



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10 février 2017
sj.g(2017)845809

ORIG. : NL

*Documents de procédure
juridictionnelle*

**À MONSIEUR LE PRÉSIDENT ET AUX MEMBRES DE LA COUR DE JUSTICE
DE L'UNION EUROPÉENNE**

OBSERVATIONS ECRITES

déposées, conformément à l'article 23, deuxième alinéa, du protocole sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, par la

COMMISSION EUROPEENNE

représentée par M^{me} Chiara Cattabriga et M. Geert Wils, membres de son service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile auprès du service juridique, Greffe contentieux, BERL 1/169, B-1049 Bruxelles, et consentant à la signification de tout acte de procédure via e-Curia,

dans l'affaire C-550/16,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle présentée, en vertu de l'article 267 TFUE, par ordonnance du Rechtbank Den Haag siégeant à Amsterdam (Pays-Bas) du 26 octobre 2016 et portant sur l'interprétation à donner à l'article 2, initio et point f), de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial (JO L 251 du 3.10.2003, p. 12) dans le litige pendant devant cette juridiction et opposant:

**A. T. T. et S. T. H. au Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
(secrétaire d'État à la sécurité et à la justice)
[Juridiction de renvoi: Rechtbank Den Haag (tribunal de La Haye, siégeant à
Amsterdam, Pays-Bas)]**

1. EXPOSÉ DU CADRE JURIDIQUE ET FACTUEL ET DE LA PROCÉDURE

1. La demande de décision préjudicielle porte sur la question de savoir si le droit au regroupement familial peut être exercé avec effet rétroactif¹.
2. L'affaire pendante devant la juridiction de renvoi concerne une personne de nationalité érythréenne, qui a sollicité la protection internationale aux Pays-Bas le 26 février 2014², date à laquelle elle était mineure.
3. Le 21 octobre 2014, l'intéressée, qui entre-temps avait atteint l'âge de la majorité, s'est vue octroyer le statut de réfugié jusqu'au 26 février 2019 et avec effet rétroactif au 26 février 2014³.
4. Le 23 décembre 2014, des demandes d'autorisation de séjour au titre du regroupement familial ont été introduites pour les parents et les trois frères mineurs d'âge de l'intéressée, tous de nationalité érythréenne⁴ et résidant en dehors de l'Union⁵.
5. Les autorisations de séjour demandées ont été refusées une première fois le 27 mai 2015 et sur réclamation⁶ le 13 août 2015 au motif que la regroupante avait atteint l'âge de la majorité au moment de la demande de regroupement familial⁷. De ce fait, elle ne satisfaisait pas aux conditions de l'article 29, paragraphe 2, initio et point c), de la loi de 2000 sur les étrangers⁸, lu en combinaison avec l'article 2, initio et

¹ Ordonnance de renvoi, point 3.

² Ordonnance de renvoi, point 1.

³ Ibidem.

⁴ Ordonnance de renvoi, page 1, désignation des parties.

⁵ Ordonnance de renvoi, point 1.

⁶ Ordonnance de renvoi, premier paragraphe.

⁷ Ordonnance de renvoi, point 2.

⁸ *«Une autorisation de séjour temporaire au sens de l'article 28 peut également être accordée aux membres de la famille cités ci-après si ceux-ci faisaient partie de la famille du ressortissant étranger visé au paragraphe 1 au moment de son entrée et s'ils sont arrivés aux Pays-Bas en même temps que lui ou dans un délai de trois mois à compter de l'octroi audit ressortissant étranger d'un permis de séjour temporaire visé à l'article 28: [...]*

c. les parents du ressortissant étranger visé au paragraphe 1, si celui-ci est un mineur non accompagné au sens de l'article 2, point f), de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial (JO L 251 du 3.10.2003).»

point f), de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial⁹.

6. La juridiction de renvoi a été saisie du recours introduit contre le refus.

2. LA QUESTION PRÉJUDICIELLE

7. Le Rechtbank Den Haag, siégeant à Amsterdam, pose la question préjudicielle suivante:

«Dans le cadre du regroupement familial de réfugiés, faut-il également entendre par “mineur non accompagné” au sens de l’article 2, initio et point f), de la directive 2003/86/CE, un ressortissant de pays tiers ou apatride âgé de moins de 18 ans, entrant sur le territoire d’un État membre sans être accompagné d’un adulte qui soit responsable de lui de par la loi ou la coutume, et qui:

— demande l’asile,

— atteint au cours de la procédure d’asile, sur le territoire de l’État membre, l’âge de 18 ans,

— se voit accorder l’asile avec effet rétroactif à la date de la demande, et

— demande ensuite le regroupement familial?»

3. LES DISPOSITIONS PERTINENTES DU DROIT DE L’UNION

8. Au chapitre I de la directive 2003/86/CE, intitulé «Dispositions générales», les articles 2 et 3 disposent ce qui suit dans les passages pertinents pour le cas d’espèce:

«Article 2

Aux fins de la présente directive, on entend par:

[...]

f) “mineur non accompagné”: tout ressortissant de pays tiers ou apatride âgé de moins de 18 ans, entrant sur le territoire d’un État membre sans être accompagné d’un adulte qui soit responsable de lui de par la loi ou la coutume, aussi longtemps qu’il n’est pas effectivement pris en charge par une telle personne, ou toute personne mineure qui est laissée seule après être entrée sur le territoire d’un État membre.

⁹ Ordonnance de renvoi, point 2.

Article 3

1. La présente directive s'applique lorsque le regroupant est titulaire d'un titre de séjour délivré par un État membre d'une durée de validité supérieure ou égale à un an, ayant une perspective fondée d'obtenir un droit de séjour permanent, si les membres de sa famille sont des ressortissants de pays tiers, indépendamment de leur statut juridique.

2. La présente directive ne s'applique pas lorsque le regroupant est un ressortissant de pays tiers:

a) 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) autorisé à séjourner dans un État membre en vertu d'une protection temporaire ou demandant l'autorisation de séjourner à ce titre et dans l'attente d'une décision sur son statut;

c) autorisé à séjourner dans un État membre en vertu de formes subsidiaires de protection, conformément aux obligations internationales, aux législations nationales ou aux pratiques des États membres, ou demandant l'autorisation de séjourner à ce titre et dans l'attente d'une décision sur son statut.

[...]

5. La présente directive ne porte pas atteinte à la faculté qu'ont les États membres d'adopter ou de maintenir des conditions plus favorables.»

9. Au chapitre V de la directive 2003/86/CE, intitulé «Regroupement familial des réfugiés», les articles 9 et 10 disposent ce qui suit dans les passages pertinents pour le cas d'espèce:

«Article 9

1. Le présent chapitre s'applique au regroupement familial des réfugiés reconnus comme tels par les États membres.

[...]

Article 10

L'article 4 s'applique à la définition des membres de la famille [...].

2. Les États membres peuvent autoriser le regroupement d'autres membres de la famille non visés à l'article 4 s'ils sont à la charge du réfugié.

3. Si le réfugié est un mineur non accompagné, les États membres:

a) autorisent l'entrée et le séjour aux fins du regroupement familial de ses ascendants directs au premier degré sans que soient appliquées les conditions fixées à l'article 4, paragraphe 2, point a);

[...].»

4. LA RÉPONSE À LA QUESTION PRÉJUDICIELLE

10. La pratique administrative et la jurisprudence néerlandaises appellent à répondre par la négative à la question posée et requièrent que la personne soit encore mineure au moment de l'introduction de la demande de regroupement familial¹⁰.
11. La juridiction de renvoi s'interroge quant au bien-fondé de cette approche¹¹.
12. La juridiction de renvoi invoque à cet égard deux arguments.
13. En premier lieu, la juridiction de renvoi se réfère au libellé de l'article 2, initio et point f), de la directive 2003/86/CE, cité ci-dessus, qui «part du principe» que, «[p]our l'interprétation de la notion de "mineur non accompagné"», «le moment à prendre en considération se situe au moment de l'arrivée sur le territoire de l'État membre»¹². La disposition précitée semble ne faire que deux exceptions à ce principe: une exception qui étend le champ d'application de la notion de «mineur non accompagné» et une exception qui en réduit le champ d'application¹³. La juridiction de renvoi relève qu'aucune des deux hypothèses d'exception (celle d'un mineur initialement accompagné qui est ensuite laissé seul et celle d'un mineur non accompagné à son arrivée et qui est ensuite pris en charge par un adulte responsable de lui) n'est présente en l'espèce¹⁴. La juridiction de renvoi estime que ces deux exceptions au principe selon lequel la date d'entrée sur le territoire des États membres est le moment à prendre en considération pour l'âge du ressortissant étranger semblent

¹⁰ Ordonnance de renvoi, points 4.2 et 4.3.

¹¹ Ordonnance de renvoi, point 5.1.

¹² Ordonnance de renvoi, point 5.1.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

avoir été énumérées limitativement, et que cette disposition ne semble donc laisser aucune marge pour d'autres exceptions que celles qu'elle mentionne¹⁵.

14. En deuxième lieu, la juridiction de renvoi se réfère à la communication de la Commission concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE, selon laquelle l'autorisation du regroupement familial est la règle générale, de sorte que les dérogations doivent être interprétées de manière stricte¹⁶.
15. La Commission propose à la Cour de ne pas suivre le raisonnement de la juridiction de renvoi.
16. La Commission tient à se prononcer tout d'abord sur le deuxième argument formulé par la juridiction de renvoi, qui est reproduit au point 14 des présentes observations écrites et qui, à son avis, est bancal.
17. Aux termes des lignes directrices de la Commission, les dérogations au droit au regroupement familial doivent en effet être interprétées de manière stricte. Cependant, la présente question préjudicielle porte sur un tout autre objet, à savoir ce qu'il convient d'entendre par «mineur» à la lumière de la définition du droit au regroupement familial en droit de l'Union. En d'autres termes, il s'agit du champ d'application de la directive et non de l'application concrète, au cas par cas, des possibilités de dérogation prévues, par exemple, à l'article 6 de la directive.
18. Le premier argument avancé par la juridiction de renvoi, reproduit au point 13, n'est pas davantage convaincant.

¹⁵ Ordonnance de renvoi, point 5.2.

¹⁶ Ordonnance de renvoi, point 5.2. Voir p. 3 de la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial [COM(2014) 210]: «*Toutefois, l'autorisation du regroupement familial étant la règle générale, les dérogations doivent être interprétées de manière stricte. La marge d'appréciation reconnue aux États membres ne doit pas être utilisée d'une manière qui porterait atteinte à l'objectif de la directive, qui est de favoriser le regroupement familial, et à l'effet utile de celle-ci*⁷. Parallèlement, le droit au regroupement familial n'est pas illimité. Les bénéficiaires sont tenus de respecter la législation de leur pays d'accueil, comme indiqué dans la directive. En cas d'abus et de fraude, il est dans l'intérêt de la communauté et des demandeurs légitimes que les États membres prennent des mesures fermes, conformément à la directive.»

19. La définition de «mineur non accompagné» donnée à l'article 2, point f), de la directive comporte deux aspects: la personne concernée doit à la fois être «non accompagnée» et «mineur», et ces deux aspects doivent être appréciés indépendamment l'un de l'autre.
20. En ce qui concerne la qualité de «mineur», il ressort clairement du libellé de l'article 2, point f), de la directive que l'intéressé doit avoir «moins de 18 ans», une situation de fait qui ne saurait donner lieu à de nombreuses interprétations juridiques différentes.
21. S'agissant de la question de savoir quel est le moment pertinent auquel l'intéressé doit être âgé de moins de 18 ans, la directive 2003/86/CE ne contient aucune indication donnant à penser qu'il pourrait s'agir d'un moment antérieur à la date de la demande de regroupement familial. Conformément à l'économie générale de la directive, le droit au regroupement familial dépend d'une demande auprès de l'autorité compétente de l'État membre concerné et d'une appréciation ultérieure par cette autorité du respect des conditions à remplir, comme il ressort entre autres de l'article 5 de la directive. Si l'intention du législateur avait été que le moment pertinent pour apprécier la condition «moins de 18 ans» soit antérieur à celui de la demande, il l'aurait établi clairement. Le moment pertinent est donc bel et bien celui de l'introduction de la demande de regroupement familial.
22. En ce qui concerne la qualité de «non accompagné», l'article 2, point f), de la directive distingue deux situations possibles: celle d'un mineur entrant sur le territoire d'un État membre sans être accompagné d'un adulte responsable de lui (aussi longtemps qu'il n'est pas effectivement pris en charge par une telle personne) et celle de toute personne mineure qui est laissée seule après être entrée sur le territoire d'un État membre.
23. Le fait que la définition de «mineur non accompagné» distingue deux hypothèses possibles en ce qui concerne le critère «non accompagné» est sans incidence sur la signification ou la définition de la qualité de mineur. Celle-ci dépend uniquement de l'âge de l'intéressé au moment de la demande de regroupement familial. Il ressort d'ailleurs clairement de l'existence des deux cas de figure dans lesquels une personne

est dite «non accompagnée» que cette qualité doit être appréciée au moment de l'introduction de la demande de regroupement familial.

24. Cet élément de la définition donnée à l'article 2, point f), confirme donc que le moment auquel il convient d'apprécier si une personne est un «mineur non accompagné» est la date de la demande de regroupement familial. Contrairement à ce qu'indique la juridiction de renvoi (voir point 13 ci-dessus), il ne s'agit pas ici de deux exceptions, mais de la règle.
25. La thèse défendue par la juridiction de renvoi donne à penser qu'une qualification en tant que «mineur non accompagné», une fois acquise dans le contexte de la procédure d'asile, pourrait être maintenue après que l'intéressé a atteint l'âge de 18 ans en vue de bénéficier des droits prévus par la directive 2003/86/CE. Le libellé de l'article 2, point f), de la directive n'étaye nullement cette thèse. Celle-ci n'est pas non plus requise pour assurer l'effet utile des dispositions pertinentes de la directive, qui est de garantir que les réfugiés mineurs non accompagnés aient la possibilité, en raison de leur vulnérabilité particulière en tant que mineurs, de faire venir leurs parents et de bénéficier ainsi de leur protection. Dans la logique de la directive, la vulnérabilité particulière cesse d'exister lorsque les intéressés atteignent la majorité; les règles particulières réservées exclusivement aux mineurs cessent donc également de s'appliquer à ce moment. Le raisonnement de la juridiction de renvoi ne fait pas apparaître clairement pendant combien de temps et dans quelles circonstances le traitement préférentiel accordé en matière de regroupement familial aux personnes qui étaient des mineurs non accompagnés devrait être maintenu après qu'elles ont atteint la majorité; le fait qu'un tel degré d'insécurité juridique résulte d'une interprétation qui va manifestement à l'encontre du texte de la directive rend celle-ci difficile à défendre.
26. La directive 2003/86/CE ne prévoit le regroupement familial pour les parents du regroupant majeur que dans les cas où les parents sont à la charge du regroupant [voir article 4, paragraphe 2, point a), en général, et l'article 10, paragraphe 2, pour les réfugiés en particulier]. Conformément à l'article 3, paragraphe 5, les États membres peuvent adopter des dispositions plus favorables afin de garantir le droit au respect de la vie familiale au sens de l'article 8 de la CEDH dans des cas individuels.

27. Dans ce contexte, il convient de se référer aux dispositions de la directive 2005/85/CE du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié¹⁷, qui était en vigueur à l'époque des faits dans la procédure au principal. Cette directive faisait obligation aux États membres de traiter les demandes d'asile dans les meilleurs délais, avec un délai indicatif de six mois¹⁸. La directive 2013/32/UE, entrée en vigueur depuis, dispose explicitement que les États membres «veillent à ce que la procédure d'examen soit menée à terme dans les six mois à compter de l'introduction de la demande»¹⁹. Étant donné que la durée de la procédure d'examen des demandes varie d'un État membre à l'autre, le risque existe que le droit au regroupement familial d'un réfugié mineur non accompagné soit largement tributaire de la rapidité avec laquelle l'État membre concerné statue sur la demande. Il en va d'ailleurs de même dans les cas où un regroupant majeur souhaite faire venir un enfant qui approche de la majorité. Il serait bon que les États membres, en vue d'assurer le respect de l'article 8 de la CEDH, prévoient une certaine souplesse dans leur législation nationale pour éviter les décisions arbitraires et disproportionnées dans les cas individuels.
28. Dans l'affaire pendante devant la juridiction de renvoi, le statut de réfugié a été accordé avec effet rétroactif après huit mois²⁰, ce qui signifie que la demanderesse pouvait bénéficier des droits que confère le statut de réfugié à partir de la date de la demande d'asile (alors qu'elle était encore mineure). Si l'intention du législateur néerlandais est de permettre au demandeur, au moyen de telles décisions rétroactives en matière d'asile, de bénéficier également du droit au regroupement familial à partir du moment de la demande d'asile, le législateur doit alors inclure cette possibilité dans la législation et fixer les conditions et les procédures à cet effet. Toutefois, le droit de l'Union ne comporte aucune règle obligeant les États membres à légiférer en ce sens.

¹⁷ JO L 326 du 13.12.2005, p. 13.

¹⁸ Article 23, paragraphe 2, de la directive 2005/85/CE.

¹⁹ Article 31 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), JO L 180 du 29.6.2013, p. 60.

²⁰ Voir points 2 et 3 des présentes observations écrites.

29. Ce raisonnement est en outre confirmé par l'article 3, paragraphe 2, point a), de la directive (voir supra), aux termes duquel ladite directive ne s'applique pas lorsque le regroupant sollicite la reconnaissance de la qualité de réfugié et que sa demande n'a pas encore fait l'objet d'une décision définitive.
30. Il résulte des considérations qui précèdent que l'article 2, point f), de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial doit être interprété en ce sens que, dans le cadre du regroupement familial des réfugiés, ne relève pas de la notion de «mineur non accompagné» un ressortissant de pays tiers ou un apatride âgé de moins de 18 ans, qui entre sur le territoire d'un État membre sans être accompagné d'un adulte qui soit responsable de lui de par la loi ou la coutume, qui demande l'asile et, qui pendant la procédure de demande d'asile sur le territoire de l'État membre, atteint l'âge de 18 ans, qui se voit accorder l'asile avec effet rétroactif à partir de la date de la demande et qui sollicite le regroupement familial après avoir atteint l'âge de 18 ans.

5. CONCLUSION

31. La Commission propose de répondre comme suit à la question préjudicielle:

L'article 2, point f), de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial doit être interprété en ce sens que, dans le cadre du regroupement familial, ne relève pas de la notion de «mineur non accompagné» un ressortissant de pays tiers ou un apatride âgé de moins de 18 ans, qui entre sur le territoire d'un État membre sans être accompagné d'un adulte qui soit responsable de lui de par la loi ou la coutume, qui demande l'asile et qui, pendant la procédure de demande d'asile sur le territoire de l'État membre, atteint l'âge de 18 ans, qui se voit accorder l'asile avec effet rétroactif à partir de la date de la demande et qui sollicite le regroupement familial après avoir atteint l'âge de 18 ans.

Chiara CATTABRIGA

Geert WILS

Agents de la Commission