

**Observations des Pays-Bas**

Affaire C-550/16 \*

**Pièce déposée par :**

le gouvernement néerlandais

**Nom usuel de l'affaire :**

A ET S

**Date de dépôt :**

le 10 février 2017

**Ministère des Affaires étrangères**

[omissis]

À la Cour de justice de l'Union européenne

**OBSERVATIONS ÉCRITES**

**du gouvernement néerlandais, déposées au titre de l'article 23, deuxième alinéa, du protocole sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne,**

**dans l'affaire C-550/16, A et S**

Dans l'affaire précitée, le gouvernement néerlandais, représenté par Mielle Bulterman et Marianne Gijzen, respectivement chef et collaborateur de la division de droit européen au sein de la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères à La Haye, a l'honneur de soumettre les observations qui suivent à l'attention de la Cour. **[Or. 2]**

**I. Introduction**

- 1 Par décision de renvoi du 26 octobre 2016, le Rechtbank Den Haag (tribunal de La Haye, Pays-Bas ; ci-après la « juridiction de renvoi ») a posé à la Cour, au titre de l'article 267 TFUE, une question préjudicielle sur l'interprétation de l'article 2, initio et sous f), de la directive 2003/86/CE du Conseil relative au droit au regroupement familial (JO 2003, L 251, p. 12 ; ci-après la « directive »).

\* Langue de procédure : le néerlandais.

- 2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant, d'une part, A et S, tous deux de nationalité érythréenne, et, d'autre part, le staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (secrétaire d'État à la Sécurité et à la Justice ; ci-après le « secrétaire d'État »).
- 3 La fille d'A et S est arrivée aux Pays-Bas en tant que réfugiée mineure non accompagnée. Elle a demandé l'asile le 26 février 2014 et le secrétaire d'État lui a accordé un permis de séjour au titre de l'asile le 21 octobre 2014. Ce permis a été accordé avec effet rétroactif, en ce sens que le permis de séjour a été délivré à partir de la date à laquelle il a été demandé (le 26 février 2014). Ensuite, le 23 décembre 2014, la fille d'A et S a introduit une demande d'octroi d'une autorisation de séjour provisoire pour ses père et mère et pour ses frères mineurs d'âge. Le secrétaire d'État a rejeté cette demande parce que, au moment de celle-ci, la fille d'A et S était majeure.
- 4 A et S contestent ce rejet. Ils exposent qu'il résulte de l'article 2, initio et sous f), de la directive que, pour la question de savoir si une personne peut être qualifiée de « *mineur non accompagné* » au sens de cette disposition, c'est le moment de l'entrée de l'intéressé dans l'État membre concerné qui est déterminant. Le secrétaire d'État estime, par contre, que c'est le moment où la demande de regroupement familial est introduite qui est déterminant pour apprécier si une personne est un mineur non accompagné. C'est dans ce contexte que la juridiction de renvoi a posé une question sur l'interprétation de l'article 2, initio et sous f), de la directive.
- 5 Pour un plus ample exposé des faits et du cadre juridique, le gouvernement néerlandais se réfère à la décision de renvoi. **[Or. 3]**

## **II. Point de vue du gouvernement néerlandais**

### Introduction

- 6 Le chapitre V de la directive traite du regroupement familial des réfugiés. L'article 10, paragraphe 3, de ce chapitre s'applique spécifiquement aux mineurs non accompagnés. Il dispose que les États membres doivent autoriser l'entrée et le séjour aux fins du regroupement familial des père et mère d'un réfugié qui « *est un mineur non accompagné* » « *sans que soient appliquées les conditions fixées à l'article 4, paragraphe 2, point a)* ».
- 7 L'article 2, initio et sous f), de la directive définit la notion de « *mineur non accompagné* » comme suit : « *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* ».

- 8 Dans le litige au principal, il s'agit d'une personne qui était mineure à son arrivée mais qui, dans le courant de la procédure d'asile devant être suivie au préalable conformément à l'article 3, paragraphe 2, de la directive, est devenue majeure et qui, à la suite de cette procédure d'asile et de l'obtention d'un statut de séjour légal, introduit une demande de regroupement familial au titre de l'article 10, paragraphe 3, de la directive.
- 9 Eu égard notamment au point de vue des parties dans l'affaire au principal, le gouvernement néerlandais comprend la question de la juridiction de renvoi en ce sens que, en substance, elle souhaite savoir quel est le moment à prendre en considération pour apprécier si un réfugié entre en ligne de compte en tant que mineur non accompagné au sens de l'article 2, initio et sous f), de la directive pour un regroupement familial avec ses père et mère au titre de l'article 10, paragraphe 3, de la directive : s'agit-il du moment où l'intéressé est arrivé sur le territoire de l'État membre (le moment de l'entrée) ou s'agit-il du moment où il introduit la demande de regroupement familial (le moment de la demande). **[Or. 4]**
- 10 Le gouvernement néerlandais constate que ni l'article 10, paragraphe 3, ni l'article 2, initio et sous f), ni aucune autre disposition de la directive ne prévoient quel est le moment à prendre en considération pour apprécier si un réfugié entre en ligne de compte en tant que mineur non accompagné pour un regroupement familial avec ses père et mère en vertu de l'article 10, paragraphe 3, de la directive.
- 11 Le gouvernement néerlandais estime qu'il peut néanmoins être déduit, d'une part, de certains termes de l'article 2, initio et sous f), de la directive et, d'autre part, de l'économie générale et de la finalité de la directive que le moment de l'entrée n'est en tout cas pas déterminant (**partie A**).
- 12 Étant donné que la directive ne contient aucune disposition ni indication quant à la question de savoir quel est le moment effectivement déterminant, le gouvernement néerlandais estime qu'il incombe aux États membres de le déterminer dans le respect des principes d'effectivité et d'équivalence (**partie B**).

#### Partie A

Les termes de l'article 2, initio et sous f), de la directive

- 13 Tout d'abord, il résulte d'une interprétation littérale de l'article 2, initio et sous f), de la directive que les faits et circonstances qui se produisent après le moment de l'entrée dans l'État membre concerné ont une incidence sur la question de savoir si l'intéressé peut (encore) être qualifié de « *mineur non accompagné* » au sens de cette disposition.
- 14 C'est ce qui peut être conclu des membres de phrases de l'article 2, initio et sous f), de la directive qui ont trait à l'aspect « *non accompagné* ». Ces membres de phrases précisent qu'une personne mineure qui est « *non accompagnée* » à son

arrivée dans un État membre mais qui est prise en charge ultérieurement par un adulte ne peut plus être qualifiée de « *mineur non accompagné* » au sens de cet article. À l'inverse, une personne mineure qui est entrée accompagnée sur le territoire d'un État membre mais qui est laissée seule, par la suite, est bien considérée comme un « *mineur non accompagné* ». **[Or. 5]**

- 15 Il s'ensuit que les événements qui se produisent **après** l'entrée sur le territoire d'un État membre peuvent avoir une incidence sur la question de savoir si l'intéressé relève du champ d'application de la définition d'un « *mineur non accompagné* » et donc aussi pour la question de savoir si l'intéressé entre en ligne de compte pour le régime favorable de l'article 10, paragraphe 3, de la directive.
- 16 À cet égard, le gouvernement néerlandais observe encore également que les termes « *entrant* » et « *être entrée* » qui figurent à l'article 2, initio et sous f), de la directive ont trait exclusivement à l'aspect « *non accompagné* » et non à l'aspect « *mineur* ». Il ressort du texte que le moment de l'entrée est un facteur pour apprécier si une personne est non accompagnée. En effet, une personne est non accompagnée lorsque cette personne est entrée sans être accompagnée ou est laissée seule après son arrivée.
- 17 La définition de l'article 2, initio et sous f), de la directive n'indique pas que l'intéressé doit être âgé de moins de 18 ans au moment de l'entrée. Il ne peut donc pas non plus être déduit de cette définition que l'âge au moment de l'entrée est déterminant pour la question de savoir si une personne peut se prévaloir des droits découlant de la directive qui reviennent à un réfugié mineur non accompagné. La lecture de la définition de l'article 2, initio et sous f), de la directive que le gouvernement néerlandais fait valoir se voit d'ailleurs confirmée par (pour autant que le gouvernement néerlandais puisse le vérifier) la plupart des versions linguistiques de cette disposition (en tout cas les versions française, anglaise et allemande), où une virgule est placée après les termes « *âgé de moins de 18 ans* ».
- 18 Déjà sur la base de ce qui précède, il y a lieu de constater que le moment de l'entrée n'est pas déterminant pour apprécier si un réfugié entre en ligne de compte en tant que mineur non accompagné pour le régime favorable de l'article 10, paragraphe 3, de la directive.

L'économie générale de la directive

- 19 Le point de vue précité est confirmé par l'économie générale de la directive. À cet égard, le gouvernement néerlandais attire l'attention sur deux aspects. **[Or. 6]**
- 20 En premier lieu, le gouvernement néerlandais souligne la pertinence de l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive. Il s'agit d'une disposition facultative. En vertu de cette disposition, les États membres peuvent, dans des conditions déterminées, autoriser l'entrée et le séjour des père et mère d'un enfant mineur. Ils n'y sont cependant pas tenus.

- 21 Il en va différemment dans le cas de réfugiés mineurs, qui ont, en effet, un droit au regroupement familial avec leurs père et mère au titre de l'article 10, paragraphe 3, de la directive.
- 22 À supposer que le moment de l'entrée soit déterminant pour apprécier si un réfugié entre en ligne de compte en tant que mineur non accompagné pour l'application de l'article 10, paragraphe 3, de la directive, alors les États membres – dans les cas comme celui de la présente affaire – seraient en fin de compte obligés d'autoriser le regroupement familial pour des réfugiés majeurs (à ce moment-là). Une telle interprétation ne correspond pas à l'économie générale précitée selon laquelle les États membres peuvent déterminer eux-mêmes s'ils octroient l'entrée, et à quelles conditions, aux père et mère d'un enfant majeur.
- 23 En second lieu, le gouvernement néerlandais attire l'attention sur l'article 3, paragraphe 2, de la directive. Cette disposition prévoit que la directive ne s'applique pas lorsque le regroupant est 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.
- 24 Les réfugiés (parmi lesquels les réfugiés mineurs non accompagnés) ne peuvent donc tirer des droits de la directive qu'après que leur demande de reconnaissance de la qualité de réfugié a fait l'objet d'une décision définitive. Cette décision définitive est évidemment prise après le moment de l'entrée dans l'État membre. La question de savoir si un réfugié tire des droits de l'article 10, paragraphe 3, de la directive en tant que mineur non accompagné doit donc être appréciée, logiquement, en fonction des faits et circonstances qui se produisent après le moment de l'entrée.

L'objectif de la directive

- 25 La Cour a jugé que l'objectif de la directive était de favoriser le regroupement familial (arrêt du 4 mars 2010, Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, point 43). Il ressort du considérant 9 et de l'article 4, paragraphe 1, de la directive que, à cet égard, il s'agit fondamentalement du regroupement des membres **[Or. 7]** de la famille nucléaire, c'est-à-dire le conjoint et les enfants mineurs. Ils ont toujours droit au regroupement familial tel que prévu dans la directive.
- 26 Les enfants majeurs sont en principe réputés être autonomes et la directive leur ouvre un droit au regroupement familial avec leur conjoint et avec leurs (propres) enfants. C'est aussi ce qui sous-tend la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme quant au droit à la protection de la vie familiale. Selon cette jurisprudence, la vie familiale – et le regroupement familial qui s'y rapporte – des enfants majeurs avec leurs père et mère ne relève en principe pas du champ de la protection de l'article 8 de la CEDH (voir Cour EDH, 11 juin 2013, 52166/09, Hasanbasic c. Suisse). Ce principe connaît une exception, à savoir dans les cas où il est question « *d'éléments supplémentaires de dépendance, autres que les liens*

*affectifs normaux* » (voir Cour EDH, 13 décembre 2007, 39051/03, Emonet c. Suisse).

- 27 Selon le gouvernement néerlandais, cela ne correspondrait pas à cet objectif de favoriser le regroupement familial qu'un enfant majeur puisse, à tout jamais, se fonder sur le fait qu'il était mineur à l'époque de son entrée dans l'État membre. Cette interprétation ne correspondrait pas davantage à la nature du principe selon lequel le droit au regroupement familial porte fondamentalement sur la famille nucléaire. Un enfant majeur n'en fait, en principe, pas partie.
- 28 Le gouvernement néerlandais se réfère à cet égard également à l'objectif spécifique de l'article 10, paragraphe 3, de la directive, à savoir celui de garantir purement et simplement le droit au regroupement familial des réfugiés mineurs qui sont non accompagnés (et donc particulièrement vulnérables) avec leurs père et mère. L'objectif de cet article est donc non pas d'autoriser le séjour des père et mère ou d'accorder à ceux-ci le regroupement familial mais de regrouper des réfugiés *mineurs* non accompagnés avec leurs père et mère. Il irait au-delà de l'objectif de l'article 10, paragraphe 3, de la directive que, pour la seule raison qu'elles sont entrées, en son temps, dans un État membre alors qu'elles étaient mineures, des personnes majeures puissent invoquer jusqu'à la fin des temps la protection de cet article. **[Or. 8]**

Aucune atteinte à l'effet utile de la directive

- 29 Le gouvernement néerlandais observe, du reste, que son interprétation selon laquelle le moment de l'entrée n'est pas déterminant ne porte aucune atteinte à l'effet utile de la directive. En effet, le rejet de la demande de regroupement familial introduite par le père ou la mère d'un réfugié qui, à son arrivée dans un État membre, est mineur mais qui devient majeur au cours de la procédure d'asile (obligatoire) et dont le père ou la mère introduit, à la suite de cette procédure, une demande de regroupement familial n'implique pas que ce réfugié n'a absolument aucun droit au regroupement familial tel que prévu dans la directive. Cela signifie seulement que les règles favorables que la directive établit pour le regroupement de réfugiés mineurs non accompagnés avec leurs père et mère ne sont pas d'application.
- 30 Dans le cadre d'une demande de regroupement familial régulière (fondée sur la possibilité prévue à l'article 4, paragraphe 3, sous a), de la directive), il sera apprécié si le refus d'un permis de séjour aux père et mère d'un enfant majeur viole l'article 7 de la charte et l'article 8 de la CEDH. Dès lors que les père et mère d'un enfant majeur peuvent introduire une demande de regroupement familial régulière, l'effet utile de la directive est assuré.

Conclusion

- 31 Il résulte de ce qui précède que le moment de l'entrée dans l'État membre n'est déterminant ni pour apprécier si un réfugié est un mineur non accompagné au sens de l'article 2, initio et sous f), de la directive ni pour la question de savoir si cette

personne entre en ligne de compte pour l'application du régime favorable de l'article 10, paragraphe 3, de la directive.

### Partie B

- Absence de règles de l'Union quant au moment exact à prendre en considération
- 32 Même si elle laisse apparaître que le moment de l'entrée n'est pas déterminant, la directive ne prévoit aucune disposition ni modalité précise dont il résulte ou qui permet de déduire quel est alors le moment à **[Or. 9]** prendre effectivement en considération pour apprécier si un réfugié mineur non accompagné entre en ligne de compte pour le régime favorable de l'article 10, paragraphe 3, de la directive.
- 33 En l'absence de règles de l'Union sur ce point, c'est aux États membres qu'il revient d'élaborer des modalités concernant le moment à prendre en considération. Le législateur de l'Union a manifestement entendu laisser aux États membres une marge d'appréciation dont ils peuvent faire usage dans les limites des conditions essentielles d'effectivité et d'équivalence (voir la jurisprudence depuis l'arrêt du 16 décembre 1976, *Rewe-Zentralfinanz et Rewe-Zentral*, 33/76, EU:C:1976:188 et comparer avec l'arrêt du 17 juillet 2014, *Noorzia*, C-338/13, EU:C:2014:2092, point 13\*). Dans les limites de ces conditions essentielles, les États membres peuvent choisir tout moment approprié après l'entrée sur le territoire.
- 34 Dans l'affaire au principal, le secrétaire d'État a appliqué le moment où la demande de regroupement familial a été introduite pour apprécier si la fille d'A et S entrain en ligne de compte comme réfugiée mineure non accompagnée pour le regroupement avec ses père et mère en vertu de l'article 10, paragraphe 3, de la directive. Ses père et mère ont un droit d'entrée et de séjour aux Pays-Bas au titre de l'article 10, paragraphe 3, de la directive tant que leur fille est âgée de moins de 18 ans au moment où la demande de regroupement familial est introduite.
- 35 Ce choix du moment de la demande répond, selon le gouvernement néerlandais, aux exigences du principe d'effectivité. En effet, l'application du moment de la demande en tant que moment à prendre en considération n'empêche pas l'exercice des droits tirés de la directive ni ne rend l'exercice de ces droits difficile. Aux Pays-Bas, les père et mère d'un réfugié majeur (au moment de la demande) peuvent, tout comme les père et mère d'autres personnes majeures, se prévaloir des dispositions du droit national qui se fondent sur l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive. L'appréciation qui en sera faite tient également compte de l'article 7 de la charte et de l'article 8 de la CEDH, sur la base desquels un enfant majeur peut faire l'objet d'un regroupement avec ses parents dans des circonstances particulières.
- 36 Le choix du moment de la demande ne porte pas non plus atteinte à l'objectif de l'article 10, paragraphe 3, de la directive. En effet, cet objectif est de ne pas priver le réfugié mineur vulnérable de l'appui de ses père et mère. Dès lors que c'est la

\* Ndt : la numérotation des versions FR et NL de l'arrêt C-338/13 ne correspondent pas : le point 14 de la version NL cité par le gouvernement NL correspond au point 13 de la version FR.

minorité du réfugié qui constitue le point essentiel de la vulnérabilité, cette nécessité disparaît lorsque le demandeur d’asile n’est plus mineur. Regrouper un enfant majeur avec ses père et mère au titre de l’article 10, paragraphe **[Or. 10]** 3, de la directive ne sert donc pas non plus l’objectif poursuivi par cette disposition.

- 37 En outre, le choix du moment de la demande répond aux principes d’égalité de traitement et de sécurité juridique tels qu’ils ont été aussi contrôlés dans l’affaire Noorzia (voir [arrêt du 17 juillet 2014, Noorzia, C-338/13, EU:C:2014:2092,] points 17 et 18). Le gouvernement néerlandais admet que la durée de la procédure d’asile, qui précède (obligatoirement) une demande de regroupement familial d’un père ou d’une mère avec un réfugié, peut entraîner une différence de résultat. Toutefois, cette différence est inhérente à l’exigence, formulée dans la directive (exprimée comme une condition pour l’application de celle-ci), que soit d’abord prise une décision définitive sur la qualité de réfugié avant que la directive soit d’application (voir article 3, paragraphe 2, de la directive).
- 38 Enfin, pour ce qui concerne les exigences du principe d’équivalence, le gouvernement néerlandais observe que le choix du moment de la demande y satisfait également. En effet, dans le droit des étrangers néerlandais, le principe applicable à tout type de permis de séjour veut que ce permis soit accordé à compter de la date à laquelle l’étranger a démontré qu’il satisfaisait à toutes les conditions sans que cette date ne soit toutefois antérieure à la date à laquelle la demande a été reçue (article 26 de la Vreemdelingenwet 2000 (loi du 23 novembre 2000 sur les étrangers). Utiliser le moment de la demande en tant que moment à prendre en considération pour l’application de l’article 10, paragraphe 3, de la directive n’est donc pas plus défavorable que le moment à prendre en considération pour déterminer s’il est satisfait aux conditions des autres titres de séjour (aussi bien du droit de l’Union que du droit national).

### Conclusion

- 39 Il s’ensuit qu’il appartient aux États membres de définir, dans le respect des exigences d’effectivité et d’équivalence, le moment que les autorités nationales utilisent comme moment à prendre à considération pour déterminer si un réfugié entre en ligne de compte en tant que mineur non accompagné au sens de l’article 2, initio et sous f), de la directive pour le regroupement avec ses père et mère au titre de l’article 10, paragraphe 3, de la directive. Le moment de la demande au titre de l’article 10, paragraphe 3, de la directive, qui est utilisé dans le litige au principal comme moment à prendre en considération, satisfait aux exigences d’effectivité et d’équivalence. **[Or. 11]**

### III. Conclusion

- 40 Eu égard à ce qui précède, le gouvernement néerlandais propose à la Cour de répondre comme suit à la question préjudicielle :



*« La directive 2003/86/CE du Conseil relative au droit au regroupement familial s'oppose à l'utilisation du moment de l'entrée [sur le territoire] comme moment où les autorités nationales déterminent si un réfugié entre en ligne de compte en tant que mineur non accompagné au sens de l'article 2, initio et sous f), de la directive pour le regroupement avec ses père et mère au titre de l'article 10, paragraphe 3, de la directive.*

*Pour le surplus, la directive 2003/86 ne précise pas à quel moment il y a lieu de déterminer si un réfugié entre en ligne de compte en tant que mineur non accompagné au sens de l'article 2, initio et sous f), de la directive pour le regroupement avec ses père et mère au titre de l'article 10, paragraphe 3, de la directive. Les États membres sont libres de déterminer ce moment dans le respect des exigences d[es] principe[s] d'effectivité et d'équivalence.*

*La directive 2003/86, à savoir son article 10, paragraphe 3, et son l'article 2, initio et sous f), ne s'oppose donc pas à ce qu'une personne de moins de 18 ans qui entre dans un État membre sans être accompagnée et qui demande l'asile, atteint l'âge de 18 ans au cours de la procédure d'asile, se voit accorder l'asile avec effet rétroactif à la date de la demande, et demande ensuite le regroupement familial, n'entre pas en ligne de compte en tant que mineur non accompagné au sens de l'article 2, initio et sous f), précité pour un regroupement avec ses père et mère au titre de l'article 10, paragraphe 3, précité ».*

Mielle Bulterman

Marianne Gijzen

agents

La Haye, le 10 février 2017