COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 29.3.2019
COM(2019) 162 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

I. 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 dont disposent les ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire des États membres (ci-après dénommée «la directive»). Cette directive s'applique à tous les États membres à l'exception du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni[1]. Conformément à son article 3, paragraphe 3, elle ne s'applique pas aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union.

Ces trente dernières années, le regroupement familial a été l'un des principaux motifs de l'immigration à destination de l'Union. En 2017, 472 994 personnes ont été admises dans l'UE-25 au titre du regroupement familial, ce qui représente 28 % du nombre total des premiers titres délivrés aux ressortissants de pays tiers dans l'UE-25[2].

Dans de nombreux États membres, le regroupement familial constitue une part importante de la migration régulière. En 2008, la Commission a publié son premier rapport sur l'application de la directive[3], dans lequel elle souligne les différents choix stratégiques opérés par les États membres pour gérer efficacement l'afflux important de migrants au titre du regroupement familial. Ces dernières années, de nombreux États membres ont révisé ou introduit des règles en matière de regroupement familial pour les réfugiés (ainsi que pour les bénéficiaires d'une protection subsidiaire, qui sont exclus du champ d'application de la directive). En dépit des récents défis migratoires et du nombre élevé de demandeurs d'une protection internationale, les bénéficiaires de la protection internationale continuent de bénéficier d'une réglementation plus favorable en matière de regroupement familial par rapport à d'autres catégories de ressortissants de pays tiers et, de manière générale, les bénéficiaires de la protection subsidiaire jouissent d'un niveau de protection juridiquement garantie semblable à celui des réfugiés[4].

La Commission suit de près ces choix politiques et législatifs, qui doivent demeurer dans les limites de la marge d'appréciation accordée par la directive et respecter le droit au regroupement familial qu'elle prévoit. En 2014, la Commission a publié une communication[5] dans laquelle elle fournit aux États membres des lignes directrices pour l'application de la directive. Ce document d'orientation a prévu une interprétation cohérente des principales dispositions de la directive faisant évoluer de façon significative les législations et les pratiques de certains États membres[6].

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a également joué un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la directive, en fournissant une jurisprudence abondante sur l'interprétation des dispositions les plus sensibles de la directive, principalement en statuant sur les questions préjudicielles posées par les juridictions nationales des États membres.

Le présent rapport offre une vue d'ensemble de l'état d'avancement de la mise en d'œuvre de la directive par les États membres, en mettant l'accent sur les questions clés qui sont ressorties de l'analyse de conformité de la Commission, des plaintes reçues et des arrêts pertinents rendus par la CJUE. À cet égard, il convient de souligner que la Commission a reçu de

---

1 Dans le présent rapport, on entend par «États membres» les États membres liés par la directive, également dénommés l'«UE-25».

2 Source: Eurostat, [migr_resfam] du 25.9.18.

3 COM(2008) 610 final du 8 octobre 2008.

4 Étude du réseau européen des migrations (REM) sur le regroupement familial des ressortissants de pays tiers dans l'UE, avril 2017, p. 43.

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

6 Étude du réseau européen des migrations (REM) (2017), p. 12.

nombreuses plaintes liées au regroupement familial de ressortissants de pays tiers[7]. Les principales questions soulevées portent sur: le refus de délivrer des visas ou des autorisations, la preuve d'identité ou des liens de parenté comme motif du rejet, la longueur des délais de traitement par les administrations, les coûts disproportionnés pour la délivrance des autorisations, la notion de ressources stables et régulières, l'accès à l'emploi des membres de la famille, l'application incorrecte des périodes d'attente et la proportionnalité des conditions préalables à l'intégration.

Le présent rapport s'est également inspiré d'une étude récente réalisée par le réseau européen des migrations (REM)[8], qui évalue les défis juridiques et pratiques liés à la mise en œuvre de la directive. L'étude a cerné trois grands problèmes auxquels les demandeurs sont confrontés. Le premier concerne l'obligation qui est faite aux demandeurs de se présenter en personne pour déposer leur demande auprès d'une représentation diplomatique[9]; cette obligation crée un problème pratique, en particulier pour les demandes adressées aux plus petits États membres qui ne disposent pas forcément d'une représentation diplomatique dans chaque pays. Le deuxième problème de taille concerne le délai de traitement des demandes, qui est souvent très long[10]. Le troisième problème majeur est le manque de documents nécessaires au traitement de la demande[11], notamment la preuve d'identité et celle des liens de parenté. L'étude a indiqué que la détection des mariages ou des partenariats enregistrés, forcés ou de complaisance, et des fausses déclarations de filiation constitue un défi majeur[12] pour les autorités nationales, qui requiert une enquête approfondie pouvant, à son tour, influencer le délai de traitement des demandes.

II. CONFORMITÉ DES MESURES DE TRANSPOSITION

Droit au regroupement familial – article 1er

La directive reconnaît l'existence d'un droit au regroupement familial. Elle impose aux États membres une obligation positive précise, sans leur laisser de marge d'appréciation, en exigeant, dans les cas qu'elle a prévus, qu'ils autorisent le regroupement familial de certains membres de la famille du regroupant. L'objet de la directive est dûment pris en compte dans la législation nationale de tous les États membres, même si la plupart de ces législations[13] ne prévoient pas de disposition spécifique correspondant à l'article 1er, qui définit cet objet et qui, par conséquent, ne nécessite pas de transposition spécifique.

Définition des termes principaux – article 2

Dans l'ensemble, les définitions prévues par la directive ont été correctement transposées par la majorité des États membres. Dans les cas où les États membres n'ont pas expressément transposé les définitions, telles que, notamment, celle du terme «regroupant», celles-ci peuvent néanmoins être déduites des dispositions fixant les conditions du regroupement familial.

Champ d'application – article 3

Regroupant

7 Cependant, bon nombre de ces plaintes ne relèvent pas de la législation applicable de l'UE, car elles concernent des questions liées à l'accès à la citoyenneté d'un État membre, des membres de la famille de citoyens de l'Union «non mobiles» et des plaintes d'ordre général concernant des cas allégués de discrimination ou de mauvaise administration.

8 Étude du réseau européen des migrations (REM) (2017), p. 37.

9 AT, EE, FI, HU, IT, LU, LV, NL, SE.

10 AT, BE, DE, FR, IE, IT, NL, SE.

11 AT, BE, CY, FI, IT, LT, LU, LV, MT, NL.

12 BE, EE, IT.

13 À l'exception de EE, ES et MT.

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.

L'article 3 a été dûment transposé par l'ensemble des États membres. Il convient de souligner que les cadres juridiques nationaux de certains États membres contiennent des dispositions plus favorables que l'article 3 (par exemple, la Bulgarie, la Hongrie, les Pays-Bas et la Slovaquie n'ont pas transposé le critère de la perspective fondée d'obtenir un droit de séjour permanent), ce qui est autorisé par la directive.

Membres de la famille d'un citoyen de l'Union

Le regroupant et le membre de sa famille doivent tous deux être des ressortissants de pays tiers pour relever de la directive. Les membres de la famille des citoyens de l'Union sont donc exclus de son champ d'application. Ils peuvent, toutefois, relever de la directive 2004/38/CE[14], s'ils sont membres de la famille de citoyens de l'Union qui se rendent ou séjournent dans un État membre autre que celui dont ils sont ressortissants. Néanmoins, le regroupement familial de citoyens de l'Union résidant dans l'État membre dont ils sont ressortissants n'est pas régi par le droit communautaire et demeure une compétence nationale. Dans un récent arrêt[15], la CJUE a estimé qu'elle était compétente, au titre de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, pour interpréter les dispositions de la directive relative au regroupement familial, lorsque ces dispositions ont été rendues applicables, de manière directe et inconditionnelle, par le droit national, aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'a pas fait usage de son droit de libre circulation.

Dans la pratique, ces règles sont largement similaires en Espagne, en Lituanie, aux Pays-Bas et en Suède. Lorsque des différences existent, les dispositions qui concernent les ressortissants de pays tiers qui sont membres de la famille de citoyens de l'Union non mobiles sont généralement plus favorables. Ces dispositions peuvent prévoir, par exemple[16]: une définition plus large de la famille[17]; une dérogation aux conditions spécifiques que les membres de la famille doivent remplir[18]; aucun seuil de revenu[19]; un montant de référence inférieur ou une évaluation moins stricte de la situation financière[20]; aucune période d'attente ou une période d'attente plus courte[21]; aucune obligation en matière de quotas[22]; un libre accès au marché du travail[23].

Demandeurs d'asile et bénéficiaires de la protection temporaire ou subsidiaire

La directive exclut également de son champ d'application les regroupants bénéficiaires d'une protection temporaire ou subsidiaire et les demandeurs d'asile[24]. Cependant, dans sa communication concernant les lignes directrices[25], la Commission a souligné qu'il ne fallait

---

14 Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

15 Arrêt du 7 novembre 2018 dans l'affaire C-257/17, *C et A*, ECLI:EU:C:2018:876.

16 Source: Étude du réseau européen des migrations (REM) (2017), p. 30.

17 AT, BE, HU, LV

18 Condition liée à l'âge en LT, SK.

19 FI, FR, PL, SE.

20 HR, IE, SI.

21 CY, DE, PL.

22 AT.

23 CY, HR, HU, LV.

24 La directive 2001/55/CE du Conseil accorde explicitement le droit au regroupement familial aux bénéficiaires de la protection temporaire.

25 COM(2014) 210 final.

pas déduire de la directive qu'elle obligeait les États membres à refuser le droit au regroupement familial aux bénéficiaires de la protection temporaire ou subsidiaire. Dans les lignes directrices, la Commission a également encouragé les États membres à adopter des règles conférant à ces catégories de personnes des droits au regroupement familial semblables à ceux des réfugiés. Dans un arrêt récent[26], la CJUE a estimé qu'elle était compétente pour interpréter les dispositions de la directive en matière de droit au regroupement familial d'un bénéficiaire du statut conféré par la protection subsidiaire, lorsque dispositions ont été rendues applicables à une telle situation, de manière directe et inconditionnelle, par le droit national.

Dans de nombreux États membres, les bénéficiaires d'une protection subsidiaire peuvent introduire une demande de regroupement familial dans les mêmes conditions que les réfugiés[27]. Dans certains États membres, la législation prévoit que les bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent introduire une demande de regroupement familial au plus tôt trois ans (Autriche) ou deux ans (Lettonie) à compter de la date d'obtention du statut conféré par la protection subsidiaire.

Tout mariage ou partenariat enregistré avec des bénéficiaires de la protection subsidiaire ou des personnes qui se sont vu accorder le statut de réfugié doit avoir déjà existé dans le pays d'origine ou avant l'entrée dans l'État membre[28]. Chypre n'autorise pas les bénéficiaires de la protection subsidiaire à introduire une demande de regroupement familial, tandis que d'autres États membres, tels que la République tchèque, les y autorisent au titre d'un régime national (parallèle à la directive relative au regroupement familial). Enfin, l'Allemagne a récemment restreint la possibilité d'un regroupement familial pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire, en suspendant le regroupement familial pour toutes les personnes qui se sont vu accorder un permis de séjour au titre de la protection subsidiaire après la mi-mars 2016. Depuis août 2018, cette suspension a été partiellement levée pour un contingent mensuel de 1 000 membres de la famille.

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.

Conjoint

L'article 4, paragraphe 1, accorde au conjoint du regroupant le droit au regroupement familial. La plupart des États membres ont correctement transposé cette obligation.

En cas de mariage polygame,[29] 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 (article 4, paragraphe 4). Par ailleurs, les États membres peuvent fixer un âge minimal pour le regroupant et pour le conjoint (article 4, paragraphe 5). La plupart des États membres ont appliqué cette disposition facultative, en faisant valoir qu'elle contribuerait à prévenir les mariages forcés. Cinq États membres[30] ont fixé l'âge à 21 ans, le seuil maximal autorisé par la directive.

---

26 CJUE, arrêt du 7 novembre 2018 dans l'affaire C-380/17, *K et B*, ECLI:EU:C:2018:877.

27 BE, BG, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, NL, SI, SK – source: Étude du réseau européen des migrations (REM) (2017), p. 20.

28 AT, DE, EE, HR, NL, SI.

29 Cette question n'a pas encore fait l'objet d'un arrêt de la Cour de justice de l'UE.

30 BE, CY, LT, MT, NL.

La plupart des États membres permettent aux conjoints de même sexe d'introduire une demande de regroupement familial[31]. Un petit nombre d'États membres ne le permet pas[32]. Dans neuf États membres, les couples de même sexe et les conjoints du sexe opposé jouissent dans une égale mesure du droit au regroupement familial[33].

Dans son arrêt rendu dans l'affaire *Marjan Noorzia*[34], la CJUE a dû déterminer si l'âge minimal de 21 ans fixé à l'article 4, paragraphe 5, de la directive faisait référence à la date de dépôt de la demande de regroupement familial ou à la date à laquelle la décision concernant la demande était rendue. La Cour a estimé que l'article 4, paragraphe 5, devait être interprété en ce sens que la disposition ne s'oppose pas à une réglementation prévoyant que les conjoints et les partenaires enregistrés doivent déjà avoir atteint l'âge de 21 ans au moment du dépôt de la demande.

Dans son arrêt, la Cour a analysé l'objectif et la proportionnalité de l'âge minimal requis et a déclaré: *«À cet égard, il importe de relever que l'âge minimum fixé par les États membres en vertu de l'article 4, paragraphe 5, de la directive 2003/86 correspond, en définitive, à l'âge auquel, selon l'État membre concerné, une personne est censée avoir acquis une maturité suffisante non seulement pour se refuser à un mariage imposé, mais, également, pour choisir de s'installer volontairement dans un autre pays avec son conjoint, afin d'y mener avec lui une vie familiale et de s'y intégrer. [...] En outre, une telle mesure ne remet pas en cause l'objectif de prévention des mariages forcés, dès lors qu'elle permet de présumer qu'il sera, du fait d'une maturité plus grande, moins facile d'influencer les intéressés pour qu'ils concluent un mariage forcé et acceptent le regroupement familial s'il est requis qu'ils aient déjà atteint l'âge de 21 ans dès la date du dépôt de la demande que s'ils avaient moins de 21 ans à cette date».*

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 restrictions au regroupement familial des enfants mineurs, à condition qu'elles existent déjà dans la législation nationale de l'État membre à la date de la transposition de la directive (la «clause de statu quo»).

Premièrement, il peut être exigé des enfants de plus de 12 ans arrivant indépendamment du reste de leur famille qu'ils satisfassent aux critères d'intégration prévus par la législation nationale. Cependant, la CJUE a jugé[35] que cette disposition doit prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant. Seule l'Allemagne applique cette dérogation.

Deuxièmement, les États membres peuvent demander que les demandes concernant le regroupement familial d'enfants soient introduites avant que ceux-ci n'aient atteint l'âge de 15 ans (article 4, paragraphe 6). Aucun État membre n'applique cette restriction. Comme ledit article impose un statu quo, de telles limitations ne peuvent plus être introduites dans le droit national.

S'agissant des enfants mineurs, deux arrêts rendus par la CJUE présentent un intérêt particulier. Dans les affaires conjointes *O. et S.* et *Maahanmuuttovirasto*[36], la Cour a confirmé

31 AT, BE, CY, CZ, DE, ES, FI, FR, HU, LU, NL, SE, SI.
32 EE, LT, LV, MT, PL, SK.
33 AT, BE, CY, CZ, FI, LU, NL, SI, SE. Source: Étude du réseau européen des migrations (REM) (2017), p. 21.
34 CJUE, affaire C-338/13, *M. Noorzia*, ECLI:EU:C:2014:2092.
35 CJUE, affaire C-540/03, *Parlement européen contre Conseil de l'Union européenne*, ECLI:EU:C:2006:429, paragraphe 75.
36 CJUE, affaires C-356/11 et 357/11, *Maahanmuuttovirasto*, ECLI:EU:C:2012:776.

que, en règle générale, il convient d'interpréter et d'appliquer les dispositions de fond de la directive[37] à la lumière des articles 7 et 24, paragraphes 2 et 3, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et de l'article 5, paragraphe 5, de cette directive. Ces dispositions font obligation aux États membres d'examiner les demandes de regroupement en cause dans l'intérêt des enfants concernés et dans le souci de favoriser la vie familiale.

Dans une autre affaire plus récente[38], *A et S*, la Cour a estimé que, dans le cadre du regroupement familial de réfugiés, c'est la date d'entrée de l'intéressé dans l'État membre concerné qui est décisive afin de déterminer si une personne relève de la définition du «mineur non accompagné» et non pas la date d'introduction de la demande de regroupement familial. Selon l'arrêt rendu dans cette affaire, il faut donc entendre par «mineur non accompagné» une personne qui était âgée de moins de 18 ans lorsqu'elle est entrée sur le territoire d'un État membre, qui a atteint l'âge de 18 ans au cours de la procédure d'asile et qui a introduit une demande de regroupement familial après avoir atteint l'âge de 18 ans.

Autres membres de la famille – article 4, paragraphes 2 et 3

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

Plusieurs États membres ont décidé d'élargir le nombre des membres de la famille autorisés à introduire une demande de regroupement familial. La plupart d'entre eux[39] ont néanmoins choisi de ne pas inclure les ascendants en ligne directe au premier degré du regroupant ou de son conjoint, lorsqu'ils sont à sa charge et qu'ils sont privés du soutien familial nécessaire dans le pays d'origine. L'Italie applique partiellement cette possibilité, en l'étendant uniquement aux parents au premier degré du regroupant.

Hormis les parents au premier degré du regroupant ou de son conjoint, l'article 4, paragraphe 2, accorde également aux enfants majeurs non mariés du regroupant ou de son conjoint, lorsqu'ils sont objectivement dans l'incapacité de subvenir à leurs propres besoins en raison de leur état de santé, la possibilité de bénéficier du regroupement familial. Quinze États membres ont mis en œuvre cette disposition[40].

L'article 4, paragraphe 3, autorise l'entrée et le séjour du partenaire enregistré du regroupant et du partenaire non marié qui entretient avec le regroupant une relation durable et stable dûment prouvée. Seules l'Espagne et la Suède appliquent pleinement cette possibilité.

Conditions d'exercice du droit au regroupement familial

L'article 7 autorise les États membres à imposer deux types d'exigences distinctes. Premièrement, il les autorise à exiger du regroupant qu'il fournisse la preuve qu'il dispose d'un logement, d'une assurance maladie et de ressources stables et régulières. Deuxièmement, il les autorise à exiger des ressortissants de pays tiers qu'ils se conforment à des mesures d'intégration.

Logement – article 7, paragraphe 1, point a)

[37] Dans cette affaire, les ressources financières exigées au titre de l'article 7, paragraphe 1, point c) – pour de plus amples informations, voir la section 4.3.3.

[38] CJUE, affaire C-550/16, *A, S*, ECLI:EU:C:2018:248.

[39] AT, BE, BG, CY, CZ, EL, FI, FR, LV, MT, NL, PL.

[40] BE, BG, CZ, DE, EE, ES, HR, HU, IT, LU, PT, RO, SE, SI, SK

Les États membres peuvent exiger du regroupant qu'il fournisse la preuve qu'il dispose d'un logement considéré comme normal pour une famille de taille comparable dans la même région. La plupart des États membres ont introduit cette condition, à l'exception de la Finlande, de la Croatie, des Pays-Bas et de la Slovénie. La taille du logement considéré comme normal varie selon les États membres, bien que certains d'entre eux (Lettonie, Suède) ne semblent pas avoir fixé de critères spécifiques en la matière[41].

Assurance maladie – article 7, paragraphe 1, point b)

La plupart des États membres, à l'exception de la Bulgarie, de la Finlande, de la France, du Portugal et de la Suède, font usage de la possibilité d'exiger du regroupant qu'il dispose d'une assurance maladie.

Ressources stables et régulières – article 7, paragraphe 1, point c)

Tous les États membres appliquent le critère des ressources stables et régulières. Cependant, ce critère doit être appliqué conformément à l'interprétation de la CJUE, selon laquelle les dispositions nationales pertinentes ne doivent pas porter atteinte à l'objectif et à l'effet utile de la directive.

Dans l'affaire *Chakroun*[42], la Cour a limité la marge de manœuvre des États membres pour ce qui est de fixer des conditions de revenus. Elle a, notamment, jugé que les États membres n'étaient pas autorisés à refuser le regroupement familial à un regroupant qui a prouvé qu'il dispose de ressources stables, régulières et suffisantes lui permettant de subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille, mais qui, eu égard au niveau de ses revenus, pourra néanmoins faire appel à une assistance spéciale en cas de dépenses particulières et individuellement déterminées nécessaires à sa subsistance, à des remises d'impôt accordées par des collectivités locales en fonction des revenus ou à des mesures de soutien aux revenus dans le cadre de la politique minimale communale. Par ailleurs, la Cour a jugé que la directive devait être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation nationale qui, pour l'application des conditions de revenus de l'article 7, paragraphe 1, initio et sous c), de la directive, fait une distinction selon que les liens familiaux sont antérieurs ou postérieurs à l'entrée du regroupant sur le territoire de l'État membre d'accueil.

Dans les affaires conjointes *O. et S.* et *Maahanmuuttovirasto*[43], la Cour a estimé que les conditions de revenus devaient être appliquées à la lumière des articles 7 (droit à la vie familiale) et 24 (intérêt supérieur de l'enfant) de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La CJUE a souligné que l'autorisation du regroupement familial étant la règle générale et l'objectif de la directive, la faculté prévue à l'article 7, paragraphe 1, sous c), de la directive doit être interprétée de manière stricte. La marge de manœuvre reconnue aux États membres ne doit donc pas être utilisée par ceux-ci d'une manière qui porterait atteinte à l'objectif de la directive et à l'effet utile de celle-ci.

Dans l'affaire *Khachab*[44], la Cour a confirmé que les dispositions nationales prévoyant une évaluation prospective des ressources financières fondée sur l'évolution des revenus étaient compatibles avec le droit de l'Union. La Cour a estimé que l'article 7, paragraphe 1, sous c), de la directive devait être interprété en ce sens qu'il permettait aux autorités nationales compétentes de fonder le refus d'une demande de regroupement familial sur une évaluation prospective de la probabilité de maintien ou non des ressources stables et régulières dont doit

41 Étude du réseau européen des migrations (REM) (2017), p. 21.
42 CJUE, affaire C-578/08, *Chakroun*, ECLI:EU:C:2010:117.
43 CJUE, affaires C-356/11 et 357/11, *Maahanmuuttovirasto*, ECLI:EU:C:2012:776.
44 CJUE, affaire C-558/14, *Khachab*, ECLI:EU:C:2016:285.

disposer le regroupant durant l'année suivant la date de dépôt de cette demande. Elle a ajouté que l'évaluation devait être fondée sur l'évolution des revenus du regroupant au cours des six mois qui avaient précédé cette date.

La plupart des États membres[45] ont établi un seuil de revenu de référence pour apprécier si les ressources financières requises pour exercer le droit au regroupement familial sont suffisantes. Dans de nombreux États membres, ce seuil est équivalent[46] ou supérieur[47] au revenu mensuel minimal de base ou au minimum vital mensuel national.

D'autres États membres prévoient un seuil spécifique, qui peut néanmoins varier en fonction de la taille de la famille[48]. La plupart des États membres[49] appliquent des dérogations au seuil de revenu, notamment pour les réfugiés et/ou les bénéficiaires de la protection subsidiaire[50]. Certains États membres, qui n'ont prévu aucun seuil de revenu, évaluent les conditions de revenus au cas par cas[51].

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[52]. La Commission a suivi avec attention la mise en œuvre de cette disposition et a demandé des éclaircissements à certains États membres, les dispositions nationales ne devant pas entraver l'«effet utile» de la directive et étant tenues au respect de la jurisprudence pertinente de la CJUE[53].

La plupart des États membres n'ont pas appliqué cette disposition facultative, bien que certaines mesures fassent l'objet d'une enquête ou de propositions dans certains cas[54]. Lorsque des mesures d'intégration existent préalablement à l'admission aux fins du regroupement familial, les États membres exigent le plus souvent des membres de la famille qu'ils possèdent une connaissance de base de la langue; des dérogations sont prévues pour les membres de la famille de réfugiés ou (dans certains cas) de bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Les cours de langue ou les tutoriels de langue en ligne sont généralement suivis à l'initiative des membres de la famille, qui doivent supporter les coûts inhérents à ces cours[55]. Le montant des coûts dépend du pays d'origine, du dispensateur de formation ou du format du cours[56]. Certains États membres peuvent, en outre, exiger des membres de la famille qu'ils acquièrent des compétences linguistiques supplémentaires après leur admission (généralement A2 ou B1)[57], ou qu'ils présentent un examen d'intégration civique après leur admission[58] – dans le cadre de leur programme général d'intégration ou conformément aux conditions d'installation

45 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK.
46 AT, BG, DE, FR, LT, LU, LV, NL, SI, SK.
47 BE, MT, PL.
48 CZ, EE, ES, FI, HR, IE, IT. Source: Étude du réseau européen des migrations (REM) (2017), p. 25.
49 BE, BG, FI, DE, HR, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK.
50 AT, BE, BG, DE, EE, ES, FI, FR, HR, LT, LU, LV, SE, SI, SK, NL.
51 CY, HU. Source: Étude du réseau européen des migrations (REM) (2017), p. 26.
52 Aux Pays-Bas, les réfugiés doivent remplir des conditions d'intégration pour réunir la famille.
53 Voir les arrêts de la CJUE dans les affaires C-153/14, *K et A*, ECLI:EU:C:2015:453; C-579/13, *P et S*, ECLI:EU:C:2015:369; et C-540/03, *Parlement européen contre Conseil de l'Union européenne*, ECLI:EU:C:2006:429.
54 FI, LU.
55 AT, DE, NL.
56 Étude du réseau européen des migrations (REM) (2017), p. 26.
57 AT, NL.
58 NL.

permanente dans le pays[59]. Dans certains cas, des cours de langue peuvent être dispensés gratuitement[60].

Outre les connaissances linguistiques, les programmes d'intégration des États membres peuvent également inclure des cours sur l'histoire et les valeurs du pays, des cours d'orientation sociale ou un encadrement professionnel[61]. Les autres mesures d'intégration peuvent également consister à rendre compte à un centre d'intégration[62] et à signer une déclaration d'intégration[63] ou un contrat d'intégration[64] prévoyant une formation civique et une formation linguistique. Le non-respect de ces mesures d'intégration peut parfois conduire au retrait/non-renouvellement d'un titre de séjour ou au refus de délivrer des permis de longue durée[65].

Ces mesures ont pour objet de faciliter l'intégration des membres de la famille. Leur conformité à la directive dépend de la mesure dans laquelle elles servent cette finalité et respectent le principe de proportionnalité. Cette 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 former un recours en justice doit également être respectée.

Dans l'affaire *Minister van Buitenlandse Zaken contre K. et A.*[66], la CJUE a reconnu aux paragraphes 53 et 54 de son arrêt que: *«[...] il ne saurait être contesté que l'acquisition de connaissances tant de la langue que de la société de l'État membre d'accueil facilite largement la communication entre les ressortissants de pays tiers et les ressortissants nationaux et, de surcroît, favorise l'interaction et le développement de rapports sociaux entre ceux-ci. Il ne saurait non plus être contesté que l'acquisition de la connaissance de la langue de l'État membre d'accueil rend moins difficile l'accès des ressortissants de pays tiers au marché du travail et à la formation professionnelle. [...] Dans cette perspective, l'obligation de réussir un examen d'intégration civique de niveau élémentaire permet d'assurer l'acquisition par les ressortissants de pays tiers concernés des connaissances qui s'avèrent incontestablement utiles pour établir des liens avec l'État membre d'accueil.»*

Cependant, dans le même arrêt (paragraphes 56 à 58), la Cour a également fixé les limites de l'appréciation des États membres lorsqu'ils imposent des conditions d'intégration: *«[...] le critère de proportionnalité exige, en tout état de cause, que les conditions d'application d'une telle obligation n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ledit objectif. [...] les mesures d'intégration visées à l'article 7, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2003/86 doivent avoir pour but non pas de sélectionner les personnes qui pourront exercer leur droit au regroupement familial, mais de faciliter l'intégration de ces dernières dans les États membres. En outre, des circonstances individuelles particulières, telles que l'âge, le niveau d'éducation, la situation financière ou l'état de santé des membres de la famille du regroupant concernés, doivent être prises en considération [...]».*

Par conséquent, conformément au principe de proportionnalité, la législation nationale transposant l'article 7, paragraphe 2, premier alinéa, doit être propre à réaliser les objectifs de

59 AT, DE, LV, NL.
60 EE, LV.
61 BE, DE, EE, NL, SE.
62 AT.
63 BE, NL.
64 FR.
65 Étude du réseau européen des migrations (REM) (2017), p. 26-27.
66 CJUE, affaire C-153/14, *K et A*, ECLI:EU:C:2015:453.

ladite législation et ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

Dans deux arrêts récents[67], la CJUE a affiné sa jurisprudence relative aux conditions d'intégration dans le cadre spécifique de l'article 15 (octroi d'un titre de séjour autonome).

Période d'attente et capacité d'accueil – article 8

L'article 8 dispose que les États membres peuvent exiger que le regroupant ait séjourné légalement sur leur territoire avant de se faire rejoindre par les membres de sa famille (premier alinéa) et qu'ils peuvent prévoir d'introduire une période d'attente de trois ans au maximum pour la délivrance d'un titre de séjour dans les cas où leur législation antérieure en matière de regroupement familial leur imposait de tenir compte de leur capacité d'accueil (deuxième alinéa).

De nombreux pays ont transposé l'option énoncée au premier alinéa. Cependant, la Commission a relevé des incohérences dans la mise en œuvre, qui ont nécessité des éclaircissements et des modifications des législations nationales après consultation des États membres concernés. L'option énoncée au deuxième alinéa n'a été transposée que par l'Autriche et la Croatie.

De nombreux États membres n'ont pas introduit de période d'attente au terme de laquelle la famille d'un regroupant est autorisée à introduire une demande de regroupement familial[68]. Lorsque cette disposition s'applique, la période d'attente peut aller d'un an[69] à un an et demi[70], deux ans[71] ou trois ans[72] à partir du moment où le regroupant a commencé à résider dans le pays ou a reçu une décision définitive quant à l'octroi de la protection internationale, des dérogations étant accordées par différents États membres[73].

Restrictions autorisées pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique – article 6

De manière générale, les États membres ont correctement transposé l'article 6, mais des différences dans l'emploi de la terminologie ont été constatées, en particulier en ce qui concerne le terme «sécurité nationale». 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. Pour le reste, il appartient aux États membres de fixer leurs règles conformément au principe général de proportionnalité et à l'article 17 de la directive, 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. Il convient d'interpréter les termes «ordre public», «sécurité publique» et «santé publique» visés à l'article 6 à la lumière de la jurisprudence de la CJUE et de la Cour européenne des droits de l'homme.

---

67 CJUE, arrêt du 7 novembre 2018 dans l'affaire C-257/17, *C et A*, ECLI:EU:C:2018:876 et arrêt du 7 novembre 2018 dans l'affaire C-484/17, *K*, ECLI:EU:C:2018:878.

68 BG, EE, IE, FI, HR, HU, IT, SI, SE, SK.

69 ES, LU, NL.

70 FR.

71 CY, EL, HR, LT, LV, MT, PL.

72 AT.

73 Étude du réseau européen des migrations (REM) (2017), p. 27.

À l'heure actuelle, il n'existe pas de règle générale ou de jurisprudence bien établie en vertu de laquelle les clauses d'ordre public de la directive relative au regroupement familial et d'autres directives sur la migration devraient toujours être interprétées de la même façon que la clause d'ordre public de la directive 2004/38/CE relative à la libre circulation (concernant laquelle il existe une abondante jurisprudence de la CJUE).

Cela a déjà été confirmé dans la communication de la Commission concernant les lignes directrices pour l'application de la directive[74], dont il ressort que, bien que la jurisprudence pertinente de la CJUE ne concerne pas directement les ressortissants de pays tiers, elle peut, mutatis mutandis, servir de base pour définir les notions en question par analogie. On peut s'attendre à ce que la CJUE fournisse une orientation interprétative supplémentaire dans le cadre des deux demandes de décision préjudicielle soumises dans les affaires C-381/18 et C-382/18 (toutes deux pendantes), au titre desquelles il a été demandé, pour la première fois, à la Cour d'interpréter directement les clauses d'ordre public de l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la directive.

Procédure d'examen de la demande – article 5

Le demandeur – article 5, paragraphe 1

Aux termes de l'article 5, paragraphe 1, les États membres déterminent si la demande doit être introduite soit par le regroupant, soit par les membres de la famille. Les États membres sont divisés sur la mise en œuvre de cet article: pour certains d'entre eux[75], c'est le regroupant qui doit introduire la demande de regroupement familial tandis que pour d'autres, [76] c'est aux membres de la famille et/ou au regroupant qu'il incombe de le faire[77].

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. Tous les États membres ont correctement transposé cette disposition et tous (à l'exception de la Roumanie et de la Bulgarie) ont fait usage de la dérogation permettant aux membres de la famille d'introduire leur demande sur le territoire de l'État membre s'ils y résident déjà légalement[78], ou lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient[79], par exemple si cela est impossible dans le pays d'origine.

Pièces justificatives – article 5, paragraphe 2, premier alinéa

La liste des documents requis varie selon les États membres: certains tiennent une liste très détaillée tandis que d'autres ne mentionnent que des règles générales, laissant ainsi une latitude considérable aux autorités. La directive énonce des dispositions spécifiques aux réfugiés: 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 (article 11, paragraphe 2). En général, en l'absence de documents (fiables), les États membres adoptent une approche flexible[80], notamment en ce qui concerne les bénéficiaires de la protection internationale et les membres de leur famille. Pour autant qu'ils puissent vérifier l'identité des demandeurs et l'existence de liens familiaux, il n'est pas rare qu'ils acceptent

74 COM (2014)210.
75 BG, CY, EL, ES, FR, PL, SI
76 AT, BE, CZ, DE, EE, FI, HR, HU, LU, LV, SE, SK.
77 IT, LT, LV, NL, PT, RO.
78 BE, CZ, DE, EE, HR, HU, LV.
79 AT, FI, LU. Source: Étude du réseau européen des migrations (REM) (2017), p. 32.
80 Étude du réseau européen des migrations (REM) (2017), p. 33 et p. 37.

d'autres moyens de preuve[81]. Ceux-ci comprennent les documents des entretiens avec les demandeurs d'asile, les éléments de preuve d'une audience d'appel, les déclarations notariées, les déclarations écrites, les photographies d'événements et les reçus.

Les États membres peuvent également exiger ou suggérer la réalisation d'un test ADN, généralement en dernier recours, notamment dans les cas où un doute subsiste et où une confirmation plus fiable est requise. Malgré la souplesse de cette approche , l'étude 2017 du réseau européen des migrations a montré que l'absence de documents pour traiter la demande figure en tête des obstacles les plus souvent mentionnés[82]. C'est ce qui ressort également de certaines plaintes reçues par la Commission, l'une d'entre elles ayant donné lieu à des échanges d'informations avec l'État membre concerné.

Entretiens et enquêtes – article 5, paragraphe 2, deuxième alinéa

La plupart des États membres recourent à la possibilité de procéder à des entretiens et de mener d'autres enquêtes s'ils le jugent nécessaire pour obtenir des preuves de l'existence d'un lien de parenté. Seuls quelques États membres[83] n'appliquent pas cette possibilité.

Pour être conformes au droit de l'Union, 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. Jusqu'à présent, la Commission n'a relevé aucun problème concernant la mise en œuvre de cette disposition.

Fraude, 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 plupart des États membres[84] ont transposé cette option dans leur législation nationale, tandis que d'autres[85] ne l'appliquent que partiellement, ce qui ne constitue pas un sujet de préoccupation pour la Commission.

Dans le cadre d'une récente demande de décision préjudicielle[*86*], il a été demandé à la CJUE de déterminer si l'article 16, paragraphe 2, point a), devait être interprété comme faisant obstacle au retrait d'un titre de séjour si ce titre de séjour avait été obtenu sur la base d'informations frauduleuses, mais que le membre de la famille n'avait pas connaissance du caractère frauduleux desdites informations.

Paiement de droits

Dans presque tous les États membres, les demandeurs doivent acquitter des droits. Le montant total varie d'un État membre à l'autre: en moyenne, les droits s'établissent entre 50 et 150 EUR. La directive ne régit pas le montant des droits administratifs payables au cours de la procédure. Cependant, comme indiqué dans le rapport 2008 de la Commission, les États

---

81 Dans son avis du 29 novembre 2018 rendu dans l'affaire C-635/17 (pendante) portée devant la CJUE (ECLI:EU:C:2018:973), l'avocat général Wahl a suggéré d'imposer une obligation de coopération active tant aux demandeurs qu'aux autorités en cas de preuves documentaires insuffisantes.

82 AT, BE, CY, FI, IT, LT, LU, LV, MT, NL.

83 BG, EE, HR, NL, SI.

84 AT, BE, BG, CY, DE, EL, FI, HU, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SE, SK.

85 EL, FI, LT, PL, SK.

86 CJUE, affaire pendante C-557/17, *Y.Z. et autres*.

membres ne devraient pas fixer leur montant d'une manière qui contrecarre l'«effet utile» de la directive.

S'agissant des frais afférents aux «examens d'intégration civique», la CJUE a jugé que, s'il est loisible aux États membres d'exiger des ressortissants de pays tiers qu'ils s'acquittent des frais afférents aux mesures d'intégration adoptées en vertu de l'article 7, paragraphe 2, de la directive ainsi que de fixer le montant de ces frais, il n'en demeure pas moins que, conformément au principe de proportionnalité, le niveau auquel lesdits frais sont fixés ne doit avoir ni pour objet ni pour effet de rendre impossible ou excessivement difficile l'exercice du droit au regroupement familial.

Tel serait le cas si le montant des frais exigibles pour se présenter à l'examen d'intégration civique était excessif au regard de son incidence financière considérable sur les ressortissants de pays tiers concernés[87].

Notification écrite et durée de la procédure – article 5, paragraphe 4

Au titre de l'article 5, paragraphe 4, premier alinéa, l'autorité compétente de l'État membre est tenue, dès que possible, et en tout état de cause au plus tard neuf mois après la date du dépôt de la demande, de notifier par écrit à la personne qui a déposé la demande la décision la concernant. La plupart des États membres respectent cette disposition, en prévoyant des échéances plus courtes. Au titre du deuxième alinéa, le délai peut être prorogé dans des cas exceptionnels liés à la complexité de l'examen de la demande. L'application de cette disposition n'est pas un sujet de préoccupation pour la Commission.

Intérêt supérieur de l'enfant – article 5, paragraphe 5

Au titre de l'article 5, paragraphe 5, au cours de l'examen d'une demande, les États membres veillent à prendre dûment en considération l'intérêt supérieur de l'enfant mineur, ainsi que la CJUE l'a souligné dans les affaires *O. et S., Maahanmuuttovirasto*[88], et *Parlement européen contre Conseil de l'Union européenne*[89]. La plupart des États membres s'acquittent de cette obligation, mais ils ne l'ont pas tous expressément transposée aux fins de l'examen d'une demande de regroupement familial. Cependant, l'obligation de tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant semble être un principe général de droit dans la législation des États membres.

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 été souvent rappelée par la CJUE, notamment dans l'affaire *Parlement européen contre Conseil de l'Union européenne* de 2006[90]. Conformément à cet arrêt, une simple référence à l'article 8 de la CEDH ne constitue pas une application appropriée de l'article 17.

Cette disposition a été correctement transposée par la plupart des États membres. Les principes de proportionnalité et de sécurité juridique (principes généraux de la législation de l'Union) doivent être appliqués à toute décision de rejet, de retrait ou de refus de renouveler

87 CJUE, affaire C-153/14, *K et A*, ECLI:EU:C:2015:453, paragraphes 64 et 65.
88 CJUE, affaires C-356/11 et 357/11, *Maahanmuuttovirasto*, ECLI:EU:C:2012:776.
89 CJUE, affaire C-540/03, *Parlement européen contre Conseil de l'Union européenne*, ECLI:EU:C:2006:429.
90 ibid.

un permis. Dans deux affaires pendantes[91], il appartient à la CJUE d'évaluer l'incidence de l'article 17 dans le cadre de retraits de permis pour des raisons d'ordre public.

Recours – article 18

De manière générale, l'article 18 a été correctement transposé dans l'ensemble des États membres. Bien que de manières différentes, tous les États membres ont consacré le droit de contester en justice les décisions de rejet conformément à cette disposition. Aucune disposition nationale n'est considérée comme trop contraignante ou comme faisant obstacle au droit au recours juridictionnel.

Entrée et séjour – articles 13 et 15

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'article 13, paragraphe 1, a été correctement transposé par la plupart des États membres. Il convient de souligner que les États membres sont tenus d'accorder toute facilité pour obtenir les visas exigés.

Durée de séjour – article 13, paragraphes 2 et 3

L'article 13, paragraphe 2, dispose que les États membres doivent délivrer aux membres de la famille un premier titre de séjour d'une durée d'au moins un an et que ce titre de séjour est renouvelable. La plupart des États membres ont correctement transposé cette disposition; cependant, certains d'entre eux indiquent expressément que la période de validité du titre de séjour est d'un an au minimum.

L'article 13, paragraphe 3, dispose 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. Tous les États membres ont correctement transposé cette disposition.

Titre de séjour autonome – article 15

L'article 15, paragraphe 1, premier alinéa, dispose que, au plus tard après cinq ans de résidence et dans la mesure où les membres de la famille n'ont pas reçu de titre de séjour pour d'autres motifs que le regroupement familial, le conjoint ou le partenaire non marié ou un enfant devenu majeur ont droit (sur demande, si la législation nationale l'impose) à un titre de séjour autonome. La majorité des États membres ont correctement transposé cette disposition dans leur législation (hormis quelques disparités concernant la durée de la situation matrimoniale ou le calcul de la période de cinq ans, bien que cela ne suscite aucune inquiétude quant à la conformité).

L'article 15, paragraphe 3, donne le droit aux États membres, en cas de veuvage, de divorce, de séparation ou de décès d'ascendants ou de descendants directs au premier degré, de délivrer un titre de séjour autonome (sur demande, si la législation nationale l'impose) aux personnes entrées au titre du regroupement familial (cette possibilité peut également être exercée en cas de situation particulièrement difficile). Tous les États membres ont transposé cette disposition.

Dans deux arrêts récents[92] liés à l'article 15, la CJUE a précisé que, si la délivrance d'un titre de séjour autonome constitue, en principe, un droit au terme d'un séjour de cinq ans sur le

[91] CJUE, affaires pendantes C-381/18 et 382/18.

[92] CJUE, arrêt du 7 novembre 2018, affaire C-257/17, *C et A*, ECLI:EU:C:2018:876 et arrêt du 7 novembre 2018, affaire C-484/17, *K*, ECLI:EU:C:2018:878.

territoire d'un État membre au titre du regroupement familial, le législateur de l'Union a néanmoins autorisé les États membres à subordonner l'octroi d'un tel titre à certaines conditions qu'il leur appartient de définir.

La CJUE a notamment examiné la question de savoir si un État membre pouvait subordonner l'obtention d'un titre de séjour autonome à des conditions d'intégration au titre de l'article 15 de la directive relative au regroupement familial (C-257/17 et C-484/17) et elle a précisé que ces conditions étaient compatibles avec la directive, dans le respect du principe de proportionnalité: «*[...] l'article 15 [...] ne s'oppose pas à une réglementation nationale permettant de rejeter une demande de titre de séjour autonome, introduite par un ressortissant d'un pays tiers ayant résidé plus de cinq ans sur le territoire d'un État membre au titre du regroupement familial, au motif qu'il n'a pas justifié avoir réussi un examen d'intégration civique portant sur la langue et la société de cet État membre, pour autant que les modalités concrètes de l'obligation de réussir cet examen ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de facilitation de l'intégration des ressortissants de pays tiers*».

Dans l'arrêt rendu dans l'affaire C-257/17, la Cour a également précisé une autre modalité procédurale liée à la date de délivrance des titres de séjour autonomes et elle a établi que la directive ne s'oppose pas à une réglementation nationale prévoyant qu'un titre de séjour autonome ne peut être délivré qu'à compter de la date de l'introduction de la demande y afférente.

Accès à l'éducation et à l'emploi – article 14

L'article 14, paragraphe 1, précise les domaines dans lesquels les membres de la famille du regroupant jouissent du même traitement que celui-ci: l'accès à l'éducation, à un emploi salarié, à l'orientation, à la formation, au perfectionnement et au recyclage professionnels. Par ailleurs, la directive donne la possibilité aux États membres de fixer, conformément à leur droit national, les conditions dans lesquelles des membres de la famille exercent une activité salariée ou indépendante (article 14, paragraphe 2) et autorise les États membres à limiter l'accès à un emploi salarié ou à une activité indépendante des ascendants en ligne directe et du premier degré ou des enfants majeurs célibataires visés à l'article 4, paragraphe 2 (article 14, paragraphe 3).

De manière générale, les États membres ont correctement transposé les exigences en matière d'égalité visées à l'article 14, paragraphe 1, mais la plupart d'entre eux[93] ne font pas usage de la possibilité énoncée à l'article 14, paragraphe 2. Seule la Slovaquie fait usage de la possibilité énoncée à l'article 14, paragraphe 3. Ces dispositions ont le plus souvent été transposées dans la réglementation nationale en même temps que le principe général de non-discrimination.

Regroupement familial des réfugiés – articles 9 à 12

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. Les principaux aspects sont énoncés ci-après.

L'article 10 précise l'application de la définition des membres de la famille au regroupement familial des réfugiés. Il prévoit certaines exceptions ainsi que des règles particulières lorsque les regroupants sont des mineurs non accompagnés. Cet article a été correctement transposé

[93] À l'exception de BE, BG, CY, EL, LU, MT.

par la plupart des États membres. Dans le cadre d'une récente demande de question préjudicielle[94], il a été demandé à la CJUE de préciser si les États membres étaient autorisés à appliquer les dispositions facultatives de l'article 10, paragraphe 2, d'une manière plus restrictive que celle prévue dans la directive et s'ils pouvaient autoriser le regroupement d'autres membres de la famille «à la charge» du réfugié uniquement lorsque la dépendance était liée à l'état de santé.

L'article 11 précise les conditions de dépôt et d'examen de la demande des réfugiés. Aux termes de l'article 11, paragraphe 1, en ce qui concerne le dépôt et l'examen de la demande de regroupement familial avec un regroupant qui a obtenu le statut de réfugié, l'article 5 s'applique, sous réserve de l'article 11, paragraphe 2.

Conformément à l'article 11, paragraphe 2, lorsqu'un réfugié ne peut fournir les pièces justificatives officielles attestant des liens familiaux, les États membres devraient tenir compte d'autres preuves de l'existence de ces liens. La seule absence de pièces justificatives ne suffit pas à fonder une décision de rejet de la demande. Il convient de souligner que la mise en œuvre pratique de cette disposition peut soulever des questions de conformité et que les États membres devraient demeurer vigilants quant à la question des pièces justificatives fournies par les réfugiés. Dans l'affaire *E.*[95] (pendante), la CJUE a été saisie d'une demande de question préjudicielle portant sur l'obligation faite aux réfugiés de coopérer et d'expliquer l'absence de pièces justificatives. L'arrêt imminent de la CJUE clarifiera probablement cette question importante.

L'article 12 dispose que certaines des facilités accordées en vue du regroupement familial des réfugiés sont applicables uniquement si la demande de regroupement familial est introduite dans un délai de trois mois suivant l'octroi du statut de réfugié. Dans un arrêt récent[96], la CJUE a confirmé, en principe, le caractère absolu de ce délai tout en précisant que cette règle stricte ne pouvait s'appliquer aux situations dans lesquelles des circonstances particulières rendent objectivement excusable l'introduction tardive de cette demande..

III. CONCLUSIONS

Depuis 2008, l'état d'avancement de la mise en œuvre de la directive relative au regroupement familial a progressé, notamment grâce aux procédures d'infraction engagées par la Commission et à sa communication de 2014 concernant les lignes directrices pour l'application de la directive ainsi qu'aux nombreux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne. Les États membres déploient des efforts considérables pour améliorer et adapter leur législation nationale afin de satisfaire aux exigences de la directive.

Dans son premier rapport sur l'application de la directive, publié en 2008, la Commission a mis en évidence un certain nombre d'aspects problématiques liés à la mise en œuvre de la directive, concernant notamment la facilitation de l'obtention de visas, les titres de séjour autonomes, les dispositions plus favorables pour les réfugiés, l'intérêt supérieur de l'enfant et l'accès à la justice. Ces questions portaient néanmoins essentiellement sur les aspects juridiques de la transposition, les États membres n'ayant appliqué ces règles que depuis peu de temps.

Dans sa communication de 2014 concernant les lignes directrices pour l'application de la directive, la Commission a souligné la persistance de problèmes dans les législations nationales, en particulier la présence manifeste de problématiques transversales concernant

94 CJUE, affaire pendante C-519/18, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*.
95 CJUE, affaire pendante C-635/17.
96 CJUE, arrêt du 7 novembre 2018 dans l'affaire C-380/17, *K et B*, ECLI:EU:C:2018:877.

notamment les mesures d'intégration, les ressources stables, régulières et suffisantes, la nécessité d'une prise en considération effective de l'intérêt supérieur de l'enfant et les dispositions plus favorables pour le regroupement familial des réfugiés.

Quatre ans plus tard, ces enjeux essentiels demeurent un défi pour certains États membres, qui devraient continuer à œuvrer en vue de l'application effective de la directive, en accordant une attention particulière à l'importance capitale du droit fondamental au respect de la vie familiale, des droits de l'enfant et du droit à un recours effectif.

Par ailleurs, comme indiqué à la fois dans le rapport de 2008 et dans la communication de 2014, le libellé de la directive, qui laisse aux États membres une grande latitude dans sa mise en œuvre, ne doit pas entraîner un affaiblissement des normes lorsque des dispositions facultatives relatives à certaines conditions d'exercice du droit au regroupement familial sont appliquées de manière trop large ou disproportionnée. Les principes généraux de la législation de l'Union, en particulier la proportionnalité et la sécurité juridique, doivent être considérés comme l'élément clé pour apprécier la compatibilité des dispositions nationales avec la directive.

En tant que gardienne des traités de l'Union, la Commission contrôle régulièrement la mise en œuvre juridique et pratique de la directive par les États membres, en particulier les questions mises en évidence dans le présent rapport. Le regroupement familial demeurant un enjeu de taille pour l'Union européenne dans le cadre de la politique migratoire, la Commission continuera de surveiller étroitement les législations nationales et les pratiques administratives et elle prendra les mesures qu'elle juge appropriées, selon les compétences qui lui sont dévolues par les traités de l'Union, notamment en ouvrant des procédures d'infraction, le cas échéant.