

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 8.10.2008  
COM(2008) 610 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL  
SUR L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE 2003/86/CE RELATIVE AU DROIT AU  
REGROUPEMENT FAMILIAL**

# **RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL SUR L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE 2003/86/CE RELATIVE AU DROIT AU REGROUPEMENT FAMILIAL**

## **1. INTRODUCTION**

Le 22 septembre 2003, le Conseil a adopté la directive 2003/86/CE instaurant des règles communes pour l'exercice du droit au regroupement familial par les ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres (ci-après dénommée «la directive»). Elle s'applique à tous les États membres sauf l'Irlande, le Danemark et le Royaume-Uni<sup>1</sup>.

Le présent rapport répond à l'obligation imposée à la Commission par l'article 19 de la directive et fait suite à la communication intitulée «Une politique commune de l'immigration pour l'Europe» du 17 juin 2008<sup>2</sup>, dans laquelle la Commission annonçait une évaluation de la mise en œuvre de la directive. Il fait le bilan de sa transposition dans les États membres, recense les éventuelles difficultés rencontrées et formule des recommandations aux fins de sa bonne application.

Le rapport repose sur deux études de la Commission relatives à la mise en œuvre de la directive<sup>3</sup> et sur des informations provenant d'autres études<sup>4</sup>. Conformément à l'article 3, paragraphe 3, de la directive, il n'aborde pas la situation des ressortissants de pays tiers qui sont membres de la famille d'un citoyen de l'Union.

## **2. CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE**

La directive constitue le premier ensemble de mesures fondées sur l'article 63, paragraphe 3, point a), du traité instituant les Communautés européennes relatives aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers. Comme le texte adopté a subi certaines modifications substantielles, souvent dans le sens restrictif, par rapport à la proposition originale de la Commission et qu'il s'est ainsi rapproché des règles nationales existantes, il n'était considéré que comme une première étape d'harmonisation.

Ces vingt dernières années, le regroupement familial a été l'un des principaux motifs d'immigration dans l'UE. Dans nombre d'États membres, il représente aujourd'hui une large part (toujours en progression) de l'immigration légale. Les débats sur le moyen de gérer plus efficacement l'afflux de migrants bénéficiant du regroupement familial ont beaucoup fait évoluer la politique en la matière, la plupart du temps dans le sens restrictif, dans certains

---

<sup>1</sup> Dans le présent rapport, le terme «États membres» désigne ceux liés par la directive.

<sup>2</sup> COM (2008) 359.

<sup>3</sup> Études menées par le réseau Odysseus (2007) et par le Réseau européen des migrations (2008).

<sup>4</sup> Centre for Migration Law, Nijmegen 2007, et une étude commandée par le PE, mars 2008, C. Adam et A. Devillard, IOM. D'autres travaux, tels que le premier rapport sur l'homophobie et la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, publié en juin 2008 par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, mentionnent certains problèmes liés au regroupement familial.

États membres. Ces changements doivent être respectueux du droit au regroupement familial prévu dans la directive.

## **2.1. Suivi et état de la transposition**

Les États membres devaient avoir achevé la transposition pour le 3 octobre 2005<sup>5</sup>. Des agents de la Commission les ont assistés dans ce processus, par des réunions régulières avec les experts nationaux.

Après l'expiration du délai de transposition, des procédures d'infraction ont été ouvertes contre 19 États membres pour non-communication de leurs mesures nationales. Par la suite, conformément à l'article 226 du traité, la Commission a adressé dix avis motivés. La décision de saisir la Cour de justice a été prise à l'égard de quatre États membres; trois affaires ont donné lieu à un retrait d'instance, une a abouti à un arrêt de la Cour<sup>6</sup>.

Sur les 24 États membres liés par la directive, un seul (LU) est actuellement encore dans la phase de transposition<sup>7</sup> et un autre (ES) n'a pas encore inclus de référence formelle explicite (clause d'harmonisation) dans sa législation nationale.

## **2.2. L'affaire C-540/03 devant la Cour de justice**

Le Parlement européen a intenté un recours contre le Conseil pour obtenir l'annulation de certaines dispositions de la directive. Il faisait valoir que les dispositions permettant aux États membres de restreindre le droit au regroupement familial dans certains cas (article 4, paragraphe 1, dernier alinéa, article 4, paragraphe 6, et article 8) portent atteinte au droit au respect de la vie familiale et au principe de non-discrimination consacrés aux articles 8 et 14 de la convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

Dans son arrêt du 27 juin 2006, la Cour a déclaré que la directive n'allait pas à l'encontre du droit fondamental au respect de la vie familiale, de l'intérêt supérieur de l'enfant ni du principe de non-discrimination en raison de l'âge. La décision a des conséquences sur la manière dont les États membres doivent appliquer la directive. La Cour a souligné en particulier que les droits fondamentaux lient les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre des réglementations communautaires et que ceux-ci sont tenus d'appliquer les dispositions de la directive dans des conditions qui ne méconnaissent pas les exigences découlant de la protection de ces droits, notamment en ce qui concerne la vie familiale et le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant mineur<sup>8</sup>.

## **3. DISPOSITIONS GENERALES**

### **3.1. Droit au regroupement familial (article 1<sup>er</sup>)**

La directive reconnaît l'existence d'un droit au regroupement familial. L'affaire 540/03<sup>9</sup> confirme expressément l'existence de ce droit puisque l'arrêt mentionne que la directive impose aux États membres une obligation positive précise en leur imposant, dans les

---

<sup>5</sup> La Roumanie et la Bulgarie étaient tenues de mettre les dispositions de la directive en œuvre dès leur adhésion à l'UE.

<sup>6</sup> C-57/07, arrêt du 6.12.2007, Commission/Luxembourg.

<sup>7</sup> Pour le Luxembourg, l'évaluation a porté sur le projet de loi.

<sup>8</sup> Points 60, 62, 101 et 105 de l'arrêt.

<sup>9</sup> Point 60 de l'arrêt.

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.

Ce droit subjectif est reconnu par tous les États membres, soit expressément par la mention du «droit au regroupement familial» soit par des formulations qui ne laissent aucune latitude aux administrations dans les cas prévus par la directive.

### **3.2. Champ d'application (article 3)**

- **Qui peut être «regroupant»?**

Pour pouvoir être regroupant en vue d'un regroupement familial, le ressortissant de pays tiers doit résider légalement dans un État membre, être titulaire d'un titre de séjour d'une durée de validité au moins égale à un an (quel que soit le droit de séjour) et avoir une perspective fondée d'obtenir un droit de séjour permanent.

La pratique des États membres varie lorsqu'ils appliquent cette disposition obligatoire. La plupart autorisent le regroupement familial avec un titre de séjour temporaire mais exigent une durée de séjour minimale (FR 18 mois, ES renouvellement du titre de séjour pour au moins une année supplémentaire) tandis que CZ et SE exigent un titre de séjour permanent. Quatre États membres mentionnent expressément la perspective fondée d'obtenir un droit de séjour permanent (CY, MT, LT, LU).

Ceci pose un problème à Chypre, où une règle générale limite le séjour à quatre ans au maximum, après lesquels les titres ne sont pas renouvelés (sauf pour les personnes employées par des entreprises internationales), de sorte que le droit de demander le regroupement familial semble exclu pour les ressortissants de pays tiers.

- **Membres de la famille de citoyens de l'UE**

Le regroupant et le membre de sa famille devant tous deux être des ressortissants de pays tiers pour relever de la directive, les membres de la famille des citoyens de l'Union sont exclus de son champ d'application. Ils sont soumis à la directive 2004/38/CE<sup>10</sup>, qui s'applique uniquement aux citoyens de l'Union qui se rendent ou résident dans un État membre autre que celui dont ils sont ressortissants. Par conséquent, le regroupement familial des citoyens de l'Union résidant dans l'État membre dont ils ont la nationalité n'est pas régi par le droit communautaire.

Il appartient donc à un État membre de fixer les règles régissant le droit des membres de la famille qui sont ressortissants de pays tiers de rejoindre ses propres ressortissants. Si, pour ces derniers, un État membre applique des règles moins favorables que celles de la directive, le statut juridique des ressortissants de pays tiers risque de se détériorer lorsqu'ils acquerront la nationalité d'un État membre qui a des règles moins favorables pour ses ressortissants dans ce domaine. C'est le cas dans quatre pays: CY, LT, DE, NL.

---

<sup>10</sup> Directive 2004/38/CE du Parlement 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.

- **Demandeurs d’asile et protection temporaire ou subsidiaire**

La directive exclut également de son champ d’application les ressortissants de pays tiers placés sous protection temporaire ou subsidiaire et les demandeurs d’asile<sup>11</sup>. Ainsi, la législation nationale des États membres varie en matière de droit au regroupement familial des réfugiés ne relevant pas de la convention. AT, CZ, EE, FR, FI, LU, NL, PT, SE appliquent la directive aux bénéficiaires de la protection subsidiaire malgré l’exclusion précitée.

La Commission est résolue<sup>12</sup> à combler cette lacune du droit communautaire. Elle examinera donc les modifications qui pourraient être apportées à la directive «qualification» pour étendre les règles communautaires relatives au regroupement familial aux bénéficiaires de la protection subsidiaire.

#### **4. DISPOSITIONS SPECIFIQUES**

##### **4.1. Membres de la famille admissibles (article 4, paragraphe 1)**

Les membres de la famille qui ont le droit de rejoindre le regroupant sont, au minimum, ceux formant la «famille nucléaire» : le conjoint du regroupant et les enfants mineurs du regroupant ou du conjoint. Les restrictions suivantes sont toutefois permises.

- **Conjoint**

Premièrement, du fait de l’interdiction de la polygamie, le regroupement n’est autorisé que pour un seul conjoint et l’entrée pour rejoindre le regroupant peut être refusée aux enfants des autres conjoints. Deuxièmement, les États membres peuvent fixer un âge minimal pour le regroupant et pour le conjoint.

La plupart des États membres ont usé de cette disposition facultative, en faisant valoir qu’elle contribuerait à prévenir les mariages forcés. Cinq États (BE, CY, LT, MT, NL) ont fixé l’âge à 21 ans, le maximum autorisé par la directive. Un État membre (CY) a ajouté un critère, exigeant que le mariage ait eu lieu un an avant l’introduction de la demande de regroupement.

La légitimité de ces conditions supplémentaires imposées par Chypre est discutable en l’absence d’une telle restriction dans la directive et compte tenu de l’arrêt de la Cour de justice<sup>13</sup>.

- **Enfants mineurs**

Les enfants mineurs sont ceux qui n’ont pas atteint l’âge de la majorité fixé par le droit national (généralement, 18 ans) et qui ne sont pas mariés. La directive autorise deux autres restrictions, à condition qu’elles existent déjà dans la législation nationale de l’État membre à la date de la transposition. Dans le cadre de la première, il peut être exigé des enfants de plus de 12 ans arrivant indépendamment du reste de leur famille qu’ils satisfassent à des critères d’intégration prévus par la législation nationale. L’arrêt C-540/03 mentionnait que,

---

<sup>11</sup> Il ne faut toutefois pas en déduire qu’elle oblige les États membres à refuser le droit au regroupement familial aux bénéficiaires de la protection temporaire ou subsidiaire. La directive 2001/55/CE du Conseil accorde expressément ce droit aux bénéficiaires de la protection temporaire.

<sup>12</sup> Plan d’action sur l’asile, adopté le 17 juin 2008 - COM(2008) 360.

<sup>13</sup> Affaire C-540/03 (point 60).

néanmoins, les États membres doivent prendre dûment en considération l'intérêt supérieur de l'enfant mineur<sup>14</sup>. Seuls trois États membres appliquent cette dérogation (DE, CY, NL).

CY a adopté des dispositions nationales introduisant ces critères d'intégration après l'expiration du délai de transposition de la directive.

La seconde restriction permise concerne les enfants âgés de plus de 15 ans à la date de la demande de regroupement, qui peuvent devoir entrer dans un État membre pour un autre motif que le regroupement familial. Aucun État membre n'a appliqué cette restriction. Comme ledit article impose un statu quo (la restriction ne pouvait être introduite qu'avant la date de mise en œuvre), de telles limitations ne peuvent plus être introduites dans le droit national.

#### **4.2. Autres membres de la famille (article 4, paragraphe 2)**

Outre la famille nucléaire, les États membres peuvent inclure dans les membres de la famille les parents à charge et les enfants adultes non mariés du regroupant ou de son conjoint, ainsi qu'un partenaire non marié (relation durable dûment attestée ou partenariat enregistré) du regroupant.

Plus de la moitié des États membres<sup>15</sup> autorise le regroupement familial pour les parents du regroupant et/ou de son conjoint, tandis que sept le permettent pour un partenaire non marié (BE, DE, FI, NL, SE, PT, LT) dans le cadre soit d'un partenariat enregistré soit d'une relation durable et stable dûment prouvée.

La directive mentionne en outre que lorsqu'un mineur a le statut de réfugié, les États membres doivent autoriser l'entrée et le séjour des parents sans appliquer la condition qu'ils soient à sa charge et qu'ils soient privés du soutien familial nécessaire. Cette disposition obligatoire n'est pas mise en œuvre en BG.

De même, l'article 4, paragraphes 2 et 3, permet aux États membres d'autoriser l'entrée et le séjour «d'autres membres de la famille» «*sous réserve du respect des conditions définies au chapitre IV*». Par conséquent, dès que les États membres décident d'accorder cette possibilité, les conditions normales prévues par la directive s'appliquent.

#### **4.3. Conditions d'exercice du droit au regroupement familial**

##### **4.3.1. Logement (article 7, paragraphe 1, point a))**

La plupart des États membres ont introduit et/ou maintenu la condition relative au logement, sauf FI, NL, SI et SE. Les modalités pratiques varient, certaines législations mentionnant seulement le caractère «normal» du logement, d'autres énonçant des règles plus précises, telles que le nombre de mètres carrés par personne supplémentaire.

La pratique (AT, BE) consistant à demander au regroupant de remplir ces conditions avant l'entrée des membres de sa famille est discutable car la durée de la procédure de regroupement risque de lui imposer une charge financière considérable.

---

<sup>14</sup> Point 73.

<sup>15</sup> BG, CZ, HU, IT, LT, LU, NL, PT, RO, SI, SK, SE, ES.

En vertu de l'article 12 de la directive, les réfugiés ne sont pas tenus de fournir des éléments de preuve concernant le logement. PL ne respecte pas cette disposition puisqu'elle impose une condition liée au logement aux réfugiés également.

#### **4.3.2. Assurance maladie (article 7, paragraphe 1, point b))**

La moitié des États membres<sup>16</sup> font usage de cette possibilité. HU a recours à un autre système, en exigeant soit une assurance santé soit des ressources financières suffisantes, ce qui est discutable car cela pourrait être considéré comme une condition supplémentaire.

#### **4.3.3. Ressources stables et régulières (article 7, paragraphe 1, point c))**

Tous les États membres, sauf SE, appliquent ce critère mais avec des modalités variables: soit sans être plus précis (CY), soit en renvoyant les précisions aux dispositions locales (DE), soit encore en se référant au salaire minimum (FR, LU, RO, LT) ou au revenu minimal en dessous duquel les allocations sociales sont accordées (AT). Le salaire mensuel approximatif requis va de 120 EUR (PL) à 1 484 EUR (NL). Certains États membres prévoient des seuils qui augmentent proportionnellement au nombre de membres de la famille à regrouper avec le regroupant.

La pratique de trois États membres suscite des préoccupations particulières: en EE, le montant requis est pratiquement doublé par membre de la famille supplémentaire et en FI, l'augmentation est de 450 EUR pour chaque enfant regroupé. Aux Pays-Bas, une disposition spécifique requérant généralement le plus haut niveau de revenus pourrait constituer une discrimination en raison de l'âge<sup>17</sup>. Pour réunir la famille<sup>18</sup>, 120% du salaire minimum légal d'un travailleur de 23 ans sont exigés d'un regroupant, quel que soit son âge. En outre, un contrat de travail d'au moins un an ou une durée d'emploi de trois ans est également exigé. Toutes ces conditions risquent de faire obstacle au droit au regroupement familial, surtout pour les jeunes.

#### **4.3.4. Mesures d'intégration (article 7, paragraphe 2)**

Cette disposition facultative permet aux États membres d'exiger des ressortissants de pays tiers qu'ils se conforment à des mesures d'intégration, qui, pour les membres de la famille de réfugiés, ne peuvent s'appliquer qu'une fois que le regroupement familial a été accordé<sup>19</sup>.

Quelques États membres ont introduit un critère d'intégration dans leur législation nationale. Trois d'entre eux (NL, DE, FR) en font une condition d'admission sur leur territoire. Sauf pour certaines nationalités, DE exige que le conjoint ait une connaissance basique de l'allemand avant l'entrée, dont il doit faire la preuve dans un consulat. En FR, la délivrance du visa est subordonnée à une évaluation de la connaissance de la langue et, lorsque cette connaissance est insuffisante, à la participation à des cours linguistiques. Lorsque le membre de la famille a été autorisé à séjourner en France, il doit signer un contrat «d'accueil et d'intégration» qui l'oblige à suivre des cours d'éducation civique et, si nécessaire, des cours

---

<sup>16</sup> AT, BE, BG, CY, CZ, EE, ES, DE, EL, LV, LT, MT, PL, RO, SI.

<sup>17</sup> Le considérant 5 de la directive mentionne que les États membres devraient mettre ses dispositions en œuvre sans faire de discrimination fondée notamment sur l'âge.

<sup>18</sup> Lorsque la relation familiale naît après l'entrée du regroupant.

<sup>19</sup> Les réfugiés doivent remplir des conditions d'intégration pour réunir la famille aux Pays-Bas.



de langue. NL exige que les membres de la famille réussissent un premier<sup>20</sup> test d'intégration portant sur la langue et la connaissance de la société néerlandaise, qu'ils ne peuvent passer que dans leur pays d'origine. Certaines nationalités, certains groupes et certains migrants hautement qualifiés en sont exemptés. En cas d'échec du candidat, la décision ne peut être contestée mais le test peut être repassé pour le même coût. D'autres États membres (AT, CY, EL) obligent les membres de la famille à participer à des cours d'intégration (essentiellement des cours de langue) ou à réussir des examens linguistiques après leur admission. Certains États en font une condition pour le séjour permanent uniquement (LT) ou prévoient la possibilité de réduire les avantages sociaux (DE) en cas de non-respect de l'obligation.

Ces mesures ont pour objectif de faciliter l'intégration des membres de la famille. Leur conformité avec la directive dépend de savoir si elles servent cette finalité et si elles respectent le principe de proportionnalité. Leur conformité peut être discutable en fonction de l'accessibilité à ces cours ou tests, de leur conception et/ou organisation (documents utilisés, prix, lieu, etc.), ou si ces mesures ou leurs effets servent d'autres buts que l'intégration (par exemple, prix élevé excluant les familles à faibles revenus). La garantie procédurale relative au droit de contester en justice une décision de rejet doit également être respectée.

#### **4.3.5. Période d'attente et capacité d'accueil (article 8, paragraphe 1)**

Outre les conditions énoncées à l'article 3, cette disposition permet aux États membres d'imposer une durée minimale de séjour légal (ne dépassant pas deux ans)<sup>21</sup> avant que le regroupement ne puisse avoir lieu.

Ainsi, la demande de regroupement peut être déposée mais les États membres peuvent retarder la décision autorisant celui-ci jusqu'à l'expiration de la période fixée par leur législation. La mise en œuvre pose donc des problèmes lorsqu'un État membre prévoit que cette condition de séjour de deux ans ne commence à courir qu'au moment du dépôt de la demande (CY, EE, EL et LT).

Le second alinéa prévoit une période d'attente de trois ans calculée à partir du dépôt de la demande, mais seulement dans les États membres qui avaient déjà pris leur capacité d'accueil en compte à la date d'adoption de la directive. Cette dérogation particulière a été expressément demandée par AT – le seul État membre à l'appliquer – parce que sa législation nationale prévoyait un système de quotas. Lors de la transposition de la directive, et à la suite de l'arrêt de la Cour de justice<sup>22</sup>, l'Autriche a modifié ses dispositions de telle sorte que, trois ans après le dépôt d'une demande, une autorisation d'installation aux fins du regroupement familial doit être délivrée, indépendamment du quota.

Cette disposition empêche d'introduire la notion de capacité d'accueil comme condition dans la législation nationale.

---

<sup>20</sup> Après l'arrivée aux Pays-Bas, les membres de la famille sont également soumis à des exigences d'intégration.

<sup>21</sup> L'article 12 de la convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant du 24 novembre 1977 prévoit une période d'attente maximale de seulement 12 mois. Le champ d'application de cette convention est toutefois limité car, à ce jour, elle n'a été ratifiée que par six États membres (FR, IT, NL, PT, ES, SE) et quatre pays tiers (Albanie, Moldavie, Turquie, Ukraine).

<sup>22</sup> Affaire C-540/03, points 100 et 101.

#### **4.3.6. Restriction autorisée pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique (article 6)**

Les États membres ont transposé cet article de diverses façons, certains renvoyant aux dispositions concernées de l'acquis de Schengen, d'autres se référant à une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement.

Le considérant 14 de la directive donne quelques indications sur ce qui peut constituer une menace pour l'ordre et la sécurité publics mais, pour le reste, il appartient aux États membres de fixer leurs règles conformément au principe général de proportionnalité et à l'article 17, de portée horizontale, qui les oblige à tenir compte de la nature et de la solidité de la relation entre les personnes et de la durée du séjour, en mettant ces éléments en balance avec la gravité et la nature de l'atteinte à l'ordre public ou à la sécurité publique. Le critère de la santé publique peut être appliqué tant que la maladie ou l'infirmité n'est pas le seul motif du retrait ou du non-renouvellement d'un titre de séjour. Trois États membres ne respectent pas ces règles (EE, SI, RO)<sup>23</sup>.

#### **4.4. Règles de procédure**

##### **4.4.1. Procédure d'examen de la demande**

- **Procédure spécifique (article 5, paragraphe 1)**

La plupart des États membres disposent d'une procédure spécifique au regroupement familial. Seuls quatre d'entre eux (CZ, HU, LV, PL) n'estiment pas utile d'avoir une telle procédure et traitent le regroupement familial dans le cadre des règles d'immigration générales.

- **Le demandeur (article 5, paragraphe 1)**

Les États membres se divisent également sur la question de savoir si le demandeur à la procédure doit être le membre de la famille ou le regroupant.

C'est le regroupant qui introduit la demande de regroupement familial en CY, FR, EL, IT, LV, LU, MT, PL, RO, SI, ES. Dans les autres États membres, les membres de la famille peuvent aussi déposer la demande, sauf en AT et HU, où le demandeur ne peut être qu'un membre de la famille. Au PT, le membre de la famille n'introduit la demande que s'il est au Portugal, sinon c'est au regroupant qu'il incombe de le faire.

- **Lieu de la demande (article 5, paragraphe 3)**

La directive exige que les membres de la famille résident à l'extérieur du territoire de l'État membre au moment de la demande, et elle n'autorise de dérogation que dans des cas appropriés.

Cinq États membres (CZ, FI, HU, PL, PT) font obstacle à cette disposition car ils n'ont même pas édicté la règle de base selon laquelle les membres de la famille doivent résider en dehors de leur territoire. Tous les autres États membres, sauf CY, appliquent cette dérogation et permettent d'introduire une demande même si le membre de la famille se trouve déjà dans

---

<sup>23</sup> EE applique un critère ("*une menace contre l'intérêt des autres personnes*") qui est même plus large que celui admissible en vertu de la directive.

l'État membre, l'étendue de la dérogation variant toutefois sensiblement. Certains ne la rendent possible que pour des motifs humanitaires (AT), d'autres demandent seulement que le membre de la famille soit en séjour régulier, d'autres encore l'acceptent si le retour du demandeur dans son pays d'origine ne peut être raisonnablement envisagé (DE).

- **Pièces justificatives (article 5, paragraphe 3)**

La liste des documents requis varie selon les États membres: certains ont une liste très détaillée tandis que d'autres ne mentionnent que des règles générales (SE, DE, MT, ES, LT), laissant ainsi une latitude considérable aux autorités.

La directive énonce des dispositions spécifiques aux réfugiés, selon lesquelles les États membres doivent prendre en considération d'autres éléments de preuve lorsqu'un réfugié n'est pas en mesure de produire un document officiel prouvant les liens familiaux. EE ne respecte pas cette disposition: elle déclare que l'absence d'un document officiel peut entraîner un rejet de la demande. La disposition néerlandaise mettant à la charge du réfugié la preuve qu'il lui est impossible de produire ce document est également discutable.

- **Entretiens et enquêtes (article 5, paragraphe 2)**

Tous les États membres recourent à la possibilité de procéder à des entretiens et à mener d'autres enquêtes s'ils le jugent nécessaire. Certains États (AT, BE, DE, FI, FR, IT, ES, LT, SE, NL) ont instauré la possibilité de réaliser des tests ADN pour établir la preuve des liens familiaux. Cette option n'est offerte qu'au demandeur et, la plupart du temps, les autorités en assument le coût (sauf en LT et BE, et aux NL où il n'est remboursé que si le test a prouvé le lien familial).

Pour être conformes au droit communautaire, ces entretiens et/ou autres enquêtes doivent être proportionnés – c'est-à-dire ne pas rendre le droit au regroupement familial inopérant - et respecter les droits fondamentaux, en particulier le droit à la vie privée et à la vie familiale.

- **Mariage, partenariat ou adoption de complaisance (article 16, paragraphe 4)**

Cette disposition permet aux États membres de procéder à des contrôles spécifiques lorsqu'il existe des présomptions fondées de fraude ou de mariage, partenariat ou adoption de complaisance. Chaque système national comporte des règles visant à empêcher le regroupement familial si la relation n'existe qu'aux fins d'obtenir un titre de séjour.

La législation autrichienne pose des problèmes car elle dénote une suspicion générale en appliquant systématiquement cette disposition : ses bureaux d'état civil doivent fournir des informations sur chaque mariage impliquant un ressortissant de pays tiers, qu'il existe une présomption ou non, le mariage faisant ensuite l'objet d'un suivi par la police des étrangers. Dans la même tendance, aux NL, si l'un des partenaires n'a pas la nationalité néerlandaise, avant la conclusion d'un mariage ou d'un partenariat enregistré, l'officier d'état civil doit demander une déclaration du chef de la police.

- **Paiement de droits**

Dans tous les États membres, sauf IT et PT, les demandeurs doivent acquitter des droits. On ne peut pas toujours déterminer s'ils sont facturés pour un visa ou pour la demande elle-même. Le montant total varie d'une somme symbolique pour frais administratifs, en BE

et ES, et un droit de 35 EUR en CZ et EE, à 1 368 EUR aux NL<sup>24</sup>. En moyenne, les droits se situent entre 50 et 150 EUR.

Certes, la directive ne régit pas le montant des droits administratifs payables au cours de la procédure, mais les États membres ne devraient pas fixer leur montant d'une manière qui contrecarre les effets de la directive lors de l'exercice du droit au regroupement familial.

#### **4.4.2. Décision administrative**

- **Durée de la procédure (article 5, paragraphe 4)**

La décision doit être communiquée par écrit au demandeur dès que possible et, en tout état de cause, au plus tard neuf mois après la date de dépôt de la demande de regroupement.

Le délai est fixé à trois mois en moyenne, ou les règles générales sont appliquées, qui prévoient une décision dans un délai de neuf mois. 14 États membres font usage de la possibilité donnée par la directive de proroger le délai dans des cas exceptionnels liés à la complexité de l'examen de la demande.

La situation pose des problèmes dans deux États membres. BG se borne à recommander un délai de sept jours. En ES, il n'existe pas non plus de délai légal, mais la pratique montre que le délai imposé par la directive est respecté.

- **Décision écrite et motivée (article 5, paragraphe 4)**

Tous les États membres respectent les obligations de décision écrite et de motivation du rejet d'une demande. LV est le seul État membre qui ne précise pas les conséquences de l'absence de décision à l'expiration du délai maximal de neuf mois. Dans la plupart des États membres, l'absence de décision ouvre la possibilité d'introduire un recours. En BE, IT et PT, elle est assimilée à une autorisation implicite tandis qu'en BG, FR, EL et LU, elle constitue au contraire un rejet implicite.

- **Intérêt supérieur de l'enfant (article 5, paragraphe 5)**

L'application de cette disposition horizontale obligatoire, à savoir prendre dûment en considération l'intérêt supérieur de l'enfant mineur lors de l'examen d'une demande, pose apparemment problème dans plusieurs États membres. L'obligation n'est pas expressément mentionnée dans la législation nationale de AT, EL<sup>25</sup> et PT. LT et NL renvoient seulement à l'article 8 de la CEDH, ce qui, au vu des observations de la Cour de justice dans l'affaire C-540/03, ne semble pas suffisant pour mettre en œuvre cette disposition particulière<sup>26</sup>. HU se borne à une référence aux garanties données par les conventions internationales, sans plus de détails. Les États membres qui respectent cette disposition le font soit en la transposant formellement dans leur législation nationale soit en se référant à la convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant.

---

<sup>24</sup> Aux NL, une demande de visa pour regroupement familial coûte 830 EUR et le test d'intégration 350 EUR. La délivrance d'un titre de séjour temporaire coûte 188 EUR.

<sup>25</sup> La législation grecque ne mentionne que les liens familiaux dont il doit être tenu compte par les autorités nationales.

<sup>26</sup> Le principe selon lequel l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération essentielle est consacré à l'article 24 de la charte des droits fondamentaux et dans la convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant.

- **Due prise en considération (article 17)**

Cette obligation de prendre dûment en considération la nature et la solidité des liens familiaux de la personne et sa durée de résidence dans l'État membre, ainsi que l'existence d'attaches familiales, culturelles ou sociales avec son pays d'origine, et d'adopter ainsi une approche au cas par cas, a également été expressément rappelée par la Cour de justice dans l'affaire C-540/03. Conformément à cet arrêt, une simple référence à l'article 8 de la CEDH ne constitue pas une application appropriée de l'article 17, ce qui pourrait être source de problèmes pour AT, LU et SK.

Dans le cadre de la transposition, le problème qui se pose en général est que les conditions nationales du regroupement familial reçoivent une application très stricte et que les autorités ne sont pas obligées d'évaluer la demande au cas par cas. Cette stricte application est manifeste aux NL en ce qui concerne la limite d'âge, le niveau de revenus exigé, l'obligation de réussir un examen d'intégration à l'étranger, le délai de trois mois pour les réfugiés et l'obligation d'avoir une autorisation de séjour temporaire.

- **Droit de recours (article 18)**

En ce qui concerne le droit de contester en justice les décisions de rejet, les règles en vigueur dans les États membres varient considérablement du point de vue de la portée matérielle et personnelle du contrôle juridictionnel.

Le regroupant ne peut être partie à la procédure administrative et judiciaire en AT, NL et SI, alors qu'en DE, EL, FI, LV, LT, les membres de la famille (en qualité de demandeurs du regroupement familial) et le regroupant peuvent intenter le recours. S'agissant de ce qui peut être contesté, CZ, DE, HU et LV ont exclu les visas, et AT les quotas. Les voies de recours existent dans tous les États membres, devant les juridictions ordinaires pour la plupart, certains États ayant toutefois des instances spécialisées (BE, SE). Les modalités du recours varient elles aussi: LV, LU, PL et SK ne contrôlent que la légalité, tandis que les faits et le droit sont examinés en IT, HU, LT, PT et ES. Aux NL, les faits ne font l'objet d'un contrôle juridictionnel que dans des cas marginaux. La plupart des États membres accordent l'aide judiciaire pour les affaires de regroupement familial, sauf CY, DE, EL, IT, LV, PL et SK.

Cette disposition doit être appliquée en conformité avec le droit à un recours effectif devant un tribunal, énoncé à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux, qui reflète la jurisprudence de la Cour de justice sur ce point.

## **4.5. Droits**

### **4.5.1. Entrée et séjour**

- **Facilitation de l'obtention de visas (article 13, paragraphe 1)**

Dès qu'une demande de regroupement familial est acceptée, les États membres doivent autoriser l'entrée des membres de la famille et leur accorder toute facilité pour obtenir les visas exigés.

L'application de cette disposition obligatoire crée des difficultés pour certains États membres, d'un point de vue juridique et pratique.

Certains (BE, BG, LU, NL, SI) n'ont pas transposé la disposition dans leur législation nationale, et un État (NL) a des règles qui vont à l'encontre de la facilitation de la délivrance de visas en requérant de vérifier deux fois si les conditions du regroupement familial sont réunies, une première fois lors de la demande de visa, une deuxième fois lors de la demande de titre de séjour. En outre, il y a une condition supplémentaire non prévue dans la directive : la demande de visa ne peut être déposée que dans le pays d'origine ou de résidence permanente.

- **Durée du séjour (article 13, paragraphes 2 et 3)**

Les États membres doivent délivrer aux membres de la famille un premier titre de séjour d'une durée d'au moins un an. La directive ajoute que la période de validité des titres de séjour accordés aux membres de la famille ne peut, en principe, dépasser la date d'expiration du titre de séjour du regroupant.

Lors de la mise en œuvre de ces dispositions, un problème peut surgir si la période de validité du titre de séjour du regroupant est inférieure à un an au moment où le titre de séjour du membre de la famille est délivré. Il semble qu'alors, le paragraphe 3 de l'article 13 prévale sur son paragraphe 2. Les États membres (EL, FI, CZ) qui alignent systématiquement la durée du titre de séjour du membre de la famille sur celle du titre du regroupant ne font obstacle à la directive que s'ils appliquent cette règle de mauvaise foi, dans le but de restreindre le séjour du membre de la famille (par exemple, si le titre de séjour du regroupant est déjà en cours de renouvellement).

- **Titre de séjour autonome (article 15)**

Au plus tard après cinq ans de résidence légale, un titre de séjour autonome doit être accordé au conjoint ou au partenaire non marié et à l'enfant devenu majeur.

La plupart des États membres (20) retiennent cette durée maximale de cinq ans<sup>27</sup>. BE, CZ, NL, FR n'exigent que trois ans de séjour préalable. En HU, les cinq ans sont calculés à partir de la première délivrance d'un titre de séjour, ce qui peut poser des problèmes si le membre de la famille a d'abord eu un visa avant d'obtenir un titre de séjour. FI a transposé la disposition sous une forme facultative qui ne respecte pas la règle des cinq ans. RO a mis cette disposition en œuvre de manière trop restrictive, en établissant une liste exhaustive<sup>28</sup> des cas dans lesquels le titre de séjour autonome doit être délivré.

En cas de rupture du lien familial, les États membres peuvent limiter l'octroi du titre de séjour autonome au conjoint ou au partenaire non marié. Il en est ainsi dans 11 États membres. Cependant, 16 États membres appliquent aussi la disposition facultative permettant d'accorder un titre de séjour autonome en cas de veuvage, de divorce ou de séparation, en la justifiant parfois par les liens étroits établis ou par des motifs humanitaires.

Sept États membres (BU, EE, FI, HU, IT, RO, PL, SI) ont fait obstacle à la disposition obligatoire imposant d'arrêter des dispositions garantissant l'octroi d'un titre de séjour

---

<sup>27</sup> AT et NL exigent en outre la conformité aux exigences d'intégration.

<sup>28</sup> À savoir lorsque le mineur devient adulte (18 ans); si le regroupant est décédé (pour toute autre personne); ou en cas de divorce (pour le mari/la femme).

autonome, soit en n'édicteant aucune règle à ce sujet<sup>29</sup> soit en transposant la directive en laissant une marge d'appréciation inadmissible aux autorités.

#### **4.5.2. Accès à l'éducation et à l'emploi (article 14)**

Une forme relative d'égalité de traitement doit être prévue pour les membres de la famille: si le regroupant n'a pas accès à l'emploi, la directive ne l'accorde pas non plus aux membres de la famille. Certains États membres (AT, NL, MT, DE) ont limité l'accès des membres de la famille à ce qui est requis par la directive, ni plus ni moins, créant ainsi trois situations différentes en fonction de celle du regroupant: aucun accès, accès uniquement avec un permis de travail (avec ou sans examen de la situation du marché du travail) ou libre accès à ce marché. D'autres n'imposent aucune restriction d'accès au marché du travail (EE, FI, FR, LT, LU).

La majorité des États membres exigent un permis de travail qui, dans certains cas, quoique limités, peut faire obstacle à la directive (par exemple, si le regroupant n'en a pas besoin).

En vertu de la disposition facultative du paragraphe 2, les États membres peuvent limiter l'accès au marché du travail en subordonnant cet accès, pendant les douze premiers mois, à un examen de la situation de l'emploi. Sept États membres (AT, CY, DE, EL, HU, SI, SK) appliquent cette disposition.

Dans trois d'entre eux (DE, HU, SI), l'exception dépasse ce qui est autorisé par la directive puisque leur droit national permet d'exclure complètement du marché du travail certaines catégories de membres de la famille pendant la première année suivant leur admission, alors que la directive ne permet l'exclusion qu'en raison d'un examen du marché du travail.

Dans l'ensemble, il semble toutefois qu'à la suite de la transposition de la directive, les législations nationales aient rendu l'accès à l'emploi plus aisé pour les membres de la famille admis.

Aucune difficulté particulière n'a été signalée au sujet de l'accès à l'éducation, à part le fait que BE et RO n'ont pas explicitement transposé la disposition mais l'appliquent dans la pratique, par le biais du principe général de droit relatif à l'égalité et à la non-discrimination, pour ce qui concerne RO.

#### **4.6. Regroupement familial des réfugiés**

Le chapitre V de la directive énonce une série de dérogations créant des conditions plus favorables pour le regroupement familial des réfugiés, de façon à tenir compte de leur situation particulière.

Un problème horizontal se pose avec deux États membres (CY, MT) qui n'ont pas introduit ces dispositions plus favorables et n'établissent pas de distinction entre les réfugiés et les autres ressortissants de pays tiers. Des problèmes spécifiques dans d'autres États membres, concernant des dispositions plus favorables pour les réfugiés, sont mis en lumière tout au long du rapport.

---

<sup>29</sup> EE.

## 5. CONCLUSIONS

Le présent rapport analyse les législations nationales mettant en œuvre la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial. Il s'agit du premier instrument législatif sur l'immigration légale adopté au niveau européen et plusieurs États membres<sup>30</sup> disposent ainsi pour la première fois d'un corps de règles détaillées sur le droit au regroupement familial dans leur législation nationale.

Le rapport a mis en lumière plusieurs problèmes généraux de mauvaise transposition ou d'application erronée de la directive qui méritent d'être soulignés, tels que les dispositions relatives à la facilitation de l'obtention de visas, à l'octroi d'un titre de séjour autonome, à la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant, au droit de recours et aux dispositions plus favorables pour le regroupement familial des réfugiés. La Commission examinera tous les cas où des difficultés d'application ont été recensées et elle veillera à ce que les dispositions soient correctement appliquées, en particulier conformément aux droits fondamentaux tels que le respect de la vie familiale, les droits de l'enfant et le droit à un recours effectif. Cela impliquera de prendre, en 2009, les mesures procédurales nécessaires en cas d'infraction, le cas échéant en appliquant l'article 226, notamment dans les cas où il y a un manifestement des différences d'interprétation du droit communautaire entre les États membres et la Commission européenne.

Le rapport indiquait en outre que les effets de la directive sur l'harmonisation des règles de regroupement familial demeurent limités. Le caractère modérément contraignant de la directive laisse une grande latitude aux États membres et, dans certains d'entre eux, il en a résulté un affaiblissement des normes lorsque des dispositions facultatives de la directive relatives à certaines conditions d'exercice du droit au regroupement familial ont été appliquées de manière trop large ou excessive. À cet égard, il y a lieu de mentionner plus particulièrement la période d'attente autorisée, l'âge minimum du regroupant, le niveau de revenus exigé et les éventuelles mesures d'intégration. La Commission utilisera tous les moyens appropriés dont elle dispose pour faire avancer ces questions, notamment le suivi stratégique du présent rapport.

Conformément à sa communication du 17 juin 2008 et au futur pacte européen sur l'immigration, qui voient dans le regroupement familial la clé d'une immigration réussie et un domaine dans lequel l'Union européenne doit continuer à développer ses politiques, la Commission a l'intention de lancer une consultation plus large, sous la forme d'un livre vert, sur l'avenir du régime de regroupement familial.

---

<sup>30</sup> EL, CY, MT, RO.