De timides lignes directrices pour une meilleure protection du droit au regroupement familial des étrangers dans l'Union : Une harmonisation impossible

Droit des étrangers (Commission européenne)

Julie Grangeon et Cyril Auger

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/841>

DOI : 10.4000/revdh.841

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Julie Grangeon et Cyril Auger, « De timides lignes directrices pour une meilleure protection du droit au regroupement familial des étrangers dans l'Union : Une harmonisation impossible », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 17 juin 2014, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/841> ; DOI : 10.4000/revdh.841

Ce document a été généré automatiquement le 30 avril 2019.

Tous droits réservés

De timides lignes directrices pour une meilleure protection du droit au regroupement familial des étrangers dans l'Union : Une harmonisation impossible

Droit des étrangers (Commission européenne)

Julie Grangeon et Cyril Auger

- 1 Il aura fallu attendre le 3 avril 2014, « seulement onze ans après que la directive fut initialement adoptée » ironise Steeve Peers¹, pour que la Commission défende à nouveau l'intérêt général européen en édictant les lignes directrices pour développer une interprétation adéquate et une meilleure application de la directive 2003/86/CE : elles ont pour objectif de favoriser plus largement le regroupement familial des ressortissants de pays tiers en séjour légal dans un Etat membre de l'Union européenne (UE)².
- 2 L'ancien Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, s'était inquiété en février 2011 des conditions excessives posées par les Etats membres de l'UE – notamment par la Suède et les Pays-Bas – à l'autorisation du droit au regroupement familial et avait déclaré « la tendance actuelle à ériger de nouvelles barrières à l'unité familiale (...) contraire aux normes des Droits de l'homme »³. Bien que dotée de mécanismes d'harmonisation des conditions au regroupement familial devant favoriser la protection du droit au respect de la vie privée et familiale tel que mentionné dans la Convention européenne des droits de l'Homme (« CEDH ») et dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE (« La Charte »)⁴, l'Union ne parvient pas à inverser la tendance, en raison d'une trop grande marge d'appréciation conférée aux Etats membres récalcitrants à ce type d'immigration légale et protégée par les droits fondamentaux. Par réflexe pavlovien à la montée du terrorisme et à l'augmentation de la pression migratoire aux portes de l'Union européenne au moment charnière de

l'élargissement de 2004, les Etats membres ont affiché une grande défiance vis-à-vis de l'immigration dans l'Union. Helene Jorjy analyse cette attitude comme l'amorce de l'assimilation entre sécurité des frontières et gestion des flux migratoires⁵. Le droit au regroupement familial dans l'Union tient une place importante puisqu'il est une des deux raisons principales, avec les activités rémunérées, de l'obtention d'un premier permis de séjour dans l'Union⁶ et correspond environ à 500 000 individus entrés dans l'Union en 2010, soit un tiers de l'immigration totale en 2010 pour l'ensemble des Etats membres⁷.

- 3 Ainsi, il est évident que limiter le regroupement familial est un biais efficace pour les Etats membres en lutte contre l'immigration sur leur territoire. Pour autant, ils ne peuvent en user à leur gré puisqu'ils sont soumis au respect des droits fondamentaux. En effet, le droit au respect de la vie familiale au sens de l'article 8 de la CEDH fait partie des droits fondamentaux protégés dans l'ordre juridique de l'Union selon une jurisprudence constante de la Cour⁸. De plus, ce droit vise également le droit au regroupement familial d'après la décision rendue en 2001 par la Cour européenne des droits de l'Homme (« Cour EDH ») dans l'affaire *Boultif contre Suisse*⁹, position reprise par la Cour de Justice de l'Union européenne (« CJUE ») dans son arrêt *Carpenter* de 2002¹⁰.
- 4 La situation la plus préoccupante concerne les ressortissants d'Etats tiers en séjour légal dans un Etat membre de l'UE pour lesquels le droit au regroupement familial est subordonné à des conditions draconiennes, en comparaison avec celles imposées aux citoyens de l'Union. La volonté de rapprocher ces deux statuts fut pourtant émise lors du Conseil européen de Tampere (1999) ; elle se concrétisera par l'adoption de l'article 79, §1 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (« TFUE ») qui prévoit « un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les Etats membres ». A cela, le Conseil européen de Laeken (2001) ajouta l'objectif d'un rapprochement des législations nationales relatives aux conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers, rendu effectif grâce à l'article 79 § 3 TFUE (ex-article 63 § 3 TCE). C'est sur cette base juridique que fut adoptée la directive 2003/86/CE¹¹, à la règle de l'unanimité au Conseil de l'Union. Il faut d'emblée préciser que cette directive ne sera applicable qu'aux ressortissants d'Etats tiers en séjour légal dans un Etat membre de l'Union et sous des conditions très restrictives, constituant la contrepartie défendue farouchement par les Etats membres pour accepter l'adoption d'un tel texte. En conséquence, il subsiste deux textes distincts prévoyant les règles du regroupement familial applicables pour le premier aux ressortissants d'Etats tiers et pour le deuxième aux citoyens de l'Union¹².
- 5 Si la directive de 2003 constitue la première mesure législative prise sur le fondement de l'article 63 § 3 TCE (actuel article 79 § 3 sous b TFUE) reconnaissant un droit au regroupement familial pour les ressortissants d'Etats tiers, elle le fut au prix d'un difficile compromis entre les Etats membres réunis au Conseil. En effet, l'article 63, §3 prévoyait l'adoption des actes législatifs en matière d'immigration à la règle de l'unanimité, conférant ainsi un droit de veto à chacun des Etats membres. L'Allemagne notamment défendit âprement l'existence de conditions restrictives afin de limiter l'exercice de ce droit. Dès que le consensus fut trouvé, les dispositions furent figées nonobstant le recours en annulation déposé par le Parlement européen dénonçant la violation des droits fondamentaux par certaines d'entre-elles¹³. La Commission fut tout de même amenée à édicter une communication en 2008¹⁴ dans laquelle elle soulevait « plusieurs problèmes généraux de mauvaise transposition ou d'application erronée de la directive » concernant la facilitation de l'obtention de visas, l'octroi d'un titre de séjour autonome, la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant, le droit de recours et les dispositions plus

favorables pour le regroupement familial des réfugiés. Elle constata alors que l'harmonisation des règles eut un effet limité car les Etats membres appréciaient certaines conditions de façon excessive et de manière trop large et que « le caractère modérément contraignant de la directive laissait une grande latitude aux Etats membres ». En lieu et place de saisir la Cour de justice d'un recours en manquement pour défaut ou mauvaise transposition de la directive, de forcer les Etats membres à appliquer un texte qui repose sur de fragiles fondements la Commission patienta. Les associations de défense des droits de l'Homme et les universitaires constateront alors un affaiblissement de la protection du droit au regroupement familial dans l'UE, les incitant à demander à la Commission un remaniement du texte initial trop laxiste. En réponse à ces remontrances, la Commission édicta un Livre Vert en 2011¹⁵, après une consultation de tous les acteurs pertinents, qui reprit les critiques formulées dans la précédente communication.

- 6 Au-delà de veiller à l'application pleine et entière des règles de la directive et d'engager des procédures d'infraction si le cas échet, le Livre Vert dégage un consensus sur le fait qu'aucune refonte de la directive n'ait lieu, en raison à la fois d'une grande frilosité de la Commission et du risque de voir s'amenuiser la protection du droit au regroupement familial par la modification de la directive en l'état. En revanche, la Commission s'engage au terme de ce Livre Vert à produire des lignes directrices concernant l'application de la directive de 2003, afin de remédier aux problèmes soulevés et de favoriser le droit au regroupement familial : c'est l'objet de la communication du 3 avril 2014 concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial. Aux termes de cette communication, la Commission réaffirme haut et fort, bien que symboliquement, le principe de la protection du droit au regroupement familial au sens des droits fondamentaux à l'épreuve desquels aucune marge de manœuvre des Etats membres ne peut prospérer (1°). En outre, en vertu du droit à la protection de la vie privée et familiale, l'exigence des conditions requises pour l'exercice du regroupement familial par les Etats membres doit être raisonnable, dénotant un effort louable de la Commission, bien qu'incomplet et optionnel (2°).

1 ° / - La réaffirmation bienvenue du droit au regroupement familial à l'épreuve de la marge d'appréciation des Etats membres

- 7 Erigée en principe inconditionnel, l'autorisation du regroupement familial aux ressortissants d'Etat tiers répondant aux critères de la directive de 2003 est le corollaire de la protection du droit au respect de la vie familiale. Si la Commission affirme son encadrement strict (A), ce principe se trouve entravé par la grande latitude dont disposent les Etats quant au champ d'application personnel du texte (B).

A - La volonté d'encadrer strictement la marge d'appréciation des Etats membres : l'inconditionnalité du droit au regroupement familial à l'aune des droits fondamentaux

- 8 Dans sa communication, la Commission rappelle le principe de la reconnaissance du droit au regroupement familial pour le ressortissant d'un pays tiers en séjour légal dans un Etat

membre et vient pour cela s'appuyer sur les décisions *Parlement contre Conseil* de 2006 et *Chakroun* de 2010 de la Cour de Justice. Selon la CJUE, **l'article 4 §1 de la directive « impose aux États membres des obligations positives précises, auxquelles correspondent des droits subjectifs clairement définis, puisqu'il leur impose, dans les hypothèses déterminées par la directive, d'autoriser le regroupement familial de certains membres de la famille du regroupant sans pouvoir exercer leur marge d'appréciation »**¹⁶. Il s'agit pour la Commission de réaffirmer clairement sa volonté de voir appliquer la règle première qui suppose l'autorisation du regroupement familial, droit fondamental reconnu au sens du droit au respect de la vie familiale, selon l'arrêt *Boultif contre Suisse* de la Cour EDH¹⁷ et *Carpenter* de la Cour de Justice¹⁸, et « moyen nécessaire pour permettre la vie en famille »¹⁹.

- 9 La Commission reconnaît toutefois l'existence d'une marge d'appréciation, dont disposent les États membres, qui doit avoir pour finalité un des trois objectifs énoncés. Ces objectifs sont d'étendre le droit au regroupement familial, dans le cas – imaginaire pour des États aux politiques migratoires quelque peu restrictives – où l'État membre élargirait la notion de « membres de la famille » par exemple ; de subordonner le droit au regroupement familial au respect de conditions, si et seulement si la directive le prévoit, quand bien même elle le prévoit en conférant une grande latitude aux États membres, par exemple dans le cas de la fixation d'un délai légal de séjour du regroupant dans l'État d'accueil avant qu'il ne puisse y réunir sa famille (il ne peut être supérieur à deux ans) ; et enfin de vérifier si les exigences de la directive sont remplies et de mettre en balance les intérêts de l'individu et de la société. Les deux dernières finalités amènent les principales difficultés en ce qu'elles permettent largement l'interprétation.
- 10 Cependant, à la lumière de la jurisprudence de la Cour de Justice, la Commission prend le soin de rappeler que les dérogations au principe de l'autorisation du droit au regroupement familial, en plus de répondre à une des finalités citées, sont strictement encadrées et ne peuvent faire l'objet d'une application automatique. Les États membres doivent examiner les situations au cas par cas, c'est-à-dire **apprécier la demande à l'aune d'une évaluation individualisée et exhaustive de tous les éléments pertinents pour rendre une décision circonstanciée**. On retrouve cet impératif à l'article 17 de la directive qui implique qu'aucune des conditions considéré isolément ne peut permettre à un État membre de refuser automatiquement une demande de regroupement familial. De plus, cela porterait atteinte à l'objectif général de la directive qui est de favoriser le regroupement familial. Dans l'affaire *Chakroun* de 2010, la Cour de Justice s'est prononcée sur ce point en affirmant que les États membres, dans l'exercice de leur marge d'appréciation, ne doivent pas porter atteinte à « l'objectif de la directive, qui est de favoriser le regroupement familial, et à l'effet utile de celle-ci »²⁰ en justifiant ces propos par le fait que « **l'autorisation du regroupement familial [est] la règle** ». Ces notions d'objectif et d'effet utile de la directive sont déterminantes puisqu'il en va de l'effectivité des dispositions de celle-ci. La Commission va, par la suite, faire de cet argument un impératif majeur pour restreindre efficacement chaque condition d'application de la directive suggérant une marge d'appréciation aux États membres, bien que la portée de ces recommandations soit incertaine.
- 11 Au titre de ses bonnes intentions, on retrouve également tout le long de la communication **l'exigence de la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant lors de toute décision** émanant des États membres. La Cour de Justice rappela, en effet, que le droit au respect de la vie privée et familiale devait être lu « en corrélation

avec l'obligation de prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant »²¹ et dans le respect de la Convention relative aux droits de l'enfant et de l'article 24 § 2 et 3 de la Charte. Cependant, en dépit d'une telle affirmation, plusieurs dispositions de la directive restent critiquables lorsqu'elles concernent les enfants mineurs, ce qui nous mène à penser que les grands principes énoncés par la Commission restent lettres mortes. Il s'agit par exemple de l'article 4 § 1 dernier alinéa qui subordonne le regroupement familial des enfants de plus de 12 ans à la probation de critères d'intégration ou encore la possibilité qu'ont les Etats de refuser purement et simplement le regroupement familial d'un enfant mineur de 15 ans.

- 12 Pour finir, il faut tout de même envisager le droit au recours effectif contre les décisions des Etats membres qui fut l'objet de critiques par la Commission lors de la dernière communication. Ici, elle vient réaffirmer que **toutes décisions peuvent faire l'objet d'une contestation au titre de l'article 47 de la Charte et 13 de la CEDH**. Or cette exigence prévue à l'article 18 de la directive ne vise que quatre décisions possibles : le rejet de la demande de regroupement familial, le non-renouvellement, le retrait du titre de séjour, ou l'adoption d'une mesure d'éloignement. La Commission encourage donc les Etats membres à élargir la possibilité de recours contre toutes les décisions, suivant ce que prévoit constamment la jurisprudence de la Cour de Justice²². Enfin, la Commission exhorte les Etats à ouvrir ce droit à contester en justice aussi bien au regroupant qu'aux membres de la famille.
- 13 La volonté de la Commission est de remettre en perspective le droit au regroupement familial consacré par la directive 2003/86/CE vis-à-vis des droits fondamentaux et ainsi d'affirmer que **l'ensemble de la directive doit être interprété en adéquation avec l'article 7 de la Charte et l'article 8 de la CEDH**. Toutefois, ce rappel de la Commission, qui constitue un effort louable, revêt une valeur incertaine, ce que l'on remarque lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre de la directive et particulièrement de la détermination du champ d'application de celle-ci.

B - Un encadrement souple de la marge d'appréciation conférée aux Etats membres : le champ d'application personnel soumis à la volonté étatique.

- 14 Le champ d'application personnel de la directive 2003/86/CE reste mal défini et la Communication de la Commission laisse une marge d'appréciation aux Etats quant aux conditions d'application de la directive, tant à l'égard du regroupant (1) qu'à l'égard des membres de la famille (2).

1) Les conditions d'application de la directive à l'égard du regroupant

- 15 Bien qu'il soit rappelé que le regroupant doit être un ressortissant d'Etat tiers et non pas un citoyen de l'Union européenne (art. 20 TUE) pour que la directive lui soit applicable²³, Steeve Peers soulève le problème de l'individu ayant la nationalité d'un Etat membre et de la Turquie, la Communication laissant sur ce point un vide. Pour le cas d'un citoyen ayant une double nationalité d'un Etat membre et de l'Etat turc, celui-ci ne peut pas invoquer la directive 2003/86/CE mais est obligé de remplir les conditions au regroupement familial imposées sous la décision 1/80 du Conseil d'association²⁴. Il est pourtant défendable que la directive puisse être applicable à leurs cas sachant qu'ils

entrent dans la qualification de ressortissants de pays tiers exigées par la directive et suivant l'objectif de celle-ci qui est de favoriser le regroupement familial, ils devraient disposer des conditions justement plus favorables. Cela ne vaut que pour la relation entre le citoyen qui n'est jamais sorti de son Etat membre d'origine et un ressortissant de pays tiers ; si le citoyen a circulé dans l'Union, il pourra s'appuyer sur la directive 2003/86/CE plus favorable au regroupement familial malgré l'écueil de la discrimination à rebours. Ce type de discrimination suppose que le citoyen de l'UE qui a fait usage du droit à la libre circulation se trouve plus avantage que un citoyen qui ne serait jamais sorti de son Etat membre d'origine, puisqu'il peut se prévaloir des dispositions plus favorables du droit de l'Union européenne.

- 16 Le plus grave problème concerne les deux conditions principales : **que le regroupant soit titulaire d'un titre de séjour d'une durée supérieure ou égale à un an dans un Etat membre, et qu'il ait une perspective fondée d'obtenir un droit de séjour permanent dans cet Etat**. Ces deux conditions qui subordonnent l'application de la directive et par conséquent l'autorisation au regroupement familial prévue à l'article 3 § 1 de la directive, sont laissées entièrement à l'appréciation discrétionnaire de l'Etat membre d'accueil. Aucune harmonisation n'est intervenue dans ce domaine et cela fit déjà l'objet de remontrances de la part de l'Association Européenne pour la Défense des droits de l'Homme (AEDH) dans sa réponse au livre vert de la Commission²⁵ du 29 février 2012²⁶. Elle remarquait que la deuxième condition – la perspective fondée d'obtenir un droit de séjour permanent – conduisait « à conditionner le droit au regroupement familial aux législations nationales sur le droit de séjour ». L'AEDH ajoutait que « cette disposition conforterait les politiques nationales restrictives à l'égard de l'exercice de ce droit fondamental au prétexte que cette source d'immigration légale n'est pas « choisie » (sur des critères d'employabilité, par exemple) ». Aussi, elle pointait l'évolution de plus en plus restrictive de l'accord de droit de séjour au ressortissant d'Etats tiers du fait des pressions migratoires et de l'assimilation au risque de délinquance ou de terrorisme.
- 17 La Commission laisse en effet une large marge d'appréciation aux Etats pour déterminer si le critère de « la perspective fondée d'obtenir un droit de séjour permanent » est rempli. Elle vient néanmoins rappeler dans cette communication que **les Etats ne doivent pas porter atteinte à l'objectif de la directive et à son effet utile en contournant l'application de ce critère dans le cadre de la prolongation des titres de séjour inférieurs à un an**. Cependant, afin d'encadrer la marge d'appréciation des Etats, la Commission aurait pu rappeler que ce critère de la « perspective fondée d'obtenir un droit de séjour permanent » pouvait être déterminé en ayant recours à d'autres règles du droit de l'Union telles que celles de l'accord d'association entre l'UE et la Turquie, le statut de réfugié, ou encore les dispositions sur les résidents de longue durée.
- 18 Le champ d'application de la directive est donc largement soumis à l'appréciation discrétionnaire que détiennent les Etats membres, en dépit des efforts de la Commission. Si l'application de la directive à l'égard du regroupant, sévèrement conditionnée, finit par être reconnue, il faut ensuite déterminer quels membres de la famille peuvent bénéficier du regroupement familial, ce qui là encore s'avère malaisé.

2) Les conditions d'application de la directive à l'égard des membres de la famille

- 19 La définition des membres de la famille du regroupant ayant droit au regroupement familial est restrictive en ce qu'elle ne recouvre que « la famille nucléaire », au sens de

l'article 3 de la directive, ce qui comprend les conjoints et enfants mineurs du regroupant et/ou du conjoint de celui-ci uniquement.

- 20 Cependant, la Commission encourage les Etats membres à autoriser le regroupement familial pour les ascendants et vient préciser le concept de dépendance. L'article 3 § 2 sous a) suggère, en termes de dérogation, la faculté qu'ont les Etats membres d'autoriser le regroupement familial à des « ascendants en ligne directe au premier degré du regroupant ou de son conjoint, lorsqu'ils sont à charge et qu'ils sont privés du soutien familial nécessaire dans leurs pays d'origine », autrement dit lorsqu'ils sont en situation de dépendance. Si la Commission fait référence à l'arrêt *Jia* de la CJUE pour définir la dépendance comme étant « **une situation de fait caractérisée par la circonstance que le soutien matériel du membre de la famille est assuré par le ressortissant communautaire ayant fait usage de la liberté de circulation ou par son conjoint** »²⁷, elle ne rappelle en revanche pas dans sa communication le récent arrêt *Reyes*²⁸ qui vint préciser cette notion. En effet, dans cet arrêt portant sur la directive 2004/38/CE (sur la citoyenneté européenne)²⁹, la Cour affirme que **pour qualifier la dépendance, il suffit de prouver que le demandeur recevait une aide financière de la part du membre de la famille, citoyen de l'Union, qu'il souhaite rejoindre**. Elle ajoute ensuite qu'il n'est nul besoin de « déterminer les raisons du recours à ce soutien »³⁰, ni d'exiger que le demandeur du regroupement familial « établisse avoir vainement tenté de trouver un travail ou de recevoir une aide à la subsistance des autorités de son pays d'origine et/ou essayé par tout autre moyen d'assurer sa subsistance »³¹.
- 21 De plus, la Commission incite les EM à ne plus considérer le soutien familial nécessaire « comme exclusivement matériel » ; elle laisse sur ce point une marge d'appréciation aux Etats membres, qui, peut-on le craindre, n'élargiront pas la mince brèche de l'autorisation au regroupement familial des ascendants. Pour finir, la Commission réaffirme que l'ascendant doit être privé du soutien familial nécessaire dans son pays d'origine pour pouvoir prétendre au regroupement familial dans un Etat membre. Autrement dit, aucune personne présente dans le pays d'origine de l'ascendant ne doit être en mesure de se substituer au regroupant, ou à son conjoint, pour assurer sa prise en charge. De nombreuses conditions restrictives persistent donc malgré l'effort de la Commission, ce qui nous donne des raisons de douter d'une telle évolution en pratique.
- 22 Si l'on compare les dispositions de la directive de 2003 sur le regroupement familial des ascendants avec celles de la directive 2004/38/CE, on remarque qu'**une inégalité en droit entre les citoyens de l'UE et les ressortissants d'Etats tiers persiste**. En effet, l'article 2, 2), sous b intègre « les ascendants directs à charge et ceux du conjoint » comme membre de la famille bénéficiaire du droit au regroupement familial, sans octroyer une quelconque marge d'appréciation aux Etats membres. Malgré les désirs exprimés lors du Conseil européen de Tampere et de Laeken, il subsiste des disparités entre les deux régimes.
- 23 En continuant d'explorer les restrictions à la définition des membres de la famille, il faut encore critiquer la substance de l'article 4, § 6 qui permet aux Etats membres de refuser la demande de regroupement familial des enfants de plus de 15 ans. Une restriction à la définition des membres de la famille proposée par l'article 4, § 1 qui paraît aberrante au vu des mises en garde de la Commission concernant l'objectif et l'effet utile de la directive et surtout concernant l'intérêt supérieur de l'enfant mineur. De plus, cette disposition semble contrevenir au considérant 5 de la directive de 2003³² en constituant une discrimination fondée sur l'âge.

- 24 Pour finir, la directive prévoit dans son article 4, § 5 que les Etats membres puissent « demander que le regroupant et son conjoint aient atteint un âge minimal » avant lequel il leur est impossible d'exercer leur droit au regroupement familial ; il ne peut être supérieur à 21 ans et les Etats membres ne peuvent recourir à cette faculté que pour l'un des objectifs cités dans la directive³³. Cette condition d'âge doit être remplie au moment du regroupement familial effectif, et non lors de l'introduction de la demande, précise la Commission. L'interrogation sur le point de savoir à quel moment le regroupant ou le demandeur doit remplir ces conditions fait l'objet d'une affaire en cours, *Noorzia* (aff. C-338/13), concernant la réglementation d'un Etat membre prévoyant que le regroupant et le conjoint aient atteint un âge de 21 ans avant que le conjoint ne puisse introduire une demande visant à rejoindre le regroupant. Il semble que la directive interdise une telle réglementation qui prohiberait le regroupement familial en ne se fondant que sur un seul critère, sans même étudier l'ensemble de la demande ; de plus, ce critère qu'est l'âge minimal ne doit pas obligatoirement être rempli dès l'introduction de la demande d'après la Commission.
- 25 Loin de la règle générale de l'autorisation du regroupement familial, les Etats membres semblent largement dépositaires de l'application de la directive. Nous allons voir que le constat est sensiblement le même en ce qui concerne les conditions posées par le chapitre IV de la directive.

2 °/ - L'effort louable bien qu'incomplet et optionnel de la précision des conditions requises pour l'exercice du droit au regroupement familial

- 26 Une fois que l'application de la directive leur est reconnue, le regroupant et sa famille doivent encore remplir les conditions draconiennes du chapitre IV de la directive 2003/86/CE pour se voir reconnaître le droit au regroupement familial. En effet, « les obligations positives précises »³⁴ qui imposent aux Etats membres d'autoriser le regroupement familial pour les ressortissants d'Etats tiers ont pour contrepartie les exigences concernant les conditions d'existence qui ont tendance à être abusivement exploitées par les Etats membres.
- 27 La Commission exhorte les Etats membres à plus amplement permettre le regroupement familial en assouplissant les conditions de l'article 7 notamment qui exigent du regroupant qu'il dispose d'un logement convenable ou encore de ressources suffisantes, et qui imposent aux membres de la famille qu'ils remplissent des mesures d'intégration. Elle les incite à utiliser plus favorablement leur marge d'appréciation (A), et tâche de sauver les dérogations favorables à ces conditions pour les réfugiés (B).

A - Les exhortations de la Commission pour une appréciation et une exigence raisonnable des conditions attenantes au droit au regroupement familial par les Etats

- 28 La singularité de cette directive, au-delà du fait qu'elle soit la première à harmoniser les règles du droit au regroupement familial des ressortissants d'Etats tiers dans l'UE, est qu'elle propose un minimum standard de protection laissant aux Etats membres la possibilité d'y déroger pour « étendre le droit au regroupement familial aux membres de

la famille autres que le conjoint et les enfants mineurs », affirme la Commission³⁵. Au vu des négociations houleuses au sein du Conseil de l'Union pour décrocher de telles conditions d'existence, tout laisse douter de la bonne volonté des Etats membres d'étendre ce droit. D'ailleurs les réactions furent âpres lorsque le Parlement européen voulut mettre en branle ce consensus en introduisant un recours en annulation contre la directive 2003/86/CE pour la violation des droits fondamentaux par certaines de ses dispositions. Le Conseil fut soutenu par l'Allemagne à l'occasion de cette affaire présentée devant la Cour de Justice³⁶, « Etat ayant approuvé du bout des lèvres la directive contestée et après avoir âprement négocié de strictes dérogations », ainsi que par la Commission, « institution privilégiant désormais plus une attitude de repli et de respect des approches sécuritaires des États qu'une approche audacieuse d'un intérêt communautaire général volontariste », comme le rappelle Fabienne Kauff-Gazin³⁷.

1) Les conditions de forme du regroupement familial

- 29 Tout d'abord, la Commission précise les dispositions concernant les conditions de forme du dépôt de la demande de regroupement familial. Bien qu'elle ne formule aucune consigne à l'article 5 § 1 et 3 de la directive³⁸, elle vient tout de même expliquer que les Etats membres peuvent autoriser le dépôt d'une demande alors que la famille est déjà réunie dans l'Etat du regroupant – ce qui est préférable si l'Etat membre prévoit que la demande doit être introduite par les membres de la famille, qui rencontreront plus de difficultés à émettre une telle demande de leur pays d'origine. Enfin il serait plus judicieux et efficace de permettre au regroupant et aux membres de la famille de déposer la demande dans la poursuite de l'effet utile de la directive.
- 30 On trouvera cependant une consigne appropriée de la Commission concernant les droits administratifs, c'est-à-dire les frais de dossier de la demande de regroupement familial, que peuvent exiger les Etats membres. La Cour de justice avait déjà encadré la marge d'appréciation des Etats membres dans un arrêt de 2012³⁹ : de tels droits ne doivent pas être susceptibles de mettre en péril l'objectif de la directive et son effet utile ; ils ne doivent pas non plus avoir une incidence financière telle qu'ils priveraient l'application de la directive même à l'égard de ressortissants de pays tiers remplissant toutes les autres conditions. La substance de cet arrêt est reprise par la Commission ; mais cette dernière ajoute une incitation à la suppression de ces droits administratifs pour les demandes déposées par des mineurs, mentionnant un principe déterminant : l'intérêt supérieur de l'enfant. Si cette dernière consigne paraît une évidence, pourquoi ne pas l'étendre à toute demande pour respecter pleinement l'objectif de la directive, à savoir favoriser pleinement le regroupement familial, droit immanent aux droits fondamentaux du respect de la vie privée et familiale ?

2) Les conditions de fond de l'article 7 de la directive

- 31 Ensuite, il faut étudier les propos de la Commission concernant les conditions de l'article 7 qui prévoient que le regroupant dispose d'un logement considéré comme normal pour une famille de taille comparable à la sienne, qu'il dispose d'une assurance maladie, de ressources suffisantes et qu'ils satisfassent, lui et sa famille, à des mesures d'intégration.

i) Des exigences rationalisées en matière de logement

- 32 Comme le met en évidence Steve Peers⁴⁰, la Commission fait montre de logique dans ces recommandations concernant les exigences en matière de logement, en encourageant les Etats membres « à faire preuve d'une certaine flexibilité ». Il leur est en effet demandé d'apprécier l'existence d'un tel logement non pas lors du dépôt de la demande, mais plutôt lors du regroupement familial effectif, ce qui soulagerait le regroupant de charges financières et administratives supplémentaires en raison des délais considérables existant entre le moment du dépôt de la demande et la réalisation effective du regroupement familial. Il n'est évidemment pas légitime d'exiger du regroupant un logement adéquat pour toute sa famille alors même que celle-ci n'est pas encore sur le territoire de l'Etat membre d'accueil, en sachant qu'une telle disposition « peut être disproportionnée et nuisible à l'objectif de la directive et son effet utile ».

ii) « L'aide sociale » : un concept autonome de droit de l'Union.

- 33 La directive, dans son article 7, § 1, point c), prévoit que les Etats membres peuvent exiger des preuves que le ressortissant dispose « de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et à ceux de sa famille, sans recourir au système d'aide sociale de l'Etat membre concerné ». Concernant cette disposition, la Commission mentionne la décision de la Cour de Justice dans l'affaire *Chakroun*⁴¹ : la règle doit être l'autorisation du regroupement familial, si bien que la faculté reconnue aux Etats membres d'y déroger doit être appréciée de « manière stricte », la marge de manœuvre des Etats membres ne devant pas mettre en péril l'objectif et l'effet utile de la directive.
- 34 Cependant, cette décision de la CJUE énonce un apport important à relever : le seul critère du « recours au système d'aide sociale » n'est pas suffisant pour juger les ressources du regroupant comme étant insuffisantes et lui refuser le regroupement familial. En effet, le Cour de Luxembourg fournit une définition autonome de « l'aide sociale » en droit de l'Union européenne : « l'aide générale qui supplée à un manque de ressources stables, régulières et suffisantes »⁴². « Recourir au système d'aide sociale » ne préjuge donc pas de l'absence de ressources stables, suffisantes et régulières pour un regroupant et sa famille, qui, « eu égard au niveau de ses revenus, pourra néanmoins faire appel à une assistance spéciale »⁴³. Si la Commission prend acte à juste titre de cette décision, cela constitue une réaffirmation vaine d'une règle acquise dans la jurisprudence depuis lors⁴⁴ qui dispose d'une force contraignante plus certaine qu'au sein d'une telle communication. Il est cependant à regretter qu'elle ne s'attarde que très peu sur les mesures d'intégration exigibles par les Etats membres et sur la fixation d'un délai de séjour légal du regroupant.

iii) Une incertitude sur la portée des mesures d'intégration

- 35 Concernant les mesures d'intégration que peuvent exiger les Etats membres des ressortissants de pays tiers au titre de l'article 7 § 2, la Commission semble laisser pleine latitude aux Etats membres. Elle se contente simplement d'inciter les Etats à limiter leur pouvoir d'appréciation en dégageant de larges recommandations dénuées de force injonctive : les mesures d'intégration « ne sauraient donner lieu à une obligation de résultat », ne peuvent constituer « une condition absolue à laquelle le droit au regroupement familial serait suspendue ». La Commission passe même sous silence certaines dispositions hautement litigieuses, qui furent l'objet de rudes négociations au

Conseil, lors de l'adoption de la directive de 2003 et sur lesquelles la Cour de Justice a été amenée à se prononcer dans l'affaire *Parlement européen contre Conseil* de 2006⁴⁵ sans jamais les remettre en cause. Nous allons passer en revue ces dispositions contestées pour en comprendre leur substance.

- 36 La première disposition à examiner porte sur la faculté octroyée aux Etats membres – par l'article 4, § 1, dernier alinéa – de subordonner le droit d'entrée et de séjour d'un enfant de plus de 12 ans arrivé indépendamment du reste de sa famille à des « critères d'intégration » : ces derniers qui se distinguent des « mesures d'intégration » de l'article 7, § 2 selon M. Paolo Mengozzi, s'avèrent pour le moins incertains et inquiétants, d'autant qu'ils semblent constituer une « condition préalable qui doit être démontrée par l'intéressé »⁴⁶. En 2006, le Parlement européen avançait que la soumission du droit au regroupement familial d'un enfant de plus de 12 ans à une condition d'intégration est incongrue, puisque c'est précisément le regroupement familial qui est un facteur d'intégration. En effet, cette disposition semble en évidente contradiction avec le considérant 5 de la directive 2003/86/CE⁴⁷, avec l'article 7 de la Charte, et avec l'article 8 de la CEDH – dont le juge communautaire fait « une présentation orientée » de la jurisprudence sur la discrimination selon H. Labayle⁴⁸. Pourtant, elle n'est aucunement commentée par la Commission qui la mentionne par une simple note de bas de page rappelant que la Cour de Justice l'a déclarée légale. Or, lorsque la Commission dit faire primer l'intérêt supérieur de l'enfant et affirme que « l'objectif de ces mesures est de faciliter l'intégration des membres de la famille », elle semble proche de l'argumentaire du Parlement européen en 2006 et laisse donc prospérer une disposition qui contrevient parfaitement à la substance du texte de 2003 sans en proposer une interprétation plus restrictive. Or, la décision de la Cour de Justice paraît s'appuyer sur des justifications incertaines affirmant notamment que cette disposition ne laisserait pas une marge de manœuvre totale aux Etats membres, puisqu'elle devrait être interprétée conformément « aux principes généraux du droit communautaire », au nombre desquels figurent les droits fondamentaux, qui lient les Etats membres lorsqu'ils appliquent du droit de l'Union européenne et, ce, malgré « l'absence de définition de la notion d'intégration »⁴⁹. Mais, comme le remarque justement Fabienne Kauff-Gazin⁵⁰, « il ne s'agit pourtant pas d'une notion communautaire car les Etats membres appliquent un critère d'intégration prévu par leur législation existant à la date de mise en œuvre de la directive » qui dénote plus largement, et encore aujourd'hui, la difficulté pour l'Union européenne de se doter d'une politique migratoire commune.
- 37 En outre, il faut noter que la Commission encourage les Etats membres à favoriser la participation à des cours de langue ou d'intégration afin de faciliter le regroupement familial en insistant particulièrement sur la situation spécifique des femmes qui pourraient avoir un faible niveau d'éducation : elle exhorte les Etats membres à prendre en considération les cultures de certains pays tiers où la place des femmes est encore malmenée. Une question préjudicielle a été posée à la Cour de Justice à ce sujet par le Tribunal Administratif de Berlin (Verwaltungsgericht Berlin) le 19 mars 2013 (Dogan, aff. en cours C-138/13) sur le point de savoir si, au titre des mesures d'intégration exigibles par les Etats membres (art. 7 § 2), un Etat peut exiger d'un membre de la famille du regroupant qu'il prouve une connaissance minimale de la langue allemande afin de pouvoir entrer pour la première fois sur son territoire. Dans ses conclusions, l'avocat général M. Paolo Mengozzi estime la mesure nationale allemande contraire à la directive 2003/86/CE en affirmant que « les mesures d'intégration visées au paragraphe 2 ne

peuvent pas poursuivre le but de sélectionner les personnes qui pourront exercer leur droit au regroupement, car la sélection est le but des critères et des conditions ainsi prévus au paragraphe 1 ». L'avocat général poursuit en estimant que « les mesures d'intégration du paragraphe 2, au contraire, doivent avoir essentiellement pour but de faciliter l'intégration dans les États membres »⁵¹. Le dénouement de cette affaire apportera des précisions utiles quant à la nature de ces « mesures d'intégration ». A noter qu'une autre question préjudicielle a été posée par une juridiction néerlandaise (*K. and A. vs. Minister van Buitenlandse Zaken*⁵²) soulevant la problématique d'une demande de regroupement familial d'un membre de la famille se trouvant dans l'impossibilité de passer l'examen d'intégration en raison d'une incapacité physique ou psychologique. Cela montre la limite des mesures d'intégration qui, élevées en conditions absolues, peuvent injustement fermer le droit au regroupement familial aux personnes les plus vulnérables.

iv) Détermination de la durée du séjour légal

- 38 Une deuxième condition d'exercice du regroupement familial qui, d'autre part, fit l'objet d'un moyen du recours en annulation pour violation des droits fondamentaux lors de l'affaire *Parlement européen contre Conseil*⁵³, se trouve commentée par la Commission qui se contente de reprendre en substance les arguments de la Cour de Justice : il s'agit du délai légal de deux ans que peuvent exiger les États membres avant que le regroupement familial ne devienne effectif (art. 8 de la directive). Cette disposition constitue une grave limitation du droit au regroupement familial offrant une large marge d'appréciation aux États, quand bien même la Cour de Justice qualifie celle-ci de « limitée »⁵⁴. En effet, si le juge de Luxembourg demande qu'une telle période d'attente soit imposée au regard d'une appréciation individualisée et circonstanciée – selon l'article 17 de la directive –, en respect de l'intérêt supérieur de l'enfant mineur et dans le seul but de présumer une installation stable et un certain niveau d'intégration⁵⁵, il n'en reste pas moins que, en l'absence de critères clairement énoncés dans le texte législatif, les États demeurent libres d'imposer ce délai qui « risque de générer des traitements différents en fonction des États »⁵⁶, selon Fabienne Kauff-Gazin.
- 39 La Commission encourage tout de même les États à prévoir de courtes périodes d'attente « dont le durée serait strictement nécessaire pour atteindre l'objectif de cette disposition ». La consigne remarquable porte cependant sur la détermination de la durée du « séjour légal » du regroupant ; la Commission exhorte les États membres à prendre en compte « toute période pendant laquelle celui-ci a résidé sur [leur] territoire (...) conformément à [leur] législation, et ce depuis le premier jour ». La consigne semble juste et équitable, or la Commission la présente seulement comme faculté. Autre consigne favorable au droit au regroupement, les interruptions du séjour légal qui ne compromettent en rien l'objectif de la disposition, qui est de garantir un certain niveau de stabilité et d'intégration, peuvent être autorisées. Et finalement la Commission rappelle qu'une période d'attente ne peut être exigée dans le seul but de prévenir des abus, notamment concernant les mariages frauduleux ou forcés, la Cour de justice⁵⁷ ayant précisé que la directive s'applique à tous mariages, conclus avant que le regroupant ne prenne résidence dans l'État membre ou conclus par la suite.

v) Conclusion

- 40 La volonté de rapprochement des situations entre un citoyen de l'Union européenne et un ressortissant de pays tiers en séjour légal exprimée lors des Conseils européens de Tampere (1999) et de Laeken (2001) semble être tombée dans l'oubli ; la difficulté de réunion des conditions pour le droit au regroupement familial ressortissant non-communautaire est sans commune mesure avec celles demandées aux citoyens de l'UE puisque dans ce dernier cas aucune condition matérielle n'est exigée à l'égard du regroupant. La directive 2003/86/CE dénote la méfiance des Etats membres à l'égard de l'immigration dans l'Union par le regroupement familial, inhérent à la confusion entretenue entre maîtrise des flux migratoires et sécurité dans l'Union. Cet amalgame incite les Etats à conserver la politique migratoire comme compétence souveraine. Bien qu'une harmonisation minimale soit intervenue en la matière, elle l'est au prix de conditions très restrictives confiant aux Etats membre une marge d'appréciation qui annihile toute coopération européenne. A l'égard des réfugiés, la directive lève cependant la chape des conditions pour favoriser le regroupement familial de ces personnes plus vulnérables, bien que les Etats puissent y faire exception comme nous allons le voir.

B - L'illusion d'une protection affermie pour les bénéficiaires d'une protection internationale : des dispositions plus favorables mais toujours fragiles.

- 41 Le chapitre V de la directive prévoit des dispositions plus favorables pour le regroupement familial des personnes ayant le statut de réfugié. Cependant, deux régimes de protection inégales coexistent, à savoir lorsque la personne est bénéficiaire d'une protection conventionnelle au titre la Convention de Genève (1951) autrement dit lorsqu'elle dispose du statut de réfugié, elle disposera de toutes les dispositions favorables entant que réfugiée (1), ou lorsque la personne bénéficie simplement d'une protection subsidiaire ce qui exclut l'application de la directive à son égard (2).

1) Le cas des réfugiés : une protection du droit au regroupement familial fébrile

- 42 Concernant le regroupement familial des réfugiés, la règle impose aux Etats membres d'autoriser le regroupement familial pour certains membres de la famille, sans leur accorder quelque pouvoir que ce soit d'exercer leur marge d'appréciation. De manière générale, les conditions énoncées à l'article 7 sont inopérantes à l'égard des membres de la famille d'un réfugié, tels que définis par l'article 4, § 1, nous renseigne l'article 12 de la directive. Il est donc impossible pour les Etats membres de conditionner le droit au regroupement familial des réfugiés en exploitant l'arsenal juridique que leur offre la directive 2003/86/CE pour les ressortissants de pays tiers en séjour légal dans l'Union. Ensuite, concernant les membres de la famille du regroupant réfugié, l'article 10 nous indique que l'article 4, § 1, dernier alinéa – les fameux « critères d'intégration » à prouver pour autoriser les enfants de plus de 12 ans à rejoindre leur famille – ne peut également pas être opposable aux enfants de réfugiés ; puis dans son second paragraphe, que les Etats peuvent autoriser le regroupement d'autre membre de la famille à la charge du regroupant. Et enfin, la directive prévoit des dispositions plus favorables concernant l'exigence des pièces justificatives officielles démontrant les liens familiaux ; les Etats

membres ne peuvent refuser le regroupement familial du fait de leur défaut, ils doivent tenir compte « d'autres preuves de l'existence de ces liens » (art. 11).

- 43 La Commission est venue apporter quelques consignes importantes aux Etats sur ces dispositions plus favorables, à commencer par les encourager à utiliser leur marge d'appréciation « de la manière la plus humanitaire » lorsqu'ils sont amenés à considérer les personnes qui n'ont pas de liens biologiques avec le regroupant, mais qui sont pris en charge au sein de l'unité familiale, tels les enfants recueillis. Dans cette situation « la notion de dépendance est l'élément déterminant » affirme très justement la Commission, la justification des liens familiaux étant difficile à apporter pour le regroupant réfugié qui a dû fuir son pays et tâche de réunir sa famille. De plus, essayer de prendre contact avec son pays d'origine en vue d'obtenir des pièces justificatives officielles pourrait mettre justement en péril son statut de réfugié. Si une telle initiative peut être saluée, il est lourdement à regretter que la Commission se contente d'exposer une intention percluse de bons sentiments, en laissant « toute latitude » aux Etats membres d'en faire usage ou non. En outre, en cas d'impossibilité de prouver les liens familiaux, les Etats membres peuvent exiger en dernier recours des tests ADN. Ces derniers peuvent être mis à la charge des réfugiés ou des demandeurs, bien que la Commission estime très logiquement que les Etats devraient en assurer les coûts lorsqu'ils sont imposés aux réfugiés ou aux membres de la famille.

44

- 45 Parce qu'il existe toujours des dérogations aux dérogations, celles-ci s'appellent « les exceptions aux dispositions plus favorables du chapitre V ». Or elles sont tranchantes, toutes deux réunies à l'article 12, § 1, deuxième alinéa et troisième alinéa. La première prévoit que « lorsque le regroupement familial est possible dans un pays tiers avec lequel le regroupant et/ou les membres de la famille a un lien particulier », les Etats ne sont pas tenus d'appliquer les conditions plus favorables ; il faut que la solution soit réaliste et le pays sûr, la charge de la preuve incombant à l'Etat membre et pas au demandeur, est-il précisé. La Commission rappelle que la réadmission dans un pays tiers ne doit pas constituer un risque de refoulement ou de persécution, mais ne précise que faiblement la substance du « lien particulier », sauf à renvoyer à l'article 17 : « attaches familiales, culturelles ou sociales du regroupant et/ou du membre de la famille avec le pays tiers » ; c'est-à-dire à peu près partout, conférant une très large latitude aux Etats membres, proportionnelle à l'insécurité juridique dans laquelle sont plongés de la sorte les réfugiés. A cela, il faut ajouter la deuxième exception : en vertu de celle-ci, lorsque la demande de regroupement n'est pas intervenue dans un délai de trois mois suivant l'octroi du statut de réfugié, les Etats ne sont pas tenus d'accorder les conditions plus favorables aux demandeurs du regroupement familial. Cela veut dire qu'ils pourront exiger du regroupant – une personne qui a fui son pays pour demander l'asile dans un Etat membre – qu'il possède un logement convenable, une assurance maladie et des ressources stables, régulières et suffisantes pour lui et les membres de sa famille. En somme, le droit au respect de la vie privée et familiale des réfugiés est bafoué au nom du respect des conditions de l'article 7, § 1 de la directive, puisque l'exercice du droit au regroupement familial leur devient impossible. Au vu des difficultés pratiques pesant déjà sur les réfugiés, cette disposition n'est pas appliquée par « la plupart des Etats membres », selon la Commission.
- 46 La Commission ne semble pas rendre plus difficile l'utilisation par les Etats des exceptions aux conditions plus favorables, ce qui fait dire à Steve Peers que « la communication de la

commission concernant les règles spéciales pour les réfugiés donne la regrettable impression que l'ensemble de ces règles peut être écartée si le réfugié a des liens particuliers avec un Etat tiers, ou n'a pas déposé sa demande dans les trois mois suivant l'octroi du statut de réfugié »⁵⁸. Il y a une impression tout aussi regrettable qui est l'absence de considération pour les bénéficiaires d'une protection subsidiaire.

2) Les bénéficiaires d'une protection subsidiaire : la protection du droit au regroupement familial absente

- 47 La directive exclut purement et simplement les bénéficiaires de la protection subsidiaire de son champ d'application personnel, ainsi que les personnes qui n'ont pas eu de réponse définitive concernant la reconnaissance du statut de réfugié et les personnes disposant d'une protection temporaire, selon l'article 3, § 2. La Commission remarque cependant que les besoins humanitaires et d'assistance ne diffèrent évidemment pas entre les deux types de statut et que la directive 2001/55/CE⁵⁹ du Conseil reconnaît aux bénéficiaires d'une protection temporaire le droit au regroupement familial, bien qu'elle n'ait jamais été active. Elle encourage les Etats à reconnaître des droits similaires aux réfugiés et aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire.
- 48 En outre, la refonte de la directive 2011/95/CE⁶⁰ tend vers la convergence des deux régimes en proposant un statut uniforme entre les réfugiés et les bénéficiaires de la protection internationale, ce qui devrait remédier au manque de protection concernant le regroupement familial. En effet, l'article 2, sous b de cette directive définit le bénéficiaire de la protection internationale comme étant « une personne qui a obtenu le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire ». La définition de la personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire est traitée dans ce même article 2, sous f : « tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir [des] atteintes graves ». En vertu de ces dispositions, la protection subsidiaire est bien reconnue comme partie intégrante de la protection internationale. De plus, l'article 23 de cette directive mentionne l'obligation pour les Etats membres de veiller à ce que « l'unité familiale puisse être maintenue » pour les réfugiés comme pour les personnes bénéficiaires de la protection subsidiaire.
- 49 Si l'article 23 de la directive 2011/95/CE énonce l'obligation de maintien de l'unité familiale, elle ne comprend aucune obligation positive précise adressée aux Etats membres concernant le droit au regroupement familial et laisse libre ceux-ci d'interpréter cette disposition. Cependant, et en tout état de cause, les Etats membre doivent respecter les articles 8 et 14 de la CEDH dans chacune de leurs décisions.

*

- 50 **Commission européenne, 3 avril 2014, Communication au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM(2014) 210 final**

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Steve PEERS, « Family Reunion for Third-Country Nationals: Comments on the Commission's new guidance », in *EU Law Analysis* (Blog), 4 avril 2014.
2. COM(2014) 210 final concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial du 3 avril 2014.
3. Thomas HAMMARBERG, « Des lois restrictives empêchent le regroupement familial », in *The Council of Europe Commissioner's: Human right comment* (Blog), 2 février 2011, http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=114.
4. Article 8 de la CEDH et article 7 de la Charte
5. Hélène JORRY, « Institutionnalisation et gestion des frontières extérieures de l'Union Européenne : quelle situation juridique pour les migrants ? », in *La 7^e Rencontre Internationale des Jeunes Chercheurs* (« Europe, un continent d'immigration ? Défis juridique dans la construction de la Politique européenne de migration »), Bruylant, 2011.
6. EUROPEAN MIGRATION NETWORK, Annual Report on Migration and International Protection Statistics 2009, Juin 2012 : « Family reasons and remunerated activities constituted the two primary reasons for obtaining first residence permits in the EU (approximately 28% of the total each) ».
7. MIGRATION POLICY GROUP, « Family reunion : comforting stereotypes, understanding family life », November 2012, p. 3.
8. CJCE, 14 mai 1974, *Nold*, aff. 4/73, pt. 13.
9. CEDH, 2 août 2001, *Boultif contre Suisse*, requête n°54273/00, pt. 39 : « La Cour rappelle que la Convention ne garantit, comme tel, aucun droit pour un étranger d'entrer ou de résider sur le territoire d'un pays déterminé. Toutefois, exclure une personne d'un pays où vivent ses parents proches peut constituer une ingérence dans le droit au respect de la vie familiale, tel que protégé par l'article 8 § 1 de la Convention. »
10. CJCE, 11 juillet 2002, *Carpenter*, aff. C-60/00, pt. 42.
11. Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.
12. 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 Etats membres.
13. CJCE, 27 juin 2006, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-540/03.
14. COM(2008) 610 final sur l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial.
15. COM(2011) 735, Livre Vert relative au droit au regroupement familial des ressortissants de pays tiers résidant dans l'Union européenne (directive 2003/86/CE).
16. CJCE, 27 juin 2006, *PE c/ Conseil*, aff. C-540/03, pt. 60
17. CEDH, 2 août 2001, *Boultif contre Suisse*, requête n°54273/00
18. CJCE, 11 juillet 2002, *Carpenter*, aff. C-60/00

19. Considérant (4) de la directive 2003/86/CE.
20. CJUE, 4 mars 2010, *Chakroun*, aff. C-578/08, pt. 43
21. CJUE, 27 juin 2006, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-540/03, pt. 58.
22. CJCE, 27 juin 2006, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-540/03, pt. 105 ; CJCE, 3 septembre 2008, *Kadi et Al Barakaat*, aff. C-402/05 et C-415/05, pt. 349 et pt. 351.
23. CJUE, 15 novembre 2011, *Dereci*, aff. C-256/11, pt. 48
24. Décision n° 1/80 du Conseil d'association du 19 septembre 1980 relative au développement entre la Communauté économique européenne et la Turquie.
25. COM(2011) 735, Livre Vert relative au droit au regroupement familial des ressortissants de pays tiers résidant dans l'Union européenne (directive 2003/86/CE).
26. ASSOCIATION EUROPÉENNE POUR LA DÉFENSE DES DROITS DE L'HOMME (AEDH), « Réponse de l'AEDH au Livre vert de la Commission européenne relatif au droit au regroupement familial des ressortissants des pays tiers résidant dans l'Union européenne (directive 2003/86/CE) », 29 février 2012
27. CJUE, 9 janvier 2007, *Jia*, aff. C-1/05, pt. 35.
28. CJUE, 16 janvier 2014, *Flora May Reyes c/ Migrationsverket*, aff. C-423/12, pt. 28
29. 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 Etats membres.
30. CJUE, 18 juin 1987, *Lebon*, aff. 316/85, pt. 22.
31. CJUE, 16 janvier 2014, *Flora May Reyes c/ Migrationsverket*, aff. C-423/12, pt. 28.
32. Considérant (5) : « Les États membres devraient mettre en œuvre les dispositions de la présente directive sans faire de discrimination fondée notamment sur (...) l'âge. »
33. L'objectif d'assurer une meilleure intégration et de prévenir les mariages forcés sans porter atteinte à l'objectif de la directive et à son effet utile et sans constituer un seuil global au-dessous duquel tout regroupement familial serait prohibé (principe de l'évaluation individualisé des demandes).
34. CJCE, 27 juin 2006, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-540/03, pt. 60.
35. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM(2014) 210 final.
36. CJCE, 27 juin 2006, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-540/03.
37. KAUFF-GAZIN Fabienne, « Quand le juge refuse de reconnaître l'existence d'un véritable droit au regroupement familial », in *Revue Europe*, n°8 (« Exercice du droit au regroupement familial »), Août 2006, comm. 236.
38. Qui visent respectivement la détermination par les Etats membres de la personne habilitée à déposer une demande de regroupement familial (soit le regroupant, soit les membres de la famille) et la règle générale disposant que la demande est introduite et examinée alors que les membres de la famille résident à l'extérieur du territoire de l'Etat membre dans lequel se trouve le regroupant.
39. CJUE, 26 avril 2012, *Commission européenne c/ Royaume des Pays-Bas*, aff. C-508/10, pts. 62, 64, 65, 69, 70, 74, 79.
40. Steve PEERS, « Family Reunion for Third-Country Nationals: Comments on the Commission's new guidance », in *EU Law Analysis* (Blog), 4 avril 2014.
41. CJCE, 4 mars 2010, *Chakroun*, aff. C-578/08, pt. 43.
42. CJCE, 4 mars 2010, *Chakroun*, aff. C-578/08, pt. 49.
43. CJCE, 4 mars 2010, *Chakroun*, aff. C-578/08, pt. 52.
44. CJCE, 6 décembre 2012, *O. et S.*, aff. C-356/11 et C-357/11, pt. 73.
45. CJCE, 27 juin 2006, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-540/03.

46. Conclusions de l'avocat général Paolo Mengozzi présentées le 30 avril 2014 sous l'affaire *Naime Dogan contre Bundesrepublik Deutschland*, affaire en cours C-138/13, pt. 54.
47. Considérant (5) : « Les États membres devraient mettre en œuvre les dispositions de la présente directive sans faire de discrimination fondée notamment sur (...) l'âge. »
48. Henri LABAYLE, « Architecte ou spectatrice ? La Cour de justice dans l'espace de liberté, de sécurité et justice », in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, vol. 42, n°1, 2006, p. 46.
49. CJCE, 27 juin 2006, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-540/03, pts. 70 et 105.
50. Fabienne KAUFF-GAZIN, « Quand le juge refuse de reconnaître l'existence d'un véritable droit au regroupement familial », in *Revue Europe*, n°8 (« Exercice du droit au regroupement familial »), Août 2006, comm. 236.
51. Conclusions de l'avocat général Paolo Mengozzi présentées le 30 avril 2014 sous l'affaire *Naime Dogan contre Bundesrepublik Deutschland*, affaire en cours C-138/13, pt. 53.
52. Question qui porte sur l'article 7, § 2, de la directive sur le point de savoir si un EM peut exiger des membres de la famille une connaissance de la langue de l'Etat membre d'accueil équivalent au niveau A1 du Cadre Européen Commun de Référence pour les langues et une connaissance basic de sa culture avant qu'il ne leur soit accordé un titre de d'entrée et de séjour.
53. CJCE, 27 juin 2006, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-540/03.
54. CJCE, 27 juin 2006, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-540/03, pt. 98
55. CJCE, 27 juin 2006, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-540/03, pts. 99, 101 et 98.
56. Fabienne KAUFF-GAZIN, « Quand le juge refuse de reconnaître l'existence d'un véritable droit au regroupement familial », in *Revue Europe*, n°8 (« Exercice du droit au regroupement familial »), Août 2006, comm. 236.
57. CJUE, 4 mars 2010, *Chakroun*, aff. C-578/08, pts. 59 à 64.
58. Steve PEERS, « Family Reunion for Third-Country Nationals: Comments on the Commission's new guidance », in *EU Law Analysis*, 4 avril 2014 : « The Commission's discussion regarding the special rules for refugees gives the unfortunate impression that all of these rules can be disappplied if the refugee had 'special links' with a third State, or did not apply within three months. »
59. Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil
60. Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection.

RÉSUMÉS

La Commission a publié le 4 avril 2014 dernier ses lignes directrices tant attendues pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial des ressortissants d'Etats tiers en séjour légal dans l'Union, suite aux nombreuses défaillances des gouvernements européens soulevées dans la précédente communication de 2008. La directive, qui a pour vocation une harmonisation minimale des

règles concernant le droit au regroupement familial des étrangers, fut adoptée au Conseil selon la règle de l'unanimité grâce à un compromis réducteur sur le respect des droits fondamentaux. Au fil de sa jurisprudence, notamment dans les arrêts Parlement contre Conseil de 2006 et Chakroun de 2010, la Cour de Justice a contribué à une meilleure protection du droit au regroupement familial, inhérent au droit au respect de la vie privée et familiale, ce dont la Commission fait état dans sa communication avant d'ajouter d'autres consignes aux Etats membres. Toutefois, la portée d'une telle communication ne contraint pas les Etats, et ceux-ci disposent d'une trop grande latitude – que ce soit sur la définition du champ d'application de la directive ou sur ses conditions de mise en œuvre – pour qu'un régime unifié et protecteur des droits fondamentaux puisse réellement voir le jour. Il eût été préférable de proposer une refonte de la directive de 2003 afin d'assurer une véritable protection du regroupement familial dans l'Union plutôt que d'adresser de molles lignes directrices à des Etats indifférents.

AUTEURS

JULIE GRANGEON

Master 2 Recherche « Droit Européen, International et Comparé (Université Jean Moulin Lyon 3)

CYRIL AUGER

Master 2 Recherche « Droit Européen, International et Comparé (Université Jean Moulin Lyon 3)