COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 1.12.1999
COM(1999) 638 final

1999/0258 (CNS)

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

relative au droit au regroupement familial

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. VERS UNE POLITIQUE EUROPENNE COMMUNE EN MATIERE D'IMMIGRATION DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS: LE REGROUPEMENT FAMILIAL

1.1 En vertu des modifications introduites par le traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1er mai 1999, un espace de liberté, de sécurité et de justice doit être mis en place progressivement. A cette fin, le traité instituant la Communauté européenne prévoit, d'une part, l'adoption de mesures visant la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures d'accompagnement concernant le contrôle aux frontières, l'asile et l'immigration et, d'autre part, l'adoption de mesures en matière d'asile, d'immigration et de protection des droits des ressortissants de pays tiers. Les mesures relatives à la politique d'immigration, telles que précisées à l'article 63, paragraphes 3 et 4, concernent les conditions d'entrée et de séjour ainsi que la délivrance de visa et de titres de séjour de longue durée par les Etats membres, l'immigration et le séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier ainsi que les droits des ressortissants de pays tiers en situation légale de séjour dans un Etat membre de séjourner dans les autres Etats membres, et les conditions dans lesquelles ils peuvent le faire.

Il est donc désormais possible d'adopter, dans le cadre de la Communauté européenne[1], des mesures concernant l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers dans les Etats membres, un domaine qui avant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam était régi par les dispositions du titre VI de l'ancien traité sur l'Union européenne et ne relevait qu'en partie des compétences communautaires[2].

1.2. Le Conseil européen a reconnu, lors de sa réunion spéciale à Tampere les 15 et 16 octobre 1999, la nécessité d'un rapprochement des législations nationales relatives aux conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers, fondé sur une évaluation commune tant de l'évolution économique et démographique au sein de l'Union que de la situation dans les pays d'origine. A cette fin, le Conseil européen a demandé au Conseil d'arrêter rapidement des décisions sur la base de propositions de la Commission. Ces décisions devraient tenir compte non seulement de la capacité d'accueil de chaque Etat membre, mais aussi de leurs liens historiques et culturels avec les pays d'origine[3].

1.3. L'identification des principes directeurs sur lesquels fonder une politique commune d'immigration est donc une tâche essentielle à laquelle la Commission entend consacrer son attention. La Commission considère que la politique d'«immigration zéro», évoquée par le passé dans le débat européen sur l'immigration, n'a jamais été ni réaliste ni opportune. Elle n'a d'ailleurs pas connu de mise en œuvre intégrale en tant que telle et cela pour plusieurs raisons: non seulement car, à court et moyen terme, des canaux d'immigration, comme ceux du regroupement familial ne

---

1 Trois Etats membres (le Royaume-Uni et l'Irlande; le Danemark) bénéficient d'un statut particulier en vertu des Protocoles annexés au traité les concernant.

2 Il est nécessaire de souligner que, même avant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la liste des pays tiers dont les ressortissants devaient être munis de visa lors du franchissement des frontières extérieures, ainsi que les mesures dans le domaine des visas en cas d'afflux soudain, relevaient des compétences de la Communauté européenne.

3 Conclusions de la Présidence, point 20.

pouvaient et ne devaient pas être interrompus; mais aussi car des secteurs d'activité économique manquaient de personnel. De plus, les Etats souhaitent maintenir leur ouverture au monde, notamment en continuant à entretenir des relations privilégiées avec certains pays tiers. A plus long terme interviennent des données démographiques, tel que le vieillissement de la population et ses conséquences dans le domaine de la protection sociale et du financement des retraites.

1.4. Il est vrai que la situation actuelle du marché de l'emploi ne permet pas à la Communauté de se doter d'une politique d'entrée et de séjour pour des raisons d'emploi du type de celle, très ouverte, menée dans les années 50 et 60. Toutefois, le taux de chômage n'est pas la seule composante à prendre en compte pour fixer une telle politique: des secteurs spécifiques de l'activité économique peuvent manquer de personnel possédant une qualification particulière. Plus généralement, une politique commune d'immigration à l'échelle européenne aura besoin de flexibilité pour tenir compte des multiples dimensions des flux migratoires, économiques mais aussi sociales, culturelles ou historiques, en ce qui concerne tant les pays d'accueil que les pays d'origine.

1.5. Dans la droite ligne des conclusions du Conseil européen de Tampere, la Commission entend entamer et poursuivre les travaux en matière d'immigration légale, afin d'exploiter toutes les possibilités qui sont offertes par le Titre IV du TCE. Elle abordera, dans le moyen terme, de façon successive, tous les volets relatifs à l'entrée et au séjour des ressortissants de pays tiers, notamment l'entrée et le séjour aux fins d'études, aux fins d'emploi salarié et indépendants, afin de mener des activités non rémunérées. La Commission entend également aborder la question de la situation juridique des ressortissants de pays tiers qui sont titulaires d'un permis de séjour de longue durée; de même, elle entend assurer l'application de l'article 63, paragraphe 4, qui concerne les droits des ressortissants de pays tiers résidant légalement dans un Etat membre de séjourner dans un autre Etat membre.

2. L'ENTREE ET LE SEJOUR AUX FINS DE REGROUPEMENT FAMILIAL

2.1. De nos jours et depuis quelques années, l'entrée et le séjour aux fins de regroupement familial constituent le principal canal d'immigration légale de ressortissants de pays tiers. L'immigration familiale est prédominante dans presque tous les pays de l'OCDE, en particulier au Canada et aux États-Unis; elle l'est également dans les Etats membres de l'Union européenne, même si les chiffres varient d'un Etat membre à l'autre. Cette immigration familiale vise à la fois le regroupement familial, *stricto sensu* - les membres de la famille rejoignent le ressortissant de pays tiers déjà résident - et la formation de la famille, lorsque les liens familiaux se nouent après l'entrée du ressortissant de pays tiers.

2.2. Au-delà de l'importance en terme quantitatif de ce volet de l'immigration légale, le regroupement familial est un moyen nécessaire pour réussir l'intégration des ressortissants de pays tiers qui résident légalement dans les Etats membres. En effet, la présence des membres de la famille contribue à une stabilité accrue et à un meilleur ancrage de ces personnes en leur permettant de mener une vie familiale normale.

3. LE CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL

3.1. La réglementation du regroupement familial échappe partiellement à la seule législation nationale, elle appartient au cadre juridique international. La Déclaration universelle des droits de l'homme et les Pactes internationaux de 1966, sur les droits civils et politiques et sur les droits économiques, sociaux et culturels, reconnaissent que la famille est l'élément naturel et fondamental de la société et qu'à ce titre, elle a droit à la protection et à l'assistance de la société et des Etats. La Convention n° 143 de l'Organisation Internationale du Travail, ratifiée par l'Italie, le Portugal et la Suède, invite les Etats à faciliter le regroupement familial de tous les travailleurs migrants résidant légalement sur leur territoire.

3.2. La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1990, stipule que «les Etats parties prennent les mesures qu'ils jugent appropriées et qui relèvent de leur compétence pour faciliter la réunion des travailleurs migrants avec leur conjoint ou avec les personnes ayant avec eux des relations qui, en vertu de la loi applicable, produisent des effets équivalents au mariage, ainsi qu'avec leurs enfants à charge mineurs et célibataires». La Convention décrit les domaines dans lesquels les membres de la famille devraient bénéficier d'une égalité de traitement avec les nationaux : accès à l'éducation, à la formation professionnelle, aux services de santé et sociaux, à la vie culturelle. Les Etats devraient également faciliter, pour les enfants de travailleurs migrants, l'apprentissage de la langue du pays d'accueil ainsi que de la langue maternelle. Enfin, les demandes d'autorisation de séjour dans le pays après le décès du travailleur ou la dissolution du mariage devraient faire l'objet d'un examen bienveillant des Etats membres, en fonction de la durée de résidence déjà écoulée. Lorsqu'une telle autorisation ne peut être délivrée, les membres de la famille devraient bénéficier d'un délai raisonnable avant le départ. Cette Convention n'est pas encore entrée en vigueur, en raison de l'insuffisance du nombre de ratifications nécessaires; aucun Etat membre ne l'a ratifiée à ce stade.

3.3. La Convention relative au statut des réfugiés de 1951 ne prévoit pas le droit au regroupement familial. Le principe du regroupement familial des réfugiés a toutefois été reconnu dans l'Acte Final de la conférence qui a adopté la Convention de 1951. Le Comité exécutif du Haut Commissariat des réfugiés (HCR) a rappelé, à plusieurs reprises, aux Etats que le principe de l'unité de la famille était proclamé dans les instruments internationaux des droits de l'homme et que les gouvernements devaient prendre les mesures appropriées pour assurer que l'unité familiale soit maintenue. S'agissant de la définition de la famille et de ses membres, il convient de remarquer que le Comité exécutif du HCR a plaidé en faveur d'une approche pragmatique et flexible, tenant compte des éléments de dépendance, physique, financière et psychologique, du noyau constitué par les parents et les enfants[4].

3.4. Dans le contexte du cadre juridique international, il est indispensable de mentionner la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989. Cette Convention stipule que les Etats veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents. A ce titre, toute demande de quitter ou d'entrer dans un pays aux fins du regroupement

---

[4] Conclusions n° 9 (XXVIII), n° 24 (XXXII), n° 84 (XLVIII), n° 85 (XLIX) et Conclusions de la 50° session de 1999.

familial doit être considérée dans un esprit positif, avec humanité et diligence. Dans toutes les décisions qui concernent l'enfant, son intérêt supérieur doit être une considération primordiale.

3.5. Parmi les instruments juridiques européens pertinents en matière de regroupement familial, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et de libertés fondamentales de 1950 revêt une importance fondamentale. En effet, elle consacre, à son article 8, le droit au respect à la vie privée et familiale et, à son article 12, le droit de se marier et de fonder une famille. Une vaste jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a interprété les dispositions de la Convention; il est vrai que la jurisprudence n'en a pas déduit un droit illimité au regroupement familial des membres de la famille d'un ressortissant de pays tiers installé légalement dans un Etat membre ou une protection absolue contre la séparation avec les membres de la famille en cas d'expulsion, sauf si une vie de famille normale n'est pas possible dans le pays d'origine. Cependant, la jurisprudence de la Cour limite l'exercice discrétionnaire de la compétence des pouvoirs publics en matière de contrôles d'entrée sur le territoire et en cas d'expulsion.

3.6. Deux instruments européens visent spécifiquement le regroupement familial, il s'agit de la Charte sociale européenne et la Convention européenne de 1977 relative au statut juridique du travailleur migrant. Aux termes de la Charte sociale européenne, en vue d'assurer l'exercice effectif du droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance, les Parties contractantes s'engagent en effet à faciliter, autant que possible, le regroupement de la famille du travailleur migrant autorisé à s'établir lui-même sur leur territoire. La Convention européenne de 1977 relative au statut juridique du travailleur migrant dispose que le conjoint et les enfants non mariés sont autorisés à rejoindre le travailleur migrant déjà résidant sur le territoire d'une Partie contractante. Toutefois, le champ d'application de cette Convention connaît une double limitation: elle ne concerne que les travailleurs salariés et ne s'applique qu'à l'égard des travailleurs, ressortissants des Etats, parties contractantes de la Convention. Cette convention n'a pas été ratifiée par tous les Etats membres.

4. LA SITUATION AU NIVEAU NATIONAL

4.1. Il importe de noter que la protection de famille est un principe explicitement consacré dans les dispositions constitutionnelles d'un certain nombre d'Etats membres, tels que l'Allemagne, le Portugal ou l'Italie. Les Etats membres reconnaissent soit un droit au regroupement familial, soit la possibilité discrétionnaire d'accorder le regroupement familial, selon la catégorie et le statut juridique des ressortissants de pays tiers visés. Un seul Etat membre soumet les demandes d'entrée à une politique de quotas.

4.2. L'exercice de ce droit est toutefois soumis à des conditions, telles que le respect de l'ordre public et de la sécurité publique, l'existence d'un logement adéquat et de ressources suffisantes, voire la fixation d'une période d'attente. Sur ces aspects, les législations et les pratiques des Etats membres varient beaucoup.

4.3. En matière de logement, un certain nombre d'Etats exigent que le résident qui doit accueillir sa famille ait à sa disposition un logement suffisant pour pouvoir la loger dans des conditions acceptables. Cette condition est fixée différemment dans les

Etats membres. En Allemagne, le logement doit être équivalent à un logement social. En France, Portugal et aux Pays-Bas, il doit être équivalent à un logement normal pour des nationaux. D'autres critères comme la taille, l'hygiène et la sécurité peuvent être appliqués (Grèce, Italie, Autriche, Royaume-Uni). L'Espagne et le Luxembourg n'appliquent pas de règles prédéfinies et examinent les situations au cas par cas. En revanche, la condition d'un logement adéquat n'est pas requise en Belgique, Danemark, Finlande, Suède.

4.4. Le critère des ressources fait également l'objet d'interprétations différentes. Les ressources doivent être équivalentes au salaire minimum en France,au Portugal et en Espagne. Elles sont supérieures ou égales au minimum social en Allemagne et aux Pays-Bas. Le Royaume-Uni exige qu'il n'y ait aucun recours aux fonds publics et le Danemark que le résident subvienne aux besoins des membres de sa famille. La France et les Pays-Bas exigent en outre que les ressources soient permanentes et stables. Et l'Autriche demande que les membres de la famille disposent d'une assurance sociale. La condition de l'existence de ressources suffisantes n'est pas requise en Belgique, Finlande, Luxembourg et Suède.

4.5. Certains Etats membres imposent une période d'attente au ressortissant de pays tiers nouvellement admis. La durée de cette période varie selon les pays, elle est de 1 an en France et en Espagne, de 3 ans au Danemark et de 5 ans en Grèce. Les autres Etats membres n'imposent pas formellement de période d'attente, mais les délais avant la réunification familiale peuvent néanmoins être longs en raison de la durée de l'examen de la demande de regroupement familial. En Autriche, en conséquence du régime des quotas, ces délais peuvent atteindre plusieurs années.

4.6. Des différences se rencontrent aussi quant aux membres de la famille qui sont admis à rejoindre le regroupant, à l'âge des enfants qui peuvent être regroupés, à l'admission des partenaires non mariés.

4.7. Les ressortissants de pays tiers qui sont reconnus réfugiés selon l'article 1A de la Convention de Genève de 1951, relative au statut des réfugiés, bénéficient dans certains Etats d'un régime de regroupement familial plus favorable: ils sont exempts des justifications de ressources et de logement, ils ne sont pas soumis à la période d'attente, et voient parfois leur droit au regroupement familial s'étendre au-delà de la famille nucléaire.

5. LA REGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE EN MATIERE DE REGROUPEMENT FAMILIAL

5.1. Le droit communautaire s'est déjà attaché en partie à la réglementation du regroupement familial des ressortissants de pays tiers. En effet, les dispositions relatives à la libre circulation des citoyens de l'Union à l'intérieur de la Communauté européenne s'appliquent aux membres de leur famille qu'ils soient ressortissants d'un Etat membre ou d'un pays tiers. Le citoyen de l'Union qui exerce son droit à la libre circulation peut se faire accompagner ou rejoindre par sa famille; les conditions d'intégration de cette famille dans le pays d'accueil constituent, en effet, un préalable indispensable à l'exercice de la libre circulation dans des conditions objectives de liberté et de dignité.

5.2. Le droit de se faire accompagner ou rejoindre par la famille est reconnu aux citoyens de l'Union qui s'établissent dans un autre Etat membre pour y exercer une activité économique, qu'il s'agisse de travailleurs salariés[5] ou indépendants[6]. Les membres de la famille de ces personnes bénéficient, d'ailleurs, du droit de demeurer sur le territoire du pays d'accueil, sous certaines conditions, même après cessation de l'activité économique ou le décès du citoyen de l'Union dont ils dépendent[7]. Le droit au regroupement familial est également accordé aux citoyens de l'Union, autres que les travailleurs salariés ou non salariés, bénéficiant du droit de séjour dans un autre Etat membre, pour autant qu'ils aient des ressources suffisantes et une assurance maladie[8].

5.3. Les membres de la famille visés sont le conjoint, les descendants de moins de 21 ans ou à charge ainsi que les ascendants à charge[9]. En revanche, les étudiants ne peuvent se faire accompagner ou rejoindre que par leur conjoint et leurs enfants à charge, à condition qu'ils disposent de ressources suffisantes ou d'une assurance maladie[10]. Ces règles s'appliquent également aux ressortissants de l'Espace économique européen en vertu de l'accord du 2 mai 1992.

5.4. Les droits des membres de la famille étant des droits dérivés, liés à ceux que détient le citoyen de l'Union titulaire du droit à la libre circulation, ces personnes se voient attribuer un document de séjour de la même validité que celui octroyé à la personne dont ils dépendent. Les Etats membres peuvent apporter des limites à l'exercice des droits d'entrée et de séjour des membres de la famille pour des raisons d'ordre public, de sécurité intérieure ou de santé publique[11]. La réglementation communautaire accorde également au conjoint et aux enfants le droit d'accéder à une activité salariée, même s'ils n'ont pas la nationalité d'un Etat membre.

5.5. Hormis la situation des ressortissants de pays tiers qui sont membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui exerce son droit à la libre circulation, le droit communautaire ne prévoit pas de règles en matière de regroupement familial des ressortissants de pays tiers, ni des réfugiés, ni des autres catégories de migrants. Ceci est une conséquence directe de l'absence de base juridique au niveau communautaire avant l'entrée en vigueur, le 1er mai 1999, du traité d'Amsterdam.

---

5 Règlement (CEE) n° 1612/68 du 15.10.1968, JO L 257 du 19.10.1968, p. 2.

6 Directive 73/148/CEE du 21.5.1973, JO L 172 du 28.6.1973, p. 14.

7 Règlement (CEE) n° 1251/70 du 29.6.1970, JO L 142 du 30.6.1970, p. 24 et directive 75/34/CEE du 17.12.1974, JO L 14 du 20.1.1975, p. 28.

8 Directive 90/364/CEE du 28.6.1990, JO L 180 du 13.7.1990, p. 26 et directive 90/365/CEE du 28.6.1990, JO L 180 du 13.7.1990, p. 28.

9 En ce qui concerne les citoyens de l'Union qui s'établissent dans un autre Etat membre pour y exercer une activité économique, il est aussi prévu que les Etats membres favorisent l'admission de tout autre membre de la famille s'il se trouve à la charge ou vit, dans le pays de provenance, sous le toit du travailleur. Voir aussi, à cet égard, les nouvelles propositions de modifications du règlement (CEE) n° 1612/68 présentées par la Commission, JO C 344 du 12.11.1998, p. 9.

10 Directive 93/96/CEE du 29.10.1993, JO L 317 du 18.12.1993, p. 59.

11 Directive 64/221/CEE du 25.2.1964, JO 56 du 4.4.1964, p. 850/64.

6. LES TRAVAUX DANS LE CADRE DE L'UNION EUROPEENNE

6.1. Dans le cadre de l'Union européenne, et avant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, l'importance du sujet du regroupement familial s'est affirmée à travers les travaux que le Conseil y a consacrés. Le regroupement familial figurait en tant que thème prioritaire dans le programme pour l'harmonisation des politiques d'immigration adopté par les Ministres de l'immigration et entériné par le Conseil européen de Maastricht en 1991.

6.2. En 1993, les Ministres en charge des questions d'immigration ont adopté une Résolution sur l'harmonisation des politiques nationales en matière de regroupement familial[12]. Ce texte, juridiquement non contraignant, contient les principes qui devraient régir les politiques nationales des Etats membres (membres de la famille admissibles, conditions d'entrée et de séjour). Il concerne le regroupement familial des ressortissants de pays tiers qui résident sur le territoire des Etats membres sur une base qui leur offre une perspective de résidence durable; il ne concerne ni le regroupement familial des citoyens de l'Union, ni celui des ressortissants de pays tiers qui ont obtenu le statut de réfugiés.

6.3. Les instances compétentes du Conseil ont continué de réserver une attention particulière au sujet du regroupement familial; on peut affirmer que ce thème a toujours figuré à l'agenda des travaux du Conseil, même avant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, sous la forme d'échange de vues, de collecte d'information, de documents de réflexion, de discussion de propositions, sous les Présidences néerlandaise, luxembourgeoise, britannique et autrichienne.

6.4. En décembre 1997, le Conseil a adopté une résolution sur les mesures à adopter pour lutter contre les mariages de complaisance[13]. Ce texte ne concerne pas directement le regroupement familial, mais il y est lié; en effet il concerne les mesures pour contrer ou réprimer les éventuels détournements des règles relatives à l'entrée et au séjour par le biais des mariages fictifs.

6.5. En 1997, la Commission a déposé une proposition de Convention sur l'admission des ressortissants de pays tiers[14]. Son objectif était de nourrir la réflexion sur les questions de l'immigration avant l'entrée en vigueur de traité d'Amsterdam et les changements institutionnels d'envergure qu'il comportait. Dans une déclaration liminaire à cette proposition, la Commission soulignait son intention de présenter un nouveau projet sous forme de directive dès l'entrée en vigueur du nouveau traité. Cette démarche devait permettre de conserver le bénéfice des discussions sur la substance du texte, dans le cadre d'un instrument juridique communautaire.

6.6. Suite à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam et à l'insertion, dans le traité sur la Communauté européenne du nouveau Titre IV sur les visas, l'asile, l'immigration et les autres politiques liées à la libre circulation des personnes, le moment est venu, pour la Commission, de concrétiser l'engagement pris en 1997 et de présenter, en

---

12 Document SN 282/1/93 WGI 1497 REV 1.

13 JO C 382 du 16.12.1997, p. 1.

14 JO C 337 du 7.11.1997, p. 9.

matière de regroupement familial, une nouvelle proposition sous la forme d'un instrument juridique communautaire.

6.7. Ceci est d'ailleurs en accord avec le contenu du Plan d'action du Conseil et de la Commission du 3 décembre 1998[15] concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Ce plan prévoit, qu'un instrument sur le statut juridique des immigrés légaux devrait être adopté dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du traité, et une réglementation sur les conditions d'entrée et de séjour, ainsi que des normes concernant les procédures de délivrance par les Etats membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins de regroupement familial devraient être élaborées dans les cinq ans. Il s'agit d'une confirmation de l'attention que le Conseil et la Commission attachent à ces sujets. Enfin, il faut rappeler le Conseil européen, réuni à Vienne les 11 et 12 décembre 1998, avait demandé instamment au Conseil de poursuivre ses travaux, entre autres, sur les règles applicables aux ressortissants de pays tiers[16].

6.8. Il est également utile de rappeler que lors du Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999, les Chefs d'Etats et de gouvernements ont décidé de l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Cette Charte devra réunir les droits fondamentaux en vigueur dans l'Union européenne, de manière à leur donner une plus grande visibilité. Sa portée ne saurait pas être limitée aux seuls citoyens de l'Union. Toutefois, à ce stade, aucune décision n'a été prise quant à la portée juridique et la valeur contraignante de la Charte.

6.9. Pendant les travaux préparatoires, qui ont abouti à la présentation de la proposition, des consultations ont été menées afin de sonder notamment les positions du Haut Commissariat pour les Réfugiés et des organisations non-gouvernementales, actives dans ce domaine. La prise en compte des travaux du Conseil sur la question du regroupement familial et de l'avis du Parlement européen sur la proposition de Convention relative à l'admission, a permis à la Commission de baser sa proposition sur une vision globale de la problématique du regroupement des familles.

7. OBJECTIF DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

7.1. Le Conseil européen a affirmé, lors de sa réunion spéciale à Tampere les 15 et 16 octobre 1999[17], que l'Union européenne doit assurer un traitement équitable aux ressortissants de pays tiers qui résident légalement sur le territoire de ses Etats membres. Le Conseil a également reconnu qu'une politique plus énergique en matière d'intégration devrait avoir pour ambition de leur offrir des droits et obligations comparables à ceux des citoyens de l'Union européenne.

7.2. Pour la réalisation de cet objectif, la Commission considère qu'il est nécessaire de permettre aux ressortissants de pays tiers qui résident légalement sur le territoire des Etats membres d'être titulaires d'un droit au regroupement familial, soumis au respect de certaines conditions. Ceci permettra à ces personnes de mener une vie familiale normale et favorisera leur intégration dans les sociétés des Etats membres. Afin

---

15 JO 19 du 23.1.1999, p. 1.

16 Conclusions de la présidence, Vienne 11 et 12.12.1998, point 85.

17 Conclusions de la Présidence, Point 18.

d'assurer que ces personnes bénéficient d'un traitement comparable à ceux des citoyens de l'Union européenne, la proposition de directive s'inspire de certaines dispositions du droit communautaire en vigueur, pour le regroupement familial des citoyens de l'Union qui exercent leur droit à la libre circulation.

7.3. Le respect de la vie familiale s'applique à tous les ressortissants de pays tiers, indépendamment des raisons pour lesquelles ils ont choisi de séjourner sur le territoire des Etats membres (emploi, activité indépendante, études, notamment). Le champ d'application de la proposition de directive n'est donc pas limité à certaines catégories de ressortissants de pays tiers. Le seul critère est celui de la résidence légale. Les réfugiés et les personnes bénéficiant de la protection subsidiaire ne peuvent jouir du droit au respect de la vie familiale que par le regroupement dans un pays où ils peuvent mener ensemble une vie familiale normale, dans la mesure où ils ont dû fuir leur pays d'origine et qu'une telle fuite a souvent provoqué la séparation des membres d'une même famille. En raison de ces circonstances particulières, la directive leur accorde un traitement spécifique au regard des conditions préalables au regroupement (logement, ressources, période d'attente) et des membres de la famille pouvant être regroupés.

7.4. En définitive, la proposition de directive poursuit un rapprochement des législations nationales dans deux buts: d'une part, il s'agit d'assurer la sécurité juridique des ressortissants de pays tiers, qui pourront bénéficier de conditions largement similaires pour le regroupement familial, indépendamment de l'Etat membre dans lequel ils ont été admis à séjourner. D'autre part, il s'agit de réduire la possibilité que le choix de l'Etat membre où un ressortissant de pays tiers souhaite résider repose uniquement sur les conditions plus favorables que ce pays pourrait lui offrir.

7.5. La situation des membres de la famille de citoyens de l'Union qui résident dans le pays dont ils ont la nationalité et qui n'ont pas exercé leur droit à la libre circulation n'est à présent régie que par le droit national. Puisqu'ils n'exercent pas leur droit à la libre circulation, il a été considéré par le passé qu'il s'agissait d'une situation purement interne relevant de la compétence des Etats membres.

Par conséquent, une différence de traitement existe à l'égard des citoyens de l'Union, selon le fait qu'ils exercent ou qu'ils n'exercent pas leur droit à la libre circulation. La Commission considère qu'il faut trouver une solution appropriée pour éviter cette différence et combler cette lacune juridique. Il est donc proposé de supprimer cette différence de traitement et de faire bénéficier les citoyens de l'Union du droit communautaire existant.

Dans cet exercice, la Commission est néanmoins consciente que le droit communautaire existant ne couvre pas toutes les situations visées dans la proposition de directive. Sur un point, la disposition relative au statut autonome, la proposition offre aux membres de la famille des ressortissants de pays tiers des conditions plus favorables que celles offertes, en l'état actuel du droit communautaire en matière de libre circulation des personnes, aux ressortissants de pays tiers qui sont membres de la famille des citoyens de l'Union. A moyen terme, dans le cadre de futures initiatives dans le domaine de la libre circulation des personnes, la Commission veillera à maintenir un équilibre entre la situation juridique des citoyens de l'Union et des membres de leur famille et celle des ressortissants de pays tiers.

8. CHOIX DE LA BASE JURIDIQUE

8.1. Le choix de la base juridique est cohérent par rapport aux modifications qui ont été introduites dans le traité établissant la Communauté européenne par le traité d'Amsterdam entré en vigueur le 1er mai 1999. L'article 63, paragraphe 3, point (a), du TCE précise que le Conseil arrête des mesures relatives aux conditions d'entrée et de séjour, ainsi que des normes concernant les procédures de délivrance par les Etats membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins de regroupement familial.

8.2. Cet article est donc la base juridique naturelle pour une proposition qui établit le regroupement familial comme un droit des ressortissants de pays tiers déjà résidant sur le territoire d'un Etat membres, qui fixe les conditions d'entrée des membres de sa famille et qui établit certains éléments du statut juridique des membres de la famille.

8.3. La proposition de directive doit être adoptée par la procédure visée à l'article 67 du traité, selon laquelle, au cours d'une période transitoire de cinq ans, le Conseil statue à l'unanimité sur proposition de la Commission ou à l'initiative d'un Etat membre et après consultation du Parlement européen. Le Titre IV du traité CE n'est pas applicable au Royaume-Uni et à l'Irlande, à moins que ces deux pays n'en décident autrement, selon les modalités indiquées dans le protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande en annexe aux traités. Le Titre IV du traité CE ne s'applique pas non plus au Danemark, en vertu du protocole sur la position du Danemark annexé aux traités.

9. SUBSIDIARITE ET PROPORTIONNALITE: JUSTIFICATION ET VALEUR AJOUTEE

9.1. L'insertion, dans le traité établissant la Communauté européenne, du nouveau Titre IV sur les politiques de visa, d'asile, d'immigration et d'autres politiques liées à la libre circulation des personnes, démontre la volonté, de la part des Hautes Parties Contractantes, d'attribuer des compétences à la Communauté européenne dans ces domaines.

9.2. Cependant, la Communauté européenne n'a pas de compétences exclusives dans ce domaine, et par conséquent, même avec la volonté politique de mettre en œuvre une politique commune en matière d'asile et d'immigration, elle doit intervenir en conformité avec l'article 5 du traité CE, c'est-à-dire si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. La proposition de directive répond à ces critères.

9.3. Subsidiarité.

La mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice comporte l'adoption des règles communes dans le domaine de la politique d'immigration. L'objectif spécifique de cette initiative est d'établir un droit au regroupement familial qui puisse être exercé selon des critères communs dans tous les Etats membres. En effet, la situation quant à l'entrée et au séjour des membres de la famille des ressortissants de pays tiers varie d'un Etat membre à l'autre. La fixation de critères communs au niveau communautaire doit être réalisée par une action telle que celle proposée.

De surcroît, la fixation de critères communs permettra de limiter la possibilité que le pays de destination soit choisi par les ressortissants de pays tiers uniquement sur la base des conditions plus favorables dont ils pourraient y bénéficier.

9.4. Proportionnalité.

La forme de l'action communautaire doit être la plus simple permettant que l'objectif de la proposition et sa mise en œuvre efficace soient réalisés. Dans cet esprit, l'instrument juridique choisi est une directive, qui permet de fixer des principes cadres tout en laissant aux Etats membres qui en sont destinataires le choix de la forme et des moyens les plus appropriés pour mettre en œuvre ces principes dans leur cadre juridique et dans leur contexte national. De plus, la proposition de directive ne prétend pas traiter de la situation juridique de tous les ressortissants de pays tiers qui résident légalement sur le territoire des Etats membres, et laisse à ceux-ci le soin de fixer les règles qui concernent les personnes dont le titre de séjour est d'une durée de validité inférieure à un an.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Chapitre I: Dispositions générales

Article 1

Le droit au regroupement familial, qui est instauré par la proposition de directive, découle de l'exigence de protéger la famille, élément naturel et fondamental de la société, ainsi que du droit au respect de la vie familiale, consacré par le droit international et notamment par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La proposition de directive établit un droit au regroupement familial pour les ressortissants de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre; la proposition établit également ce droit pour les citoyens de l'Union qui n'exercent pas leur droit à la libre circulation. Ce droit n'est pas absolu: son exercice est soumis aux respects des conditions, matérielles et de procédure, fixées par la proposition de directive.

Article 2

Cet article contient les définitions des différents concepts qui sont employés dans les dispositions de la proposition de directive.

(a) le concept de ressortissant de pays tiers est défini par défaut, en excluant les citoyens de l'Union, tels que spécifiés dans le traité CE. Il vise à la fois les personnes qui ont la nationalité d'un Etat tiers et les apatrides, au sens de la Convention de New York du 28 septembre 1954.

(b) la notion de réfugié couvre les ressortissants de pays tiers qui ont obtenu le statut de réfugié en application de la Convention de Genève de 1951, ainsi que ceux qui l'ont obtenu sur la base des dispositions constitutionnelles des Etats membres, comme cela est le cas en France (asile constitutionnel pour "les combattants pour la liberté") et en Allemagne (réfugiés reconnus sur la base de l'article 16(1) de la Constitution).

(c) la notion de «personne bénéficiant d'une protection subsidiaire» couvre tous les cas où une personne, qui ne peut pas bénéficier de la protection offerte par la Convention de Genève de 1951, se voit accorder une protection par un Etat membre sur la base d'obligations humanitaires liées à sa pratique ou sa législation nationale, ou à ses obligations internationales (notamment l'interdiction d'expulser une personne vers un pays, où elle risque la peine de mort ou des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, découlant de l'article 3 de la Convention Européenne pour la sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et des articles 1 et 3 de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains, dégradants).

(d) la notion de regroupant vise le ressortissant de pays tiers qui réside de manière légale, sur le territoire d'un Etat membre, indépendamment des raisons pour lesquelles il a été autorisé à séjourner (notamment, aux fins d'emploi, aux fins d'exercer une activité indépendante, aux fins d'études, afin d'exercer une activité non lucrative, parce qu'il a obtenu le statut de réfugié, ou qu'il a bénéficié d'une protection subsidiaire). Cette notion vise également le citoyen de l'Union qui n'exerce pas son droit à la libre circulation.

(e) en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers, la notion de regroupement familial recouvre deux situations: le regroupement familial au sens strict et la formation de la famille. Dans le premier cas, le regroupant a dû quitter les membres de sa famille pour s'installer dans un Etat membre et désire qu'ils le rejoignent. Dans le deuxième cas, le regroupant a décidé, après son entrée dans l'Etat membre, de fonder une famille avec un ressortissant de pays tiers qui ne réside pas dans l'Etat membre et désire que cette personne le rejoigne. La situation juridique des personnes qui souhaitent entrer sur le territoire d'un Etat membre afin de s'y marier avec un ressortissant de pays tiers qui y réside déjà, ne relève pas de la proposition de directive. Cette situation reste du ressort du droit national.

(f) le titre de séjour est défini au sens large pour englober toutes les catégories de regroupant visées: la directive s'applique à tous les ressortissants de pays tiers qui résident sur le territoire d'un Etat membre, indépendamment des raisons de leur séjour; de la même façon, la définition du titre de séjour englobe tous les titres de séjour, délivrés par les Etats membres, sans distinguer les motifs de leur délivrance ou leur forme. Sont exclues de la notion de titre de séjour, les autorisations provisoires de séjour qui peuvent être délivrées aux demandeurs d'asile.

Article 3

1. Cet article concerne le champ d'application de la proposition de directive. Le regroupant doit appartenir à l'une des catégories de personnes visées au paragraphe 1:

   (a) La première catégorie de personnes comprend les ressortissants de pays tiers qui se trouvent légalement sur le territoire d'un Etat membres et qui possèdent un titre de séjour d'une durée de validité d'au moins un an. Cette définition comprend tous les ressortissants de pays tiers, indépendamment des raisons de leur résidence, y compris les personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire. En revanche, les ressortissants de pays tiers qui séjournent dans un Etat membre avec un titre de séjour d'une durée de validité inférieure à un an, comme cela peut être le cas des travailleurs temporaires, ou avec un titre de séjour lié à un travail saisonnier, ne sont pas visés par la directive. La question de leur regroupement familial relèvera de la réglementation nationale des Etats membres.

   (b) La deuxième catégorie de personnes vise les réfugiés. Dans leur cas, la proposition de directive s'applique indépendamment de la durée de validité du titre de séjour, qui leur a été délivré par l'Etat membre. Leur seule qualité de réfugié doit leur ouvrir le droit au regroupement familial.

   (c) La troisième catégorie de personnes concerne les citoyens de l'Union qui n'ont pas exercé leur droit à la libre circulation des personnes.

   En revanche, la proposition s'applique quel que soit le statut juridique des membres de la famille. En d'autres termes, les membres de la famille peuvent résider dans un Etat membre à un autre titre, résider à l'extérieur de l'Etat membre, être demandeurs d'asile, être soumis au régime de la protection temporaire, etc.

2. Le deuxième paragraphe de l'article 3 concerne les exclusions du champ d'application de la proposition de directive en raison de la situation juridique du regroupant.

   (a) La proposition ne couvre pas le regroupement familial des demandeurs d'asile en raison de l'incertitude liée au résultat de l'examen de leur demande.

   (b) La proposition ne couvre pas le regroupement familial des personnes bénéficiant d'une protection temporaire. En 1997, la Commission avait présenté une proposition d'action commune relative à la protection temporaire des personnes déplacées[18]; une proposition modifiée avait été présentée en 1998[19]. Ces deux textes couvraient le regroupement familial des personnes bénéficiant de la protection temporaire. La Commission entend présenter une nouvelle proposition pour tenir compte des conséquences de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Dès lors, il est préférable de traiter le regroupement familial dans le contexte de la future proposition, eu égard aux spécificités de la problématique de la protection temporaire.

3. Le troisième paragraphe de l'article 3 traite du cas général d'exclusion du champ d'application de la proposition de directive. La situation juridique des ressortissants de pays tiers qui sont membres de la famille d'un citoyen de l'Union exerçant son droit à la libre circulation des personnes est exclue du champ d'application de la proposition de directive; ils sont et restent couverts par les dispositions du droit communautaire en matière de libre circulation des personnes.

4. Au moment où elle s'engage dans un effort d'harmonisation des règles de regroupement familial, la Communauté européenne préserve ses engagements internationaux et donc les accords, qu'ils soient communautaires ou mixtes, qui sont déjà entrés en vigueur.

   (a) Par conséquent, la proposition de directive est sans préjudice des dispositions plus favorables des accords communautaires ou mixtes conclus avec des Etats tiers et déjà entrés en vigueur, qui régissent la situation juridique des ressortissants de pays tiers visés. Cette exclusion est valable dans la mesure où ces dispositions sont pertinentes par rapport au contenu de la proposition de directive; elle concerne les accords, les décisions prises en application des accords, ainsi que la jurisprudence correspondante. Même si ces accords ne règlent pas directement la question du regroupement familial, néanmoins, ils contiennent des dispositions en matière de droits des membres de la famille; celles-ci ne seront pas affectées par la proposition de directive si elles sont plus favorables pour ces derniers.

      Il s'agit notamment de:

      – l'accord instituant l'Espace économique européen de 1992[20], qui étend aux ressortissants des pays membres de la Norvège, de l'Islande et du Liechtenstein, ainsi qu'aux membres de leur famille, les bénéfices de

---

18 JO C 106 du 4.4.1997, p. 13.
19 JO C 268 du 27.8.1998.
20 JO L 1 du 3.1.1994, p. 3.

l'ensemble des règles du droit communautaire en matière de libre circulation des personnes.

– l'accord d'association avec la Turquie de 1962[21],

– les accords européens avec les pays candidats à l'adhésion de l'Europe centrale et orientale,

– les accords d'association euro-méditerranéen avec le Maroc et la Tunisie.

(b) La proposition de directive est également sans préjudice des dispositions plus favorables de deux instruments internationaux établis dans le cadre du Conseil de l'Europe, qui s'appliquent aux travailleurs migrants, ressortissants des pays membres du Conseil de l'Europe.

Article 4

Le regroupement familial des citoyens de l'Union qui n'exercent pas leur droit à la libre circulation des personnes n'est jusqu'à présent régi que par les règles nationales. Cette situation crée une différence de traitement injustifiée entre la famille des citoyens de l'Union qui n'ont pas exercé leur droit à la libre circulation et sont restés dans le pays dont ils ont la nationalité et ceux qui ont exercé leur droit à la libre circulation. Le droit national réglemente, dans certains cas, le regroupement familial de ses propres nationaux, de manière plus restrictive que les règles existantes en droit communautaire. La citoyenneté de l'Union étant unique, il convient de combler cette lacune juridique. Par conséquent, cet article permet aux membres de la famille des citoyens de l'Union d'être soumis aux dispositions pertinentes du droit communautaire en matière de regroupement familial.

Chapitre II: Membres de la famille

Article 5

1. Cet article précise quels sont les membres de la famille du regroupant qui sont éligibles au regroupement.

(a) Cet alinéa concerne le conjoint du regroupant, ou son partenaire non marié, y compris le partenaire du même sexe. La disposition sur le partenaire non marié s'applique uniquement dans les Etats membres dont le cadre juridique assimile la situation des couples non mariés à celle des couples mariés[22]. Cette disposition n'engendre aucune harmonisation des règles nationales relatives à la reconnaissance des couples non mariés; elle permet uniquement d'appliquer le principe d'égalité de traitement. Afin d'éviter d'éventuels abus, les partenaires non mariés doivent être liés par une relation durable, ce qui peut être démontré au moyen de la preuve de la cohabitation ou de témoignages dignes de foi.

---

21 JO L 217 du 29.12.1964.

22 La jurisprudence de la Cour de Justice a déjà reconnu qu'un Etat membre qui permet à ses propres ressortissants d'obtenir que leur partenaire, ressortissant d'un autre Etat membre, séjourne sur son territoire, ne peut refuser ces avantages aux travailleurs migrants, ressortissants d'autres Etats membres. Affaire 59/85 Etat néerlandais c. Ann Florence Reed du 17.4.1986, Rec. 1986, p. 1283.

(b) Cet alinéa concerne les enfants du couple, marié ou non. Aucune différence de traitement n'est faite à l'égard des enfants nés hors mariage, nés de mariages antérieurs, ou adoptés. Toutefois, si l'adoption n'a pas été décidée par l'autorité compétente de l'Etat membre, elle doit être reconnue par cette autorité, conformément aux règles de droit international privé appliquées par tous les Etats membres. En conséquence, l'entrée des enfants «confiés», selon certaines coutumes locales, n'est pas possible, sauf si l'autorité compétente de l'Etat membre reconnaît que ces coutumes produisent les mêmes effets qu'une adoption.

(c) Les enfants d'un seul des conjoints, ou des partenaires, entrent également dans la catégorie des personnes qui peuvent être regroupées. Toutefois, le conjoint ou le partenaire, qui demande le regroupement, doit avoir un droit de garde effectif et la charge de ces enfants. Si le droit de garde est partagé, l'autorisation de l'autre parent est nécessaire pour procéder au regroupement. Cette règle permet d'éviter que le regroupement mette en échec, dans les faits, le droit de garde de l'autre parent.

(d) Cet alinéa concerne les ascendants; leur regroupement est possible lorsque ces personnes n'ont plus aucun soutien familial dans leur pays d'origine et sont à charge du regroupant. Cette disposition permet de progresser vers des droits comparables entre ressortissants de pays tiers et citoyens de l'Union exerçant leur droit à la libre circulation; les règles de droit communautaire prévoient en effet le regroupement familial des ascendants à charge du travailleur migrant et des personnes inactives.

(e) La règle générale veut que le regroupement familial bénéficie aux enfants mineurs; le présent alinéa introduit une règle spécifique visant le cas des enfants majeurs. Leur regroupement est possible dans le but de venir à la rencontre de situations particulièrement difficiles. Il serait effet inopportun d'interdire le regroupement familial d'un enfant, qui ne peut pas avoir de moyens de subsistance indépendants et a besoin des soins et du support matériel et affectif de sa famille, en raison par exemple d'un handicap sérieux.

2. Les mariages polygames ne sont pas, en règle générale, compatibles avec les principes fondamentaux de l'ordre juridique des Etats membres. Cependant, dans la mesure où ces mariages ont été contractés validement dans un pays tiers, il est opportun de tenir compte de certains de leurs effets. De surcroît, interdire le regroupement familial de manière absolue, reviendrait à priver le conjoint, résidant dans un Etat membre, de la possibilité de mener une vie de famille. Par conséquent, le regroupement familial de plusieurs conjoints et de leurs enfants est prohibé, mais on consent au regroupement d'une épouse et de ses enfants. Le regroupement des enfants d'une deuxième épouse est possible uniquement lorsque l'intérêt de l'enfant prévaut sur les autres exigences, par exemple en cas de décès de la mère biologique.

3. Le principe général qui régit le regroupement familial des enfants veut qu'ils soient, *de jure et de facto*, dans une situation de dépendance vis-à-vis du regroupant. L'âge des enfants doit donc être inférieur au seuil, fixé par les Etats membres dans leur droit national, de la majorité légale et ils ne doivent pas être mariés. Cette disposition vise à éviter des différences entre l'âge de la majorité légale des ressortissants

nationaux, et l'âge requis pour qu'un enfant puisse bénéficier du regroupement familial.

4. Lorsque le regroupant est un réfugié, considération faite des facteurs qui l'ont obligé à fuir son pays et qui l'empêchent d'y retourner, les Etats membres doivent faciliter le regroupement familial d'autres membres de la famille, par exemple, les collatéraux. Cette disposition reprend un des éléments des Conclusions du Comité exécutif du Haut Commissariat pour les Réfugiés de 1981 et de 1999. Cette facilitation ne concerne toutefois que les membres de la famille qui sont à charge du regroupant.

5. Le principe de ne pas interrompre ou empêcher la vie de famille vaut également à l'égard des ressortissants de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre aux fins d'études. Toutefois, en raison de la période limitée de leur séjour, et du fait que dans certains Etats membres, ils n'ont pas accès à l'emploi, les étudiants ne peuvent pas bénéficier des mêmes avantages que les autres résidents. Leur droit au regroupement familial ne vise que le conjoint ou le partenaire non marié, les enfants mineurs et les enfants majeurs dépendants.

Article 6

Cet article prévoit des dérogations, par rapport aux dispositions prévues à l'article 5, en faveur des réfugiés qui sont mineurs non accompagnés, en raison de leurs besoins particuliers et de leur vulnérabilité. Il s'inspire de l'article 22 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant de 1989.

En premier lieu, il prévoit que les mineurs non accompagnés peuvent se faire rejoindre par leurs parents, sans que les conditions spécifiques de l'article 5, paragraphe 1, point d) (ascendants à charge du regroupant et sans autre attache familiale dans leur pays d'origine) ne s'appliquent.

La deuxième dérogation concerne la possibilité d'autoriser l'entrée et le séjour d'autres membres de la famille, par exemple des collatéraux, lorsque les mineurs n'ont pas de parents, ou lorsqu'il a été impossible de les retrouver.

Cet article est sans préjudice des dispositions nationales concernant l'accès des mineurs non accompagnés au territoire des Etats membres, leur éventuel renvoi ou la procédure d'examen de leurs demandes d'asile. En 1997, le Conseil a adopté une résolution concernant les mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers[23], qui fixe des normes minimales applicables par les Etats membres pour le traitement de ces cas.

Chapitre III: Dépôt et examen de la demande

Article 7

1. Cet article réglemente la procédure à suivre en matière de regroupement familial. C'est le regroupant qui dépose une demande pour le regroupement des membres de sa famille; en effet, il est le titulaire du droit. De surcroît, le regroupant, étant déjà résidant, aura plus de facilités pour s'orienter lors des démarches administratives, grâce à sa connaissance de la langue du pays et des habitudes des administrations

[23] JO C 221 du 19.7.1997.

nationales. Cet article ne fait pas obstacle au regroupement familial partiel. L'échelonnement dans le temps des demandes est possible. Il appartient au regroupant de fournir les pièces justificatives prouvant ses liens familiaux, ainsi que d'apporter les éléments de preuves utiles pour contrôler si les conditions prévues aux articles 5, 8, 9 et 10 sont remplies. A ce titre, l'Etat membre peut lui demander, par exemple, de fournir des extraits de casier judiciaire, son contrat de bail ou ses fiches de salaire.

2. Le regroupant doit déposer sa demande de regroupement familial lorsque les membres de sa famille se trouvent à l'extérieur du territoire de l'Etat membre. Cette règle mérite toutefois des assouplissements dans des cas particuliers, notamment lorsque le membre de la famille se trouve déjà sur le territoire à un autre titre et qu'il doit simplement changer de statut, ou pour des considérations d'ordre humanitaire, ce qui peut couvrir le cas, par exemple, d'un enfant qui a pour unique parent le regroupant et qui ne peut donc pas être renvoyé dans son pays d'origine.

3. Les autorités compétentes de l'Etat examinent la demande aux vues des pièces justificatives fournies et des autres éléments de preuve qu'elles sont libres de rechercher. L'examen de la demande peut être le résultat du travail conjoint des administrations centrales, locales ou, le cas échéant, consulaires. Afin d'assurer la sécurité juridique du regroupant, il est indispensable que la demande soit traitée dans un délai de six mois maximum et qu'en cas de réponse négative, elle soit dûment motivée pour permettre au requérant de contester la décision par le biais des voies de recours.

4. Les réfugiés et les personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire ont souvent dû fuir leur pays dans des conditions qui ne leur permettaient pas d'être munis de tous les documents nécessaires pour le traitement de la demande; il convient de ne pas les pénaliser et d'assouplir les règles à leur égard en considérant tout autre moyen de preuve (témoignage, photographies, correspondance, entretiens séparés du regroupant et du membre de la famille présumé, etc.).

5. Cette disposition est conforme à l'article 3 de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant de 1989, qui stipule que dans toutes les décisions qui concernent les enfants, leur intérêt supérieur doit être une considération primordiale.

Chapitre IV: Conditions matérielles du droit au regroupement familial

Article 8

1. Les Etats ont une compétence discrétionnaire pour décider de l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers dès que des raisons d'ordre public, de sécurité intérieure et de santé publique sont en jeu. Toutefois, le pouvoir discrétionnaire des Etats n'est pas illimité et une certaine transparence est nécessaire. Les raisons d'ordre public, de sécurité intérieure et de santé publique doivent être encadrées et motivées, conformément à la règle énoncée à l'article 7, paragraphe 3, de la proposition.

2. Les raisons d'ordre public ou de sécurité intérieure qui peuvent motiver le refus d'entrer doivent être fondées sur le comportement personnel du membre de la famille visé. Il s'agit d'un critère similaire à celui utilisé en droit communautaire (directive 64/221/CEE du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiés pour des

raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique[24]). Toutefois cette règle ne dispense pas les Etats d'effectuer l'examen de la proportionnalité entre la gravité des faits reprochés et l'obligation de respect du droit au regroupement familial.

3. Si les Etats possèdent une compétence discrétionnaire en matière de santé publique, il n'est pas envisageable de pénaliser une personne qui serait affectée d'une maladie après son entrée. L'état de santé ne peut remettre en cause le titre de séjour délivré.

Article 9

Les Etats membres peuvent exiger la preuve que le regroupant est en mesure de subvenir aux besoins de sa famille. Néanmoins, les critères d'évaluation sont strictement encadrés pour ne pas annihiler le droit au regroupement familial. A cette fin, le regroupant peut être amené à prouver qu'il dispose au moment où il dépose la demande:

(a) d'un logement qui doit être considéré comme adéquat. L'évaluation du caractère du logement est laissée à l'appréciation des Etats membres, toutefois les critères retenus ne doivent pas être discriminatoires. Les critères relatifs à la taille ou aux normes sanitaires et de sécurité ne peuvent pas être plus stricts que lorsqu'il s'agit d'un logement habité dans la même région, par une famille comparable du point de vue du nombre de personnes et de la situation sociale.

(b) une assurance-maladie couvrant tous les risques. Cette condition vise également à éviter que les personnes ne deviennent une charge pour l'assurance sociale de l'Etat membre d'accueil. Elle correspond à celle requise, dans certains cas, en matière de libre circulation des personnes (cf. par exemple, la directive relative au droit au séjour du 28 juin 1990, 90/364/CEE[25]).

(c) des ressources stables et suffisantes. Le montant des ressources minimales exigées pour s'assurer que le regroupant sera en mesure de subvenir aux besoins de sa famille ne peut être supérieur au seuil du revenu minimum garanti par l'Etat. Si la législation sociale de l'Etat ne prévoit pas cette forme d'assistance sociale, le niveau de ressources exigées ne pourra dépasser le montant de la pension de retraite minimale versée par l'Etat. Ces critères correspondent à ceux utilisés, dans certains cas, en matière de libre circulation des personnes (cf. la directive relative au droit au séjour[26]).

Les réfugiés et les personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire, du fait des raisons impérieuses qui les ont contraints à fuir leur pays et qui les empêchent d'y mener une vie familiale normale, ne peuvent être soumis à ces conditions supplémentaires au risque de mettre en péril leur droit à une vie en famille.

Article 10

1. Dans le but de s'assurer de la stabilité de résidence du regroupant, les Etats membres peuvent fixer une période d'attente. Cette période d'attente ne peut être supérieure à un an pour ne pas réduire à néant l'exercice du droit au regroupement familial. Il en

---

24 JO 56 du 4.4.1964, p. 850/64.
25 JO L 180 du 13.7.1990.
26 Ibid.

résulte que, en toute hypothèse, le regroupant a le droit de se faire rejoindre par sa famille au maximum un an après son entrée dans l'Etat membre, s'il respecte par ailleurs les conditions des articles 8 et 9.

2. Cette mesure ne peut pas être appliquée aux réfugiés et aux personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire parce qu'il est opportun de leur réserver des conditions plus favorables que celles applicables aux autres catégories de ressortissants de pays tiers.

Chapitre V: Entrée et séjour des membres de la famille

Article 11

1. Le premier paragraphe règle l'entrée des membres de la famille. Une fois qu'une décision positive a été prise par les autorités de l'Etat membre concernant la demande introduite par le regroupant, l'entrée du membre de la famille est autorisée. Si le ressortissant de pays tiers, membre de la famille du regroupant, a besoin d'un visa pour entrer dans l'Etat membre où le regroupant réside, cet Etat membre facilite l'émission du visa, notamment en le délivrant dans de brefs délais. Il a également l'obligation de ne pas imposer des frais pour l'émission du visa. Si le ressortissant de pays tiers, afin de se rendre sur le territoire de l'Etat membre où le regroupant réside, doit passer par un autre Etat membre qui exige un visa de transit, la délivrance de ce type de visa est également facilitée et gratuite.

2. Le titre de séjour du membre de la famille a une durée de validité identique à celle du titre de séjour du regroupant. Une exception prévoit que lorsque le titre du regroupant a une durée de validité illimitée, les Etats membres peuvent limiter la validité du premier titre de séjour du membre de la famille à un an. Cette exception permet de prévenir les abus et, éventuellement, de vérifier le maintien de la vie de famille lors du renouvellement.

Article 12

Les membres de la famille autorisés à entrer et à séjourner dans un Etat membre bénéficient, au même titre que les nationaux de l'Etat membre où ils résident, d'un certain nombre de droits nécessaires à leur intégration dans leur nouveau milieu social. Cela s'inscrit dans la droite ligne des Conclusions du Conseil européen extraordinaire de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, en matière de politique d'immigration et de traitement équitable des ressortissants de pays tiers.

(a) Tous les membres de la famille bénéficient de l'accès à l'éducation, qui comprend non seulement l'accès à l'enseignement général, primaire ou secondaire, mais également l'accès à des enseignements spécialisés et aux études universitaires.

(b)et (c) Les membres de la famille nucléaire (conjoint et enfants) ont accès aux activités salariées ou indépendantes, et à la formation professionnelle. Les autres membres de la famille – notamment les enfants majeurs et les ascendants dépendants- ne sont pas autorisés à exercer d'activité lucrative ou à suivre une formation professionnelle, car ces personnes n'ont bénéficié du regroupement qu'en raison de leur dépendance exclusive vis-à-vis du regroupant.

Article 13

1. L’accès à un statut autonome permet aux membres de la famille de ne plus dépendre du titre de séjour du regroupant et leur assure ainsi une sécurité juridique. Si le regroupant quitte l’Etat membre de résidence ou en cas de rupture des liens familiaux, les Etats membres ne peuvent pas retirer le titre de séjour aux membres de la famille nucléaire. Le droit de séjour autonome est accordé au plus tard après quatre ans de résidence. La durée de validité du titre de séjour délivré aux membres de la famille lors de l'acquisition du statut autonome est fixée par les Etats membres en fonction de la durée de validité de droit commun des titres de séjour délivrés aux ressortissants de pays tiers.

   Cette disposition couvre des situations plus larges de celles qui sont visées actuellement pour le droit au séjour des ressortissants de pays tiers qui sont membres de la famille des citoyens de l'Union qui exercent leur droit à la libre circulation, de même que celles qui tombent dans le champ d'application de la proposition de modification du règlement du Conseil (CEE) n° 1612/68 et de la directive 68/360/CEE, présentée par la Commission en mars 1998.

   Ceci s'explique par rapport à la situation particulière des personnes visées par la disposition; il s'agit des ressortissants de pays tiers membres de la famille des ressortissants de pays tiers; en tant que tels, ils sont davantage exposés à une fragilisation de leur statut en cas d'éloignement du regroupant ou en cas de rupture des liens familiaux avec le regroupant. Il a donc été estimé nécessaire de proposer des mesures adaptées à leurs besoins, dans le cadre d'une politique migratoire à développer sur la base des nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam. La Commission veillera à maintenir un équilibre de la situation juridique des ressortissants de pays tiers qu'ils soient ou non membres de la famille d'un citoyen de l'Union, sur la base des développements futurs dans le domaine du droit communautaire en matière de libre circulation des personnes ainsi que des politiques migratoires à l'égard des ressortissants de pays tiers.

2. Pour les autres membres de la famille, qui sont dépendants du regroupant, les Etats membres gardent la possibilité de leur octroyer un statut autonome.

3. Le changement de situation familiale (décès, séparation, divorce) autorise les membres de la famille à déposer une demande de statut autonome avant l’échéance des quatre ans. Après un an de résidence et lorsque le requérant est dans une situation particulièrement difficile, les Etats membres sont dans l’obligation d’accorder un permis de séjour autonome. Il s'agit également d'une disposition qui n'est pas prévue par le droit communautaire existant et qui est destinée à faire face à des situations spécifiques**.** Cette disposition vise notamment à protéger les femmes victimes de violences dans leur famille, qui ne peuvent pas être pénalisées par le retrait de leur titre de séjour si elles décident de quitter leur foyer. La disposition peut également viser la situation des femmes, veuves, divorcées ou répudiées, qui seraient soumises à des situations particulièrement pénibles, si elles étaient obligées de retourner dans leur pays d’origine.

Chapitre VI: Sanctions et voies de recours

Article 14

1. Si la proposition de directive vise à créer un droit au regroupement familial, elle doit également veiller à sanctionner les éventuels détournements de règles et procédures. Les cas sanctionnables sont limitativement énumérés (fraude, falsification de documents, mariage ou adoption de complaisance). Le mariage ou l'adoption de complaisance sont envisagés dans leur acception étroite: s'il a été établi que le mariage ou l'adoption n'a eu pour unique but que de permettre à la personne concernée d'entrer et de séjourner dans un Etat membre. En cas de preuves de ces détournements ou fraude, l'Etat membre peut refuser de délivrer un permis de séjour, voire le retirer ou refuser son renouvellement.

2. Les contrôles visant à lutter contre les abus ne peuvent toutefois pas entraîner d'immixtion arbitraire des pouvoirs publics dans la vie privée et familiale, les contrôles systématiques sont par conséquent prohibés. Les contrôles sont effectués lorsqu'il existe une présomption fondée d'illégalité.

Article 15

L'atteinte à la vie familiale provoquée par des mesures pouvant remettre en cause le statut personnel de la personne intéressée, ne doit pas être disproportionnée par rapport aux faits reprochés. Dès lors, il convient de s'inspirer de l'interprétation de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales par la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (arrêts *Moustaquim c/ Belgique* du 18.2.1991, ou *Beldjoudi c/ France* du 26.3.1992, par exemple) et de tenir dûment compte des trois critères suivants: les liens familiaux, la durée de résidence, l'existence d'attaches dans le pays d'origine.

Article 16

En toute hypothèse, lors du rejet de la demande, d'un retrait, d'un non-renouvellement du titre de séjour des membres de la famille ou de l'adoption d'une mesure d'éloignement, les personnes concernées, c'est-à-dire le regroupant ou les membres de sa famille, doivent bénéficier de voies de recours juridictionnelles leur permettant de contester ces décisions, et ce même si d'autres voies de recours leur ont été ouvertes auparavent.

Article 17

Cet article est une disposition standard en droit communautaire prévoyant des sanctions effectives, proportionnelles et dissuasives. Il laisse aux Etats membres la compétence discrétionnaire de déterminer les sanctions applicables en cas de violation des dispositions nationales prises en application de la directive.

Chapitre VII: Dispositions finales

Article 18

La Commission est chargée d'élaborer un rapport sur l'état de l'application de la directive par les Etats membres, en conformité avec son rôle de veiller à l'application des dispositions prises par les institutions en vertu du traité. Elle est également chargée de proposer d'éventuelles modifications.

Article 19

Les Etats membres sont tenus de transposer la présente directive au plus tard le 31 décembre 2002. Ils informent la Commission des modifications de leurs dispositions législatives, réglementaires ou administratives. Ils insèrent une référence à la présente directive lors de l'adoption de ces dispositions.

Article 20

Cet article fixe la date d'entrée en vigueur de la directive.

Article 21

Les Etats membres sont les seuls destinataires de la directive.

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

relative au droit au regroupement familial

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 63,

vu la proposition de la Commission[1],

vu l'avis du Parlement européen[2],

vu l'avis du Comité économique et social[3],

considérant ce qui suit:

(1) L'article 63, point 3), du traité prévoit que le Conseil arrête des mesures en matière de politique d'immigration. La lettre a) dudit article établit notamment que le Conseil prend des mesures dans le domaine des conditions d'entrée et de séjour et vise directement le cas de l'entrée et du séjour aux fins de regroupement familial.

(2) Les mesures concernant le regroupement familial doivent être adoptées en conformité avec l'obligation de protection de la famille et de respect de la vie familiale qui est consacrée dans de nombreux instruments du droit international, notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950. L'Union respecte les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par ladite Convention conformément à l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne.

(3) Le Conseil européen a reconnu, lors de sa réunion spéciale à Tampere les 15 et 16 octobre 1999, la nécessité d'un rapprochement des législations nationales relatives aux conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers, fondé sur une évaluation commune tant de l'évolution économique et démographique au sein de l'Union que de la situation dans les pays d'origine. A cette fin, le Conseil européen a demandé au Conseil d'arrêter rapidement des décisions sur la base de propositions de la Commission. Ces décisions devraient tenir compte non seulement de la capacité d'accueil de chaque Etat membre, mais aussi de leurs liens historiques et culturels avec les pays d'origine.

---

1 JO C du , p. .
2 JO C du , p. .
3 JO C du , p. .

(4) Le Conseil européen, lors de sa réunion spéciale à Tampere a affirmé que l'Union européenne doit assurer un traitement équitable aux ressortissants de pays tiers qui résident légalement sur le territoire des Etats membres et qu'une politique plus énergique en matière d'intégration devrait avoir pour ambition de leur offrir des droits et obligations comparables à ceux des citoyens de l'Union européenne.

(5) Conformément au Plan d'action du Conseil et de la Commission du 3 décembre 1998[4], un instrument sur le statut juridique des immigrés légaux devrait être adopté dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, et une réglementation sur les conditions d'entrée et de séjour, ainsi que des normes concernant les procédures de délivrance par les Etats membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins de regroupement familial, devraient être élaborées dans les cinq ans.

(6) Le regroupement familial est un moyen nécessaire pour permettre la vie en famille. Il contribue à la création d'un environnement socioculturel facilitant l'intégration des ressortissants de pays tiers dans les Etats membres, ce qui permet par ailleurs de promouvoir la cohésion économique et sociale, objectif fondamental de la Communauté, énoncé à l'article 2 et à l'article 3, paragraphe 1, point k), du traité CE.

(7) Afin d'assurer la protection de la famille ainsi que le maintien ou la création de la vie familiale, il convient d'instaurer un droit au regroupement familial reconnu par les Etats membres. Il importe de fixer, selon des critères communs, les conditions matérielles pour l'exercice de ce droit.

(8) La situation des réfugiés et des personnes bénéficiant de la protection subsidiaire demande une attention particulière, à cause des raisons qui les ont contraints à fuir leur pays et qui les empêchent d'y mener une vie en famille. A ce titre, il convient de prévoir des conditions plus favorables pour l'exercice de leur droit au regroupement familial.

(9) Dans le but d'éviter des discriminations entre les citoyens de l'Union, selon qu'ils exercent ou qu'ils n'exercent pas leur droit à la libre circulation, il est opportun de prévoir que le regroupement familial des citoyens de l'Union, qui résident dans les pays dont ils sont ressortissants, soit régi par les règles du droit communautaire dans le domaine de la libre circulation.

(10) Le regroupement familial vise les membres de la famille nucléaire, c'est-à-dire le conjoint et les enfants mineurs. Si au sein d'un Etat membre la situation des couples non mariés est assimilée à celle des couples mariés, il importe de respecter le principe de l'égalité de traitement et de prévoir que le partenaire non marié puisse bénéficier du regroupement.

(11) Le regroupement familial doit également viser les enfants majeurs et les ascendants, dès lors que leur situation personnelle ne leur permet pas, pour des raisons importantes et objectives, d'être séparés du ressortissant de pays tiers qui réside légalement dans un Etat membre.

---

[4] Plan d'action concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice JO C 19 du 23.1.1999, p. 1.

(12) Il importe d'établir un système de règles de procédure régissant l'examen de la demande de regroupement familial, ainsi que l'entrée et le séjour des membres de la famille. Ces procédures doivent être efficaces et équitables et offrir un niveau adéquat de protection aux personnes concernées.

(13) L'intégration des membres de la famille doit être promue. Dans ce but, ils doivent accéder à un statut indépendant de celui du regroupant, après une période de résidence dans l'Etat membre. Ils doivent avoir accès à l'éducation, à l'emploi et à la formation professionnelle.

(14) Des mesures adéquates, proportionnées et dissuasives doivent être prises pour éviter et sanctionner le détournement des règles et des procédures de regroupement familial.

(15) Conformément au principe de subsidiarité et au principe de proportionnalité tels qu'énoncés à l'article 5 du traité, l'objectif de l'action envisagée, à savoir l'instauration d'un droit au regroupement familial des ressortissants de pays tiers qui est exercé selon des modalités communes, ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les Etats membres et peut donc en raison des dimensions ou des effets de l'action être mieux réalisé au niveau communautaire. La présente directive se limite au minimum requis pour atteindre cet objectif et n'excède pas ce qui est nécessaire à cette fin,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Chapitre I

Dispositions générales

Article premier

Le but de la présente directive est d'instaurer un droit au regroupement familial dont sont bénéficiaires les ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire des Etats membres et les citoyens de l'Union qui n'exercent pas leur droit à la libre circulation. Ce droit est exercé selon les conditions fixées dans la présente directive.

Article 2

Au sens de la présente directive, on entend par:

(a) "*ressortissant de pays tiers*": toute personne qui n'est pas citoyen de l'Union au sens de l'article 17, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne;

(b) "*réfugié*": tout ressortissant de pays tiers ou apatride bénéficiant d'un statut de réfugié au sens de la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, modifiée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967;

(c) "*personne bénéficiant d'une protection subsidiaire*": tout ressortissant de pays tiers ou apatride autorisé à séjourner dans un Etat membre en vertu de formes subsidiaires de protection, conformément aux obligations internationales, aux législations nationales ou aux pratiques des Etats membres;

(d) "*regroupant*": un ressortissant de pays tiers résidant légalement dans un Etat membre ou citoyen de l'Union, qui demande à se faire rejoindre par des membres de sa famille;

(e) "*regroupement familial*": l'entrée et le séjour dans un Etat membre des membres de la famille d'un citoyen de l'Union ou d'un ressortissant de pays tiers résidant légalement dans cet Etat membre, afin de former ou de maintenir l'unité familiale, que les liens familiaux soient antérieurs ou postérieurs à l'entrée du résident;

(f) "*titre de séjour*": tout permis ou autorisation délivré par les autorités d'un Etat membre et matérialisé selon sa législation permettant à un ressortissant de pays tiers de résider sur son territoire, à l'exception des autorisations provisoires en vue du traitement d'une demande d'asile.

Article 3

1. La présente directive s'applique lorsque le regroupant est:

   (a) un ressortissant de pays tiers qui réside légalement dans un Etat membre et qui est titulaire d'un titre de séjour, délivré par cet Etat membre, d'une durée de validité supérieure ou égale à un an,

   (b) un réfugié, indépendamment de la durée de validité de son titre de séjour,

   (c) un citoyen de l'Union Européenne qui n'exerce pas son droit à la libre circulation,

   si les membres de la famille du regroupant sont des ressortissant de pays tiers, indépendamment de leur statut juridique.

2. La présente directive ne s'applique pas lorsque le regroupant est:

   (a) un ressortissant de pays tiers qui sollicite la reconnaissance de la qualité de réfugié et dont la demande n'a pas encore fait l'objet d'une décision définitive;

   (b) un ressortissant de pays tiers autorisé à séjourner dans un Etat membre en vertu d'une protection temporaire ou demandant l'autorisation de séjourner pour ce même motif et attendant une décision sur son statut.

3. La présente directive ne s'applique pas aux membres de la famille de citoyens de l'Union exerçant leur droit à la libre circulation des personnes.

4. La présente directive est sans préjudice des dispositions plus favorables:

   (a) des accords bilatéraux et multilatéraux entre la Communauté ou la Communauté et ses Etats membres, d'une part, et des pays tiers, d'autre part, entrés en vigueur avant la date d'entrée en vigueur de la présente directive;

   (b) de la Charte sociale européenne du 18 octobre 1961 et de la Convention européenne relative au statut du travailleur migrant du 24 novembre 1977.

Article 4

Par dérogation à la présente directive, le regroupement familial des ressortissants de pays tiers membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui réside dans l'Etat membre, dont il a la nationalité, et qui n'a pas exercé son droit à la libre circulation des personnes, est régi *mutatis mutandis* par les articles 10, 11 et 12 du règlement (CEE) n° 1612/68, du Conseil[5] et par les autres dispositions du droit communautaire énumérées en annexe.

Chapitre II

Membres de la famille

Article 5

1. Les Etats Membres autorisent l'entrée et le séjour, au titre de la présente directive, sous réserve du respect des conditions visées au chapitre IV, des membres de la famille suivants:

   (a) le conjoint du regroupant, ou, le partenaire non marié qui a une relation durable avec le regroupant, si la législation de l'Etat membre concerné assimile la situation des couples non mariés à celle des couples mariés;

   (b) les enfants mineurs du regroupant et de son conjoint, ou du partenaire non marié, y compris les enfants adoptés conformément à la décision prise par l'autorité compétente de l'Etat membre concerné, ou à une décision reconnue par cette autorité;

   (c) les enfants mineurs, y compris les enfants adoptés du regroupant ou de son conjoint ou du partenaire non marié, lorsque l'un de ceux-ci a le droit de garde et en a la charge; si la garde est partagée, l'accord de l'autre parent est nécessaire;

   (d) les ascendants du regroupant ou de son conjoint ou de son partenaire non marié, lorsqu'ils sont à leur charge et qu'ils n'ont aucun autre soutien familial dans le pays d'origine;

   (e) les enfants majeurs du regroupant ou de son conjoint, ou du partenaire non marié, lorsqu'ils ne sont pas mariés et qu'ils ne peuvent subvenir objectivement à leurs besoins en raison de leur état de santé.

2. En cas de mariage polygame, si le regroupant a déjà une épouse vivant avec lui sur le territoire d'un Etat membre, l'Etat membre concerné n'autorise pas l'entrée et le séjour d'une autre épouse, ni des enfants de cette dernière; l'entrée et le séjour des enfants d'une autre épouse sont autorisés si l'intérêt supérieur de l'enfant l'exige.

3. Les enfants mineurs visés au paragraphe 1, points b) et c) sont d'un âge inférieur à la majorité légale de l'Etat membre concerné et ne sont pas mariés.

---

5 JO L 257 du 19.10.1968, p. 2.

4. Lorsque le regroupant est un réfugié ou une personne bénéficiant d'une protection subsidiaire, les Etats membres facilitent le regroupement d'autres membres de la famille, non visés au paragraphe 1, s'ils sont à charge du regroupant.

5. Les ressortissants de pays tiers résidant aux fins d'études dans un Etat membre ne peuvent pas se faire rejoindre par les ascendants tels que définis au paragraphe 1, point d).

Article 6

Si le réfugié est un mineur non accompagné, les Etats membres peuvent:

(a) autoriser l'entrée et le séjour au titre du regroupement familial de ses ascendants, sans appliquer les conditions prévues à l'article 5, paragraphe 1, point d);

(b) autoriser l'entrée et le séjour au titre du regroupement familial d'autres membres de la famille, non visés à l'article 5, lorsque le mineur n'a pas d'ascendants ou lorsqu'il est impossible de les retrouver.

Chapitre III

Dépôt et examen de la demande

Article 7

1. Pour exercer son droit au regroupement familial, le regroupant introduit une demande d'entrée et de séjour d'un membre de sa famille, auprès des autorités compétentes de l'Etat membre où il réside. La demande est accompagnée par les pièces justificatives prouvant les liens familiaux et le respect des conditions prévues aux articles 5, 8 et, le cas échéant, aux articles 9 et 10. La demande est introduite lorsque le membre de la famille se trouve à l'extérieur du territoire de cet Etat membre.

2. Par dérogation au paragraphe 1, l'Etat membre concerné examine une demande introduite alors que le membre de la famille réside déjà sur son territoire, dans des cas particuliers ou pour des considérations d'ordre humanitaire.

3. Après examen de la demande, les autorités compétentes de l'Etat membre communiquent par écrit au regroupant la décision prise dans un délai qui ne peut pas dépasser six mois. La décision de rejet de la demande est dûment motivée.

4. Si le regroupant est un réfugié ou une personne bénéficiant de la protection subsidiaire, et qu'il ne peut pas fournir les pièces justificatives prouvant ses liens familiaux, les Etats membres considèrent également d'autres moyens de preuves de l'existence des liens familiaux. La seule absence de pièces justificatives ne peut pas fonder une décision de rejet de la demande.

5. Au cours de l'examen de la demande, les Etats membres veillent à prendre dûment en considération l'intérêt supérieur de l'enfant mineur.

Chapitre IV

Conditions matérielles d'exercice du droit au regroupement familial

Article 8

1. Les Etats membres peuvent refuser l'entrée et le séjour d'un membre de la famille pour des raisons d'ordre public, de sécurité intérieure et de santé publique.

2. Les raisons d'ordre public ou de sécurité intérieure doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel du membre de la famille concerné.

3. La seule survenance de maladies ou d'infirmités après la délivrance du titre de séjour ne peut justifier le refus de renouvellement du titre de séjour ou l'éloignement du territoire par l'autorité compétente de l'Etat membre concerné.

Article 9

1. Lors du dépôt de la demande de regroupement familial, l'Etat membre concerné peut demander au regroupant de fournir la preuve qu'il dispose:

   (a) d'un logement adéquat, c'est-à-dire considéré comme normal pour une famille comparable vivant dans la même région de l'Etat membre concerné;

   (b) d'une assurance-maladie couvrant l'ensemble des risques dans l'Etat membre concerné, pour lui même et les membres de sa famille;

   (c) de ressources stables et suffisantes, c'est-à-dire supérieures ou au moins égales au niveau de ressources en deçà duquel une assistance sociale peut être accordée dans l'Etat membre concerné.

   Lorsque le premier alinéa ne peut s'appliquer, les ressources sont considérées comme suffisantes lorsqu'elles sont égales ou supérieures au niveau de la pension minimale de sécurité sociale versée par l'Etat membre concerné.

2. Les conditions relatives au logement, à l'assurance-maladie et aux ressources prévues au paragraphe 1 ne peuvent être fixées par les Etats membres qu'afin de s'assurer que le regroupant sera en mesure de subvenir aux besoins des membres de sa famille regroupée, sans recours additionnel aux fonds publics. Ces dispositions ne peuvent entraîner de discrimination entre les nationaux et les ressortissants de pays tiers.

3. Le paragraphe 1 ne s'applique pas si le regroupant est un réfugié ou une personne bénéficiant d'une protection subsidiaire.

Article 10

1. Les Etats membres peuvent exiger que le regroupant ait résidé légalement sur leur territoire pendant une durée qui ne peut pas dépasser un an, avant de se faire rejoindre par les membres de sa famille.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas si le regroupant est un réfugié ou une personne bénéficiant d'une protection subsidiaire.

Chapitre V

Entrée et séjour des membres de la famille

Article 11

1. Dès que la demande d'entrée aux fins de regroupement familial est acceptée, l'Etat membre concerné autorise l'entrée du membre de la famille. Les Etats membres accordent à cette personne toute facilité pour obtenir les visas exigés, y compris, le cas échéant, les visas de transit. Ces visas sont gratuits.

2. L'Etat membre concerné délivre au membre de la famille un titre de séjour, renouvelable, de durée identique à celui du regroupant. Si le titre de séjour du regroupant est permanent ou illimité, les Etats membres peuvent limiter le premier titre de séjour du membre de la famille à un an.

Article12

1. Les membres de la famille du regroupant ont droit au même titre que les citoyens de l'Union, à:

   (a) l'accès à l'éducation;

   (b) l'accès à un emploi salarié ou à une activité indépendante;

   (c) l'accès à l'orientation, à la formation, au perfectionnement et au recyclage professionnels.

2. Les points b) et c) du paragraphe 1 ne s'appliquent pas aux ascendants et aux enfants majeurs, visés à l'article 5, paragraphe 1, points d) et e).

Article 13

1. Au plus tard après quatre ans de résidence et dans la mesure où les liens familiaux subsistent, le conjoint ou le partenaire non marié, et l'enfant devenu majeur ont droit à un titre de séjour autonome, indépendant de celui du regroupant.

2. Les Etats Membres peuvent accorder un titre de séjour autonome aux enfants majeurs et aux ascendants, visés à l'article 5, paragraphe 1, points d) et e).

3. En cas de veuvage, de divorce, de séparation, de décès d'ascendants ou de descendants, les personnes entrées au titre du regroupement familial et résidantes depuis au moins un an, peuvent demander un titre de séjour autonome. Lorsque des situations particulièrement difficiles l'exigent, les Etats membres acceptent ces demandes.

Chapitre VI

Sanctions et voies de recours

Article 14

1. Les Etats membres peuvent rejeter la demande d'entrée et de séjour aux fins de regroupement familial, retirer ou refuser de renouveler le titre de séjour des membres de la famille, s'il a été établi:

   (a) que leur entrée et/ou leur séjour a été obtenu par falsification de document ou par fraude, ou

   (b) que le mariage ou l'adoption ont été conclus uniquement pour permettre à la personne concernée d'entrer ou de séjourner dans un Etat membre.

2. Les Etats membres procèdent à des contrôles ponctuels lorsqu'il existe des présomptions fondées.

Article 15

Les Etats membres prennent dûment en considération la nature et la solidité des liens familiaux de la personne et sa durée de résidence dans l'Etat membre, ainsi que l'existence d'attaches familiales, culturelles ou sociales avec son pays d'origine, dans les cas de retrait ou de non-renouvellement du titre de séjour, ainsi qu'en cas d'adoption d'une mesure d'éloignement à l'encontre du regroupant ou des membres de sa famille.

Article 16

Dans les cas de rejet de la demande de regroupement familial, de non-renouvellement ou de retrait du titre de séjour ou d'adoption d'une mesure d'éloignement, le regroupant et les membres de la famille ont accès à des voies de recours juridictionnelles dans l'Etat membre concerné.

Article 17

Les Etats membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions nationales prises en application de la présente directive et prennent toute mesure nécessaire pour assurer la mise en œuvre de celles-ci. Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. Les Etats membres notifient ces dispositions à la Commission au plus tard à la date mentionnée à l'article 19, et toute modification ultérieure les concernant dans les meilleurs délais.

Chapitre VII

Dispositions finales

Article 18

Deux ans au plus tard après le délai fixé à l'article 19 la Commission fait rapport au Parlement Européen et au Conseil sur l'application de la présente directive dans les Etats membres et propose, le cas échéant, les modifications nécessaires.

Article 19

Les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 31 décembre 2002. Ils en informent immédiatement la Commission.

Lorsque les Etats membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les Etats membres.

Article 20

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes.*

Article 21

Les Etats membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil,
Le Président

ANNEXE

Directive 64/221/CEE du Conseil, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique[1].

Directive 68/360/CEE du Conseil, du 15 octobre 1968, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des Etats membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté[2].

Règlement (CEE) 1251/70 de la Commission, du 29 juin 1970, relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un Etat membre après y avoir occupé un emploi[3].

Directive 73/148/CEE du Conseil, du 21 mai 1973, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des Etats membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestations de services[4].

Directive 75/34/CEE du Conseil, du 17 décembre 1974, relative au droit des ressortissants d'un Etat membre de demeurer sur le territoire d'un autre Etat membre après y avoir exercer une activité non salariée[5].

Directive 90/364/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour[6].

Directive 90/365/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle[7].

Directive 93/96/CEE du Conseil, du 29 octobre 1993, relative au droit de séjour des étudiants[8].

---

1 JO 56 du 4.4.1964, p. 850/64.
2 JO L 257 du 19.10.1968, p. 13.
3 JO L 142 du 30.6.1970, p. 24.
4 JO L 172 du 28.6.1973, p. 14.
5 JO L 14 du 20.1.1975, p. 10.
6 JO L 180 du 13.7.1990, p. 26.
7 JO L 180 du 13.7.1990, p. 28.
8 JO L 317 du 18.12.1993, p. 59.