Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. JEAN RICHARD DE LA TOUR
présentées le 16 juillet 2020[1]

Affaire C-193/19

A
contre
Migrationsverket

[demande de décision préjudicielle formée par le Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (tribunal administratif siégeant à Malmö, statuant en matière d'immigration, Suède)]

« Renvoi préjudiciel – Contrôles aux frontières, asile et immigration – Politique d'immigration – Convention d'application de l'accord de Schengen – Article 25, paragraphe 1 – Directive 2003/86/CE – Droit au regroupement familial – Conditions de délivrance d'un titre de séjour – Article 5, paragraphe 2 – Obligation de présenter un document de voyage – Législation nationale exigeant que l'identité du demandeur soit établie de manière certaine – Pratique nationale requérant, à cette fin, la présentation d'un passeport valable pour la durée de l'autorisation de séjour – Demande de renouvellement d'un titre de séjour introduite par un membre de la famille se trouvant déjà sur le territoire national – Membre de la famille signalé aux fins de non-admission dans le système d'information Schengen – Refus de renouveler le titre de séjour au motif que l'identité n'est pas établie de manière certaine – Admissibilité »

I. Introduction

1. Un État membre peut-il subordonner le renouvellement d'un titre de séjour délivré à un ressortissant de pays tiers aux fins du regroupement familial à la condition que ce dernier établisse avec certitude son identité par la présentation d'un passeport valable pour la durée de l'autorisation de séjour ?

2. Tel est, en substance, l'objet des questions préjudicielles posées à la Cour par le Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (tribunal administratif siégeant à Malmö, statuant en matière d'immigration, Suède).

3. Ces questions s'inscrivent dans le cadre d'un litige opposant A, un ressortissant gambien, au Migrationsverket (Office des migrations, Suède), ce dernier ayant refusé de renouveler le titre de séjour de A au motif que son identité n'avait pas pu être établie avec certitude. Cette décision a été adoptée dans un contexte particulier puisque l'intéressé a fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission dans le système d'information Schengen (SIS), par les autorités norvégiennes, en raison, notamment, des multiples identités d'emprunt dont il a usé sur la base de passeports falsifiés.

1 Langue originale : le français.

4. Cette affaire est l'occasion pour la Cour de se prononcer sur la nature et la portée des exigences que pose le droit de l'Union quant à la preuve de l'identité d'un ressortissant de pays tiers, sollicitant, depuis le territoire de l'État membre sur lequel il se trouve, le renouvellement d'un titre de séjour aux fins du regroupement familial, alors qu'il fait l'objet d'un signalement dans le SIS aux fins de non-admission dans l'espace Schengen.

5. Dans le premier temps de mes conclusions, je proposerai à la Cour de dire pour droit que l'article 25, paragraphe 1, de la convention d'application de l'accord de Schengen [2], dont l'interprétation est demandée par la juridiction de renvoi, ne s'oppose pas à une décision par laquelle un État contractant [3] accepte de renouveler le titre de séjour d'un ressortissant de pays tiers qui est signalé aux fins de non-admission dans le SIS et alors même que l'identité de ce dernier ne peut pas être établie avec certitude. J'exposerai, néanmoins, les raisons pour lesquelles une telle décision doit être précédée de la consultation de l'État contractant ayant procédé au signalement de cette personne et doit reposer sur un motif sérieux.

6. Dans le second temps de mes conclusions, et afin de donner une réponse utile à la juridiction de renvoi, je proposerai à la Cour de se prononcer sur les dispositions prévues par la directive 2003/86/CE du Conseil, du 22 septembre 2003, relative au droit au regroupement familial [4].

7. Tout d'abord, j'expliquerai que les conditions énoncées à l'article 5, paragraphe 2, de cette directive ne s'opposent pas à une législation nationale telle que celle en cause, exigeant, aux fins de l'examen d'une demande de titre de séjour, que le ressortissant de pays tiers établisse son identité avec certitude en joignant la copie certifiée conforme d'un passeport valable pour la durée de l'autorisation de séjour sollicitée. Ensuite, je concentrerai mon examen sur le respect de deux principes gouvernant l'examen d'une demande de regroupement familial au sens de la directive 2003/86, à savoir celui de procéder à un examen individualisé de la demande et celui de garantir le droit au respect de la vie familiale du membre de la famille concerné. Je conclurai, enfin, que, dans l'hypothèse où ce dernier ne parvient pas à joindre à sa demande le document de voyage requis, l'autorité nationale compétente ne peut pas rejeter cette demande pour ce seul motif. J'expliquerai que celle-ci est avant tout tenue de procéder à un examen individualisé de la demande, en tenant compte, notamment, des raisons pour lesquelles ce document ne peut pas être présenté et de la coopération dont le membre de la famille concerné fait preuve aux fins d'établir, sans aucune équivoque, son identité par tout autre moyen approprié.

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

1. La directive 2003/86

8. La directive 2003/86 fixe les conditions dans lesquelles est exercé le droit au regroupement familial dont bénéficient les ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire des États membres.

2 Convention du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990 et entrée en vigueur le 26 mars 1995 (JO 2000, L 239, p. 19, ci-après la « CAAS »).

3 J'emploie ici l'expression retenue par la Cour dans l'arrêt du 16 janvier 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8).

4 JO 2003, L 251, p. 12.

9. Au sein du chapitre III de cette directive, relatif au dépôt et à l'examen des demandes de titre de séjour, l'article 5, paragraphes 1 à 3, énonce :

« 1. Les États membres déterminent si, aux fins de l'exercice du droit au regroupement familial, une demande d'entrée et de séjour doit être introduite auprès des autorités compétentes de l'État membre concerné soit par le regroupant [5], soit par les membres de la famille.

2. La demande est accompagnée de pièces justificatives prouvant les liens familiaux et le respect des conditions prévues aux articles 4 et 6 et, le cas échéant, aux articles 7 et 8, ainsi que de copies certifiées conformes des documents de voyage des membres de la famille.

Le cas échéant, pour obtenir la preuve de l'existence de liens familiaux, les États membres peuvent procéder à des entretiens avec le regroupant et les membres de sa famille et à toute enquête jugée nécessaire.

[...]

3. La demande est introduite et examinée alors que les membres de la famille résident à l'extérieur du territoire de l'État membre dans lequel le regroupant réside.

Par dérogation, un État membre peut accepter, dans des cas appropriés, qu'une demande soit introduite alors que les membres de la famille se trouvent déjà sur son territoire. »

10. Au sein du chapitre VII de la directive 2003/86, relatif aux sanctions et voies de recours, l'article 16, paragraphes 2 et 4, dispose :

« 2. Les États membres peuvent également rejeter une demande d'entrée et de séjour aux fins du regroupement familial, ou retirer ou refuser de renouveler le titre de séjour d'un membre de la famille, s'il est établi :

a) que des informations fausses ou trompeuses ou des documents faux ou falsifiés ont été utilisés, ou qu'il a été recouru à la fraude ou à d'autres moyens illégaux ;

[...]

4. Les États membres peuvent procéder à des contrôles spécifiques lorsqu'il existe des présomptions fondées de fraude ou de mariage, partenariat ou adoption de complaisance tels que définis au paragraphe 2. Des contrôles spécifiques peuvent également être effectués à l'occasion du renouvellement du titre de séjour de membres de la famille. »

11. Enfin, l'article 17 de la directive 2003/86 est rédigé en ces termes :

« Les États membres prennent 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, dans les cas de rejet d'une demande, de retrait ou de non-renouvellement du titre de séjour, ainsi qu'en cas d'adoption d'une mesure d'éloignement du regroupant ou des membres de sa famille. »

5 Aux termes de l'article 2, sous c), de ladite directive, le « regroupant » est un ressortissant de pays tiers qui réside légalement dans un État membre et qui demande le regroupement familial, ou dont des membres de la famille demandent à le rejoindre.

2. L'acquis de Schengen

a) La CAAS

12. L'article 25 de la CAAS, tel qu'il a été modifié par le règlement (UE) nº 265/2010[6], dispose :

« 1. Lorsqu'un État membre envisage de délivrer un titre de séjour, il interroge systématiquement le [SIS]. Lorsqu'un État membre envisage de délivrer un titre de séjour à un étranger qui est signalé aux fins de non-admission, il consulte au préalable l'État membre signalant et prend en compte les intérêts de celui-ci ; le titre de séjour n'est délivré que pour des motifs sérieux, notamment d'ordre humanitaire ou résultant d'obligations internationales.

Lorsque le titre de séjour est délivré, l'État membre signalant procède au retrait du signalement, mais peut cependant inscrire cet étranger sur la liste nationale de signalement.

[...]

2. Lorsqu'il apparaît qu'un étranger titulaire d'un titre de séjour en cours de validité délivré par l'une des Parties Contractantes est signalé aux fins de non-admission, la Partie Contractante signalante consulte la Partie qui a délivré le titre de séjour afin de déterminer s'il y a des motifs suffisants pour retirer le titre de séjour.

Si le titre de séjour n'est pas retiré, la Partie Contractante signalante procède au retrait du signalement, mais peut cependant inscrire cet étranger sur sa liste nationale de signalement.

[...] »

13. L'article 96 de la CAAS est libellé comme suit :

« 1. Les données relatives aux étrangers qui sont signalés aux fins de non-admission sont intégrées sur la base d'un signalement national résultant de décisions prises, dans le respect des règles de procédure prévues par la législation nationale, par les autorités administratives ou par les juridictions compétentes.

2. Les décisions peuvent être fondées sur la menace pour l'ordre public ou la sécurité et la sûreté nationales que peut constituer la présence d'un étranger sur le territoire national.

Tel peut être notamment le cas :

a) d'un étranger qui a été condamné pour une infraction passible d'une peine privative de liberté d'au moins un an ;

[...]

6 Règlement du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2010 modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et le règlement (CE) nº 562/2006 en ce qui concerne la circulation des personnes titulaires d'un visa de long séjour (JO 2010, L 85, p. 1). Par la suite, l'article 25 de la CAAS a été abrogé et remplacé par les articles 27 à 30 du règlement (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil, du 28 novembre 2018, sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine des vérifications aux frontières, modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et modifiant et abrogeant le règlement (CE) nº 1987/2006 (JO 2018, L 312, p. 14).

3. Les décisions peuvent être également fondées sur le fait que l'étranger a fait l'objet d'une mesure d'éloignement, de renvoi ou d'expulsion non rapportée ni suspendue comportant ou assortie d'une interdiction d'entrée, ou, le cas échéant, de séjour, fondée sur le non-respect des réglementations nationales relatives à l'entrée ou au séjour des étrangers. »

14. L'article 134 de la CAAS dispose :

« Les dispositions de la présente [c]onvention ne sont applicables que dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit [de l'Union]. »

b) Le règlement (CE) nº 562/2006

15. L'article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 562/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)[7], tel que modifié par le règlement (UE) nº 610/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013[8], dispose :

« Pour un séjour prévu sur le territoire des États membres, d'une durée n'excédant pas 90 jours sur toute période de 180 jours, ce qui implique d'examiner la période de 180 jours précédant chaque jour de séjour, les conditions d'entrée pour les ressortissants de pays tiers sont les suivantes :

a) être en possession d'un document de voyage en cours de validité autorisant son titulaire à franchir la frontière [...] ;

[...]

d) ne pas être signalé aux fins de non-admission dans le SIS ;

e) ne pas être considéré comme constituant une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres et, en particulier, ne pas avoir fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission dans les bases de données nationales des États membres pour ces mêmes motifs. »

B. Le droit suédois

16. L'utlänningslagen (loi relative aux étrangers), du 29 septembre 2005[9], prévoit, à son chapitre 2, article 1er :

« Un étranger entrant ou séjournant en Suède doit être muni d'un passeport. »

7 JO 2006, L 105, p. 1.

8 JO 2013, L 182, p. 1, ci-après le « CFS ». Ce règlement a été abrogé avec effet au 12 avril 2016 par le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil, du 9 mars 2016, concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (JO 2016, L 77, p. 1). La décision de renvoi ne précise pas la date à laquelle l'intéressé a introduit sa demande de renouvellement de titre de séjour, de sorte qu'il existe un doute concernant le règlement applicable ratione temporis. Dans les présentes conclusions, j'examinerai les dispositions prévues par le CFS, dans sa version issue du règlement nº 562/2006, tel que modifié, dans la mesure où la juridiction de renvoi se réfère expressément à ce règlement dans sa décision de renvoi. Je tiens, toutefois, à préciser que l'article 5, paragraphe 1, sous a), dudit règlement, dont l'interprétation est ici demandée, figure, dans des termes identiques, à l'article 6, paragraphe 1, sous a), du règlement 2016/399.

9 SFS 2005, nº 716.

17. Le chapitre 5, article 3, de cette loi dispose :

« Un titre de séjour est délivré, sous réserve des dispositions des articles 17 à 17 b :

1. à tout ressortissant étranger dont le conjoint ou le partenaire cohabitant est résident ou s'est vu délivrer un permis de séjour en Suède,

[...] »

18. Aux termes du chapitre 5, article 16, premier alinéa, de ladite loi :

« Un étranger qui, en vertu de l'article 8, s'est vu accorder un titre de séjour temporaire en raison de liens familiaux ne peut obtenir un nouveau titre de séjour temporaire ou permanent pour ce motif que si les liens en question subsistent. »

19. Le chapitre 5, article 17 a, premier et deuxième alinéas, de la loi sur les étrangers prévoit :

« Dans les situations visées à l'article 3, la délivrance d'un titre de séjour peut être refusée :

1. si des informations inexactes ont été communiquées délibérément ou si des circonstances ont été occultées délibérément, éléments essentiels pour l'obtention du titre de séjour ; [ou]

2. en cas d'adoption, de mariage ou de concubinage de l'étranger dans le seul but de lui faire bénéficier du droit à un titre de séjour ; ou

3. si l'étranger représente une menace à l'ordre public ou à la sécurité publique.

La délivrance d'un titre de séjour peut également être refusée dans les situations visées à l'article 3, premier alinéa, point 1 et point 2, sous b), si :

1. les époux ou concubins ne vivent pas maritalement ou n'entendent pas vivre maritalement ; [ou]

2. la personne avec laquelle un lien de rattachement est invoqué ou l'étranger demandeur du titre de séjour est déjà marié ou vit en concubinage avec une autre personne ; ou

3. l'un des époux ou des concubins est âgé de moins de 18 ans. »

III. Le litige au principal, les questions préjudicielles et la procédure devant la Cour

20. A est un ressortissant gambien [10] qui vit en Suède. Il a obtenu un titre de séjour temporaire afin de rejoindre son épouse de nationalité suédoise à une date qui n'est pas précisée dans la décision de renvoi. Cette demande a été admise avant l'entrée de l'intéressé en Suède. La juridiction de renvoi souligne qu'il est raisonnable de penser que, à ce moment-là, les autorités nationales compétentes ont considéré que l'identité de l'intéressé était établie et que son passeport remplissait les exigences requises par la législation suédoise.

10 Les ressortissants gambiens doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres, conformément à l'article 1er, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 539/2001 du Conseil, du 15 mars 2001, fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (JO 2001, L 81, p. 1).

A. L'examen de la demande de renouvellement de titre de séjour par l'Office des migrations

21. A a introduit auprès de l'Office des migrations une demande de renouvellement de son titre de séjour à une date qui n'est pas précisée dans la décision de renvoi. Selon la juridiction de renvoi, l'Office des migrations a rejeté cette demande (ci-après la « décision litigieuse ») au motif, notamment, que son identité n'avait pas été établie [11].

22. À l'occasion de l'examen de cette demande, l'Office des migrations a été informé par la police norvégienne que l'intéressé avait usé, en Norvège, de plusieurs identités d'emprunt, à savoir, tout d'abord, l'identité de B, de nationalité gambienne, né le 18 août 1975 (selon un faux passeport), ensuite l'identité de C, un demandeur d'asile sans papier, né le 12 décembre 1982, et, enfin, l'identité de D, né le 8 août 1980, de nationalité gambienne (selon un autre passeport découvert lors d'une perquisition). C'est sous cette dernière identité que l'intéressé aurait été condamné à une peine privative de liberté de 120 jours en Norvège en raison de la commission d'une infraction relative à la détention et à la vente de produits stupéfiants (cocaïne). C'est également sous cette dernière identité que l'intéressé aurait fait l'objet d'une décision d'éloignement du territoire norvégien, assortie d'une interdiction définitive du territoire ainsi que d'un signalement dans le SIS. Ce système identifierait l'intéressé sous le nom de D, né le 8 août 1980 et de nationalité gambienne.

23. Il ressort de la décision de renvoi que c'est sous cette dernière identité, et alors qu'il se trouvait à Dakar (Sénégal), que l'intéressé aurait introduit une demande de titre de séjour qui a été examinée par les autorités suédoises. Cette demande aurait été rejetée au motif qu'elle reposait sur un mariage de complaisance.

B. Le recours introduit devant la juridiction de renvoi

24. Dans sa décision de renvoi, le Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (tribunal administratif siégeant à Malmö, statuant en matière d'immigration) s'interroge sur les exigences fixées par le droit de l'Union concernant l'établissement de l'identité d'un ressortissant de pays tiers qui introduit, alors qu'il se trouve déjà sur le territoire national, une demande de titre de séjour qui n'est fondée ni sur des motifs de protection ni sur des motifs humanitaires.

25. En premier lieu, la juridiction de renvoi explique que, conformément à la législation suédoise, la délivrance d'un tel titre de séjour présuppose que l'identité du ressortissant de pays tiers soit établie de manière certaine, ce qui impliquerait, en pratique, la présentation d'un passeport valable pour la durée de l'autorisation de séjour. La loi relative aux étrangers ne contiendrait pas d'autres obligations que celle de détenir un passeport. La juridiction de renvoi souligne, toutefois, qu'il existe une exception à cette règle s'agissant des demandes introduites par des ressortissants de pays tiers dont le pays d'origine ne délivre pas de documents d'état civil acceptables.

26. En second lieu, la juridiction de renvoi se réfère à la jurisprudence nationale afin d'illustrer les doutes liés à l'interprétation du droit de l'Union.

27. Dans un premier temps, le Migrationsöverdomstolen (Cour supérieure de l'immigration, Suède), dans l'arrêt nº MIG 2011:11, du 12 mai 2011, aurait jugé que, s'agissant de la délivrance d'un titre de séjour à durée déterminée, fondé sur un lien de rattachement avec le Royaume de Suède (par exemple, aux fins du regroupement familial ou aux fins d'études ou de l'exercice d'une activité professionnelle), il serait nécessaire d'exiger que l'identité du ressortissant de pays tiers soit établie de manière certaine afin de satisfaire aux engagements prévus dans le cadre de la CAAS et du CFS.

11 La décision de renvoi n'indique pas la date à laquelle la décision litigieuse a été rendue.

28. Dans un deuxième temps, le Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (tribunal administratif siégeant à Stockholm, statuant en matière d'immigration, Suède) aurait jugé les dispositions prévues à l'article 16 f de la lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (loi portant restrictions provisoires à la possibilité d'obtenir un titre de séjour en Suède) [12], du 22 juin 2016, contraires aux dispositions de la CAAS et du CFS dans la mesure où elles permettraient la délivrance d'un titre de séjour, même si l'identité du ressortissant de pays tiers est incertaine et qu'il ne peut pas rendre l'identité qu'il a déclarée plausible.

29. Dans un troisième et dernier temps, le Migrationsöverdomstolen (Cour supérieure de l'immigration) aurait jugé que les principes énoncés dans son arrêt nº MIG 2011:11, du 12 mai 2011, ne concerneraient que les demandes de titres de séjour adressées par les ressortissants de pays tiers alors qu'ils se trouvent en dehors de l'espace Schengen. Il aurait, en outre, infirmé l'arrêt rendu par le Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (tribunal administratif siégeant à Stockholm, statuant en matière d'immigration) cité au point précédent des présentes conclusions et autorisé le niveau moins exigeant de preuve prévu à l'article 16 f de la loi portant restrictions provisoires. Ainsi, il serait possible de délivrer un titre de séjour à des fins d'études du second cycle de l'enseignement secondaire à un ressortissant de pays tiers se trouvant déjà sur le territoire national, même si son identité est incertaine et qu'il ne peut pas rendre l'identité qu'il a déclarée plausible.

30. C'est dans ce contexte que la juridiction de renvoi se demande si le droit de l'Union et, notamment, les dispositions de la CAAS et du CFS exigent que le ressortissant de pays tiers établisse son identité d'une manière certaine lorsqu'il introduit, alors qu'il se trouve déjà sur le territoire national, une demande de titre de séjour qui n'est fondée ni sur des motifs de protection ni sur des motifs humanitaires.

C. Les questions préjudicielles

31. Compte tenu des considérations exposées ci-dessus, le Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (tribunal administratif siégeant à Malmö, statuant en matière d'immigration) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Les dispositions de la [CAAS], notamment les dispositions relatives aux recherches systématiques dans le [SIS], et du [CFS], en particulier l'obligation qui y est formulée de la détention d'un passeport en cours de validité, font-elles obstacle à ce qu'un titre de séjour soit accordé en vertu d'une demande présentée en Suède, qui n'est fondée ni sur des motifs de protection ni sur des motifs humanitaires, dans la mesure où l'identité de la personne ayant présenté la demande n'est pas clairement établie ?

2) Dans l'affirmative, l'établissement de l'identité peut-il faire l'objet d'exceptions en vertu de la réglementation ou de la jurisprudence nationale ?

3) Dans le cas d'une réponse négative [à la deuxième question], quelles exceptions le droit de l'Union autorise-t-il le cas échéant ? »

32. A, l'Office des migrations, les gouvernements suédois, néerlandais et polonais ainsi que la Commission européenne ont déposé des observations écrites.

33. À la suite de l'annulation de l'audience prévue le 18 mars 2020, il a été décidé, en accord avec le juge rapporteur, d'adresser, en application de l'article 62, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, des questions auxquelles A, l'Office des migrations ainsi que le gouvernement suédois et la Commission ont répondu par écrit dans le délai imparti.

12 SFS 2016, nº 752, ci-après la « loi portant restrictions provisoires ».

IV. Analyse

34. Avant de procéder à l'examen des questions préjudicielles, il me paraît utile de faire des observations liminaires.

A. Observations liminaires

35. La première observation concerne l'objet des questions préjudicielles posées par la juridiction de renvoi.

36. Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, à la Cour si les dispositions de la CAAS ou du CFS s'opposent à ce qu'un État membre délivre à un ressortissant de pays tiers sollicitant, depuis le territoire de l'État membre sur lequel il se trouve, un titre de séjour qui n'est fondé ni sur des motifs de protection ni sur des motifs humanitaires, alors qu'il n'établit pas son identité avec certitude. Le cas échéant, la juridiction de renvoi cherche à savoir dans quelle mesure un État membre peut déroger au principe selon lequel l'identité doit être établie (deuxième question) et si le droit de l'Union peut autoriser des exceptions à ce principe (troisième question).

37. Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, ces questions sont au cœur d'un débat jurisprudentiel en Suède. Il est, en effet, intéressant de relever que cette demande de décision préjudicielle présente de fortes similarités avec celle introduite le 10 août 2018 par le Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (tribunal administratif siégeant à Göteborg, statuant en matière d'immigration, Suède) et retirée quelques semaines plus tard [13]. Cette demande portait, en substance, sur la conformité, au regard de la CAAS et du CFS, des dispositions prévues à l'article 16 f de la loi portant restrictions provisoires, qui assouplissent les exigences relatives à la preuve de l'identité d'un ressortissant de pays tiers désireux de poursuivre des études de second cycle de l'enseignement secondaire dans les termes exposés aux points 28 et 29 des présentes conclusions [14].

38. Certes, le présent renvoi préjudiciel se distingue du précédent puisqu'il porte sur l'admissibilité de la règle de droit commun exigeant, au contraire, que l'identité du demandeur d'un titre de séjour soit établie d'une manière certaine par la présentation, en pratique, d'un passeport valable pour la durée de l'autorisation de séjour. Toutefois, ces deux affaires portent sur l'interprétation des dispositions pertinentes du droit de l'Union quant au niveau de preuve requis aux fins de l'établissement de l'identité d'un ressortissant de pays tiers introduisant, depuis le territoire de l'État membre sur lequel il réside, une demande de titre de séjour (affaire C-526/18) ou de renouvellement de celui-ci (affaire C-193/19).

39. Au-delà du contexte dans lequel s'inscrit la présente affaire, je rappelle que, conformément à une jurisprudence constante, il appartient à la Cour non pas de formuler une opinion consultative sur des questions générales ou hypothétiques, mais d'interpréter une règle de l'Union afin de répondre à un besoin inhérent à la solution effective du litige [15]. Je concentrerai donc mon examen sur la situation d'un ressortissant de pays tiers qui, comme A, est signalé dans le SIS aux fins de non-admission dans l'espace Schengen et sollicite le renouvellement de son titre de séjour aux fins du regroupement familial.

13 Ordonnance de radiation du président de la Cour du 23 octobre 2018, AA (C-526/18, non publiée, EU:C:2018:894).

14 Les questions étaient les suivantes : « 1. Les dispositions de la [CAAS] ou du [CFS] s'opposent-elles à des règles nationales telles que celles figurant à l'article 16 f de la loi [portant restrictions provisoires], qui prévoient qu'un titre de séjour à des fins d'études du second cycle de l'enseignement secondaire peut être délivré à un ressortissant de pays tiers se trouvant dans le pays même si l'identité dudit étranger est incertaine et que celui-ci ne peut pas rendre l'identité qu'il a déclarée plausible ? 2. S'il est estimé que, dans une telle situation, l'acquis de Schengen contient une exigence que l'identité soit établie de façon certaine ou qu'elle ait été rendue plausible, les dispositions de la directive [2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO 2008, L 348, p. 98)] ou d'un autre instrument du droit de l'Union peuvent-elles être interprétées en ce sens qu'elles autorisent une dérogation à ladite exigence en matière d'identité ? »

15 Arrêt du 10 décembre 2018, Wightman e.a. (C-621/18, EU:C:2018:999, point 28 et jurisprudence citée).

40. La seconde observation concerne la portée des éclaircissements fournis par la juridiction de renvoi et des réponses formulées par les parties aux questions posées par la Cour.

41. Il ressort de ces éclaircissements et de ces réponses que la situation personnelle de A et, en particulier, les liens familiaux qu'entretient ce dernier en Suède, ont évolué dans une large mesure depuis l'adoption de la décision litigieuse. Compte tenu de la répartition des tâches entre la Cour et la juridiction de renvoi, je tiens pour acquis, aux fins des conclusions, que A, au jour de l'adoption de cette décision, demandait le renouvellement de son titre de séjour aux fins du regroupement familial avec une ressortissante suédoise, comme cela est expressément constaté dans la décision de renvoi, sans que cela soit remis en cause par aucune des parties. Je tiens aussi pour acquis que, dans le cadre de l'examen de cette demande, l'Office des migrations a également tenu compte du fait que A était le père de deux enfants norvégiens et entretenait une relation avec la mère de ces derniers, de nationalité norvégienne, tous résidant en Suède.

42. Il ressort également desdits éclaircissements et desdites réponses que, dans le cadre de la décision litigieuse, le premier lien familial, issu du mariage avec une ressortissante suédoise, n'a pas été jugé authentique. Quant au second lien unissant A à ses enfants et à la mère de ces derniers, il semble qu'il n'a pas été jugé effectif, de sorte qu'il n'existait aucun obstacle à l'éloignement de l'intéressé du territoire suédois [16]. Il ressort également de ces pièces que, depuis l'adoption de la décision litigieuse, A a divorcé de la ressortissante suédoise et que ses enfants, de nationalité norvégienne, ont quitté, ensemble avec leur mère, la Suède afin de se rendre en Norvège.

B. Sur les questions préjudicielles

43. Par sa première question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande, en substance, à la Cour si le droit de l'Union et, en particulier, l'article 25, paragraphe 1, de la CAAS ainsi que l'article 5, paragraphe 1, sous a), du CFS s'opposent à ce qu'un État membre délivre à un ressortissant de pays tiers un titre de séjour qui n'est fondé ni sur des motifs de protection ni sur des motifs humanitaires, alors qu'il sollicite ce titre depuis le territoire de l'État membre sur lequel il se trouve et qu'il n'établit pas son identité avec certitude.

44. En d'autres termes, et compte tenu des faits du litige au principal, la question est de savoir si et, le cas échéant, dans quelle mesure le droit de l'Union exige l'établissement de l'identité d'un ressortissant de pays tiers qui demande le renouvellement de son titre de séjour octroyé aux fins du regroupement familial.

45. Afin de donner une réponse utile au juge de renvoi, il convient, en premier lieu, d'examiner également la question de savoir si un État membre peut soumettre la délivrance d'un tel titre de séjour à la présentation d'un passeport valable pour la durée de l'autorisation de séjour. Il ressort, en effet, de la décision de renvoi que la législation suédoise exige la présentation d'un tel document qui permet d'établir de façon certaine l'identité du demandeur.

46. En second lieu, s'agissant d'une demande de titre de séjour au titre du regroupement familial, il me semble que la question doit également être examinée au regard de la directive 2003/86 et, en particulier, des règles et des principes que cette directive énonce quant à la preuve de l'identité du membre de la famille concerné.

16 La question dont la Cour est saisie ne concerne pas l'éloignement de l'intéressé du territoire suédois. En l'absence de tout lien familial effectif et en cas de fraude, il y aurait, en effet, lieu de faire application des dispositions prévues par la directive 2008/115 puisque l'intéressé serait alors en « séjour irrégulier » sur le territoire de l'Union au sens de l'article 3, paragraphe 2, de cette directive. En vertu de cette disposition, est en « séjour irrégulier » sur le territoire d'un État membre un ressortissant d'un pays tiers qui ne remplit pas, ou ne remplit plus, les conditions d'entrée énoncées à l'article 5 du CFS, ou d'autres conditions d'entrée, de séjour ou de résidence dans cet État membre.

47. La situation en cause relève, bien évidemment, du champ d'application des dispositions de l'article 25 de la CAAS, visées expressément par la juridiction de renvoi dans sa demande de décision préjudicielle, puisque A a introduit une demande de renouvellement d'un titre de séjour qu'il a obtenu en Suède aux fins du regroupement familial, alors que les autorités norvégiennes avaient procédé à son signalement aux fins de non-admission dans le SIS.

48. Toutefois, il faut également veiller à une application harmonieuse de l'ensemble des dispositions pertinentes du droit de l'Union. À cette fin, les conditions de séjour des ressortissants de pays tiers déterminées par la CAAS doivent tenir compte des exigences du droit de l'Union. Ainsi que le montre la jurisprudence de la Cour, ces règles doivent s'articuler entre elles [17]. Le protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, annexé au traité d'Amsterdam [18], relève ainsi, au troisième alinéa de son préambule, que « les dispositions de l'acquis de Schengen sont applicables uniquement si et dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit de l'Union » [19]. L'article 1er dudit protocole précise que la coopération renforcée dans le domaine de l'acquis de Schengen doit être conduite dans le cadre juridique et institutionnel de l'Union et dans le respect des traités. Le règlement nº 265/2010 est également sans équivoque puisqu'il précise, à son considérant 8, que son application est « sans préjudice de l'obligation incombant aux États membres de délivrer des titres de séjour à certaines catégories de ressortissants de pays tiers, telle que prévue par d'autres instruments de l'Union, notamment la directive [...] 2003/86 ».

49. Or, l'affaire en cause concerne les conditions auxquelles un État membre peut soumettre la délivrance et, en particulier, le renouvellement d'un titre de séjour sollicité par un ressortissant de pays tiers aux fins du regroupement familial. Si cette demande de titre de séjour était, à l'origine, motivée par les liens familiaux de A avec une ressortissante suédoise, cette demande a, par la suite, été fondée sur les liens familiaux de A avec une ressortissante norvégienne et les enfants norvégiens du couple.

50. Je rappelle que, conformément à une jurisprudence constante, la Cour est compétente pour fournir à la juridiction de renvoi tous les éléments d'interprétation relevant du droit de l'Union qui peuvent permettre à celle-ci d'apprécier la compatibilité de dispositions du droit national ou d'une pratique nationale avec les règles de droit de l'Union pour le jugement de l'affaire dont elle est saisie [20].

51. L'Office des migrations ainsi que le gouvernement suédois expliquent, dans leurs réponses aux questions adressées par la Cour, que l'interprétation de la directive 2004/38/CE [21] est dénuée de pertinence pour répondre à la question de savoir si A peut bénéficier d'un titre de séjour en application de la législation nationale en cause. Ils relèvent que cette directive a été transposée, en droit suédois, dans un chapitre différent de la loi relative aux étrangers, à savoir non pas le chapitre 5 dans lequel s'inscrit la législation nationale en cause, mais le chapitre 3 de celle-ci, et concerne, en outre, les conditions d'octroi non pas d'un titre de séjour, comme tel est le cas dans la présente affaire, mais d'un droit de séjour. Selon l'Office des migrations, les dispositions relatives au titre de séjour dont il est question en l'espèce seraient donc totalement étrangères à la directive 2004/38, ce que confirmerait la jurisprudence nationale.

17 Voir, à titre d'illustration, arrêts du 31 janvier 2006, Commission/Espagne(C-503/03, EU:C:2006:74), et du 12 décembre 2019, E.P. (Menace pour l'ordre public) (C-380/18, EU:C:2019:1071). Cette articulation est également illustrée par des textes d'application tels que la déclaration du comité exécutif institué par la CAAS, du 18 avril 1996, concernant la définition de la notion d'étranger (JO 2000, L 239, p. 458), ou bien encore la décision d'exécution 2011/406/UE de la Commission, du 1er juillet 2011, portant modification du manuel Sirene (JO 2011, L 186, p. 1) (point 4.7 de l'annexe).

18 JO 1997, C 340, p. 93.

19 Ce protocole reprend ici les termes de l'article 134 de la CAAS.

20 Voir ordonnance du 8 avril 2020, Commission/Pologne (C-791/19 R, EU:C:2020:277, point 74 et jurisprudence citée).

21 Directive 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, modifiant le règlement (CEE) nº 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77).

52. En revanche, l'ensemble des parties, à l'exception de A, relèvent que, lors de la transposition de la directive 2003/86 dans l'ordre juridique national, le Royaume de Suède aurait choisi d'appliquer les dispositions prévues dans la législation nationale en cause à tout individu qui réside en Suède, indépendamment de sa nationalité. Dans la ligne des observations déposées par le gouvernement suédois, la juridiction de renvoi a ainsi admis que, dans une situation dans laquelle l'intéressé revendique des liens tant avec une ressortissante suédoise qu'avec des ressortissants norvégiens résidant sur le territoire suédois, les dispositions de la directive 2003/86 ont été rendues applicables par le droit national de manière directe et inconditionnelle, au sens de la jurisprudence de la Cour [22].

53. Au vu de ces éléments, il me semble qu'il convient d'examiner les questions préjudicielles au regard non seulement des dispositions pertinentes de la CAAS et du CFS, mais également de celles prévues dans la directive 2003/86.

1. Les conditions d'entrée d'un ressortissant de pays tiers dans l'espace Schengen prévues à l'article 5 du CFS

54. En vertu de son article 1er, second alinéa, le CFS a pour objet d'établir les règles applicables au contrôle aux frontières des personnes franchissant les frontières extérieures de l'espace Schengen [23].

55. Si l'article 5, paragraphe 1, sous a), du CFS, auquel la juridiction de renvoi se réfère, prévoit l'obligation pour les ressortissants de pays tiers d'être « en possession d'un document de voyage en cours de validité autorisant son titulaire à franchir la frontière », cette condition est applicable à l'entrée et au séjour dans l'espace Schengen « d'une durée n'excédant pas 90 jours ». Cette disposition ne régit donc pas la situation d'un ressortissant de pays tiers qui, comme A, se trouve déjà sur le territoire d'un État membre, en l'occurrence la Suède, et bénéficie déjà d'un titre de séjour aux fins du regroupement familial [24]. Il ressort de la jurisprudence de la Cour que l'article 5 du CFS s'applique à des ressortissants de pays tiers a priori sans lien avec le territoire de l'Union et à propos desquels la Cour a jugé qu'ils n'avaient pas de droit fondamental à entrer ou à résider sur le territoire d'un État déterminé [25].

56. Il résulte de ces éléments que l'article 5, paragraphe 1, sous a), du CFS n'est pas la disposition pertinente applicable à A et ne permet pas de répondre aux interrogations du juge de renvoi.

2. Les conditions de délivrance d'un titre de séjour à un ressortissant de pays tiers signalé dans le SIS aux fins de non-admission, prévues à l'article 25, paragraphe 1, de la CAAS

57. La juridiction de renvoi s'interroge également sur l'interprétation des dispositions de l'article 25, paragraphe 1, de la CAAS.

22 Arrêt du 13 mars 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, points 35 à 37 ainsi que jurisprudence citée).

23 Voir, par analogie, concernant l'article 1er du règlement 2016/399, arrêt du 5 février 2020, J. e.a. (Enrôlement des marins dans le port de Rotterdam) (C-341/18, EU:C:2020:76, point 30 et jurisprudence citée).

24 Voir arrêt du 22 octobre 2009, Zurita García et Choque Cabrera (C-261/08 et C-348/08, EU:C:2009:648, point 45).

25 Voir arrêt du 27 juin 2006, Parlement/Conseil (C-540/03, EU:C:2006:429, point 53).

58. Je relève que cette disposition s'applique à la situation dans laquelle un État contractant *envisage de délivrer* un titre de séjour à un ressortissant de pays tiers [26]. En l'absence d'indication contraire, cette disposition me semble également applicable à l'hypothèse d'une demande de renouvellement d'un titre de séjour, cette demande étant dès lors introduite alors que le ressortissant de pays tiers se trouve déjà sur le territoire de l'État contractant. L'article 27 du règlement 2018/1861, lequel a remplacé l'article 25, paragraphe 1, de la CAAS, emploie d'ailleurs l'expression « [l]orsqu'un État membre envisage *d'octroyer ou de prolonger* un titre de séjour » [27].

59. Par ailleurs, l'article 25, paragraphe 1, de la CAAS n'a pas pour objet de définir les conditions légales d'entrée dans un État membre qu'un ressortissant de pays tiers, signalé aux fins de non-admission dans le SIS, doit satisfaire afin d'obtenir le titre de séjour sollicité.

60. Cette disposition a uniquement pour objectif d'établir un mécanisme fondé sur une action concertée et cohérente des États contractants afin de prévenir les situations dans lesquelles coexisteraient, à l'égard du même ressortissant de pays tiers, un signalement aux fins de non-admission dans le SIS émis par un État contractant (ci-après l'« État signalant ») et un titre de séjour délivré par un autre État contractant (ci-après l'« État sollicité » ou l'« État d'octroi »). Ladite disposition s'apparente à celles combinées des articles 6 et 11 de la directive 2008/115, lesquelles tendent à prévenir, selon les mêmes modalités, les situations dans lesquelles coexisteraient, à l'égard du même ressortissant de pays tiers, une interdiction d'entrée délivrée par un État membre et un titre de séjour octroyé par un autre État membre.

61. En premier lieu, l'article 25, paragraphe 1, premier alinéa, de la CAAS prévoit une obligation de consultation systématique du SIS préalablement à la délivrance de tout titre de séjour. Cette obligation, expressément visée par la juridiction de renvoi dans sa question, a été introduite par le règlement nº 265/2010. Elle doit permettre à tout État contractant saisi d'une demande de titre de séjour de prendre connaissance de l'existence d'un signalement aux fins de non-admission dans le SIS dont le ressortissant de pays tiers concerné ferait l'objet de la part d'un autre État contractant [28].

62. Au sens de l'article 96 de la CAAS, un tel signalement peut être fondé sur la menace pour l'ordre public dès lors que l'individu a été condamné pour une infraction passible d'une peine privative de liberté d'au moins un an [paragraphe 2, second alinéa, sous a)] ou dès lors qu'il a fait l'objet d'une mesure fondée sur le non-respect d'une réglementation nationale relative à l'entrée et au séjour des étrangers (paragraphe 3). Un tel signalement emporte une interdiction d'entrée sur l'ensemble de l'espace Schengen et l'impossibilité de bénéficier d'un visa [29]. Il s'ensuit que, dans le mécanisme prévu par la CAAS, une personne telle que A ne pourrait, en principe, pas obtenir un titre de séjour au sein de l'espace Schengen. Or, le mécanisme de l'article 25, paragraphe 1, de la CAAS n'a pas pour effet d'aboutir à un rejet systématique de la demande de titre de séjour.

63. En deuxième lieu, l'article 25, paragraphe 1, premier alinéa, de la CAAS prévoit le cas dans lequel le ressortissant de pays tiers est signalé aux fins de non-admission dans le SIS.

26 En revanche, l'article 25, paragraphe 2, de la CAAS concerne la situation dans laquelle un État contractant *envisage de retirer le titre de séjour*. Pour une interprétation de cette disposition, voir arrêt du 16 janvier 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8).

27 Italique ajouté par mes soins.

28 Les conditions relatives aux signalements de ressortissants de pays tiers aux fins de non-admission ou d'interdiction de séjour sont énoncées aux articles 20 à 30 du règlement (CE) nº 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (JO 2006, L 381, p. 4).

29 En application de l'article 5, paragraphe 1, de la CAAS, « [p]our un séjour n'excédant pas trois mois, l'entrée sur les territoires des Parties Contractantes peut être accordée à l'étranger qui remplit les conditions ci-après : [...] d) ne pas être signalé aux fins de non-admission » et, aux termes de l'article 15 de la CAAS, les visas pour les séjours d'une courte durée « ne peuvent être délivrés que si l'étranger satisfait aux conditions d'entrée fixées à l'article 5, paragraphe 1, point [...] d) ». Voir, également, article 6, paragraphe 1, sous d), ainsi que article 14, paragraphe 1, du règlement 2016/399.

64. Cette disposition établit un mécanisme de consultation préalable de l'État signalant dans l'hypothèse où l'État sollicité envisagerait, néanmoins et malgré ce signalement, de délivrer à cette personne un titre de séjour [30]. Ce mécanisme doit permettre à l'État sollicité de prendre connaissance des motifs sur lesquels repose le signalement et d'adopter les mesures éventuelles aux fins de la protection de son ordre public et de sa sécurité publique [31]. Dans une situation telle que celle en cause, relevant des dispositions de la directive 2003/86, ce mécanisme permet également à l'État sollicité de disposer d'informations pertinentes aux fins de l'appréciation individualisée de la demande de titre de séjour. En contrepartie, l'État sollicité est tenu de prendre en compte les intérêts de l'État signalant.

65. En outre, l'article 25, paragraphe 1, premier alinéa, de la CAAS dispose que les motifs sur lesquels repose la délivrance d'un titre de séjour à un ressortissant de pays tiers faisant l'objet d'un signalement doivent être « sérieux », le législateur de l'Union visant « notamment » les motifs « d'ordre humanitaire ou résultant d'obligations internationales » [32]. En employant l'adverbe « notamment », le législateur de l'Union entend ménager une marge d'appréciation à l'État sollicité quant à la nature des motifs qu'il peut invoquer. L'élément déterminant est le caractère sérieux du motif [33]. Dans sa recommandation du 6 novembre 2006 [34], la Commission a indiqué que le motif « d'ordre humanitaire » recouvrait, par exemple, la situation dans laquelle le ressortissant de pays tiers serait confronté à la maladie grave et soudaine ou au décès d'un parent proche, et celui « résultant d'obligations internationales » comme recouvrant la situation d'un demandeur de protection internationale [35].

66. Je crois cependant que la notion de « motifs sérieux » doit être interprétée d'une façon restrictive afin de tenir compte tant des intérêts de l'État signalant que des objectifs que poursuivent les États membres au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. En effet, l'État qui adopte une décision d'éloignement et qui prononce une interdiction d'entrée dans l'espace Schengen agit non seulement dans ses propres intérêts et ceux de ses citoyens, mais également pour la sécurité de celles et ceux vivant dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Or, l'octroi d'un titre de séjour dans des circonstances telles que celles en cause aboutirait, conformément à l'article 25, paragraphe 1, de la CAAS, au retrait du signalement de A dans le SIS. Je rappelle que cette personne a déjà circulé au sein de l'espace Schengen en usant d'identités multiples sur la base de documents falsifiés afin de bénéficier d'une manière abusive d'un droit de séjour, et pourrait adopter les mêmes manœuvres dans un autre État membre, profitant de la suppression des contrôles aux frontières intérieures. C'est donc pour tenir compte des intérêts en jeu qu'il me semble essentiel d'interpréter la notion de « motifs sérieux » de manière restrictive. Dans ce contexte, je pense que constituent des motifs « sérieux » ceux permettant au ressortissant de pays tiers concerné d'exercer les droits qu'il tire de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), en particulier le droit au respect de la vie familiale (article 7 de la Charte) ainsi que ceux permettant de garantir le respect des droits de

30 Dans l'arrêt du 31 janvier 2006, Commission/Espagne (C-503/03, EU:C:2006:74), la Cour a jugé que le principe de coopération entre les États contractants est à la base de l'acquis de Schengen et qu'il est indispensable au fonctionnement d'un système de gestion intégré visant à garantir un niveau élevé et uniforme de contrôle et de surveillance aux frontières extérieures en corollaire avec le libre franchissement des frontières à l'intérieur de l'espace Schengen (point 37).

31 Voir, à cet égard, articles 93 et 96 de la CAAS.

32 Cette condition ne figure plus dans l'article 27 du règlement 2018/1861, lequel a remplacé l'article 25, paragraphe 1, de la CAAS, ainsi que je l'ai indiqué à la note en bas de page 6 des présentes conclusions.

33 Comme l'a, à juste titre, relevé la Commission dans ses réponses aux questions écrites, la version en langue suédoise de l'article 25, paragraphe 1, premier alinéa, de la CAAS se distingue puisque figure l'expression « i särskilda fall », laquelle est traduite en langue française par l'expression « cas particuliers » ou « cas justifiés ». Je constate néanmoins que la majorité des versions linguistiques de cette disposition ont retenu la même expression que celle employée dans la version en langue française de ladite disposition. Il s'agit, entre autres, des versions en langues espagnole (« motivos serios »), allemande (« gewichtiger Gründe »), anglaise (« substantive reasons »), italienne (« motivi seri »), néerlandaise (« ernstige redenen ») ou bien encore finlandaise (« painavista syistä »).

34 Recommandation établissant un « Manuel pratique à l'intention des garde-frontières (manuel Schengen) » commun à utiliser par les autorités compétentes des États membres lors du contrôle des personnes aux frontières [C(2006) 5186 final].

35 Voir points 6.2 et 7.5 de cette recommandation.

l'enfant (article 24 de la Charte). Cela implique néanmoins que l'État sollicité examine l'authenticité, la réalité et l'effectivité du lien familial revendiqué et procède, ainsi que le souligne la Commission dans ses réponses aux questions écrites, à une mise en balance des intérêts du ressortissant de pays tiers concerné et des États membres.

67. En troisième lieu, l'article 25, paragraphe 1, second alinéa, de la CAAS prévoit que la délivrance d'un titre de séjour à un ressortissant de pays tiers par l'État d'octroi contraint l'État signalant à retirer le signalement. Toutefois, ce dernier conserve la possibilité d'inscrire ce ressortissant sur sa liste nationale de signalement.

68. Il ressort de cette interprétation littérale de l'article 25, paragraphe 1, de la CAAS que cette disposition ne détermine pas les conditions légales qu'un ressortissant de pays tiers doit satisfaire afin d'entrer et de séjourner sur le territoire d'un État membre, parmi lesquelles figurerait l'établissement de son identité, et ce à la différence des articles 5 et 15 de ladite convention. L'article 25, paragraphe 1, de la CAAS repose sur la prémisse selon laquelle ce ressortissant n'est pas en conformité avec les règles régissant les conditions d'entrée et de séjour dans l'espace Schengen, raison pour laquelle il est signalé. Par cette disposition, le législateur de l'Union a uniquement entendu établir une procédure concertée entre les États contractants dans le cas où l'un d'eux entendrait déroger à l'interdiction d'entrée dont le ressortissant d'un pays tiers ferait l'objet à la suite du signalement émis.

69. Il ne résulte d'aucun des termes de l'article 25, paragraphe 1, de la CAAS qu'un État membre se verrait privé de la possibilité de renouveler un titre de séjour accordé au ressortissant d'un pays tiers aux fins du regroupement familial pour le simple motif que son identité ne serait pas établie avec certitude.

70. L'interprétation systématique et téléologique de cette disposition conforte cette interprétation.

71. En effet, l'article 25, paragraphe 1, de la CAAS tend à assurer un juste équilibre entre, d'une part, les exigences de sécurité qu'impose un espace sans frontières intérieures, comme l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et, d'autre part, la marge de manœuvre dont disposent les États membres s'agissant de leur politique migratoire. Ces derniers bénéficient d'une certaine latitude quant à l'octroi d'un titre de séjour à un individu en situation irrégulière, conservant ainsi le contrôle sur l'entrée et le séjour sur leur territoire des ressortissants de pays tiers. Ainsi que l'a jugé la Cour, la délivrance des titres de séjour d'une durée supérieure à 90 jours relève, pour la majeure partie, de la législation nationale des États membres [36]. L'article 25, paragraphe 1, de la CAAS a donc, avant tout, pour objectif de ménager les intérêts de chacun des États contractants, l'État signalant et l'État d'octroi, par une procédure de consultation et, le cas échéant, de limiter la délivrance des titres de séjour à ceux reposant sur un motif sérieux.

72. Cette disposition n'est pas inédite puisque l'on trouve des dispositions équivalentes non seulement dans le cadre du CFS, mais également dans la directive 2008/115.

73. Ainsi, l'article 5, paragraphe 4, sous c), du CFS autorise les États contractants à autoriser, aux fins d'un séjour d'une durée n'excédant pas 90 jours, un ressortissant de pays tiers qui ne remplit pas les conditions d'entrée énoncées au paragraphe 1 de cette disposition à entrer sur son territoire pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales. Dans le cas où ce ressortissant fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission dans le SIS, l'État contractant doit non pas consulter, mais informer l'ensemble des États membres.

36 Arrêt du 16 janvier 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8, point 41).

74. De la même façon, l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2008/115 lu en combinaison avec l'article 11, paragraphe 4, de cette directive, permet, à tout moment, à un État membre d'accorder à un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier sur son territoire un droit ou un titre de séjour autonome pour des motifs charitables, humanitaires ou autres, et ce même dans l'hypothèse où un autre État membre aurait adopté à l'encontre de cet individu une décision portant interdiction d'entrée sur le territoire. Dans ces circonstances, le législateur de l'Union établit, à l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2008/115, une procédure de consultation préalable à l'image de celle instaurée à l'article 25, paragraphe 1, de la CAAS.

75. Au regard de ces considérations, j'estime que l'article 25, paragraphe 1, de la CAAS doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce qu'un État contractant délivre un titre de séjour à un ressortissant d'un pays tiers qui le sollicite depuis le territoire de cet État, alors que ce ressortissant ne peut pas établir son identité avec certitude et qu'il est signalé aux fins de non-admission dans le SIS, sous réserve que cette délivrance soit précédée de la consultation de l'État contractant ayant procédé au signalement et qu'elle repose sur un motif sérieux.

76. Cette conclusion doit néanmoins être nuancée.

77. En effet, les conditions énoncées à l'article 25, paragraphe 1, de la CAAS ne distinguent pas, d'une part, selon que le titre de séjour est sollicité à des fins humanitaires, de regroupement familial ou pour un autre motif et, d'autre part, selon que la demande est introduite auprès des autorités d'un État membre ou de celles d'un État contractant. Par conséquent, cet article n'intègre pas les conditions que le législateur de l'Union énumère expressément à l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/86 dans le cas où la demande de titre de séjour est introduite dans un État membre aux fins du regroupement familial. Pour les raisons déjà exposées dans mes observations liminaires, il convient, par conséquent, d'examiner les dispositions prévues au regard de cette dernière directive.

3. Les exigences relatives à la preuve de l'identité dans le cadre de la directive 2003/86

78. Je débuterai mon examen par une analyse textuelle de l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/86. Dans la mesure où cette disposition se borne à exiger la communication de copies certifiées conformes des documents de voyage des membres de la famille du regroupant, sans pour autant préciser les conséquences attachées à leur absence, j'étudierai le contexte et les objectifs poursuivis par la législation dans laquelle cette disposition s'insère. Je tiendrai également compte des limites strictes posées par la jurisprudence de la Cour quant à l'exercice par les États membres de leur marge d'appréciation. Il ressort, en effet, de la jurisprudence de la Cour que la réglementation d'un État membre mettant en œuvre les dispositions de cette directive doit respecter tant les objectifs et l'effet utile de celle-ci que les droits fondamentaux garantis par la Charte ainsi que le principe de proportionnalité et ne doit pas faire obstacle à un examen individualisé de la demande de regroupement familial [37].

37 Voir, par analogie, arrêt du 12 décembre 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Regroupement familial – Sœur de réfugié) (C-519/18, EU:C:2019:1070, points 62 à 67), dont la motivation fait clairement ressortir cette grille d'analyse.

a) Analyse textuelle de l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/86

79. En premier lieu, et ainsi que cela a été rappelé au point précédent des présentes conclusions, l'article 5, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2003/86 énonce que la demande de titre de séjour aux fins de l'exercice du droit au regroupement familial doit être accompagnée des copies certifiées conformes des documents de voyage des membres de la famille du regroupant [38].

80. Les documents de voyage, sur lesquels peut être apposé un visa, sont destinés non seulement à établir l'identité et la nationalité du ressortissant de pays tiers, mais également à attester, si tel est le cas, du franchissement régulier par celui-ci des frontières de l'État membre ou des frontières extérieures de l'espace Schengen. Il ne s'agit donc pas d'une simple formalité administrative telle que celle prévue à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2004/38. En effet, cette disposition, qui prévoit la présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité, a uniquement pour objectif de permettre à la personne concernée de justifier de sa qualité de citoyen de l'Union afin d'exercer son droit à la libre circulation et à l'autorité nationale compétente de constater un droit qui découle directement de cette qualité.

81. L'obligation, prévue à l'article 5, paragraphe 2, premier alinéa, de le directive 2003/86, de présenter un document de voyage poursuit plusieurs objectifs.

82. Cette obligation permet, tout d'abord, d'établir l'identité et la nationalité du ressortissant de pays tiers.

83. En effet, la preuve de l'identité, sur laquelle s'interroge la juridiction de renvoi, est inhérente à la preuve de l'existence d'un lien familial qui fonde le droit au regroupement. Dans l'arrêt du 25 juillet 2002, MRAX [39], la Cour a jugé que, « en l'absence de carte d'identité ou de passeport en cours de validité, documents qui visent à permettre à leur titulaire d'apporter la preuve de son identité et de sa nationalité [...], l'intéressé ne peut pas, en principe, valablement prouver son identité et, partant, ses attaches familiales » [40].

84. L'obligation de présenter un document de voyage permet, ensuite, selon le cas, d'attester du franchissement régulier des frontières de l'État membre ou de celles, extérieures, de l'espace Schengen. Dans le contexte particulier de l'espace Schengen, elle constitue un outil indispensable de contrôle des entrées et des flux migratoires au sein d'un territoire sans frontières intérieures qui doit garantir la libre circulation des personnes tout en limitant les risques d'immigration clandestine. Cette obligation permet ainsi de rejeter les demandes émanant de ressortissants de pays tiers qui tenteraient de se servir de la procédure de regroupement familial aux fins de légaliser, d'une manière abusive, leur entrée et leur séjour dans un État membre.

85. Enfin, ladite obligation permet de corroborer les pièces justificatives émises aux fins non seulement de la preuve des liens familiaux, mais également du respect des autres conditions requises pour l'exercice du droit au regroupement familial. Ces conditions sont visées, notamment, à l'article 7 de la directive 2003/86. Selon cette disposition, l'État membre concerné peut exiger que la personne qui demande le regroupement familial fournisse la preuve que le regroupant dispose d'un logement, d'une

38 L'obligation de présenter un document de voyage est également une exigence requise par les dispositions combinées de l'article 5, paragraphe 1, sous a) et b), de la CAAS relatives aux contrôle des personnes aux frontières extérieures, de l'article 5, paragraphe 1, du CFS, aux fins d'un séjour d'une durée maximale de trois mois, ainsi que de l'article 12 du règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, établissant un code communautaire des visas (code des visas) (JO 2009, L 243, p. 1).

39 C-459/99, EU:C:2002:461.

40 Point 58 de cet arrêt et jurisprudence citée.

assurance maladie ou bien encore de ressources pour subvenir à ses besoins. Pour satisfaire à cette exigence, cette personne doit communiquer des documents nominatifs, tels qu'un contrat de location, une attestation d'assurance maladie, un contrat de travail ou bien encore des fiches de salaire et tout document qu'un passeport permet de corroborer [41].

86. L'exigence énoncée à l'article 5, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2003/86 suppose que les documents de voyage soient en cours de validité, fiables et authentiques afin d'éviter les demandes frauduleuses ou abusives. En outre, elle implique que ces documents soient reconnus comme étant valables par l'État membre auprès duquel la demande est introduite. La reconnaissance de la validité des documents de voyage relève de la seule compétence des États membres. La Commission dresse la liste de ces documents reconnus par les États membres et les États contractants sur la base d'informations collectées dans le cadre de la coopération établie dans l'espace Schengen [42]. À l'heure actuelle, il ressort de cette liste que, s'agissant des documents de voyage délivrés par la Gambie, la Suède reconnaît comme étant valable le passeport (ordinaire, diplomatique et de service) ainsi que les titres de voyage accordés sur le fondement de la convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 [43].

87. En deuxième lieu, la présentation d'un document de voyage valable me semble pouvoir être exigée tant à l'occasion d'une première demande de titre de séjour qu'à celle d'une demande de renouvellement de celui-ci. En effet, le législateur de l'Union ne procède à aucune distinction relative à la preuve de l'identité, selon que la demande est introduite alors que le membre de la famille réside à l'extérieur du territoire de l'État membre dans lequel le regroupant réside (hypothèse visée à l'article 5, paragraphe 3, premier alinéa, de la directive 2003/86), ou qu'il se trouve déjà sur ce territoire (hypothèse visée à l'article 5, paragraphe 3, second alinéa, de cette directive). De plus, l'article 16, paragraphe 4, de ladite directive prévoit que les États membres sont autorisés à procéder à des contrôles spécifiques lorsqu'il existe des présomptions fondées de fraude, et ce même à l'occasion d'une demande de renouvellement de titre de séjour.

88. En troisième lieu, je remarque que le législateur de l'Union ne prévoit pas d'assouplissements ou d'exceptions à la règle selon laquelle la demande de titre de séjour doit être accompagnée de copies certifiées conformes des documents de voyage. Il ne prévoit pas non plus les conséquences que l'État membre doit tirer de l'absence de ces documents. La directive 2003/86 ne précise pas si cette absence peut constituer un motif suffisant pour rejeter la demande.

89. Les modalités relatives à la preuve de l'identité se distinguent nettement des dispositions particulières relatives à la preuve des liens familiaux. Cette preuve est prévue à l'article 5, paragraphe 2, deuxième et troisième alinéas, de la directive 2003/86. Cette disposition précise que, en l'absence de communication des pièces justificatives prouvant les liens familiaux, les États membres ont la possibilité de recourir à des mesures d'investigations complémentaires en procédant, par exemple, à des entretiens avec le regroupant et les membres de sa famille. Or, cette possibilité de recourir à des mesures d'investigations complémentaires n'est prévue qu'aux fins d'« obtenir la preuve de l'existence de liens familiaux ». Le législateur de l'Union ne prévoit pas de dispositions similaires dans le cas où le membre de la famille ne présente pas les documents de voyage requis.

41 Voir, à cet égard, points 4.2 à 4.4. de la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial [COM(2014) 210 final] (ci-après les « lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86 »).

42 Voir « Documents de voyage délivrés par des pays tiers et des entités territoriales (Partie I) », liste établie au 30 avril 2020, disponible à l'adresse Internet suivante : https://www.consilium.europa.eu/prado/fr/prado-recognised-documents.html. Cette coopération est établie conformément à la décision nº 1105/2011/UE du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2011, relative à la liste des documents de voyage permettant à leur titulaire le franchissement des frontières extérieures et susceptibles d'être revêtus d'un visa, et relative à l'instauration d'un dispositif pour établir cette liste (JO 2011, L 287, p. 9). Voir, également, décision du Comité exécutif, du 16 décembre 1998, concernant la création d'un Manuel des documents pouvant être revêtus d'un visa [SCH/Com-ex (98) 56] (JO 2000, L 239 p. 207).

43 *Recueil des traités des Nations unies,* vol. 189, p. 150, nº 2545 (1954).

90. Les modalités relatives à la preuve de l'identité des ressortissants de pays tiers, énoncées à l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/86, se distinguent également du régime particulier instauré à l'article 11, paragraphe 2, de cette directive en faveur de ceux qui bénéficieraient du statut de réfugié. En effet, cette dernière disposition prévoit, sans aucune équivoque, qu'« [u]ne décision de rejet de la demande [introduite par un réfugié] ne peut pas se fonder uniquement sur l'absence de pièces justificatives [officielles attestant des liens familiaux] » et que « l'État membre tient compte d'autres preuves de l'existence de ces liens ». Or, je constate que, dans le régime général prévu à l'article 5, paragraphe 2, de ladite directive, le législateur de l'Union ne prévoit pas de dispositions comparables, s'abstenant ainsi de préciser si une décision de rejet concernant un ressortissant de pays tiers, tel que A, peut se fonder uniquement sur l'absence des documents de voyage requis.

91. Il me semble donc que, au regard de cette interprétation littérale de l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/86, un État membre peut exiger, aux fins de la délivrance d'un titre de séjour, que le membre de la famille concerné joigne à sa demande les documents de voyage permettant d'établir son identité et sa nationalité et, le cas échéant, sur la base desquels il a été autorisé à franchir les frontières extérieures de l'espace Schengen.

92. Toutefois, l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/86 ne contenant aucune indication relative aux conséquences qu'un État membre peut tirer de l'absence de documents de voyage établissant l'identité et la nationalité du membre de la famille concerné, il me semble nécessaire de procéder à une analyse systématique et téléologique de la directive 2003/86 afin d'apprécier si, et dans quelle mesure, cette question relève de la libre appréciation des États membres.

b) Analyse systématique de la directive 2003/86

93. Dans l'hypothèse où le membre de la famille ne parvient pas à établir son identité par la présentation du document de voyage requis par l'État membre, il me semble, au regard de l'économie de la directive 2003/86, que cet État membre ne peut pas, pour ce seul motif, rejeter une demande de titre de séjour aux fins du regroupement familial, en particulier lorsqu'il s'agit d'une demande de renouvellement, sans avoir, au préalable, procédé à un examen individualisé de celle-ci.

94. Cette exigence est posée à l'article 17 de la directive 2003/86 qui vise les cas dans lesquels un État membre envisage de rejeter une demande, de retirer ou de ne pas renouveler un titre de séjour, ou encore d'éloigner le regroupant ou les membres de sa famille. Selon la Cour, l'obligation de procéder à un examen individualisé constitue une exigence procédurale qui est applicable lors de l'appréciation du caractère probant des éléments attestant l'existence de liens familiaux [44].

95. Le même raisonnement doit être suivi s'agissant de l'examen des pièces fournies aux fins de la preuve de l'identité du demandeur au regroupement.

96. En effet, tout d'abord, l'article 17 de la directive 2003/86 est rédigé en termes généraux, de sorte qu'il n'identifie pas les motifs sur lesquels reposerait la décision de rejet d'une demande, de retrait ou de non-renouvellement du titre de séjour.

97. Ensuite, je relève que l'article 16, paragraphe 2, sous a), et paragraphe 4, de cette directive prévoit que les États membres sont autorisés à rejeter une demande d'entrée et de séjour aux fins du regroupement familial, ou à retirer ou à refuser de renouveler le titre de séjour d'un membre de la famille, s'il est établi, à la suite des contrôles spécifiques qu'ils sont autorisés à mener en cas de présomptions, que des documents faux ou falsifiés ont été utilisés aux fins de l'octroi du titre de séjour. À mon sens, cela recouvre tant les documents de voyages que les documents prouvant les liens

44 Arrêt du 13 mars 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, point 63). Voir, également, point 3.2. des lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86.

familiaux tels que les certificats de mariage ou bien encore les actes de naissance. Or, l'établissement d'une telle preuve par l'autorité nationale compétente suppose la réunion d'un ensemble de faits et de circonstances, tirés, par exemple, de l'altération du document fourni, de la personnalité de l'individu ou bien encore de ses antécédents et des informations reçues, qui relève manifestement d'une appréciation individualisée de la demande [45].

98. Enfin, une telle interprétation se dégage également du point 5.1. des lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86. Celles-ci relèvent que, « [s]i l'accès aux documents de voyage [...] est particulièrement difficile ou dangereux et peut ainsi constituer un risque ou un obstacle pratique disproportionné à l'exercice effectif du droit au regroupement familial, les États membres sont encouragés à tenir compte des spécificités du cas d'espèce et de la situation dans le pays d'origine. Dans des cas exceptionnels, par exemple dans le contexte d'un État en déliquescence ou d'un pays présentant des risques élevés sur le plan de la sécurité intérieure, les États membres sont encouragés à accepter les documents de voyage d'urgence émis par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), à délivrer un laissez-passer d'entrée national ou à proposer aux membres de la famille la possibilité de se voir délivrer un visa à leur arrivée sur le territoire national ».

99. L'ensemble de ces dispositions témoigne de la coopération qui doit s'établir entre le membre de la famille concerné et l'autorité nationale compétente dans le cadre de l'examen d'une demande de regroupement familial, en particulier lorsque celle-ci est introduite en l'absence des pièces requises [46].

100. Selon une jurisprudence constante, un examen individualisé implique que l'autorité nationale compétente examine concrètement la situation du membre de la famille concerné, évalue d'une manière exhaustive tous les éléments pertinents de sa demande et prenne en compte, d'une manière équilibrée et raisonnable, l'ensemble des intérêts en jeu avant de statuer sur celle-ci [47]. Dans l'arrêt du 4 mars 2010, Chakroun [48], la Cour a ainsi jugé que l'article 17 de la directive 2003/86 s'oppose à une législation nationale prévoyant un montant de revenu minimal au-dessous duquel tout regroupement familial serait refusé, dans la mesure où la demande de regroupement familial serait rejetée indépendamment « d'un examen concret de la situation de chaque demandeur » [49].

101. Je pense que, dans le cas d'une demande de renouvellement d'un titre de séjour dont le rejet impliquerait la rupture de la vie familiale, il est nécessaire que l'État membre tienne compte des raisons concrètes pour lesquelles le ressortissant de pays tiers ne parvient pas à fournir le document de voyage requis ainsi que de la coopération et de la bonne foi dont celui-ci fait preuve. En effet, il ne peut être exclu, par exemple, que ce ressortissant ne soit pas en mesure de justifier d'un document de voyage en cours de validité, car celui-ci est venu à expiration au cours de la période couverte par la première autorisation de séjour.

45 Voir, par analogie, arrêt du 18 décembre 2014, McCarthy e.a. (C-202/13, EU:C:2014:2450), relatif à l'interprétation de l'article 35 de la directive 2004/38, en vertu duquel les États membres peuvent refuser, annuler ou retirer tout droit conféré par cette directive en cas d'abus de droit ou de fraude. Au point 52 de cet arrêt, la Cour a jugé que les mesures adoptées sur ce fondement doivent être « fondées sur un examen individuel du cas d'espèce ».

46 Dans ses réponses aux questions posées par la Cour, le gouvernement suédois a relevé que, en application de l'article 23, paragraphes 1 et 3, de la förvaltningslagen (loi sur la gestion administrative), du 28 septembre 2017 (SFS 2017, nº 900), l'autorité nationale compétente est tenue de faire preuve de diligence en permettant au demandeur de préciser et de compléter sa demande de façon à ce qu'elle puisse adopter une décision juste sur le plan matériel, sur la base de tous les éléments pertinents.

47 Voir, à cet égard, arrêt du 13 mars 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, point 59 et jurisprudence citée). Voir, également, points 6.1.2. et 7.4. des lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86.

48 C-578/08, EU:C:2010:117.

49 Point 48 de cet arrêt. Dans le même sens, voir point 6.1. des lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86, dans lesquelles la Commission indique qu'aucun élément considéré isolément ne peut automatiquement aboutir à une décision.

102. Au vu de ces éléments, et à l'exception des situations dans lesquelles il est absolument manifeste que le ressortissant de pays tiers manque de manière flagrante à son devoir de coopération ou introduit une demande frauduleuse, je suis d'avis, afin que soit garanti le respect des objectifs poursuivis par la directive 2003/86, qu'un État membre ne peut pas rejeter une demande de regroupement familial au seul motif que le membre de la famille ne présente pas le document de voyage requis sans avoir procédé préalablement à un examen individualisé de la situation.

c) Analyse téléologique de la directive 2003/86

103. L'objectif de la directive 2003/86 est de favoriser le regroupement familial en permettant d'octroyer le bénéfice du statut découlant de cette directive à des personnes qui remplissent effectivement les conditions pour l'obtenir [50].

104. L'obligation de présenter un document de voyage par le ressortissant de pays tiers participe de manière évidente à cet objectif. Je rappelle que cette obligation permet d'établir l'identité et la nationalité de celui-ci et de corroborer les pièces justificatives émises aux fins non seulement de la preuve des liens familiaux, mais également du respect des autres conditions requises pour l'exercice du droit au regroupement familial. Le cas échéant, je rappelle qu'elle permet, en outre, d'attester du franchissement régulier des frontières extérieures de l'espace Schengen.

105. Toutefois, il ressort d'une jurisprudence constante que l'autorisation du regroupement familial est la règle générale [51]. Afin de garantir cet objectif et d'éviter le risque de priver indûment un membre de la famille de ce bénéfice, un État membre ne saurait rejeter une demande de regroupement familial au seul motif qu'elle ne serait pas accompagnée du document de voyage requis, sans procéder préalablement à un examen individualisé de la situation.

106. Cette interprétation des dispositions de l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/86 permet ainsi de garantir le respect tant des droits fondamentaux garantis par la Charte que du principe de proportionnalité auquel les États membres sont tenus.

d) Le respect des droits fondamentaux et du principe de proportionnalité

107. Il ressort d'une jurisprudence constante que, dans la mise en œuvre des dispositions prévues par la directive 2003/86, les États membres sont tenus d'exercer leur marge d'appréciation dans le respect des droits fondamentaux consacrés par la Charte [52]. Conformément au considérant 2 de cette directive, les dispositions de celle-ci doivent être interprétées et appliquées à la lumière, notamment, de l'article 7 de la Charte, qui reconnaît le droit au respect de la vie privée et familiale, ainsi que de l'article 24, paragraphes 2 et 3, de la Charte, qui exige de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant et la nécessité pour ce dernier d'entretenir régulièrement des relations personnelles avec ses deux parents [53].

50 Voir arrêt du 12 décembre 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Regroupement familial – Sœur de réfugié) (C-519/18, EU:C:2019:1070, point 42 et jurisprudence citée).

51 Voir, en ce sens, arrêt du 6 décembre 2012, O e.a. (C-356/11 et C-357/11, EU:C:2012:776, point 74 ainsi que jurisprudence citée).

52 Je rappelle que, conformément à l'article 51 de la Charte, les États membres sont tenus de respecter les droits et d'observer les principes consacrés dans celle-ci lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, ce qui comprend les mesures adoptées dans la cadre de la marge d'appréciation dont ils disposent pour transposer une directive. Voir, s'agissant de la marge d'appréciation dont bénéficient les États membres dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2003/86, arrêt du 12 décembre 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Regroupement familial – Sœur de réfugié) (C-519/18, EU:C:2019:1070, points 64 et 65 ainsi que jurisprudence citée).

53 Voir, à cet égard, arrêt du 13 mars 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, point 56 et jurisprudence citée).

108. En outre, la Cour demande aux États membres d'exercer la marge d'appréciation dont ils disposent pour transposer la directive 2003/86 dans le respect du principe de proportionnalité, lequel constitue un principe général du droit de l'Union [54]. Les conditions énoncées aux fins de l'introduction et de l'examen des demandes de regroupement familial, mais également les mesures de contrôle adoptées par les États membres doivent être proportionnées. En effet, si la lutte contre la fraude constitue un objectif légitime justifiant les mesures de contrôle, celles-ci doivent être aptes à atteindre cet objectif, ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre ni avoir pour conséquence de rendre inopérant le droit au regroupement familial.

109. Or, il me semble que le respect de ces principes impose, tout comme celui des obligations énoncées à l'article 17 de la directive 2003/86, de distinguer les situations suivantes.

110. La première situation est celle dans laquelle le ressortissant de pays tiers manque de manière flagrante à son devoir de coopération en ne communiquant aucun des documents de voyage requis ni aucune autre pièce susceptible d'établir son identité et sa nationalité. La charge de la preuve incombe au regroupant ou au membre de la famille concerné. Lui seul initie la procédure afin de bénéficier d'un droit et lui seul dispose des documents susceptibles d'attester de son identité. Dans une situation dans laquelle le ressortissant de pays tiers ne fournit aucun effort pour introduire en bonne et due forme sa demande et où celle-ci est manifestement incomplète, rien ne s'oppose, à mon sens, à ce que l'autorité nationale compétente puisse la rejeter d'emblée sur le fondement de l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/86.

111. La deuxième situation est celle dans laquelle il apparaît clairement, au vu des éléments objectifs dont dispose l'autorité nationale compétente, que la demande présente un caractère frauduleux ou abusif. Dans cette hypothèse et à la suite de l'examen individualisé de la demande exigé à l'article 17 de la directive 2003/86, cette autorité est bien fondée à rejeter celle-ci en application de l'article 16, paragraphe 2, sous a), de cette directive.

112. Enfin, la troisième situation est celle dans laquelle le ressortissant de pays tiers ne présente pas le document de voyage requis par l'État membre aux fins de l'établissement de son identité, tel qu'un passeport en cours de validité, mais se conforme au devoir de coopération qui lui incombe en établissant, sans aucune équivoque, son identité et sa nationalité par tout autre moyen approprié.

113. Certes, la présentation des documents de voyage ne constitue pas, dans cette hypothèse, une simple formalité administrative. Je rappelle que la portée de cette obligation n'est pas comparable à celle prévue dans le cadre de la directive 2004/38, relative à la détention d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité pour le citoyen de l'Union qui veut séjourner dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité. Alors que la première obligation concerne l'octroi d'un titre de séjour à un ressortissant de pays tiers, qui demande à bénéficier d'une manière indirecte des dispositions du droit de l'Union, la seconde est relative à l'octroi d'un droit de séjour, dans un État membre, découlant directement de la qualité de citoyen de l'Union. C'est la raison pour laquelle les principes dégagés par la Cour dans l'arrêt du 17 février 2005, Oulane [55], s'agissant du droit de séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de l'Union en matière d'établissement et de prestation de services ne me semblent pas applicables à un membre de la famille d'un ressortissant de pays tiers. Je rappelle que, dans cet arrêt, rendu à propos de l'interprétation de la directive 73/148/CEE [56], abrogée et remplacée par la directive 2004/38, la Cour a jugé que l'État membre d'accueil ne pouvait mettre en

54 Voir arrêt du 12 décembre 2019, E.P. (Menace pour l'ordre public) (C-380/18, EU:C:2019:1071, point 47 et jurisprudence citée).

55 C-215/03, EU:C:2005:95. Voir, également, arrêt du 9 janvier 2007, Jia (C-1/05, EU:C:2007:1, point 41 et jurisprudence citée).

56 Directive du Conseil du 21 mai 1973 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services (JO 1973, L 172, p. 14).

cause, sans porter atteinte au principe de proportionnalité, le droit de séjour du ressortissant d'un autre État membre au seul motif qu'il ne présentait pas une carte d'identité ou un passeport en cours de validité, si celui-ci était néanmoins en mesure d'établir, sans aucune équivoque, sa nationalité par d'autres moyens [57].

114. Les situations relevant de la directive 2004/38 et celles relevant de la directive 2003/86 ne sont pas comparables. Toutefois, certaines situations impliquant des ressortissants de pays tiers pourraient également nécessiter un assouplissement de la charge de la preuve. Il appartiendrait alors à l'autorité nationale compétente d'identifier cette situation au vu d'un examen individualisé.

115. En effet, contrairement aux deux premières situations évoquées (manquement flagrant au devoir de coopération et demande frauduleuse ou abusive), le refus opposé par une autorité nationale compétente qui n'aurait d'égard ni aux raisons justifiant l'absence des documents de voyage requis ni à la coopération dont la personne concernée fait preuve aux fins d'établir son identité risquerait de porter atteinte aux droits fondamentaux évoqués au point 107 des présentes conclusions ainsi qu'au principe de proportionnalité. De plus, s'agissant d'une demande de renouvellement d'un titre de séjour, à l'occasion de laquelle le ressortissant de pays tiers ne pourrait pas présenter ses documents de voyage, un tel refus aurait pour conséquence de mettre un terme à la poursuite de la vie familiale de ce ressortissant et pourrait ainsi porter une atteinte disproportionnée au droit consacré à l'article 7 de la Charte.

116. Je relève que la Cour a suivi cette approche dans l'arrêt du 25 juillet 2002, MRAX [58], relatif au droit de séjour d'un ressortissant de pays tiers, conjoint d'un ressortissant d'un État membre. Elle a reconnu que, compte tenu de l'importance que le législateur de l'Union attache à la protection de la vie familiale [59], un État membre ne peut pas, sans méconnaître le principe de proportionnalité, refouler à la frontière un ressortissant d'un pays tiers, conjoint d'un ressortissant d'un État membre, qui tente de pénétrer sur son territoire sans disposer d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité ou, le cas échéant, d'un visa, si ce ressortissant est en mesure de prouver son identité ainsi que le lien conjugal et s'il n'existe pas d'éléments de nature à établir qu'il représente un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique au sens de l'article 10 de la directive 68/360/CEE [60] et de l'article 8 de la directive 73/148 [61].

117. Je rappelle, enfin, que, dans l'arrêt du 18 décembre 2014, McCarthy e.a. [62], la Cour a jugé que le fait qu'un État membre se trouve confronté à un nombre élevé de cas d'abus de droit ou de fraude commis par des ressortissants d'États tiers ne saurait justifier l'adoption de mesures reposant sur des considérations de prévention générale, à l'exclusion de toute appréciation spécifique du comportement propre de la personne concernée [63].

57 Dans l'arrêt du 17 février 2005, Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95), la Cour a jugé disproportionné au regard des objectifs que poursuit cette directive le fait qu'une telle preuve ne puisse être apportée que par la présentation, dans tous les cas, d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité. La Cour considère en effet que la présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité, aux fins de la justification de la qualité de citoyen de l'Union, constitue une formalité administrative dont l'unique objectif est la constatation par les autorités nationales d'un droit qui découle directement de la qualité de la personne en cause (point 24). Elle estime, toutefois, que la preuve de l'identité et de la nationalité peut être apportée par d'autres moyens et que, en l'absence de précision quant au mode de preuve admis, il faut conclure qu'une telle preuve peut être faite par tout moyen approprié (point 53).

58 C-459/99, EU:C:2002:461.

59 Point 53 de cet arrêt.

60 Directive du Conseil du 15 octobre 1968 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté (JO 1968, L 257, p. 13).

61 Point 62 dudit arrêt.

62 C-202/13, EU:C:2014:2450.

63 Point 55 de cet arrêt concernant l'interprétation de l'article 35 de la directive 2004/38, relatif à l'abus de droit.

118. Au regard de l'ensemble de ces considérations, je suis d'avis, par conséquent, que l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/86 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une législation nationale exigeant, aux fins de l'examen d'une demande de titre de séjour aux fins du regroupement familial, que le membre de la famille concerné établisse son identité avec certitude en joignant la copie certifiée conforme d'un passeport valable pour la durée de l'autorisation de séjour.

119. Toutefois, dans l'hypothèse où le membre de la famille concerné ne parvient pas à fournir ce document, l'autorité nationale compétente ne peut rejeter la demande pour ce seul motif, sans procéder préalablement à un examen individualisé, exigeant, en particulier, qu'elle tienne compte des raisons pour lesquelles le membre de la famille ne peut pas présenter lesdits documents ainsi que de la coopération dont celui-ci fait preuve aux fins d'établir, sans aucune équivoque, son identité par tout autre moyen approprié.

120. Cette conclusion répond aux deuxième et troisième questions adressées par la juridiction de renvoi.

V. Conclusion

121. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre comme suit aux questions posées par le Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (tribunal administratif siégeant à Malmö, statuant en matière d'immigration, Suède) :

« 1) L'article 25, paragraphe 1, de la convention d'application de l'accord de Schengen, du 14 juin 1985, entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990, tel que modifié par le règlement (UE) nº 265/2010 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2010, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce qu'un État contractant délivre un titre de séjour à un ressortissant d'un pays tiers qui le sollicite depuis le territoire de cet État, alors que ce ressortissant ne peut pas établir son identité avec certitude et qu'il est signalé aux fins de non-admission dans le système d'information Schengen, sous réserve que cette délivrance soit précédée de la consultation de l'État contractant ayant procédé au signalement et qu'elle repose sur un motif sérieux.

2) L'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/86/CE du Conseil, du 22 septembre 2003, relative au droit au regroupement familial, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une législation nationale exigeant, aux fins de l'examen d'une demande de titre de séjour, que le membre de la famille concerné établisse son identité avec certitude en joignant la copie certifiée conforme d'un passeport valable pour la durée de l'autorisation de séjour.

Toutefois, dans l'hypothèse où le membre de la famille concerné ne parvient pas à joindre à sa demande le document de voyage requis, l'autorité nationale compétente ne peut rejeter celle-ci pour ce seul motif sans procéder préalablement à un examen individualisé, exigeant, en particulier, qu'elle tienne compte des raisons pour lesquelles le membre de la famille ne peut pas présenter ledit document ainsi que de la coopération dont celui-ci fait preuve aux fins d'établir, sans aucune équivoque, son identité par tout autre moyen approprié.