

Coordination Européenne pour le Droit des Etrangers à vivre en Famille European Coordination for Foreigners' Right to Family Life

Recours en annulation contre la directive relative au regroupement familial

Historique :

Lors du Conseil européen extraordinaire de Tampere, les 15 et 16 octobre 1999, les États membres ont affirmé que l'Union européenne " *doit assurer un traitement équitable aux ressortissants des pays tiers qui résident légalement sur le territoire des États membres. 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* ".¹

En vertu de cela, la Commission a présenté, le 1^{er} décembre 1999, une proposition de directive du Conseil relative au droit au regroupement familial (COM (1999) 638 final).

Tel que le Traité sur la Communauté européenne le prévoit, cette proposition a été transmise au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions.

Le Comité économique et social a rendu son avis le 25 mai 2000 et le Parlement européen a adopté son avis en session plénière le 6 septembre 2000, approuvant la proposition de la Commission mais en proposant des amendements.

A la suite de cet avis, la Commission a présenté le 10 octobre 2000, pour une deuxième fois, une proposition modifiée de directive du Conseil relative au droit au regroupement familial (COM (2000) 624 final).

A l'occasion du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001, il a été constaté les difficultés liées à l'adoption de cette proposition de directive. Le Conseil a réaffirmé que l'établissement des normes communes en matière de réunification familiale était un élément important d'une vraie politique commune en matière d'immigration et a invité la Commission à présenter, au plus tard le 30 avril 2002, une nouvelle proposition modifiée.

La Commission s'est exécutée en présentant donc une troisième proposition le 2 mai 2002.

Lors du Conseil " Justice et affaires intérieures " des 27 février-1^{er} mars 2003, les États membres sont arrivés à un accord politique sur les termes de cette troisième et dernière proposition. Toutefois, le Parlement européen ne s'était pas encore prononcé. En effet, ce n'est que le 9 avril 2003, que cette institution adopte, en assemblée plénière, le rapport de la Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures.

Compétence :

Le Parlement européen peut exercer un recours auprès de la Cour de Justice des Communautés européennes en vue de l'annulation d'un acte du droit dérivé en vertu de l'article 230 du TCE, qui précise :

" *La Cour de Justice contrôle la légalité des actes adoptés conjointement par le Parlement européen et le Conseil, des actes du Conseil, de la Commission et de la BCE, autres que les recommandations et les avis et les actes du Parlement européen destinés à produire des effets juridiques vis à vis des tiers.*

A cet effet, la Cour est compétente pour se prononcer sur les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du présent traité ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir formés par un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission.

(...)

Les recours prévus au présent article doivent être formés dans un délai de deux mois à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte, de sa notification au requérant ou, à défaut, du jour où celui-ci en a eu connaissance ".

¹ point 18 des conclusions du Conseil européen

Arguments sur la forme :

La procédure d'adoption de la directive relative au regroupement familial fait fi du rôle du Parlement européen.

L'article 67 du TCE prévoit que :

" 1. Pendant une période transitoire de 5 ans après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, le Conseil statue à l'unanimité sur proposition de la Commission ou à l'initiative d'un État membre et après consultation du Parlement européen ".

Les États membres sont arrivés à un accord " politique " sur la dernière version du projet de directive lors du Conseil de Justice et Affaires intérieures en date des 27 et 28 février 2003. Même si la directive n'a alors pas été adoptée formellement, par le biais d'une publication au JOCE, elle a néanmoins été approuvée de manière publique et officielle sans que le Parlement européen n'ait pu examiner cette version ni formuler ses observations.

Cette carence montre bien que le Conseil européen était décidé à l'adopter, sans tenir aucunement compte de la position du Parlement européen. Le mépris ainsi manifesté par le Conseil à l'égard des arguments et propositions avancés par le Parlement, et par là-même à cette institution entraîne en outre violation de l'article 67 du Traité sur la Communauté européenne.

Arguments sur le fond :

La directive relative au regroupement familial n'est pas conforme au droit de mener une vie privée et familiale.

***Le principe de respect des droits fondamentaux par le droit communautaire**

Bien que le Traité de Rome de 1957 soit silencieux sur la question du respect des droits fondamentaux, l'Union européenne s'engage, depuis le Traité de Maastricht, à respecter les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire, conformément à l'article 6 du Traité sur l'Union européenne. Ces principes ont été élaborés par la Cour de Luxembourg.

En effet, par un arrêt *Stauder*² la Cour estime que la disposition soumise à son contrôle ne comprend " aucun élément susceptible de mettre en cause les droits fondamentaux de la personne compris dans les principes généraux du droit communautaire, dont la Cour assure le respect ".

La Cour a ensuite réaffirmé ce principe dans la décision *Defrenne*³ : " le respect des droits fondamentaux de la personne humaine fait partie des principes généraux du droit communautaire dont elle a pour mission d'assurer le respect ".

Plus tard, il est fait référence directe à la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, cette convention va permettre à la Cour de puiser de nombreux principes généraux de droit, renforçant ainsi la construction de la Communauté en tant que " communauté de droit ".

Mais la Convention européenne de 1950 n'est pas la seule source de ces droits fondamentaux. Par un arrêt *Nold*⁴ la Cour précise que dans le cadre de sa mission d'assurer la sauvegarde des droits fondamentaux, " les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les États ont coopéré ou adhéré peuvent également fournir des indications dont il convient de tenir compte dans le cadre du droit communautaire ".

² C.J.C.E., 12 novembre 1969, *Eric Stauder c/ Ville d'Ulm*, Rec., 419 et ss. Concl. ROEMER

³ C.J.C.E., 15 juin 1978, aff.149/77, *Gabrielle Defrenne c/ SABENA*, Rec. 1365.

⁴ C.J.C.E., 14 mai 1974, *J. Nold, Kohlen und Baustoffgrosshandlung c. Commission*, aff. 4-73., Rec. 491.

Le droit communautaire dans son ensemble doit donc respecter les droits fondamentaux, tels qu'ils sont notamment prévus par la Convention européenne des droits de l'homme et la Déclaration universelle des droits de l'homme.

*L'imprécision, ou l'acceptation restrictive des notions de famille et de membres de famille

En Europe aujourd'hui, des familles de type très divers sont présentes, suite à des évolutions tant endogènes qu'exogènes. Le modèle familial censé être " le " modèle européen, celui de la famille dite nucléaire, est en pleine mutation. Parallèlement, des immigrants ont " importé " des modèles familiaux en vigueur chez eux, tout en les faisant d'ailleurs souvent évoluer, à cause de la situation d'exil elle-même, et de la confrontation entre ces modèles et les autres modèles existant en Europe. Cependant, dans nombre des pays d'origine des migrants résidant en Europe, certains usages s'écartent des définitions ordinairement données de la famille : parents mariés et enfants mineurs et/ou à charge de ce couple de parents.

Or, quand il s'agit de régler le droit des étrangers, par exemple le regroupement familial, et alors même que les intéressés viennent de sociétés où les systèmes familiaux sont socialement, culturellement, juridiquement, différents de celui qui domine dans nos codes, on exige de ces migrants qu'ils se conforment au modèle de la famille nucléaire, pris dans son acception la plus rigoureuse.

Notons en outre que diverses pratiques des administrations ou des juridictions, et certaines interprétations du statut personnel conduisent parfois à enfermer les étrangers dans des règles et codes dont ils pourraient vouloir s'affranchir, et auquel leur exil leur donnerait le droit de se libérer.

Or l'exil, s'il favorise parfois l'abandon de pratiques qui font obstacle à la liberté individuelle, a parfois au contraire pour conséquence, dans un premier temps, de renforcer la rigidité de familles migrantes dans l'application de ce qu'elles estiment être " la tradition ". Par crainte des bouleversements que la situation d'émigration provoque, elles peuvent se tourner vers une interprétation intégriste de codes sociaux ou juridiques par ailleurs en pleine évolution dans leur pays d'origine. Une véritable volonté d'intégration en Europe pourrait bien, de ce fait, passer par l'interprétation la plus ouverte possible de ce que sont les liens familiaux, et ainsi aider les migrants à s'affranchir de lois ou codes en désuétude chez eux, ou qu'ils ont voulu fuir, en leur permettant de participer aux mutations à l'œuvre dans nos sociétés.

Le règlement n°343/2003 du Conseil de l'Europe, dit aussi " Dublin 2 ", donne (chapitre 1, article 2, alinéas i), ii) et iii)), à propos de la détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, une liste de ceux qui, au regard de cet examen, doivent être considérés comme membres d'une même famille et donc ayant vocation à rejoindre un résident sur le territoire de l'Union. Cette liste comprend " i) *le conjoint (du demandeur d'asile) ou son ou sa partenaire non marié(e) engagé(e) dans une relation stable, lorsque la législation ou la pratique de l'Etat membre concerné réserve aux couples non mariés un traitement comparable à celui réservé aux couples mariés, en vertu de sa législation sur les étrangers; ii) les enfants mineurs des couples au sens du point i) ou du demandeur, à condition qu'ils soient non mariés et à sa charge, sans discrimination selon qu'ils sont nés du mariage ou qu'ils ont été adoptés, conformément au droit national; iii) le père, la mère ou le tuteur lorsque le demandeur ou le réfugié est mineur et non marié "*. Au minimum, la directive sur le regroupement familial devrait reprendre ces catégories, mais elle pourrait aller plus loin, en raison des motifs évoqués plus haut, par exemple en incluant les enfants de fait recueillis même s'ils n'ont pas fait l'objet d'une procédure d'adoption

En tous cas, l'harmonisation du droit européen en matière de regroupement familial doit définir une acception précise de ce que sont les membres de famille à qui doit être ouverte la possibilité de rejoindre un étranger résidant en Europe, et cette acception se doit de respecter véritablement le droit de maintenir les liens d'assistance, les liens affectifs, les liens éducatifs, droit que comporte en filigrane la notion maintenant établie de droit de vivre en famille.

* La violation du droit au respect de la vie privée et familiale par la directive relative au regroupement familial

Parmi les droits fondamentaux figure le droit à mener une vie privée et familiale normale qui est garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que par les articles 12 et 16 § 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Fait partie intégrante de ce droit à la vie privée et familiale normale, le droit au regroupement familial.

D'ailleurs, deux autres instruments européens visent spécifiquement le regroupement familial. Il s'agit tout d'abord de la **Charte sociale européenne** qui, en vue d'assurer l'exercice effectif du droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et l'assistance, dispose que les Parties contractantes doivent faciliter autant que possible le regroupement de la famille du travailleur migrant autorisé à s'établir lui-même sur le territoire ; puis de la **Convention européenne de 1977** relative au statut du travailleur migrant résidant sur le territoire de la Partie contractante, aux termes de laquelle le conjoint et les enfants non mariés sont autorisés à rejoindre le travailleur migrant déjà résidant. Bien que cette Convention ne s'applique qu'aux travailleurs migrants présents sur le territoire d'un des Etats signataires, les principes qu'elle comporte ont une portée à valeur universelle.

Dans ce cadre juridique international on peut également citer les **Pactes internationaux de 1966, sur les droits civils et politiques, et sur les droits économiques, sociaux et culturels** qui 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** invite les Etats à faciliter le regroupement familial de tous les travailleurs migrants résidant légalement sur le territoire.

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 et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003, enjoint les Etats de prendre « 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 ».

Par ailleurs, même si la **Convention relative au statut des réfugiés de 1951** ne prévoit pas le droit au regroupement familial, l'**Acte Final** de la conférence ayant adopté cette Convention le fait expressément. Le **Comité exécutif du Haut Commissariat des réfugiés** rappelle également à plusieurs reprises que le principe d'unité de famille est proclamé dans les instruments internationaux et que les Etats devraient s'assurer que cette unité soit maintenue. Il plaide en faveur d'une approche pragmatique et flexible tenant compte des éléments de dépendance financière, physique et psychologique.

Il est également indispensable de mentionner la **Convention internationale relative aux droits de l'enfant** et sa volonté de veiller à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents (voir ci-dessous)

Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il est possible pour les Etats de prévoir quelles sont les conditions d'exercice du droit à mener une vie privée et familiale normale dans les limites imposées par l'article 8.

Toutefois, poser des conditions d'exercice d'un tel droit ne veut pas dire le "vider" de son sens. Or, c'est néanmoins ce que fait cette directive. A plusieurs reprises, et dans un but plus ou moins avoué de "maîtrise de flux migratoires" et non d'intégration, le Conseil pose des conditions qui ne permettront que d'une manière très marginale l'exercice de ce droit au regroupement familial :

- seuls les conjoints et les enfants mineurs sont susceptibles de bénéficier d'un regroupement familial ; pour les concubins, il existe simplement une "possibilité" de bénéficier de ce droit. Rien n'est dit à propos d'autres types de structure familiale ;
- un délai d'attente de deux ans voire de trois ans si la législation de l'Etat membre le prévoit, est fixé ;
- le droit au regroupement familial sera subordonné à la condition de la "capacité d'accueil" de l'Etat membre ;

- le refus de regroupement familial pourra être fondé sur des motifs d'ordre public ou sécurité intérieurs, en écartant la notion jurisprudentielle communautaire "d'ordre public" (menace individuelle, réelle, actuelle, etc.).
- la directive vise comme titulaires de ce droit au regroupement familial les personnes qui peuvent démontrer qu'elles ont un droit au séjour "durable". Les personnes bénéficiant de la protection subsidiaire sont donc exclues.

Les Etats membres, à travers le Conseil, ne se limitent pas à porter atteinte au droit au regroupement familial à travers les conditions d'exercice de ce droit. Ces atteintes sont également présentes dans les conditions de séjour prévues à l'égard des membres de famille bénéficiaires du regroupement familial. Ainsi, ces membres de famille ne reçoivent qu'une autorisation de séjour d'une durée "d'au moins un an"; il est possible de leur interdire l'exercice d'une activité professionnelle pour une durée pouvant aller jusqu'à un an; le droit au séjour peut être remis en cause si le regroupant entretient une relation stable avec une autre personne ou s'il est établi que le mariage est de "complaisance".

De plus, en imposant des conditions d'âge et des conditions "d'intégration" pour qu'un enfant puisse bénéficier du regroupement familial, cette directive est contraire aux articles 3 et 9 de la Convention internationale sur les droits de l'enfant qui a été signée et ratifiée par l'ensemble des pays membres de l'UE. Cette directive, soi-disant adoptée dans un esprit d'intégration, est assez paradoxale. Elle subordonne le respect de la vie familiale d'un enfant au fait qu'il soit "intégré". Or, comment permettre la réalisation de l'intégration d'un enfant s'il est justement privé de l'encadrement familial qui serait le plus à même de favoriser cette intégration ?

D'une manière générale, cette directive, en plus de rendre le regroupement plus difficile, entraîne une véritable précarisation du séjour des rejoignants :

-L'accès à l'emploi des conjoint bénéficiant du regroupement familial peut-être interdit pour une durée d'un an, fragilisant la situation financière de l'ensemble de la famille. Il s'agit d'une véritable discrimination indirecte à l'encontre des femmes. Les conjoints rejoignants sont en effet à plus de 90% des femmes, ainsi empêchées d'accéder à l'autonomie financière, et qui seront placées de fait sous la tutelle de l'homme qu'elles ont rejoints. Cette subordination est encore renforcée par le fait qu'elles pourront se voir retirer leur titre de séjour, s'il est avéré que leur conjoint entretient une relation stable avec une autre personne. De cette manière c'est un véritable droit à la répudiation qui est institué puisque ces femmes, en perdant leur titre de séjour, perdront tous les droits censés normalement les protéger lors d'une séparation.

-Dans l'ensemble du texte les critères économiques prévalent sur la protection et les droits des individus. La disposition qui prévoit, que pendant un an le regroupement familial pourra être remis en cause si les conditions de logement et de salaire ont changé signifie concrètement qu'une personne licenciée, en plus de perdre son emploi, pourra perdre le droit à vivre en famille.

Les exemples pourraient être multipliés tant c'est la philosophie générale de ce texte qui va à l'encontre des principes et droits fondamentaux. A un moment où il est proposé d'intégrer dans la future Constitution européenne la Charte des droits fondamentaux, l'adoption par les Etats membres de textes qui s'avèrent contraires aux principes consacrés dans ladite Charte lance un signal inquiétant quant au respect par l'Union de ses propres principes. Le respect de la vie privée et familial, l'interdiction des discriminations en fonction de l'âge sont par exemple rappelés dans un texte qui serait vidé de sa substance si la directive sur le regroupement familial était adoptée. Ce serait un signal très négatif envoyé à tous ceux qui pendant des mois ont travaillé pour que l'Europe se dote d'un traité constitutionnel permettant d'affirmer les valeurs et principes fondateurs d'une l'Union Européenne élargie.

Pour assurer à la fois le respect du rôle du Parlement européen dans la procédure d'adoption des actes communautaires et l'effectivité des droits fondamentaux,, nous vous invitons donc à saisir la Cour de Justice des Communautés européennes.

Ce texte a été préparé conjointement par un groupe de juristes de la Coordination Européenne pour le Droit des Étrangers à Vivre en Famille (Bruxelles) et du Groupe d'Information e de Soutien des Travailleurs Immigrés (GISTI) – Paris.

89 avenue du Parc (CEFA-UO) – B 1060 – Bruxelles e.mail : coordealop@skynet.be

Président : Germano Garatto
Piazza de Marini 1/24 A – I 16123 GENOVA
Tel. et Fax ++39.010.2530050 e-mail coordealop.presid@libero.it
<http://www.coordealop.com>