015, n° 157 132
CCE, 7 septembre 2015, n°151 890
CCE, 31 août 2015, n°151 478
CCE, 31 août 2015, n°151399
CCE, 26 mars 2015, n°141 862
CCE, 16 février 2015, n°162 185
CCE, 28 mai 2015, n° 146 616.
CCE, 27 mars 2015, n°142 062
CCE., 24 octobre 2013, n° 112 748
CCE, 22 mai 2012, n°219 425
CCE, 19 avril 2011, n°59 982

Doctrine

Bossu, Guillaume. « La parentalité transnationale due au parcours migratoire du demandeur d'asile renforce ou éloigne-t-elle les liens familiaux pré-établis? », Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation, Université catholique de Louvain, 2017. Prom. : Merla, Laura.

Carlier, J.-Y. et Sarolea, S., Droit des étrangers, 2016, Bruxelles, Larcier.

Carayon, Lisa, "Derrière le masque du droit : la femme parfaite du droit des étrangers », *in* Femmes et droit. Des discriminations invisibles, dir. J. Houssier et M. Saulier, coll. Thèmes et commentaires, Dalloz, à paraître.

Carpentier, S. , « Lost in transition – Essays on the socio-economic trajectoires of the social assistance beneficiaries », [www.mi-is.be/sites/default/files/documents/lost_in_transition - essays on the socio-economic trajectories of the social assistance beneficiaries - sarah carpentier - final version.pdf](http://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/lost_in_transition_-_essays_on_the_socio-economic_trajectories_of_the_social_assistance_beneficiaries_-_sarah_carpentier_-_final_version.pdf)

Fallon, M. Observations sous CJUE, 5 juin 2018, gr. ch., Coman, C-673/16, EU:C:2018:385, *Cahiers de l'EDEM*, juin 2018.

Flamand, Ch., « La famille migrante et la loi : reconnaissance sous contrainte. » *in* Composer avec les normes, Trajectoires de vie et agentivité des migrants face au cadre légal, L. Merla, S. Sarolea, B. Schoumaker (coord.), Academia, 2021.

Flamand, Ch., Sarolea, S., « Trajet migratoire et regroupement familial », *in* Sarolea S. (coord.) Immigrations et droits, Questions d'actualités, S. Sarolea (dir.), Bruxelles, Larcier, novembre 2018, p. 45-97.

J. Freedman, N. Sahraoui et E. Tastsoglou (2022) *Gender-Based Violence in Migration, Interdisciplinary, Feminist and Intersectional Approaches*, SPRINGER.

Freedman, J. *Domestic violence through a human rights lens*, Routledge, 2021

Freedman, J. « Sexual and gender-based violence against refugee women: a hidden aspect of the refugee "crisis" », 2016, *Reproductive Health Matters*, Published by Elsevier BV.

Forrez, S., "La Convention d'Istanbul: un nouvel instrument de la lutte contre la violence à l'égard des femmes - impact sur le droit belge, impact sur le terrain", asbl INTACT, 2016, uniquement en ligne ; <https://www.intact-association.org/images/analyses/Study-Sophie-FR-Cvl.pdf>.

Leboeuf, L., Decabooter, N., Vandenberghe, I., « Les États membres ne peuvent exiger, sans exceptions, une comparution personnelle au sein d'un consulat à l'étranger aux fins d'introduire une demande de regroupement familial », *Cahiers de l'EDEM*, mai 2023

Mascia, C. How bureaucracies shape access to rights: the implementation of family reunification in Belgium, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2020.

Mascia, C. « Administrer le regroupement familial, Construire l'indésirable, justifier l'indésirabilité », Editions de l'Université de Bruxelles, 2022, p 64-68.

Melis, K., « Les méandres des délais en matière de regroupement familial », *RDE* 2018, n°199, pp 347-363.

Merla, L., Sarolea, S. « Migrantes ou sédentaires : des familles ontologiquement différentes? », *In Faire et défaire les liens familiaux*, Fillod-Chabaud A., Odassoïn, L., Presses Universitaires de Rennes, 2019, pp. 23-46.

Orsini, G., Smit Sarah, Farcy J.-B. and Merla, L., Institutional racism within the securitization of migration. The case of family reunification in Belgium, *Ethnic and racial studies*, Vol. 45, No. 1, 02.01.2022, pp. 153-172.

Sarolea, S. Crine, Z., Raimondo, F. « Through the Eyes of the Vulnerable”: Research Report on the experiences of migrants seeking protection in Belgium. VULNER Research Report 2. <https://www.vulner.eu/117714/Research-Report-2-Belgium>

Autres

AVEVI, Rapport d'activité, ADDE, 2022, https://www.adde.be/images/ADDE_Rapport_dactivit%C3%A9_2022_Public.pdf

Banza, B., Uwera B., Violence conjugale et regroupement familial : des femmes se mobilisent pour une sensibilisation préventive, CPVF, 2014 uniquement en ligne : <https://www.cvfe.be/publications/etudes/294-violence-conjugale-et-regroupement-familial-des-femmes-se-mobilisent-pour-une-sensibilisation-preventive>

MYRIA, La migration en chiffres et en droit, Les Cahiers du rapport annuel, 2021, <https://www.myria.be/fr/publications/le-rapport-migration-2021-sous-forme-de-cahiers>

Christine Flamand, Researcher and Lecturer, Faculty of Law, UCLouvain (EDEM)

Introduction	2
Chapter 1: The regulatory framework for family reunification and its consequences	4
Section 1: Figures and brief description of the law	5
Section 2: The concept of family member in law	7
Section 3: Material conditions	9
Section 4: The procedure in brief	10
Section 5: Impact of the law's conditions on family life	13
Chapter 2: The protection clause	14
Section 1: The principle in law	14
Section 2: Possible solutions?	19
Section 3: Pitfalls for victims of violence	20
Chapter 3: Limits at the end of the stay	24
Section 1: Procedural guarantees in the context of the withdrawal of residence permits	24
Section 2: The end of the stay and respect for fundamental rights	27
Section 3: Recourse to the ALC: an effective remedy?	29
Chapter 4: Women victims of domestic violence outside the legal framework	31
Section 1: Illegal immigrants	32
Section 2: Application for regularisation	32
Chapter 5: The situation in other EU countries	33
Section 1: In France	33
Section 2: Spain	34
Conclusion	34
Bibliography	36

Introduction

The objective of this study is to consider the role of the legal framework specific to migration and its influence on intimate partner violence (further qualified as domestic violence¹⁶³). It aims to illustrate how specific migration policies can contribute to causing and exacerbating the effects of domestic violence in migrant households. The aim is therefore to examine the Belgian legislation governing family relationships for migrants in the context of family reunification.¹⁶⁴

This legal framework may generate tensions within the couple, and even lead to situations of violence, as we shall see below. On arrival in Belgium, the sponsor may prevent any attempt at emancipation or integration of the partner, usually a woman¹⁶⁵. Migrant women experience multiple forms of discrimination, as women, as foreigners and as foreign women.¹⁶⁶

For this reason, we will conduct a two-stage analysis. Firstly, we will study and describe the restrictive legal framework for family reunification under the Belgian Aliens law and the conditions of this process. Secondly, once this right has been acquired, we will look at how the conditions for maintaining the legal stay and acquiring independent residency can give rise to tensions or imbalances within the couple.

Maria, for example, is a Bolivian national who joins her husband, Luca, who has an unlimited residence permit in Belgium for several years. The family reunification procedure took a long time to finalise because of the material requirements of Belgian law. Upon her arrival in Belgium, a disagreement arose. Luca confiscates Maria's passport and prevents her from going out and taking language classes. He later starts to insult and threaten her. When she tries to defend herself or tells him she is going to lodge a complaint, he threatens to inform the local authorities that she is no longer living with him so that she would no longer be able to stay in Belgium. They have to live together for at least five years for her to be granted an autonomous and independent resident status. At some point, she leaves him, seeks refuge in a centre for victims of violence and asks for help. Her husband notifies the local authorities, which find that she is no longer living at the address. Will she be authorised to stay in Belgium?

This example illustrates a frequent situation for women counselled by the Collectif des Femmes, and a situation to which migrant women are sometimes confronted. Another frequent situation is that of foreign women married to a Belgian or EU citizen and who are

¹⁶³ We understand domestic violence as a violation of human rights and in particular women's rights, see J. Freedman, *Domestic violence through a human rights lens*, Routledge, 2021. This is the legal term we will use throughout the study. In the literature, the term "intimate partner violence" is used instead.

¹⁶⁴ While the aim of the overall project is to examine intimate partner violence, the legal framework only concerns certain intimate partners, as we shall see later. The legal framework for family reunification covers married couples, certain registered partnerships equivalent to marriage and legal cohabitation.

¹⁶⁵ The sponsor is the person who has residence status in Belgium.

¹⁶⁶ A migrant is any person who does not have Belgian nationality. Among these, a distinction is made between EU citizens and non-EU citizens. In this contribution, a foreign national is defined as a citizen of a country outside the European Union. We will examine these different situations provided for by the law of 15 December 1980 in the context of the family reunification procedure.

victims of domestic violence. These women find themselves in a situation of double vulnerability. Firstly, they generally find obstacles in accessing their rights and a lack of information to assert these rights. Secondly, in the specific context of family reunification, they have an administrative dependence on their spouse or partner since their right to residency relies on a marital relationship and sustained cohabitation.

The Belgian legislation on family reunification provides specific protection for victims of domestic violence. In certain cases, victims of domestic violence can be granted an autonomous residence permit. However, this procedure lacks transparency and is difficult in practice. Because of their precarious residency and their administrative dependence on their partner, victims are often afraid to lodge a complaint or even to leave the marital home. They then face a dilemma: to lodge a complaint and protect themselves, or to continue to suffer violence until they obtain a permanent residency.

This article does not concern the fight against domestic violence as such, but attempts to respond to concerns linked to the fact that the law of 15 December 1980, through its strict legal framework and numerous conditions, sometimes creates situations of violence between partners, particularly in the context of family reunification. Paradoxically, the law addresses these situations of violence by specifically providing for this exception and the possibility of independent residence for victims of domestic violence. In other words, while the law sometimes generates violence, it comes to the rescue of these specific situations by offering an autonomous stay to protect victims from violence and administrative dependence. But at what cost? Often, the partner who has been a victim of violence will have to prove it, which means filing a complaint or having a medical examination as soon as possible. This leads to social and legal insecurity or possibly secondary victimisation.

In addition, marriage or specific partnership is required for family reunification. There is no right of residence for unmarried couples wishing to reunite, except in the case of family reunification with a sponsor who is a Union citizen (*de facto* partner). This excludes from the benefit of the provisions **couples who are not legal cohabitants or legally married**. For example, the law does not account for a *de facto* couple comprising a migrant and a Belgian. As a result, the right to family reunification is not recognised. In conclusion, the law does not consider foreign nationals who are victims of domestic violence outside this strict framework. This study will therefore focus on marriages and specific partnerships (see Chapter 1).

This article will also not cover people who come to Belgium to seek international protection because of domestic violence suffered in their home country. Many women flee their family home in their country of origin for fear of forced marriage or domestic violence, without the national authorities taking any measures to protect them. It is not uncommon for a woman wishing to lodge a complaint with the police to be sent home on the grounds that it is a problem to be dealt with in the private sphere. These situations are taken into consideration by the Belgian asylum authorities, who examine the application for international protection and decide on the need for protection. These women are likely to obtain international protection because of their membership of the social group of women or because of a political opinion, for example. It should be noted that migrant women seeking international

protection are sometimes also victims of violence on their migration journey and upon arrival in the host country.¹⁶⁷

Finally, this contribution will look at the framework for family reunification, particularly for spouses and partners, and the implications for the couple's children.

We will examine the legislation on family reunification and the exception on grounds of domestic violence, as well as the application of these rules by the Aliens Office and in the rulings handed down by the competent court in the context of appeals by the Aliens Litigation Council (ALC¹⁶⁸).

It should be recalled that any woman, whether Belgian or foreign, can lodge a complaint if she is a victim of violence. However, it is difficult for migrant women who do not legally reside in Belgium or who are in a precarious situation to lodge a complaint for fear that their administrative situation will be considered rather than the violence they have suffered. Administrative violence is therefore added to domestic violence.

In chapter 1, we will analyse the figures and a brief history of the right to family reunification, the concept of family and the conditions to obtain autonomous residency (independent of their spouse or partner), which responds to an initial concern (violence of the legislative framework *stricto sensu*). Chapter 2 will look at the protection clause in cases of domestic violence, the possibility of obtaining an autonomous residence permit and the difficulties associated with this procedure. Finally, chapter 3 will address the end of the legal stay, along with the limits linked to fundamental rights.

Chapter I: Regulatory Framework for Family Reunification and its Consequences

This first chapter traces the history of and conditions for family reunification under the Aliens Law of 15 December 1980. Although family relations are not governed solely by this law,¹⁶⁹ certain provisions concern family reunification and are designed to be very restrictive. All of these rules govern the conditions under which non-nationals can obtain residency in Belgium, enabling them to join family members already living there. These conditions illustrate the difficulties and obstacles faced by the sponsor and the partner to reunite and form a family in Belgium. It is a demanding, potentially stressful, and uncertain process for the family members concerned. The conditions are strict and numerous. They differ according to the status of the sponsor as foreigner, sedentary Belgian (meaning that he or she has not experienced free movement in the EU), or EU citizen (as explained below).

The law sets out the definition of family, the conditions for family reunification and the procedure for applying, including proof of family ties. In this chapter, we will first analyse the

¹⁶⁷ See two articles on the subject of women who are victims of violence on the migration and asylum route: S. Sarolea, Z. Crine, F. Raimondo, "Through the Eyes of the 'Vulnerable': Exploring Vulnerabilities in the Belgian Asylum System", VULNER, 2022 and J. Freedman, "Sexual and gender-based violence against refugee women: A hidden aspect of the refugee 'crisis'", 2016, Reproductive Health Matters, Published by Elsevier BV.

¹⁶⁸ The official name of this jurisdiction in French is, Conseil du Contentieux des étrangers (CCE). But will be referred to as Aliens Litigation Council (ALC).

¹⁶⁹ Law of 15 December 1980 on the entry, residence and removal of foreign nationals, M.B., 31 December 1980. Other sources include the Civil Code, which lays down rules on preventing sham marriages and fraudulent recognition of filiation.

situation of family members of a foreigner residing in Belgium, of a Union citizen, and of a Belgian.

After looking at the figures for long-stay visas granted on the basis of family reunification and a brief description of the Law of 15 December 1980 (section 1), we will examine the concept of spouse/partner (section 2), the material conditions (section 3) and the family reunification procedure (section 4) in order to report on the impact of this procedure on the couple (section 5).

Section 1: Figures and Brief Description of the Law

c) Key Figures

Family reunification is one of the only legal ways to enter Belgium. It accounts for a significant proportion of migration to Belgium. According to the MYRIA report, 15,317 family reunification visas were issued in 2021, representing 43 % of all granted long-stay visas.¹⁷⁰ In 2021, 2,977 visas were granted for family reunification with a beneficiary of international protection (refugee or subsidiary protection applicant). More than half of these were granted to people of Syrian nationality (33 %) or Palestinian origin (21 %). The increase for Syrians and Palestinians contrasts with the sharp fall in Afghan beneficiaries (just under 12 % of these visas in 2021).

d) Brief Description of the Law

The Law of 15 December 1980 is a complex piece of legislation that has evolved in line with the Belgian political context. Successive reforms have made the legal framework relating to family reunification more restrictive and selective, as well as increasingly complex.¹⁷¹ As a result of these changes, it has become almost illegible. Major changes were made to the law as part of the transposition of the two directives on family reunification.¹⁷² Initially, this transposition was only partial and did not require sponsors to meet any material conditions. In 2011, financial conditions and conditions relating to adequate accommodation were added. The Belgian system has therefore transposed the minimum standards set out in the directives.¹⁷³

Sedentary Belgians who wish to bring their family over are treated in the same way as foreign nationals and are subject to the same conditions.¹⁷⁴ The rules applicable to the family

¹⁷⁰ MYRIA, "La migration en chiffres et en droit", *Les Cahiers du rapport annuel*, 2021.

¹⁷¹ G. Orsini, S. Smit, J.-B. Farcy and L. Merla, "Institutional racism within the securitization of migration. The case of family reunification in Belgium", *Ethnic and racial studies*, Vol. 45, No. 1, 02.01.2022, pp. 153–172.

¹⁷² Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, O.J., L 158, 30.04.2004, and Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, O.J., L 251, 3.10.2003, pp. 12–18.

¹⁷³ Law of 8 July 2011 amending the law of 15 December 1980 on access to the territory, residence, establishment and removal of foreign nationals with regard to the conditions for family reunification, *M.B.*, 12.09.2011. Following this reform, the number of applications has decreased by 50 % for family members of Moroccan nationals. It has also decreased for Turkish nationals and family members of sedentary Belgians.

¹⁷⁴ Law of 15 December 1980, art. 40ter § 2. The law distinguishes between limited and unlimited stay. Limited stay typically concerns students or highly qualified workers whose residence is valid for one year and is renewable under certain conditions. Unlimited stay concerns third-country nationals such as refugees.

of foreign nationals or sedentary Belgians are much stricter than those applicable to “Union citizens”, both in terms of the definition of the family and the material and procedural conditions (see below). The “reverse” discrimination that particularly affects nationals is still relevant following the 2011 reform of family reunification. However, the Constitutional Court views the difference in treatment between EU citizens and Belgians as justified.¹⁷⁵

Family reunification is a long and demanding process, particularly in the case of family members of third-country nationals. There are numerous formal and substantive requirements for applying, and the time limits for examining the application are not very precise (see below).¹⁷⁶ When family members finally obtain this right and arrive in Belgium, they have often not seen the sponsor in years. This is particularly the case for family reunification with persons benefiting from international protection. Asylum procedures can take several months or even years to be examined, which makes the separation between spouses or partners that much longer.

Once acquired, the right of residence under family reunification is temporary. The conditions for obtaining the right to family reunification must be met for a **period of five years** before residence becomes unlimited or permanent. Residence is “controlled” by the administrative authority.¹⁷⁷ It is therefore, by its very nature, precarious.

For the family member being reunited, this period is long and can generate a certain amount of anxiety due to the precariousness of the stay.¹⁷⁸ The law considers the couple, their “joint settlement” or actual cohabitation, and their economic independence (the criteria are slightly less demanding if the sponsor is an EU citizen). Such dependence on the couple for the acquisition of the right of residence is likely to create uneven power dynamics and dominance. This is also the case when settlement or integration in Belgium does not go as planned.

The law provides for situations where permanent residence can be obtained before the five-year period, in particular in cases of domestic violence.¹⁷⁹

Furthermore, holding a temporary residence permit for five years also raises questions about integration, particularly through work. Even though there are provisions that exempt the family members from requiring a work permit,¹⁸⁰ access to work remains impossible for family members of students or salaried workers whose stay is restricted.

¹⁷⁵ C.C., 26 September 2013, no. 121/2013, B.49 to 55. The Court accepts the differentiated treatment between Belgians and EU citizens because the criterion for distinction is objective (the latter having exercised the right to free movement, not the former). This easier access to nationality legitimised the conditions imposed on family reunification with a Belgian. The measures were therefore deemed proportionate.

¹⁷⁶ K. Melis, “Les méandres des délais en matière de regroupement familial”, *R.D.E.*, 2018, no. 199, pp. 347–363.

¹⁷⁷ See the Law of 15 December 1980, art. 10: in the case of third-country nationals, the minister or his delegate may carry out checks or have checks carried out with a view to extending or renewing the residence permit, in order to verify whether the foreign national meets the conditions of article 10.

¹⁷⁸ G. Bossu, “Does ‘transnational parenthood’ due to the asylum seekers migratory journey strengthen or distance pre-established family ties?”, Faculty of Psychology and Education Sciences, Université catholique de Louvain, 2017, Prom. Laura Merla.

¹⁷⁹ Law of 15 December 1980, art. 42sexies.

¹⁸⁰ Royal Decree of 2 September 2018 implementing the Law of 9 May 2018 on the occupation of foreign nationals in a special residence situation, *M.B.*, 17.09.2018, art. 10, 8°.

Section 2: Concept of Family Member in Law

The migrant's family is clearly defined by law and is reduced to the nuclear family if the sponsor is a foreigner.¹⁸¹

As already mentioned, an unofficial relationship involving a migrant does not allow the spouse or partner to be brought in through family reunification. Consequently, only domestic violence in the situations envisaged by the law is eligible for protection.

What is the concept of spouse and which families are covered by family reunification?

c) *Spouse, Partnership equivalent to marriage, and Partner*

The law refers to the spouse by marriage.¹⁸² The marriage may take place before or after the applicant settles in the country of residence. The directive does not specify whether family reunification applies to heterosexual couples only. In a judgment of 5 June 2018, the Court of Justice ruled that "the concept of spouse is gender-neutral" and therefore "includes" same-sex spouses.¹⁸³

In Belgian law, a couple therefore includes both homosexual and heterosexual relationships, based on marriage or partnership.¹⁸⁴ The concept of "partner equivalent to spouse" refers to partnerships that create a relationship that has the same legal effects as marriage (which is not existent in Belgium).¹⁸⁵ Other partners may also benefit from family reunification provided they meet additional conditions. In Belgium, it applies to legal cohabitation. The partners must be unmarried, living together, both single and not in a long-term relationship with a third party. Above all, they must prove that they have a stable and lasting relationship which is duly established.¹⁸⁶ This proof can be provided by various means: either the partners have cohabited in Belgium or in another country in a legal and uninterrupted manner for at least one year prior to the application; or they have known each other for at least one year and provide proof that they have maintained regular contact by telephone, mail or e-mail, that they have met three times prior to submitting the application and that these meetings lasted a total of forty-five days or more; or they have a child together.

Both spouses or partners must be over 21 years of age. This minimum age is reduced to 18 if the marriage or partnership predates the applicant's arrival in Belgium. If the couple does not meet this strict age requirement, family reunification will not be considered. On the other hand, if the sponsor is a citizen of the Union, the concept of partner also includes the *de facto* partner.¹⁸⁷

¹⁸¹ L. Merla and S. Sarolea, "Migrantes ou sédentaires: Des familles ontologiquement différentes", in A. Fillod-Chabaud and L. Odassoïn, *Faire et défaire les liens familiaux*, PUR, 2019, pt 14.

¹⁸² Law of 15 December 1980, art. 10 § 1, 4°, 1st indent.

¹⁸³ CJEU (G.C.), 5 June 2018, *Coman and Others*, C-673/16, and M. Fallon, "Observations under CJEU, 5 June 2018, Gr. Ch., *Coman*, C-673/16, EU:C:2018:385", *Cahiers de l'EDEM*, June 2018.

¹⁸⁴ Law of 15 December 1980, art. 10, § 1, 4°, 1st indent.

¹⁸⁵ Civil Code, art. 1475 *et seq.*

¹⁸⁶ Law of 15 December 1980, art. 10 § 1, 5°.

¹⁸⁷ *Ibid.*, art. 47/1.

d) Other Family Members

Only the nuclear family of the foreign sponsor is considered: biological or adopted minor children and disabled adult children. Since 2011, Belgians who have not exercised their freedom of movement and who wish to bring in their family have been treated in the same way as foreign nationals reuniting.¹⁸⁸ The Belgian's children must be under 21 to benefit from family reunification or must fulfil financial conditions. Only the ascendant of a Belgian minor child has the right to join the child.

For EU citizens, children over the age of 21 must be dependent on the Union citizen, and the family is also extended to the members of the household, without necessarily having to demonstrate any specific biological or legal link.¹⁸⁹ An EU citizen's ascendant is also authorised to join them, provided that they are dependent on the Union citizen. This is the notion of extended family.

Section 3: Material Conditions

The other conditions are material conditions. To be eligible for family reunification, the sponsor must be well off and well housed. As already mentioned, the legislator did not require the sponsor to meet any socio-economic conditions before July 2011. In 2011 the material conditions of directive 2003/86 were transposed in the hope of reducing the number of people arriving on the basis of family reunification.¹⁹⁰ These include the obligation to demonstrate regular, stable and sufficient means of subsistence, adequate housing and health insurance.¹⁹¹

The law stipulates that, to be sufficient, the amount must represent 120% of the social integration income.¹⁹² This is higher than the net minimum wage of a full-time worker.¹⁹³ This requirement does not seem to take account of the socio-economic realities of the labour market, in the case of third-country nationals who are in the process of integrating into society.¹⁹⁴ In addition, regular and stable resources seem to exclude temporary work and

¹⁸⁸ *Ibid.*, art. 40ter. This is reverse discrimination to the disadvantage of Belgians. The Constitutional Court accepts the difference in treatment between citizens of the Union and Belgians, based on the criterion of the sedentary nature of the Belgian citizen (C.C., 26 September 2013, no. 121/2013 and C.C., 24 October 2019, no. 149/2019).

¹⁸⁹ Law of 15 December 1980, art. 47/1.

¹⁹⁰ Proposed law amending the law of 15 December 1980, Doc, Ch. 2010-2011, no. 53-0443/018, p. 8: "The number of people settling on Belgian territory as part of family reunification considerably exceeds the number of asylum seekers. In 2009, the Aliens Office granted 9,993 visas for family reunification, while the diplomatic and consular services abroad processed approximately 14,000 applications. [...] This is why the proposed law aims to amend the law of 15 December 1980 [...]."

¹⁹¹ Directive 2003/86, art. 15; Law of 15 December 1980, art. 40ter § 2.

¹⁹² Law of 15 December 1980, art. 10 § 5.

¹⁹³ The social integration income was increased on 1 January 2023. For a person with a family, this corresponds to € 1,640; 120% of this amount is € 1,968 (www.droitsquotidiens.be/fr/question/quel-est-le-montant-du-ris-pour-chaque-categorie). This is a very substantial amount. For more on this subject, see C. Flamand, "Trajet migratoire et regroupement familial: obstacles et perspectives", in S. Sarolea (coord.), *Immigrations et droits, Questions d'actualités*, Brussels, Larcier, November 2018, pp. 45-97.

¹⁹⁴ S. Carpentier, "Lost in transition – Essays on the socio-economic trajectories of the social assistance beneficiaries, 2016.

presuppose long-term employment.¹⁹⁵ It should be noted that the condition of sufficient resources does not apply if the foreign national or sedentary national is only joined by their minor children or those of their spouse or partner (assimilated to the spouse).

In addition to socio-economic conditions, adequate accommodation is required. Sufficient accommodation must meet “for the foreign national and for the members of his family applying to join him, the basic requirements of safety, health and habitability” set out in the Civil Code. It must exist on the date of the application for family reunification, even though the family members residing abroad will not arrive until months later. This places a considerable financial burden on the applicant.

A more favourable regime has been introduced for beneficiaries of international protection. In order to facilitate family reunification, the Belgian law transposing the directive exempts refugees and beneficiaries of subsidiary protection from the material conditions imposed on other foreign nationals, provided that the family ties predate their entry into Belgium.¹⁹⁶ It allows a period of one year for beneficiaries of this protection to apply without further conditions. This derogation is justified by the very nature of refugee status and is based on recital 8 of Directive 2003/86¹⁹⁷ and the case law of the European Court of Human Rights (ECtHR).¹⁹⁸

Section 4: Procedure in Brief

This section provides a brief overview of the family reunification procedure and describes the various stages involved.

f) Fees

Since 2014, a financial condition has been required in order to apply for family reunification.¹⁹⁹ This fee cannot be imposed on a minor or on family members of beneficiaries of international protection. This amount adds to the other material requirements and is an undeniable obstacle to family reunification, with the immediate consequence of deterring immigration for more precarious families.

g) Integration Condition

December 2016 saw the addition of integration conditions for third-country nationals as part of family reunification (minors, refugees and EU citizens and their families are exempt)²⁰⁰. The conditions seem to be limited to the signing of a declaration by which foreigners indicate that they understand the values and fundamental norms of society and that they will act in accordance with them. However, could non-compliance be considered to terminate the residence of the person reunited as long as they are not in possession of an autonomous

¹⁹⁵ C. Flamand, “Trajet migratoire et regroupement familial”, *op. cit.*, pp. 45-97.

¹⁹⁶ Law of 15 December 1980, art 10 § 2, 5th indent.

¹⁹⁷ “The situation of refugees should be given particular attention, because of the reasons which forced them to flee their country and which prevent them from leading a normal family life there. More favourable conditions should therefore be provided for the exercise of their right to family reunification.”

¹⁹⁸ ECtHR, *Mungezi v. France*, 2014, § 54.

¹⁹⁹ This amounts to € 363 for any adult making a claim.

²⁰⁰ Law of 15 December 1980, art. 1/2.

residence permit? The Court of Justice has pointed out that the integration conditions that a Member State chooses to impose aim to facilitate the integration of third-country nationals, and not to constitute an obstacle to obtaining a more stable residence permit.²⁰¹ It considers the measure to be proportionate. This was confirmed by the Constitutional Court, which found that the measure was not disproportionate.²⁰² Nevertheless, the inclusion of this provision adds further pressure on people seeking the right to live with their families.

h) Place of Applications

People wishing to apply for family reunification must do so from their country of origin, unless they are already residing in Belgium.²⁰³ Belgium does not provide for any procedure other than this appearance in person at the Belgian diplomatic representation in the country of origin or, in the absence of such a representation, the one in the nearest country. This posed numerous problems, particularly for the family members of a refugee applicant. Following a recent ruling by the Court of Justice,²⁰⁴ the country will have to review its approach. The Court ruled that appearance in person cannot be required where it is not possible or is excessively difficult in a given context.²⁰⁵

i) Proof of Ties

Family reunification requires proof of the alleged family ties. In principle, this proof can be civil status documents (birth certificate, marriage certificate) or judgments (child custody rights). Documents issued abroad are subject to a double legalisation procedure, by the foreign authorities that issued the documents and by the Belgian authorities (embassy or consulate), or must be apostilled.²⁰⁶ Legalisation procedures are extremely lengthy and costly. They can take months, forcing family members to travel hundreds or even thousands of kilometres if there is no Belgian consulate in their country of residence (Moscow for Bishkek, for example; Addis Ababa for Mogadishu, etc.).²⁰⁷ The documents are then subject to a recognition procedure by the Belgian authorities in accordance with the Code of Private

²⁰¹ CJEU, *C and A*, 2018.

²⁰² C.C., 4 October 2018, no. 126/2018; J.-B. Farcy, "Conditions d'intégration et droit de séjour autonome en matière de regroupement familial: oui, mais...", *Cahiers de l'EDEM*, November 2018.

²⁰³ Law of 15 December 1980, art. 12bis § 1, para. 2.

²⁰⁴ CJEU, 18 April 2023, *X., Y., A. and B. v. Belgian State (Afrin)*, Case C-1/23. The Court held that "[...] it is essential for the Member States to show, in such situations, the necessary flexibility to enable the persons concerned actually to be able to lodge their application for family reunification in good time, by facilitating the lodging of that application and by permitting, in particular, the use of remote means of communication" (§ 51).

²⁰⁵ L. Leboeuf, N. Decabooter, I. Vandenberghe, "Member States may not, without exception, require personal appearance at a consulate abroad for the purpose of submitting an application for family reunification", *Cahiers de l'EDEM*, May 2023.

²⁰⁶ Law of 5 June 1975 approving the Convention Abolishing the Requirement that Foreign Public Documents be Legalised, and the Annex thereto, done at The Hague on 5 October 1961, *M.B.*, 7 February 1976, *err. M.B.*, 10 March 1976. The apostille is a simplified form of legalisation. List of countries covered by the apostille: www.hcch.net/fr/instruments/conventions/status-table/print/?cid=41.

²⁰⁷ C. Flamand, "Trajet migratoire et regroupement familial", *op. cit.*

International Law.²⁰⁸ If these documents are not in one of Belgium's national languages or in English, they must be translated and certified.²⁰⁹

These formal conditions are intended to be interpreted loosely for family members of refugees due to the inherent difficulties in obtaining civil status documents in their country of origin.²¹⁰ The General Commissariat for refugees and stateless people (CGRS) is responsible for producing civil status documents for refugees and beneficiaries of subsidiary protection.²¹¹

Belgian law grants the minister discretionary power to assess the need to have recourse to other means of proof than official documents.²¹² The case law considers that the possibility of carrying out investigations in place of a civil status record is not binding on the Belgian State. It is only a possibility when no official document can be produced.²¹³ However, when the authorities call into question the authenticity of a birth certificate, they must request other types of proof²¹⁴ such as interviews, investigations, or DNA tests (in the case of proof of parentage). These are costly and must be covered by applicants.

In addition, there are practical difficulties associated with obtaining a passport in the country of origin, as well as the fact that Belgian diplomatic posts are sometimes far away or non-existent in the country of origin, forcing people to travel to a neighbouring country to complete the paperwork.

The legal requirements and their practical application result in strong requirements in terms of family reunification, which is an immigration case, i.e. a case where the stay of one of the family members depends on the establishment of a relationship.

j) Deadlines

Once the application has been completed, it is sent by the diplomatic representation to the Aliens Office for review. Review times are long. Although the law sets deadlines for examining these applications, these deadlines may be extended.²¹⁵ In the case of family members of foreign nationals, if a decision is not taken within 15 months, residency must be granted.²¹⁶

²⁰⁸ J.-Y. Carlier and S. Sarolea, *Droit des étrangers*, Bruxelles, Larcier, 2016, p. 655. Law of 16 July 2014 on the Code of Private International Law, M.B., 27 July 2004, art. 30.

²⁰⁹ *Family reunification of recognised refugees in Belgium*, CBAR, Brussels, 2010.

²¹⁰ Directive 2003/86/EC, *op. cit.* art. 11.

²¹¹ International Convention relating to the Status of Refugees, 28 July 1981, Geneva, art. 25.

²¹² Law of 15 December 1980, art. 12bis; Royal Decree of 8 October 1981 on access to the territory, residence, establishment and expulsion of foreign nationals, M.B., 27 October 1981, art. 44.

²¹³ ALC, 20 January 2011, no. 54 612.

²¹⁴ ALC, 24 October 2013, no. 112 748.

²¹⁵ Law of 15 December 1980, art 12bis§ 2 and § 3.

²¹⁶ C. Mascia, "Administrer le regroupement familial, Construire l'indésirable, justifier l'indésirabilité", Editions de l'Université de Bruxelles, 2022, p 64-68. CJEU, Diallo, 27 June 2018 (C-246/17) and CJEU, X, 20 November 2019 (C-706/18). The Court of Justice considers, however, that the automatic granting of a right of residence does not meet the requirements of the Directive and that Belgium should reconsider its approach.

For family members of EU citizens, this period is six months. At the end of this period, in the absence of a decision by the authorities, the law automatically grants the right of residence.²¹⁷

Section 5: Impact of the Law's Conditions on Family Life

This procedure can therefore take several months or even years to reach a favourable conclusion. It is a process over which the people concerned have little control. The timetable is dictated by the administration. This is a potential source of tension and insecurity for all family members, both in the country of origin and in the country of residence of the sponsor. In some cases, concerns about the ongoing procedure and the long wait will have changed the relationship between partners. This wait is sometimes added to a previous separation, particularly in the case of a sponsor who has refugee status. While the right to family reunification is an essential right for maintaining family life, the multiplicity of conditions makes this right difficult to access, creating obstacles that are sometimes insurmountable for migrants without means (material conditions are an obstacle to family reunification).

However, at the end of this procedure, the difficulties are not resolved. In fact, the conditions for acquiring residency must be met for five years before the family member obtains permanent and autonomous residency. Migrants face major challenges and their legal situation is precarious and unpredictable.

Family life is under pressure. It is not uncommon for the demands of the law to exacerbate tensions between partners or unequal power relationships within them, and end up creating conditions conducive to domestic violence. Women who are victims of violence then face a double violence: the violence they experience and an institutional violence linked to the current legislation and its consequences in terms of residency. Victims of violence feel insecure: having just arrived in the country, in addition to the violence they experience, they fear they will lose their residence permit, which adds to their ignorance of their rights in the face of the violence they have suffered. The result is increased vulnerability.

This strict and demanding legal context sets the scene for the reception of migrants in Belgium and their “undesirability”. As Carla Mascia points out, the procedure is not facilitated because the migration is unwanted by the Belgian authorities.²¹⁸ It should be noted that the latest government agreement in 2020 will further review the conditions for family reunification.²¹⁹

A study by Stoyanova has shown how the secure rules on family reunification reinforce the precariousness within migrant couples and, consequently, the escalation of tensions

²¹⁷ Royal Decree of 8 October 1981, Art. 52, § 4. However, this automatic system has been called into question by the CJEU, Diallo, 27 June 2018 (C-246/17) and CJEU, X, 20 November 2019 (C-706/18). The Court of Justice considers that the automatic granting of a right of residence does not meet the requirements of the directive and believes that Belgium should reconsider its approach.

²¹⁸ C. Mascia, *op. cit.* See also J.-B. Farcy, G. Orsini, S. Smit, Institutional racism within the state of exception: a study of the impact of law on migrants' everyday lives in Belgium, 2020.

²¹⁹ The right to family reunification is under pressure. The government agreement of 30 September 2020 provides for “assessing the conditions for family reunification in the light of the legislation of neighbouring countries and reviewing them if necessary in order to make them more consistent”.

between partners.²²⁰ This is reflected from an analysis of the strict conditions imposed by the law, confirming the undesirability of migrants who do not fit the profile of a well-off, united family. According to Giacomo Orsini, “more restrictive rules regulating family reunification in the country must be understood as yet another institutional attempt to repress the arrival and residence of undesirable foreigners in Belgium”.²²¹

Chapter 2: The Protection Clause

After examining the conditions and procedure for family reunification, we will look at the residence obtained and the exceptions provided for by law, in particular that relating to domestic violence. After recalling the principle in law, we will look at the limits of the protection to victims and the procedure to be followed, which also raises difficulties.

Section 1: Principle in Law

As already mentioned, all the conditions laid down by law must be met for a period of five years, in terms of both material conditions and living together.²²² The person reunited is issued with a one-year residence permit, an A card, which can be extended by the Aliens Office as long as the conditions are met. Residence obtained through family reunification is “controlled” by the administrative authority... and is therefore inherently precarious. This also has potential consequences for family life, given the resulting administrative dependence of couples and the possible domination of one partner over the other.

If a separation occurs before this deadline or if the sponsor can no longer justify certain material conditions (income or sufficient accommodation), the law provides that the Aliens Office may terminate the residency of the sponsored persons. The law makes an exception to this rule in cases of domestic violence.²²³ This exception is known as the “protection clause”. It allows women to be protected in the event of an abusive relationship, so that they do not have to tolerate such violence in order to preserve their right to stay in the host country. The clause allows the person claiming domestic violence to be authorised to stay independently of the sponsor, provided that they can convince the Aliens Office that the violence is real.

It should be noted that the concept of cohabitation is interpreted differently in the case of a third country sponsor and an EU or Belgian citizen sponsor.²²⁴ Cohabitation means **actual and lasting** cohabitation between the spouses when the sponsor is from a third country, i.e. living together under the same roof.²²⁵ The law provides for residence to end if there is no longer any marital or family life. However, the concept of absence of family life is interpreted differently when the migrant is a family member of an EU citizen. According to the case law,

²²⁰ V. Stoyanova “On the Bride’s side? Victims of domestic violence and their residence rights under EU and Council of Europe Law”. *Netherlands Quarterly of Human Rights* 37(4): 311-335 2019.

²²¹ Orsini, G. et al., *op. cit.*

²²² Since 2013, the period of time and maintenance of conditions before obtaining an independent residence has been increased from 3 to 5 years.

²²³ Law of 15 December 1980, art. 11§ 2 and 42 *quater*§ 4, 4°.

²²⁴ This is defined as actual cohabitation if the sponsor is a foreigner, and a joint installation if the sponsor is a citizen of the European Union or a Belgian.

²²⁵ ALC, no. 25.007 of 25 March 2009; CE, no. 79.187 of 9 March 1999.

the joint residence required in this case does not imply permanent cohabitation, but it does **presuppose a minimum level of cohabitation and a willingness to settle with the EU citizen, which must be reflected in the facts.**²²⁶ The end of residence is referred to for family members of EU citizens in the event of the end of joint residence, divorce, annulment of marriage or the end of a registered partnership.

d) Scope of the End-of-Stay Exception Due to Domestic Violence

There is a little difference in the scope of the protection clause between the regimes applicable to family members of third-country nationals or family members of Union citizens (who are not European), in cases of domestic violence.

Under Article 42 *quater* which concerns the Belgian national or Union citizen, the exception applies only if there is a divorce, the end of a registered partnership or no joint residence.

On the other hand, under Article 11(2), in the case of a foreign sponsor, the exception applies to all situations in which the conditions of Article 10 are no longer met (except in the case of fraud). This includes, in particular, ending residence because lack of material conditions.

e) Description of Domestic Violence

While the applicable directives set out particularly difficult situations, citing domestic violence as an example, the Belgian legislator seems to have retained, in the case of the family member of the third-country national, the exclusive situation of domestic violence. Domestic violence is stated and described differently depending on the family members concerned.

3) Art. 11§ 2 of the Law of 15 December 1980

Art. 11 of the law concerns the family members of the foreign sponsor and transposes Art. 15.3 of Directive 2003/86. It refers to the possibility for a Member State to grant an autonomous residence permit in the event of a “particularly difficult situation”.²²⁷ Under the terms of article 11, the law provides for an exception to the termination of residence if the foreign national “proves that during the marriage or partnership he has been the victim of an act referred to in articles 375, 398 to 400, 402, 403 or 405 of the Criminal Code.”²²⁸ In other cases, the minister or his delegate takes particular account of the situation of people who are victims of domestic violence, who no longer form a family unit with the person they have joined and require protection.” These are people who are victims of domestic violence or who have suffered violence covered by the Criminal Code. It should be noted that particularly difficult situations are no longer mentioned in the law following transposition of the directive, and that the legislator intends to restrict them solely to domestic violence.²²⁹

²²⁶ ALC, no. 194 262 of 26 October 2017; ALC, no. 153 706 of 30 September 2015; Doc. Parl. 2008–2009, no. 2845/001, p. 116.

²²⁷ Article 15.3 of Directive 2003/86, *op. cit.*

²²⁸ There is no reference to art. 410 of the Penal Code, inserted into the Penal Code by a subsequent law.

²²⁹ Article 11 does not therefore refer to particularly difficult situations that are not linked to domestic violence, such as the widowhood of the person being reunited. The Belgian legislator has decided to reduce the scope of directive 2003/86 and to consider only cases of violence punishable under the Criminal Code in the context of

This provision covers several forms of violence and does not require to prove violence of a definite seriousness. This is reflected in the case law: the concept of victims of domestic violence is not limited to situations of physical violence.²³⁰ **Psychological or verbal violence is sufficient to fall within the scope of this article.**²³¹ Thus, a ruling by the ALC indicates that even if the administration has broad discretionary powers with regard to whether or not to take into consideration situations of domestic violence, “the law does not limit these situations of violence to physical violence alone, so (that) by taking the view in the contested decision that the violence complained of by the person concerned was more of a verbal nature and that no physical violence supported by a medical certificate had been recorded, the defendant misinterpreted the *last sentence of Article 11(2)* and therefore infringed that article”.²³² Requiring physical violence exceeds the legal statute of limitations. Moreover, criminal proceedings are distinct from the implementation of the protection clause. It is not necessary that the partner has been convicted, for the facts to be taken into consideration²³³ “Serious indications of domestic violence do not necessarily have to be supported by evidence or criminal proceedings, as the violence is not necessarily physical but can also be psychological, economic and sexual”.²³⁴ However, the difficulty of proving such violence, especially psychological violence, remains (see below).

Case law emphasises the administration’s obligation to consider the information received and to carry out, and to invite the foreign national to be heard before withdrawing a residence permit.²³⁵

4) Art. 42quater of the Law of 15 December 1980

Directive 2004/38 refers to the exception to the end of legal stay when particularly difficult situations require so, for example having been a victim of domestic violence when the marriage or registered partnership was still in existence, without any further details.²³⁶ Article 42quater transposes this exception to the end of residence for third-country family members of Belgians or EU citizens, in the event of particularly difficult situations such as “for example” “domestic violence”, OR having been the victim of rape, attempted homicide or bodily harm. To maintain residence, the law also requires proof of financial resources despite the violence suffered.²³⁷ Case law considers that the acts must be more serious than

marriage or registered partnership or domestic violence, for family members of a third-country national.

²³⁰ ALC, 10 July 2019, n° 223 839.

²³¹ ALC, 1^{er} February 2016, n° 161 145.

²³² ALC, 28 December 2009, no. 36,610.

²³³ In this respect, the situation differs from that in France, see chapter 4.

²³⁴ ALC, 10 July 2019, n° 223 839.

²³⁵ ALC, 22 November 2018, n° 212 690

²³⁶ Directive 2004/38, art. 13.2 c).

²³⁷ Article 42quater stipulates that the end of the stay will not be considered **when particularly difficult situations so require, for example, when the family member demonstrates that he or she has been the victim of domestic violence as well as acts of violence covered by articles 375, 398 to 400, 402, 403 or 405 of the Criminal Code, within the context of the marriage or registered partnership.** One reading of this article might suggest that these acts of violence should be interpreted cumulatively (victim of domestic violence as well as acts of violence covered by the Criminal Code). However, this does not seem to be the intention of the legislator and the case law does not seem to follow this path. In addition, it should be noted that these acts of

verbal/psychological violence. The judge points out that “the legislator necessarily intended the acts committed to reach a certain degree of seriousness, otherwise the very notion of domestic or conjugal violence would be trivialised”.²³⁸ On the other hand, a one-off act is sufficient: the ALC has already ruled that “having been a victim of violence is sufficient, even if the violence is not repeated or frequent”.²³⁹ Thus, the judge considered that the administration had misinterpreted the provision (art. 42 quarter) when it “considers that it requires systematicity in the event of acts of physical violence such as those denounced by the applicant”. By setting out as an example the acts of violence punishable under Article 398 of the Criminal Code, the legislator had in fact clearly demonstrated its intention to protect the victims and could not have intended that such acts should be repeated “systematically”. In another case, the judge considered that by noting a one-off event and requiring *a contrario* a repetition of the acts of violence, the administration was unduly restricting the scope of application of article 42^{quater} of the law of 15 December 1980, by imposing stricter conditions. This provision does not exclude the possibility that a single incident of domestic violence may constitute a particularly difficult situation.²⁴⁰

The judge considers that while it is up to the foreign national to demonstrate that he or she is in a situation that allows him or her to retain the right of residence, the administrative authority, informed of the existence of acts of domestic violence, must allow him/her to provide the necessary evidence in good time.²⁴¹ However, the authorities do not specify what evidence is required. It has no guidelines in this respect, and for women it is complex to be able to prove all the elements. What’s more, in the absence of any designation of the means of proof to be provided, the assessment of the evidence is left to the practice of the Aliens Office, which creates legal uncertainty and a state of anxiety for the victims. Their uncertain situation, coupled with a lack of knowledge of the procedure, makes them doubly vulnerable at the administrative level (see below).

f) *Obligation to Produce Financial Means for Family Members of Union Citizens Who Have Suffered Domestic Violence*

Article 11 does not require proof of income in order to maintain the right of residence, the protection clause paradoxically allowing them to compensate for the lack of sufficient resources (article 11 of the law). Only the existence and proof of violence need to be demonstrated. Article 42^{quater}, on the other hand, lays down a means test for the continued residence of a Union citizen’s foreign family member. The aim is to ensure that this person does not become a burden on the public funds. In addition to the particularly difficult situation of the victims of violence, the latter must prove that they have an income

violence are cited by way of example.

²³⁸ ALC, 72 639 of 23 December 2011: *the legislator necessarily intended the acts committed to reach a certain degree of seriousness, failing which the very notion of domestic or conjugal violence would be trivialised*. ALC, n° 114 792 of 29 November 2013; ALC, n° 126 985 of 14 July 2014; ALC, n° 114 792 of 29 November 2013 ALC, n° 141 862 of 26 March 2015.

²³⁹ ALC, 16 May 2019, no. 221 290

²⁴⁰ ALC, n° 273 958 of 13 June 2022

²⁴¹ CE, n° 219 425 of 22 May 2012.

and that they are covered by health insurance that covers all risks in Belgium. This is therefore also the case, by assimilation, for the Belgian's foreign family member.

The Council of State referred a question to the Constitutional Court for a preliminary ruling on the obligation to produce proof of sufficient resources for the family member of a Belgian, in addition to proof of the violence suffered, in order to determine whether there was reverse discrimination in this case. If the victim was a family member of a Belgian, she would have to prove the existence of an income, whereas if she was married to a foreigner residing in Belgium, there was no such requirement. The Court held that the two provisions in question "give rise to a difference in treatment between third-country nationals who are divorced and who have been victims of domestic violence in the course of their marriage, depending on whether they were married to a third-country national or to a Belgian".²⁴² As to whether this difference in treatment was based on an objective criterion, the Court held that "neither the objectives pursued by the legislature through the Law of 8 July 2011, nor the reasons given by the Council of Ministers can justify treating the two categories of foreign nationals compared differently, who find themselves in the same particularly difficult situations and for that reason require special protection".²⁴³ The Court therefore annulled this obligation to produce financial means for Belgian family members.

However, the Court of Justice, answering a question referred by the ALC²⁴⁴ on the possibility of unequal treatment if the victim is a member of the family of a Union citizen compared with other cases, upheld the income requirement, finding that the situations were not comparable.²⁴⁵

In conclusion, while Leila, married to Ahmed, who is Afghan and has unlimited residence in Belgium, and Maria, ex-wife of Bob, a Belgian, do not have to show proof of income to obtain autonomous residence, the same does not for Fatoumata, mother of two children and wife of Giorgio, an Italian. Fatoumata will have to prove that she has income so that she and her children do not become a burden on the Belgian state. So, after the violence she has suffered, the proof of the violence and the steps taken to obtain custody of the children, if Fatoumata does not work or is not helped by a third party, she will not meet the conditions

²⁴² C.C., 7 February 2019, n°17/2019.

²⁴³ *Ibidem*, point B.11.1-5.

²⁴⁴ ECJ, 13 December 2019, No 230 182. The question referred for a preliminary ruling is worded as follows: "Does Article 13(2) of Directive 2004/38/EC [... infringe Articles 20 and 21 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union in that it provides that divorce, annulment of marriage or termination of a registered partnership does not entail the loss of the right of residence of members of the family of a Union citizen who are not nationals of a Member State – in particular, where particularly difficult situations so require, for example the fact of having been a victim of domestic violence when the marriage or registered partnership was still subsisting – but only on condition that the persons concerned do not lose their right of residence, but only on condition that the persons concerned demonstrate that they are employed or self-employed or that they have sufficient resources for themselves and their family members not to become a burden on the social assistance system of the host Member State for the duration of their stay, and that they are fully covered by sickness insurance in the host Member State, or that they are members of the family, already constituted in the host Member State, of a person meeting these requirements, whereas article 15.3 of Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, which provides for the same possibility of maintaining a right of residence, does not make this maintenance subject to the latter condition".

²⁴⁵ CJEU (Grand Ch.), 2 September 2021, C-930/19.

for this autonomous residence and the authorities will be able to terminate her residence. On the other hand, if she is working, there is every chance that her stay will be extended.

What solutions are therefore possible to avoid this situation (section 2)? We will see in section 3 what limits there are to the possibility of the authorities terminating the stay.

Section 2: Possible Solutions?

To try to harmonise these different conceptions of violence, but above all the conditions for their continued residence, one solution might be to refer to domestic violence as defined in the Istanbul Convention.²⁴⁶ This seems all the more justified given that the EU has just ratified this Convention end of June 2023 and that family reunification is part of European law.²⁴⁷ As a result, Member States will have to comply with the Istanbul Convention as part of the European *acquis* from October 2023. This will undoubtedly require adjustments to the various directives relating to family reunification.

Article 59 is one of the only provisions of the Convention concerning migrant women.²⁴⁸ It stipulates the obligation to provide independent and **unconditional** residence for all victims of domestic violence and the suspension of expulsion procedures to enable them to apply for independent residence. Moreover, this provision applies to all women regardless of their residency status in the country where the violence occurred. The principle of non-discrimination, set out in article 4.3, obliges States to invest the same level of effort in preventing, prosecuting, investigating and punishing acts of violence against women in the same way as other forms of violence, in respect of all women, regardless of their status.²⁴⁹

With the implementation of the Istanbul Convention as part of the European *acquis*, this provision should be applied consistently and harmoniously in the States that have ratified the Convention. The Convention also provides a definition of domestic violence, which will help to harmonise this interpretation in law.

²⁴⁶ Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (known as the “Istanbul Convention”), which entered into force in Belgium on 1 July 2016. The aim of the Istanbul Convention is to prevent and combat violence against women and domestic violence, protect the rights of victims and strengthen national and international cooperation against violence against women and domestic violence.

²⁴⁷ The Istanbul Convention has been ratified by 37 countries and the EU (since 28 June 2023). The Istanbul Convention will enter into force for the EU on 1^{er} October 2023. This convention has been implemented after the directives on family reunification

²⁴⁸ Art. 59 reads as follows; “Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that victims whose residence status depends on that of the spouse or partner as recognised by internal law, in the event of the dissolution of the marriage or the relationship, are granted in the event of particularly difficult circumstances, upon application, an autonomous residence permit irrespective of the duration of the marriage or the relationship. The conditions relating to the granting and duration of the autonomous residence permit are established by internal law.

2 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that victims may obtain the suspension of expulsion proceedings initiated in relation to a residence status dependent on that of the spouse or partner as recognised by internal law to enable them to apply for an autonomous residence permit.

²⁴⁹ S. Forrez, “La Convention d’Istanbul: Un nouvel instrument de la lutte contre la violence à l’égard des femmes - impact sur le droit belge, impact sur le terrain”, asbl INTACT, 2016, p. 7. Available online only; <https://www.intact-association.org/images/analyses/Studie-Sophie-FR-CvI.pdf>.

Section 3: Pitfalls for Victims of Violence

We will examine the difficulties in applying this clause in practice for victims of domestic violence. These are linked to the practical implementation of the protection clause, in particular its scope (a), the question of proof (b), sufficient information for people (c) and their access to rights or the definition of violence (d). In addition, the authorities are sometimes suspicious when examining these requests (e).

Before addressing these various points, it should be emphasised that migrant women who are victims of domestic violence are faced with a difficult choice between leaving an abusive and violent relationship or tolerating the abuse in order to preserve their rights of residence in the host country. Similarly, these restrictive standards and regulations make victims hesitate to report their abuser or to find shelter and protection, whether institutional or not, in the country.²⁵⁰ As highlighted in a field study conducted in 2014, these women have to fight a battle at various levels, even though they are not equipped to deal with the many challenges: trying to protect themselves from violence, making a separation decision that may have an impact on their stay, demonstrating the reality of the violence, dealing with family pressure in the country and facing the gaze of social workers if they find help. What's more, they live in a country where they are often unaware of the administrative maze, the legislation, the social services or even the language.²⁵¹

f) Scope of Application

The proposed protection clause applies to women undergoing family reunification proceedings who are victims of domestic violence. However, it does not apply to all applicants for family reunification.²⁵² In fact, this exception to the withdrawal of residency via “protection clauses” does not apply if the violence occurs after the application has been submitted, when the victim has not yet obtained the right to one year’s residency in Belgium, or while her case is being examined. In other words, if the person is under a registration certificate and has not yet obtained a one-year residence permit, they cannot benefit from this exception. Yet domestic violence can occur during this period. The GREVIO expert report on Belgium criticised this situation, pointing out the lack of protection for women holding a registration certificate²⁵³ under the family reunification procedure.²⁵⁴ The law offers them no specific protection (even if the violence they report is proven).

In addition, the clause does not apply to all types of family reunification. For example, if the sponsor’s stay is limited on the basis of work or study,²⁵⁵ this exception does not apply. Nor

²⁵⁰ G. Orsini, *op.cit.*

²⁵¹ B. Banza, N. Uwera, *Violence conjugale et regroupement familial : des femmes se mobilisent pour une sensibilisation préventive*, CPVF, 2014.

²⁵² It should also be remembered that this protection clause only applies in the strict context of family reunification and cannot therefore be applied to other foreign women who are victims of violence. For the latter, only a residence permit for exceptional reasons can be introduced (procedure 9bis, see below).

²⁵³ *Attestation d'immatriculation* (in French)

²⁵⁴ GREVIO, *Baseline Evaluation Report Belgium*, published on 21 September 2020, Strasbourg, pt.207.

²⁵⁵ Law of 15 December 1980, art. 10 bis.

are there any exceptions if violence occurs in the context of family reunification between two EU citizens. This too is highlighted in the expert report.²⁵⁶

Lastly, this clause does not apply *a fortiori* to migrant women residing on a basis other than family reunification but who are victims of domestic violence. There is no legal provision for specific protection against violence against women, even though their situation is extremely precarious. This is a gap highlighted by the GREVIO report.²⁵⁷ For all these people excluded from the scope of this clause, the only possible approach is to apply for a residence permit on the basis of article 9bis of the law of 15 December 1980 for exceptional reasons (see below, chapter 3, section 4).

g) Lack of Information

Victims of violence often have to cope with a number of problems relating to administration, housing, equipment, work and so on. For them, lack of knowledge and command of the language is both the cause and consequence of a large number of social problems. In the event of separation, which might be necessary in view of the circumstances, the question arises of access to a shelter that could take them in. It seems that the reception facilities do not have enough space to accommodate the victims, who are sometimes accompanied by children.²⁵⁸ Without socio-legal support, access to information about their right to stay is inadequate.

These people will be informed that their stay is being withdrawn when they receive the letter asking for further information. This letter will be written in either French or Dutch. The importance of following up the matter will therefore not be perceived quickly if the person cannot read the letter or understand it without translation. This additional information should be sent to the Aliens Office within 15 days. Apart from the fact that victims have sometimes left their family home – which creates practical difficulties in recovering this mail – this 15-day period is particularly short for understanding what is at stake in the mail, gathering evidence so that the authorities can make an informed decision and forwarding it. Assistance is essential if you are to know your rights and respond appropriately to the questions asked. Indeed, the stakes are high, as it is the withdrawal of the residence permit that is being considered. What's more, the person concerned may not be aware of the regulations relating to the exception to the end of the stay linked to domestic violence or, worse still, may not realise that they are subject to them.

Furthermore, it is not uncommon for the spouse or partner who has perpetrated the violence to take the initiative in informing the woman that she has “abandoned” her home.

Finally, a migrant woman who leaves home and seeks accommodation in an emergency reception centre cannot be domiciled there, which adds to the administrative difficulties if the protection clause is rejected and she wishes to apply for regularisation on exceptional grounds.²⁵⁹

²⁵⁶ GREVIO, *op. cit.*, pt. 208.

²⁵⁷ *Ibidem*

²⁵⁸ *Ibidem*

²⁵⁹ Law of 15 December 1980, art. 9bis.

h) Complaints Procedure and Evidence Gathering

Although the exception for domestic violence does exist, it is extremely difficult for victims of domestic violence to report the violence they have suffered and to corroborate it sufficiently. The burden of proof lies entirely with the victim. It is vital that the victim receives support when filing a complaint, in order to reassure her about her administrative situation and help her to take this step. This is to avoid a refusal to register the complaint or to prosecute if the facts are difficult to prove. In fact, some police areas still regularly refuse to register complaints from victims of domestic violence, because they believe that a victim can only be a victim if she has been beaten (often severely and/or certified by a doctor).²⁶⁰ Victims are therefore very reluctant to go to the police station to lodge a complaint. What's more, police officers are not informed or trained about the existence of this exception clause for migrants.

Furthermore, while the complaint is undoubtedly a form of evidence, the authorities do not specify what other useful evidence should be presented. It has no guidelines in this respect. These are often complex situations of psychological violence that are difficult to prove. Lack of knowledge of the evidence to be provided is an obstacle and creates legal uncertainty, which adds to the administrative vulnerability of migrant women. The burden of proof should be eased or at least lightened for the victim. And shared with the authorities, given her vulnerability.

The lack of transparency in the procedure was highlighted in the GREVIO report, indicating the lack of information from those involved about the nature of the evidence that could be submitted. For example, GREVIO observed that many of them were unaware that the Aliens Office accepts the accommodation certificate as irrefutable proof of domestic violence. With regard to the evidence that can usefully be submitted, the same report indicates police reports, a court conviction, a restraining order or protection order, medical evidence, a divorce order, reports from social services or even NGO reports on women.²⁶¹

The lack of guidelines encourages a certain inconsistency in decision-making, also between the Dutch and French sections of the Aliens Office, which remains a matter of concern for the GREVIO expert group.²⁶²

Furthermore, the exception does not seem to apply to forms of violence such as the situation of women who are deceived or inconsiderate and who, at the risk of losing their residence permit if they separate from their spouse, have to continue living together for five years against all odds.

What's more, the individual has no control over the situation and no room to manoeuvre to influence the authorities. Their situation is suspended in time. Their case is subject to the discretionary power of the authorities, even if this is limited by respect for fundamental rights (see below). All they can do is add to the administrative file and wait for the outcome, possibly preparing for an appeal, but they have no control over the time needed for the

²⁶⁰ AVEVI, 2022 activity report, ADDE.

²⁶¹ GREVIO, *op. cit.*, pt. 303.

²⁶² *Ibidem*, pt. 209

administration to take a decision. This lack of a timeframe within which the person will be given a decision is another factor that makes them feel insecure.

i) Situation of Children

The precariousness of a stay due to separation also has implications for children, who sometimes witness the violence but also the administrative difficulties with which their parent struggles. Children are sometimes the only means of communicating with the authorities through their knowledge of the language or the education they have received in the country of residence. This integration must necessarily be included in the factors to be considered by the authorities when considering the best interests of the child.

j) Suspicious Approach by the Administration

The Aliens Office approaches this issue with some suspicion, believing that the person is trying to circumvent the rules by invoking the protective clause to obtain an independent stay before the five years formally provided for by the law.²⁶³

In conclusion, in addition to the limited scope of the exception clause, there are many difficulties on the ground in implementing it. The victim, a migrant, is at the intersection of several personal and administrative vulnerabilities and does not always have the means to react adequately to the request for information. Moreover, the procedure concerning them lacks transparency, as highlighted in the GREVIO report on Belgium in 2020. The complexity and fragmentation of the applicable legislation is also criticised.²⁶⁴

Chapter 3: Limits at the End of the Stay

In this chapter, we examine the precautions that must be taken by the competent authorities when deciding to terminate the stay. If the victim has not been able to convince the Aliens Office of the reality of the violence suffered, she will not be granted an autonomous stay and the authorities may put an end to her legal stay. However, certain procedural guarantees must be respected (section 1).

The person concerned may appeal to the ALC against the decision to withdraw their residence permit, but the question of the effectiveness of this appeal may be raised (section 2). The decision must respect fundamental rights (section 3). If the appeal is rejected and the domestic violence is not recognised, the only remaining option is to apply for regularisation (section 4).

Section 1: Procedural Guarantees in the Context of the Withdrawal of Residence Permits

Few procedural guarantees are provided for foreign nationals when the administrative authority is considering terminating their residence. When the authorities become aware that the foreign national is no longer living together and wish to terminate his or her residence, they must first notify the person concerned and gather additional information. A letter will be sent to the person concerned, giving them the opportunity to put forward their arguments. The administration has a **duty to inform** in order to “inform the requesting party that a withdrawal measure is considered and to enable him/her to put forward useful

²⁶³ C. Mascia, *op. cit.*, p. 120

²⁶⁴ GREVIO, *op. cit.*, pt. 210.

observations".²⁶⁵ As mentioned above, the person concerned has 15 days to respond to this letter (see p. 20). The letter is written in one of the national languages used by the authorities and does not contain any information about associations that might be able to help them.

Provided it is understood, this letter should enable the victim to respond appropriately to the request for further information and to invoke any exceptions provided for by law. This is therefore the crucial time to report the violence suffered and to provide evidence to substantiate what has been declared, if necessary by lodging a complaint. This enables the authorities to make an informed decision.

If the administration wants to withdraw the legal stay, the person concerned must be heard. A prerequisite for the **right to be heard** is to be able to communicate the facts and to be invited to do so by the administration.²⁶⁶ This is a matter of respecting the principle of equality of arms, which is one of the migrant's rights of defence.²⁶⁷ This principle was shaped by case law before it was translated into hard law. Indeed, if the administration was considering terminating the stay, it was obliged "to notify the applicant of its intention and to give him the opportunity to put forward the arguments it considers useful".²⁶⁸ In order to be useful and effective, this invitation to be heard must be accompanied by certain guarantees, such as full information about the issues at stake and the decision that the administration proposes to take, the right to speak with counsel, targeted questions, etc.²⁶⁹

These are essential guarantees for migrants whose residency has been undermined because they no longer meet the conditions required for their stay. They have the opportunity to put forward their point of view and arguments, and have the assurance that these will be examined carefully and cautiously by the authorities, within the scope of their discretionary powers.²⁷⁰

While the administrative judge therefore considers that it is up to the foreign national to demonstrate that he or she is in a situation that allows him or her to retain the right of residence, the administrative authority, informed of the existence of acts of domestic violence, must allow the foreign national to provide the necessary evidence in good time.²⁷¹

Case law insists on a duty of precaution and the obligation for the authorities to take account of the information received and the investigations to be carried out before withdrawing a residence permit.²⁷²

Although the person has the right to be heard after reacting to the letter, the law does not stipulate a time limit for this. Nor is the administration bound by any deadline for

²⁶⁵ ALC, no. 194,877 of 10 November 2017; 195,639 of 27 November 2017.

²⁶⁶ Law of 15 December 1980, art. 62 in force since 29 April 2017.

²⁶⁷ C.E. (11^e ch.), 29 October 2015, n° 232.758, X.; C.E. (11^e ch.), 19 January 2016, n° 233.512, X.

²⁶⁸ CE, no. 220 320 of 13 July 2012; CE, no. 203 711 of 5 May 2010.

²⁶⁹ ALC, n° 188 517 of 16 June 2017.

²⁷⁰ ALC, 28 May 2015, no. 146 616.

²⁷¹ ALC, n° 219.425 of 22 May 2012.

²⁷² ALC, n° 162 185 of 16 February 2015; n° 151890 of 7.09.2015

communicating a final decision. The procedure lacks transparency. In the meantime, the reunited family member whose stay is called into question is left in a state of uncertainty as to his or her future or that of his or her family.

In reaching a final decision, the authorities have a discretionary power of appreciation, *in the exercise of which they are required to take account of all the factors brought to their attention*.²⁷³ On several occasions, the ALC has ruled that the exceptional provision relating to domestic violence must be examined before the right of residence can be ended, and that a failure to observe the duty of care has been demonstrated on several occasions in the context of these provisions (principle of precaution).²⁷⁴

The Aliens Office's decision is subject to an obligation of formal motivation. In order to satisfy this obligation, the decision must enable the person to whom it is addressed to *know the reasons on which it is based, without the authority being obliged to explain the reasons for these reasons*. It is sufficient for the decision to make clear and unequivocal the reasoning of its author and to enable the addressee to understand the justifications for the decision, so that he or she can challenge them in the appeal and the court can exercise its review in this regard.²⁷⁵

The Council of State, for its part, has specified that it is up to the Aliens Office "to seek information enabling it to make a decision in full knowledge of the facts" and "to investigate the case and therefore to invite the foreign national to be heard on the reasons why the opposing party should not terminate his or her stay", since "only such an invitation offers the foreign national an effective and useful opportunity to put forward his or her point of view".²⁷⁶ This is a form of procedural cooperation, which is all the more important in the context of the decision to terminate the stay.²⁷⁷

The person is in a very uncomfortable situation, as they know that a withdrawal procedure is underway but do not know when the decision will be taken. In addition, they are in an ambiguous position, since it is in their interest for the authorities to take time to examine the information submitted and the fact that this will extend their legal stay, but on the other hand, they would like the uncertainty surrounding their administrative situation to end, so that they can get on with their lives.

The integration elements, the person's paid or unpaid activities and the ties developed since arriving in Belgium are all elements that enable the Aliens Office to make an informed decision. Unfortunately, once this information has been submitted, there is no other

²⁷³ C. Const, judgment no. 121/2015 of 17 September 2015, *op. cit.*

²⁷⁴ ALC, n° 151890 of 7 September 2015; ALC, n° 151399 of 31 August 2015.

²⁷⁵ ALC, n° 160697 of 25 January 2016; ALC, n° 157 132 of 26 November 2015; the judge considers that this possibility offered to the defendant by the aforementioned Article 42 is not a simple option, but is intended to enable it to carry out the needs assessment to which the same provision obliges it. Consequently, the defendant cannot criticise the applicant for failing to provide a complete file on his own initiative concerning the household's own needs, nor can it rely on the fact that this lack of information means that it is "unable to carry out the analysis *in concreto* provided for by Article 42, § 1, subparagraph 2 [of the Law]".

²⁷⁶ CE, no. 230.293 of 24 February 2015; CE, no. 230.257 of 19 February 2015.

²⁷⁷ ALC, no. 121846 of 31 March 2014. See also J. Hardy; "Les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86 relative au regroupement familial à l'aune de la jurisprudence récente", RDE, pp. 339-349.

possibility for the person to react, and this could possibly lead to anxiety. This, in turn can have an impact on the person's family life and their ability to continue the integration process they have begun or maintain their usual activities. Depending on the information submitted, the authorities will either decide to withdraw the residence permit or grant an autonomous residence permit. In this case, the person will be able to look forward to a new life, but will often have to face many challenges related to socio-economic integration. It should be noted that autonomous residence is a one-year stay.

Section 2: End of the Stay and Respect for Fundamental Rights

When considering withdrawing the residence permit of a family member of a third-country national or an EU citizen, the authorities must take account of the individual circumstances of the person concerned and duly justify their decision, such as the length of the person's stay in the Kingdom, their family and economic situation, their social and cultural integration in the Kingdom and the intensity of their links with their country of origin.²⁷⁸ This requires the authorities to balance the interests at stake and take account of fundamental rights.

The provisions on family reunification must be applied with due respect for fundamental rights, in particular the right to family life²⁷⁹ and the principle of the best interests of the child.²⁸⁰ Any decision by an administrative authority to terminate a residence acquired through family reunification must therefore scrupulously respect these principles, given the potentially negative consequences for family life.

It is interesting to note the different approaches of the two European courts to this issue.²⁸¹

c) European Court of Human Rights

Article 8 of the ECHR²⁸² stipulates that everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence. This is not an absolute right, but a relative one: any interference with these freedoms by the authorities must be assessed in the light of the principles of proportionality and reasonable justification. This presupposes that family life is protected from any unjustified interference by the authorities. The ECHR's interpretation of family life in the context of migration is a little hesitant.

The Court held that this right to private life does not imply a subjective right to family reunification or an obligation on the part of the Member State to respect the choice of families who decide to live in another State. However, it may imply a positive obligation inherent in effective "respect" for family life.²⁸³

²⁷⁸ Art. 11, §2 al. 5 of the law of 15 December 1980.

²⁷⁹ European Convention on Human Rights, art. 8 and Charter of Fundamental Rights of the European Union of 18 December 2000, J.O.C.E, C 364/1, art. 7 and 24

²⁸⁰ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on guidelines for the application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification, Brussels, 3.4.2014 COM (2014) 210 final, pp. 3 and 13.

²⁸¹ European Court of Human Rights and Court of Justice of the European Union.

²⁸² European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, 4 November 1950.

²⁸³ ECtHR, 21 December 2001, *Sen v Netherlands* (no 31465/96), pt 31. *Account must be taken of the fair balance to be struck between the competing interests of the individual and of society as a whole. By leaving the*

These principles are binding on the administration when examining any decision relating to residency, insofar as they are a guarantee and take precedence over the provisions of the law of 15 December 1980.²⁸⁴ This means *that it is up to the administrative authority to examine the case as rigorously as possible before making its decision, based on the circumstances of which it is or should be aware.*²⁸⁵

It is up to the authority to demonstrate that it was concerned to strike a fair balance between the aim pursued and the seriousness of the infringement.²⁸⁶ When withdrawing a residence permit, the authorities may not therefore disproportionately infringe the right to private and family life of the persons concerned. The European Court of Human Rights has also specified that the “necessity” of interference with the right to family and private life implies that the interference is based on a pressing social need and is proportionate to the legitimate aim pursued. This means that the interference must be examined not only from the point of view of immigration and residence, but also in relation to the *applicants’ mutual interest in continuing their relationship, and that the legitimate aim pursued must be weighed against the seriousness of the interference with the applicants’ right to respect for their family life.*²⁸⁷ In a subsequent Grand Chamber case, the Court reiterated that where minors are concerned, the best interests of the child must be the **primary consideration in the proportionality analysis.**²⁸⁸

These rulings have consequences in terms of obligations of rigour and caution in the examination of individual situations by the administration. This allows for in-depth judicial review where fundamental rights are at stake.

The case law of the ALC examines the balance between the various interests at stake and checks whether the authorities have considered the impact of their decision on family life, especially when children are present.²⁸⁹ The judge has already found a violation of Article 8 of the ECHR, criticising the authorities for failing to carry out a careful and rigorous examination of the private life of which they were aware when they issued the order to leave the country.²⁹⁰

first two applicants only the choice of giving up the position they had acquired in the Netherlands or giving up the company of their eldest daughter, the respondent State failed to strike a fair balance between the applicants’ interests, on the one hand, and its own interest in controlling immigration, on the other.

²⁸⁴ European Court of Human Rights, 5 February 2002, *Conka v Belgium*, § 83; CJEU, C-540/03 of 26 June 2006; ALC, n° 192 842 of 29 September 2017.

²⁸⁵ ALC, n°142 062 of 27 March 2015.

²⁸⁶ ALC, n° 151 478 of 31 August 2015.

²⁸⁷ European Court of Human Rights, 21 June 1988, *Berrehab v. Netherlands*, application no. 10730/84 § 28.

²⁸⁸ Eur. D.H. (gde ch.), *Jeunesse v. Netherlands*, 3 October 2014.

²⁸⁹ ALC, 59 982 of 19 April 2011.

²⁹⁰ Similar situation where withdrawal of residence is considered due to lack of sufficient resources: ALC, no. 194 012 of 20 October 2017. The situation of the common minor child was not considered when the administration made its decision. The Council considers that the defendant did not, in the present case, carry out as rigorous an examination of the case as possible, in the light of the circumstances of which it was or should have been aware at the time of making the order to leave and the territory complained of, and that the alleged breach of article 8 of the ECHR must, therefore, be considered to be well-founded in this respect.

d) Court of Justice of the EU

The Court of Justice considers that there is a subjective right to family reunification and that it is a fundamental right, enshrined in the Charter of Fundamental Rights.²⁹¹ The directives on family reunification define the concept of family and set out the conditions for implementing this right. The Commission regularly reiterates that the objective of family reunification is to foster the family unit.²⁹² It considers that family life cannot be restricted by migration, which is the very objective of the right to free movement of Union citizens. According to recital 4 of the directive, family reunification is a necessary means of enabling family life. It contributes to the creation of sociocultural stability facilitating the integration of third-country nationals in the Member States, which also helps to promote economic and social cohesion, a fundamental objective of the Community set out in the Treaty. This teleological and pragmatic interpretation of the directives on family reunification by the Court runs through all its case law on the subject.²⁹³

As regards taking account of the interests of the child, the Court of Justice considers the Convention on the Rights of the Child to be an integral part of Union law as a general principle of Community law. It recalls the obligation of the Member States to consider, when assessing each particular situation, the best interests of the child, family life, the state of health of the person concerned and the principle of non-refoulement.²⁹⁴

Section 3: Appeal to the ALC: An Effective Remedy?

Any negative decision by the Aliens Office may be challenged before the ALC, an administrative court, as part of the annulment procedure.²⁹⁵ To be admissible, this appeal must be lodged with the ALC within 30 days of notification of the decision. It has automatic suspensive effect.²⁹⁶ The ALC exercises a marginal power to review the legality of administrative decisions. This review is limited to “verifying whether the authority has taken as established facts that are not apparent from the administrative file and whether it has given an interpretation of the said facts, in both the substantive and formal grounds of its decision, that does not result from a manifest error of assessment”.²⁹⁷ The administrative court’s review therefore relates solely to the formal reasoning of the decision or to any manifest error of interpretation by the administration.

The appeal is therefore examined in part by the ALC. Its jurisdiction is limited to verifying the legality of the decision (for example, compliance with the principles of formal motivation),

²⁹¹ Charter of Fundamental Rights, *op.cit.*, art. 7

²⁹² CJEU, Chakroun, 2010; and K and A, 2018

²⁹³ CJEU, 16 July 2020, B. M. M. ea v Belgian State, joined cases C-133/19, C-136/19 and C-137/19. This case highlights the extremely long time taken by the ALC to examine family reunification applications (3 years and 9 months in the case in question). The Court was surprised that the ALC did not give priority to cases involving children (pt. 43). Ch. Flamand, “Regroupement familial : Effectivité des recours et garanties procédurales au nom de l’intérêt supérieur de l’enfant”, *Cahiers de l’EDEM*, August 2020.

²⁹⁴ CJEU, C-249/13, 11 December 2014.

²⁹⁵ Law of 15 December 1980, art. 39/2.

²⁹⁶ Law of 15 December 1980, art. 39/79. It does not have suspensive effect in the case of a visa refusal or a refusal to submit the application in Belgium on exceptional grounds.

²⁹⁷ ALC, 16 March 2023, n° 286 219; C.E. (11^e ch), 6 July 2005, n° 147.344, X.

but the court cannot go back over the facts or the assessment of them, in the absence of full jurisdiction (as is the case in asylum matters).

Because of this limited jurisdiction, the ALC cannot substitute its assessment power for that of the administration. In addition, the legality of an administrative act is assessed on the basis of the factors known to the authority at the time it takes its decision²⁹⁸ or with reference to the legislation in force at the time it was adopted.²⁹⁹

Consequently, all the circumstances must be known to the administration at the time it takes its decision.³⁰⁰ Conversely, the authorities must take account of the information submitted and may not disregard it on the sole grounds *that it is declaratory and unsubstantiated, even though its content corroborates and is supported by the other information on "family" life or, at the very least, on private life and integration submitted.*³⁰¹

In view of the ALC's limited powers in the context of its review of the legality of the decision taken by the administration, the procedural collaboration referred to above is all the more important.³⁰²

This limited jurisdiction raises the question of the effectiveness of the appeal. Indeed, if the court cannot go back over the facts or consider information provided by the claimant after the appeal has been lodged, the issue merits consideration. As the GREVIO report points out, the legal deadline of fifteen days prescribed by law³⁰³ to provide evidence of the violence is considered "very short and although an extension of this deadline is possible in principle, it is left to the discretion of the officer in charge of the case within the Aliens Office. If an application is rejected for lack of evidence, it is not possible for the victim to produce new evidence (however convincing) as part of the appeal to the ALC, since the jurisdiction of this appeal court is limited to reviewing the legality of the Aliens Office's decision and does not extend to the merits of the case."³⁰⁴ The ALC considers that it cannot question the Aliens Office's assessment of the facts of a given situation.³⁰⁵

Can the remedy be considered effective if the court cannot remedy the situation but can only annul the measure? An effective remedy is an essential right to guarantee the exercise of migrants' rights. This principle has its source in European Union law, more specifically in the Charter of Fundamental Rights (art. 47), and in the general principles of law.³⁰⁶

²⁹⁸ ALC, no. 1940444 of 27 October 2017; CE, no. 110.548 of 23 September 2002.

²⁹⁹ CE, n° 234 615 of 2 May 2016; ALC, n° 196 945 of 21 December 2017.

³⁰⁰ ALC, n° 185 593 of 20 April 2017.

³⁰¹ ALC, no. 184 573 of 28 March 2017.

³⁰² CE, no. 235,582 of 4 August 2016. This ruling reiterates that the ALC's judgment must state the reasons on which it is based and requires it to respond, explicitly or implicitly, to any request, any exception, any defence and any plea or argument put forward by the parties. The purpose of this rule is to enable the parties to the proceedings and the Council of State to ensure or check that the court has fully examined the elements of the case and has effectively responded to the arguments presented to it.

³⁰³ Law of 15 December 1980, art. 62.

³⁰⁴ GREVIO, *op.cit.*, pt. 210.

³⁰⁵ ALC, 13 December 2018, no. 213 813. "In the context of its review of legality, it is not for the Council to call into question the assessment made by the Aliens Office of the elements at issue."

³⁰⁶ J.-Y. CARLIER and S. SAROLEA, *op. cit.* p. 118.

Directive 2003/86 on the right to family reunification does not provide any information on the effectiveness of appeals. It requires Member States to ensure “that the sponsor and/or his/her family members have the right to challenge in court decisions rejecting applications for family reunification, decisions not to renew or withdraw residence permits, or decisions to issue expulsion orders”. A wide margin of manoeuvre is reserved for the Member States: “the procedure and powers for exercising the right referred to in the first paragraph shall be determined by the Member States concerned.”

It should be pointed out that the absence of an opportunity review seems to be at odds with the European Commission’s guidelines, which recommend that appeals against refusals of residence for family reunification purposes should comply with the principle of an effective remedy.³⁰⁷ This review is defined by the Commission as an “exhaustive judicial review which must be available as to the substance and legality of decisions” and requires that “decisions may be challenged not only on points of law, but also on the facts of a particular case”.

Finally, if the ALC annuls a decision taken by the Aliens Office, a new decision must be taken by this same Office. This decision may not disregard the grounds of the judgment annulling the first decision. Once annulled, the contested act is deemed not to have existed.³⁰⁸

This is followed by a “carrousel” that can take several months, extending the uncertainty surrounding the final decision.

Chapter 4: Women Victims of Domestic Violence Outside the Legal Framework

The previous chapters dealt with the issue of women victims of violence who were legally in Belgium as part of the family reunification process. However, women who are not in the relationships described or who are staying illegally cannot benefit from this protection clause. This is problematic. While they have the right to lodge a complaint against the perpetrator, there is currently no mechanism to protect them in terms of removal (Section 1). In terms of residence, they only have the possibility of applying for regularisation (Section 2). This is despite the fact that the Istanbul Convention requires States to suspend all expulsions in cases of domestic violence. There is therefore a legal vacuum that needs to be filled since the EU ratified the Istanbul Convention on 28 June 2023³⁰⁹.

Section 1: Illegal Immigrants

Anyone who has been the victim of violence can lodge a complaint against the perpetrator. Apart from the difficulty of making such a complaint (such as shame etc.), there is the whole issue of how the complaint is received by the police authorities. While great efforts are being made to train these people to receive complaints, the reality is that it is more the residence status of the migrant that is considered. However, as already noted, the Istanbul Convention states that the right of women to be protected and to obtain independent residence in the

³⁰⁷ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on guidelines for the application of Directive 2003/86/EC on family reunification, Brussels, 3 April 2014, COM (2014) 210 final and J. HARDY, *op. cit.* pp. 339-349.

³⁰⁸ C.C., 27 May 2008. n° 81/2008, B.16.3.

³⁰⁹ It will enter into force on 1 October 2023 in the EU.

event of domestic violence applies to all women *regardless of their residence status*.³¹⁰ This means that States have an obligation to invest the same level of effort in preventing, prosecuting, investigating and punishing acts of violence against women in the same way as other forms of violence against all women, regardless of their status. Given the current lack of precision in the law regarding the granting of a residence permit (or at least a suspension of expulsion), there is a legal vacuum concerning all migrant women who are victims of violence and who fall outside the scope of the law or women who are not in a marital relationship or recognized partnership. To fill this legal vacuum and consolidate this right, this obligation should be specified in the law of 15 December 1980, in order to make it effective.

Section 2: Application for Regularisation

If the person cannot invoke the protection clause, either because it has not been recognised or because the situation falls outside the scope of the law, the only possibility is to submit regularisation request on exceptional grounds³¹¹. In all these situations, only this type of application for regularisation can be submitted to obtain residence in Belgium. It should be remembered that the victim can of course lodge a complaint against the perpetrator of the violence, but will not be protected in terms of residence.

The request is made to the mayor of the municipality of residence. In this case, the victim has no rights during the procedure, which makes his or her situation particularly delicate. The application is left to the discretion of the Aliens Office and is not subject to any time limit. However, the State is obliged to take account of fundamental rights, as mentioned above.³¹²

As the GREVIO expert committee report on Belgium points out, article 9*bis* of the law of 15 December 1980 is formulated in a generic way for any person residing illegally, without referring to the specific situation of migrant victims of domestic violence.³¹³ In addition to the obligation to pay a fee of 385 euros to apply for regularisation, the victim must present an identity document and provide the address of a fixed abode (which cannot be the address of a refuge). According to the report, “these conditions do not take into account the specific situation of victims of violence, such as financial exploitation preventing payment of the fee, the retention of official identity documents by the aggressor or the impossibility for victims to provide an address after fleeing violence”. The report also sets out, on the basis of ALC case law, the threshold for admissibility of an application under Article 9*bis*, which is particularly high: an applicant must establish that it is “impossible or particularly difficult” to return to his or her country of origin. Furthermore, pending consideration of an application

³¹⁰ Istanbul Convention, *op. cit.* art. 4.3 and 59.

³¹¹ Law of 15 December 1980, art. 9 *bis*.

³¹² CE, 11 March 2022, no. 14782, point 3.1.1.2 and ALC, 11 August 2022, no. 275 870. The existence of a discretionary power of assessment on the part of the defendant, when it applies Articles 9 and 9*bis* of the Aliens Law, does not per se imply an arbitrary exercise of that power of assessment, provided that it is exercised under the control vested in the ALC and that the defendant is under an obligation to state the reasons for its decision.

³¹³ GREVIO, *op. cit.* pt. 211.

for regularisation, there is no guarantee that a victim is protected from the risk of being arrested or placed in detention.

In view of this description, the Law of 15 December 1980 should include a mechanism enabling a victim of violence to apply for a residence permit on the basis of domestic violence using a specific procedure that is distinct from the procedure provided for in art. 9*bis*.

Chapter 5: The Situation in Other EU Countries

Section 1: France

In France, the renewal of a residence permit issued on the basis of family reunification is subject to continued cohabitation unless this is the result of the death of the French spouse.³¹⁴ However, where cohabitation has ceased as a result of domestic violence suffered by the spouse, the administrative authority may not withdraw the residence permit and may renew it. In the event of violence committed after the foreign spouse's arrival in France but before the temporary residence permit was issued for the first time, the foreign spouse will be issued with a temporary residence permit marked "vie privée et familiale" (private and family life)³¹⁵ unless his or her presence constitutes a threat to public order. They must live together for five years if they are married to a French national, or four years if they have benefited from family reunification, before acquiring an independent and unlimited right to residence.

In France, protection for foreign women who are victims of violence has improved significantly over the years.³¹⁶ For a long time, such women were not protected against refusal to renew their residence permit if they broke up their relationship,³¹⁷ even if this was due to violence. Subsequently, this protection began to be granted to married victims who had obtained residence through the family reunification procedure. Henceforth, a breakdown in cohabitation linked to domestic or family violence entitles the holder to a renewed residence permit.³¹⁸ However, for women in civil partnerships or cohabiting couples, this protection against withdrawal only applies if a **protection order** has been issued.

Whereas in Belgium, there is a legal vacuum for women who have arrived in Belgium and are victims of violence before they have obtained a one-year residence permit (under IA), French

³¹⁴ Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, art. 313-12. This article was amended by the Law of 9 July 2010 on violence against women, domestic violence and its impact on children.

³¹⁵ Carayon, Lisa, "Derrière le masque du droit : la femme parfaite du droit des étrangers", in Femmes et droit. Des discriminations invisibles, dir. J. Houssier and M. Saulier, coll. Thèmes et commentaires, Dalloz, forthcoming.

³¹⁶ *Ibidem*

³¹⁷ Residence permits for family reasons, whether within or outside marriage, are conditional on the existence of cohabitation. As a matter of principle, renewal of a permit acquired on this basis therefore requires proof of the continuity of this cohabitation. See art. not. art. L. 423-3 et - 17 CESEDA.

³¹⁸ Art. L. 423-5 and -6 for spouses of French women and -18 for people benefiting from family reunification. Note that, on the basis of the same texts, if the break-up due to violence occurs *before the* issue of the first residence permit as the spouse of a French national or as the "reunited" spouse, the permit is issued despite the break-up.

law provides that in cases of domestic violence, the foreign spouse can be issued with a temporary residence permit bearing the words “vie privée et familiale” (“private and family life”), unless his or her presence constitutes a threat to public order.

As in Belgium, this residence permit is temporary and women who are victims of domestic violence are limited to one-year residence permits. However, in France, if they have succeeded in becoming “**real victims**” (i.e. following a complaint against the perpetrator of the violence, the perpetrator is convicted), they are entitled to a ten-year residence permit. This rule does not seem to take into account the many obstacles, both social and legal, that can lead to a lack of conviction in cases of domestic violence: fear of lodging a complaint, refusal to register the complaint or to prosecute if the facts are difficult to prove and, also, referral of the case to one of the many alternative measures to prosecution that are not considered as “convictions” under the Aliens law. In addition, the right to work is automatically included in the granting of the right of residence.

Finally, unlike the situation in Belgium, the death of a spouse is considered as a particularly difficult situation.

Section 2: Spain

Family reunification is governed by Organic Law 4/2000 of 11 January on the rights and freedoms of foreign nationals in Spain³¹⁹ and its implementing regulations, approved by Royal Decree 557/2011 of 20 April 2000.

In Spain, a spouse or partner who arrives as part of a family reunification process can obtain an independent residence permit. To do so, they must demonstrate that they have sufficient financial resources or a work contract.

The regulation also adds the possibility of an independent residence and work permit in case of domestic violence. To obtain this authorization, the applicant must have reported being a victim of gender-based violence, provide a **protection order** issued by the competent judicial authority within the framework of the criminal proceedings, or a **report from the Public Prosecutor's Office** indicating the existence of indications of gender-based violence, which would result in a provisional authorization. Just like in other countries described before, migrant women face difficulties to lodge a complaint based on domestic violence³²⁰. The provisional authorization for temporary residence and work, granted to a woman involved in a gender-based violence procedure as a victim, will have a one-year duration and will have to be extended if it expires before the end of the criminal proceeding that supports it.

In order for the authorization to be definitively granted, it will be required that the criminal proceeding in which gender violence is denounced concludes with a condemnatory sentence or with a judicial resolution from which it is deduced that the woman has been a victim of

³¹⁹ Organic Law 4/2000 of 11 January on the rights and freedoms of foreign nationals in Spain, Art. 19 and Regulation of the law on foreigners, Art. 59.2

³²⁰ “Gender Violence against Migrant Women living in Spain” 2021. <https://asociacionportimujer.org/wp-content/uploads/2022/03/Informe-final-PICUM-Violencia-de-Genero-2021.pdf> and “Migrant women face the hostility of an administrative and legal system that perpetuates racist attitudes when they file a complaint and initiate legal proceedings for gender-based violence” <https://www.pikaramagazine.com/2023/06/al-denunciar-no-sabes-que-ese-sistema-va-a-ser-devastador/>

gender-based violence, including the closing of the case due to the accused being at an unknown location or the provisional dismissal due to the expulsion of the denounced person. This residence permit will also be granted in the event of the death of the sponsor, which, unlike in Belgium, is recognised as a particularly difficult situation.

In the event of a non-conviction, the authorization will be denied and will imply the loss of the effectiveness of the provisional authorization in case it was granted. An administrative sanctioning proceeding will also be initiated for being irregularly in Spanish territory without a residence authorization³²¹. Which would probably end with the removal from Spanish territory.

The definitive residence and work authorization, on the other hand, will have a duration of 5 years. Unlike in Belgium, but more like the situation in France, the right to stay is closely linked to the judicial proceedings and a criminal conviction. This is also in breach with the Istanbul Convention, that recommends an autonomous residence and a suspension of removal in case of domestic violence.

Conclusion

As we can see, the situation of migrant women is particularly complex and at the intersection of different realities: vulnerability as a woman, as a migrant, as a victim of violence and subject to numerous administrative requirements because of her residency status. As Lisa Carayon points out, “resilience is ultimately one of the great qualities of the perfect woman in immigration law”. Resilience in the face of violence and the administrative and socio-economic obstacles that come with a possible separation.

In Maria’s case, presented at the beginning of the study, if she can prove that she has been subjected to violence, she will be able to obtain a one-year stay after the Aliens Office has examined her case. If she fails to do so, her residence permit will be withdrawn and she will have to appeal against this decision. If the ALC confirms that her residence permit has been withdrawn, she will find herself without a legal residence permit and will have no option but to apply for regularisation, which will not give her any rights pending the decision.

This contribution showed that family or domestic violence sometimes occurs because of the legal framework and the administrative dependence created by the law between the person being reunited and the person reuniting them. In addition, the technicality and complexity of the law of 15 December 1980, and the successive amendments it has undergone over the years, seem to reflect the undesirability of foreign nationals coming to join their families in Europe. Foreign nationals will only “deserve” their right of residence if they have “held out” during the five-year period following the granting of the right to family reunification. As we have seen, the pressure that the law puts on family life can have perverse effects and create tensions within the couple. This considerably weakens any autonomy that the person being reunited may have wanted.

However, the purpose of the directives in question is to encourage family reunification and to ensure that it remains effective. The Court of Justice points out that the right to family

³²¹ Organic Law 4/2000 of 11 January, *op.cit.*, art. 53.1 a.

reunification is a subjective right which requires the administration to issue a residence permit when the conditions are met.³²²

As a first recommendation and in order to comply with the Istanbul Convention, **protection should be extended to all migrant women** and, if they arrive through family reunification, to all the women concerned. If the migrant victim is an illegal resident, a similar procedure specific to her situation should be provided for. As mentioned above, the general procedure for applying for regularisation on the basis of article 9 bis of the law is not adapted to the situation of victims of violence. A specific and adjusted procedure must be put in place to guarantee the rights of these people during the procedure. In addition, any removal or expulsion of a victim complaining of domestic violence should be suspended or prohibited, in accordance with art. 59 of the Istanbul Convention.

At the end of this study, it is clear that the legal context of family reunification produces vulnerabilities that are likely to generate tension in the couple and *ultimately* lead to domestic violence. Although the law attempts to alleviate this situation by providing for an exception to the end of the stay, it has been shown that the requirements for applying the exception are high and do not always make it possible to respond adequately to the situation. In fact, even if the stay is maintained, the person is faced with numerous challenges related to their socio-economic situation (finding accommodation, work) or their own personal reconstruction.

It is also important to avoid secondary victimisation of the victim by not taking this violence into account or by issuing a decision to end the stay because the victim has not been able to substantiate the violence suffered.

Additional protection against the administration would be to **strengthen the ALC's control** over the Aliens Office's decisions by envisaging full jurisdiction in matters relating to family life or residence in general. This would extend the review to the appropriateness of the decision in the light of the facts of the case.

In the context of the procedure for withdrawing residence permits, the protection of persons claiming to be victims of domestic violence should be strengthened, in particular by extending the time limits for responding to a request for information and by providing for a more transparent procedure in this context. Evidence should be made more flexible **and the burden of proof should be shared**, as should the elements of integration in the broadest sense. For example, the fact that a person lives in a centre should be one element among others proving that the woman is a victim of violence.

Migrant women who do not have a residence permit in the host country should be entitled to a moratorium on removal, as provided for in the Istanbul Convention.

With the passing of the law criminalising femicide in Belgium³²³ and the EU's ratification of the Istanbul Convention,³²⁴ the perspectives are promising. This ratification should result in

³²² CJEU, C-578/08 of 10 March 2008, § 41 and 43.

³²³ On 29 June 2023, Belgium adopted a law penalising femicide.

³²⁴ The EU [ratified the Istanbul Convention on 28 June 2023](#)

the “operationalisation” or concrete implementation of the Convention’s somewhat abstract provisions, such as the right to independent residence in the event of domestic violence. In addition, the Court of Justice will be able to monitor compliance with the provisions of the Istanbul Convention, if only by answering questions referred for a preliminary ruling. It should also make it possible to harmonise practices in the various States with a view to providing effective protection for foreign victims of violence, in terms of access to independent residence, methods of proof and access to reception facilities. In any case, it seems essential to grant unconditional rights to victims of domestic violence in order to protect them from violence.

Only under these conditions will women victims of violence be adequately protected and reassured about their administrative situation.

LIST OF REFERENCES

Legislation

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, signed in Rome on 4 November 1950, approved by the law of 13 May 1955, *M.B.*, 19 August 1955, err., 29 June 1951

Charter of Fundamental Rights of the European Union of 18 December 2000, *OJ EC*, C 364/1

Law of 15 December 1980 on access to the territory, residence and expulsion of foreign nationals, *M.B.*, 31 December 1980

Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, *OJ EU*, L 158 of 30.04.2004

Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, *OJ L* 251, 3.10.2003, p. 12-18

Case-Law

CJEU, 18 April 2023, C-1/23

CJEU (Grand Ch.), 2 September 2021, C-930/19

CJEU, 16 July 2020, C-133/19, C-136/19 and C-137/19

CJEU, 20 November 2019, C-706/18

CJEU, (gde. ch.) 5 June 2018, C-673/16

CJEU, 27 June 2018, C-246/17

CJEU, 8 May 2018, C-82/16

CJEU, 11 December 2014, C-249/13

CJEU, 4 March 2010, C-578/08

CJEU, 26 June 2006, C-540/03

ECtHR (Grand Ch.), 3 October 2014, *Jeunesse v. Netherlands*

ECtHR, 5 February 2002, *Conka v. Belgium*,

ECtHR, 21 December 2001, *Sen v. The Netherlands*

ECtHR, 21 June 1988, *Berrehab v. the Netherlands*

C. Const. 4 October 2018, 126/2018

C. Const. 7 February 2019, n°17/2019

C. Const, 17 September 2015, n°121/2015

C. Const, 27 May 2008, n° 81/2008

CE, 5 May 2010, no. 203 711

CE, 6 July 2005, no. 147 344

CE, 23 September 2002, no. 110 548

ALC, 16 March 2023, no. 286 219

ALC, 11 August 2022, no. 275,870

ALC, 13 June 2022, no. 273,958

ALC, 16 May 2019, no. 221 290

ALC, 10 July 2019, no. 223 839

ALC, 13 December 2019, no. 230 182

ALC, 13 December 2018, no. 213 813

ALC, 22 November 2018, no. 212 690

ALC, 27 November 2017, no. 195 63

ALC, 10 November 2017, n° 194 877

ALC, 29 September 2017, no. 192 842

ALC, 27 October 2017, no. 1940 444

ALC, 21 December 2017, no. 196 945

ALC, 16 June 2017, no. 188,517

ALC, 20 April 2017, no. 185,593

ALC, 28 March 2017, no. 184,573

ALC, 25 January 2016, no. 160 697
ALC, 26 November 2015, no. 157 132
ALC, 7 September 2015, no. 151 890
ALC, 31 August 2015, no. 151 478
ALC, 31 August 2015, no. 151 399
ALC, 26 March 2015, no. 141 862
ALC, 16 February 2015, no. 162 185
ALC, 28 May 2015, no. 146 616.
ALC, 27 March 2015, n° 142 062
ALC, 24 October 2013, no 112,748
ALC, 22 May 2012, no 219 425
ALC, 19 April 2011, no 59 982

Doctrine

Bossu, Guillaume. « La parentalité transnationale due au parcours migratoire du demandeur d'asile renforce ou éloigne-t-elle les liens familiaux pré-établis? », Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation, Université catholique de Louvain, 2017. Prom. : Merla, Laura.

Carlier, J.-Y. et Sarolea, S., *Droit des étrangers*, 2016, Bruxelles, Larcier.

Carayon, Lisa, "Derrière le masque du droit : la femme parfaite du droit des étrangers », *in Femmes et droit. Des discriminations invisibles*, dir. J. Houssier et M. Saulier, coll. *Thèmes et commentaires*, Dalloz, à paraître.

Carpentier, S. , « Lost in transition – Essays on the socio-economic trajectoires of the social assistance beneficiaries », [www.mi-is.be/sites/default/files/documents/lost_in_transition - essays on the socio-economic trajectories of the social assistance beneficiaries - sarah carpentier - final version.pdf](http://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/lost_in_transition_-_essays_on_the_socio-economic_trajectories_of_the_social_assistance_beneficiaries_-_sarah_carpentier_-_final_version.pdf)

Fallon, M. Observations sous CJUE, 5 juin 2018, gr. ch., Coman, C-673/16, EU:C:2018:385, *Cahiers de l'EDEM*, juin 2018.

Flamand, Ch., « La famille migrante et la loi : reconnaissance sous contrainte. » *in Composer avec les normes, Trajectoires de vie et agentivité des migrants face au cadre légal*, L. Merla, S. Sarolea, B. Schoumaker (coord.), Academia, 2021.

Flamand, Ch., Sarolea, S., « Trajet migratoire et regroupement familial », *in Sarolea S. (coord.) Immigrations et droits, Questions d'actualités*, S. Sarolea (dir.), Bruxelles, Larcier, novembre 2018, p. 45-97.

J. Freedman, N. Sahraoui et E. Tastsoglou *Gender-Based Violence in Migration, Interdisciplinary, Feminist and Intersectional Approaches*, SPRINGER, 2022.

Freedman, J. Domestic violence through a human rights lens, Routledge, 2021

Freedman, J. « Sexual and gender-based violence against refugee women: a hidden aspect of the refugee "crisis" », 2016, *Reproductive Health Matters*, Published by Elsevier BV.

Forrez, S., "La Convention d'Istanbul: un nouvel instrument de la lutte contre la violence à l'égard des femmes - impact sur le droit belge, impact sur le terrain", asbl INTACT, 2016, uniquement en ligne ; <https://www.intact-association.org/images/analyses/Studie-Sophie-FR-Cvl.pdf>.

Leboeuf, L., Decabooter, N., Vandenberghe, I., « Les États membres ne peuvent exiger, sans exceptions, une comparution personnelle au sein d'un consulat à l'étranger aux fins d'introduire une demande de regroupement familial », *Cahiers de l'EDEM*, mai 2023

Mascia, C. How bureaucracies shape access to rights: the implementation of family reunification in Belgium, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2020.

Mascia, C. « Administrer le regroupement familial, Construire l'indésirable, justifier l'indésirabilité », Editions de l'Université de Bruxelles, 2022, p 64-68.

Melis, K., « Les méandres des délais en matière de regroupement familial », *RDE* 2018, n°199, pp 347-363.

Merla, L., Sarolea, S. « Migrantes ou sédentaires : des familles ontologiquement différentes? », *In Faire et défaire les liens familiaux*, Fillod-Chabaud A., Odassoïn, L., Presses Universitaires de Rennes, 2019, pp. 23-46.

Orsini, G., Smit Sarah, Farcy J.-B. and Merla, L., Institutional racism within the securitization of migration. The case of family reunification in Belgium, *Ethnic and racial studies*, Vol. 45, No. 1, 02.01.2022, pp. 153-172.

Sarolea, S. Crine, Z., Raimondo, F. « Through the Eyes of the Vulnerable”: Research Report on the experiences of migrants seeking protection in Belgium. VULNER Research Report 2. <https://www.vulner.eu/117714/Research-Report-2-Belgium>

Other

AVEVI, Rapport d'activité, ADDE, 2022, https://www.adde.be/images/ADDE_Rapport_dactivit%C3%A9_2022_Public.pdf

Banza, B., Uwera B., Violence conjugale et regroupement familial : des femmes se mobilisent pour une sensibilisation préventive, CPVF, 2014 uniquement en ligne : <https://www.cvfe.be/publications/etudes/294-violence-conjugale-et-regroupement-familial-des-femmes-se-mobilisent-pour-une-sensibilisation-preventive>

MYRIA, La migration en chiffres et en droit, Les Cahiers du rapport annuel, 2021, <https://www.myria.be/fr/publications/le-rapport-migration-2021-sous-forme-de-cahiers>