

N° 472495

Mme E...

2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 26 juin 2023

Lecture du 29 juin 2023

## CONCLUSIONS

### M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

Le droit au regroupement familial, d'abord consacré en tant que principe général du droit par votre décision d'assemblée *GISTI* du 8 décembre 1978, vise à permettre aux étrangers de « *faire venir auprès d'eux leur conjoint et leurs enfants mineurs* »<sup>1</sup>.

Prenant appui sur le 10<sup>e</sup> alinéa du Préambule de 1946, dont découle le droit de mener une vie familiale normale, le Conseil constitutionnel, a conféré au regroupement familial une valeur constitutionnelle, tout en précisant qu'il était loisible au législateur de le soumettre à des « *restrictions tenant à la sauvegarde de l'ordre public et à la protection de la santé publique* »<sup>2</sup>.

Le régime actuel du regroupement familial, qui dans ses grandes lignes est issu de la loi (n° 2006-911) du 24 juillet 2006, conditionne ce droit notamment à un séjour préalable régulier d'au moins dix-huit mois (art. L. 434-2 du CESEDA), à la justification par le regroupant de ressources stables et suffisantes et d'un logement normal, ainsi qu'au respect des « *principes essentiels qui, conformément aux lois de la République, régissent la vie familiale en France (...)* » (art. L. 434-7)<sup>3</sup>.

La question des modalités d'application d'un tel régime aux réfugiés statutaires est longtemps demeurée un angle mort du droit français des étrangers.

---

<sup>1</sup> CE, ass, 8 décembre 1978, *GISTI*, n° 10097, A

<sup>2</sup> Cons. const., 13 août 1993, n° 93-325 DC

<sup>3</sup> Si ces conditions sont satisfaites, le regroupé obtient une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » d'une durée d'un an (art. L. 423-14 du CESEDA) et peut, lorsque le regroupant dispose d'une carte de résident, bénéficier d'un même titre après une résidence non interrompue d'au moins trois ans en France (art. L. 423-16).

Certes, la loi (n° 89-531) du 2 août 1989 avait intégré à l'ordonnance du 2 novembre 1945 des dispositions relatives au séjour de l'entourage familial du réfugié, aujourd'hui codifiées à l'article L. 424-3 du CESEDA, faisant bénéficier de plein droit son conjoint et ses enfants mineurs de la carte de résident.

Mais la loi (n° 93-1207) dite « Pasqua » du 24 août 1993 avait subordonné la délivrance d'un tel titre à la condition du séjour régulier applicable à tout étranger (art. 15). De sorte qu'en pratique, les membres de la famille du réfugié se voyaient appliquer le régime de droit commun du regroupement familial et donc les conditions de ressources et de logement.

C'est d'ailleurs ce qui vous a incité, par votre décision d'assemblée *A...* du 2 décembre 1994<sup>4</sup>, à appréhender la question du droit à la réunification familiale des réfugiés sous l'angle indirect du principe d'unité de la famille, lequel impose que la qualité de réfugié soit reconnue au conjoint ou au concubin<sup>5</sup> d'un réfugié, à ses enfants mineurs et à ses ascendants en situation de dépendance totale<sup>6</sup>. Ce droit accordé aux réfugiés n'a en effet pas été pensé comme « *la conséquence nécessaire* » du droit au regroupement familial mais comme « *un droit spécifique des réfugiés (...) essentiellement fondé sur la convention de Genève et son interprétation* »<sup>7</sup>.

C'est sous l'influence du droit de l'Union que le législateur s'est attaché à définir un cadre de séjour destiné à permettre la réunification de la cellule familiale du réfugié.

La directive (2003/86/CE) du Conseil du 22 septembre 2003, tout en laissant ouverte la possibilité aux Etats membres d'accorder le statut de réfugié aux membres de la famille d'un réfugié (art. 9, par. 3), prévoit en effet que le droit au regroupement familial qu'elle consacre s'applique également aux réfugiés.

Surtout, elle précise que ces derniers, compte tenu des « *raisons qui les ont contraints à fuir leur pays et qui les empêchent d'y mener une vie en famille normale* »<sup>8</sup>, bénéficient de conditions plus favorables pour l'exercice de leur droit au regroupement familial, et n'ont notamment pas à satisfaire aux conditions de logement, de ressources ou de durée de séjour applicables aux autres étrangers (chapitre V).

Il a fallu attendre la loi (n° 2015-925) du 29 juillet 2015 pour que cette directive soit pleinement transposée et que le réfugié dispose explicitement d'un tel droit à la réunification familiale non soumis aux conditions de droit commun du regroupement familial relatives au logement, aux ressources et à la durée préalable de séjour.

Désormais, l'article L. 561-2 du CESEDA prévoit que l'étranger qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié ou qui a obtenu le bénéfice de la protection subsidiaire peut demander à bénéficier de son droit à être rejoint, au titre de la réunification familiale, par son conjoint ou concubin majeur, par les enfants non mariés du couple n'ayant pas dépassé leur

<sup>4</sup> CE, ass., 2 décembre 1994, *Mme A...*, n° 112842, A

<sup>5</sup> CE, CE, 28 juillet 2004, *Mme T...*, n° 229053, A

<sup>6</sup> CE, 21 mai 1997, *G...*, n° 159999, B

<sup>7</sup> L. Touvet et J-H. Stahl, « Application du principe d'unité de la famille aux réfugiés politiques », *AJDA* 1994.878

<sup>8</sup> consid. 8 de la directive

dix-neuvième anniversaire et, lorsque le réunifiant est un mineur non marié, par ses parents, accompagnés le cas échéant par leurs enfants mineurs non mariés dont ils ont la charge effective.

Le dernier alinéa de cet article précise enfin que « *l'âge des enfants est apprécié à la date à laquelle la demande de réunification familiale a été introduite* ».

\*

La demande d'avis qui vient d'être appelée, dont vous admettez sans peine la recevabilité, porte sur les modalités d'application de ces dernières dispositions, notamment sur la question de la date à laquelle il convient de se référer pour déterminer si l'enfant d'un réfugié ayant sollicité le bénéfice de la réunification familiale satisfait à la condition d'âge posée par ces dispositions, c'est-à-dire a moins de dix-neuf ans.

Plus précisément, le tribunal administratif (TA) de Nantes vous invite à préciser les conséquences à tirer, sur cette question, de la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

1. C'est donc par le rappel de cette jurisprudence qu'il convient de commencer, laquelle est issue de trois décisions récentes : l'arrêt *A et S* du 12 avril 2018 (C-550/16), l'arrêt *Etat belge* du 16 juillet 2020 (C-133/19, C-136/19 et C-137/19) et l'arrêt *Bundesrepublik Deutschland c/ XC* du 1<sup>er</sup> août 2022 (C-279/20).

Dans ces différentes décisions, la CJUE a défini une grille d'analyse générale, dont elle a fait application dans les différentes hypothèses qui lui ont été soumises.

**1.1.** Le cadre général se résume à deux séries de propositions.

En premier lieu, la Cour estime qu'en dépit du silence de la directive sur ce point, la question de la date à laquelle il convient de se placer pour déterminer l'âge des bénéficiaires du regroupement familial ne saurait être laissée à l'appréciation de chaque Etat membre. Au soutien d'un tel parti pris, la Cour fait valoir que la directive, si elle laisse à la discrétion des Etats membres le soin de déterminer l'âge de la majorité légale, n'opère aucun renvoi exprès au droit des Etats membres sur la question de la date d'appréciation de la condition de minorité.

En second lieu, la Cour, après avoir rappelé que la possibilité pour un demandeur d'asile d'introduire une demande de regroupement familial est soumise à la condition que sa demande d'asile ait déjà fait l'objet d'une décision définitive positive, juge que le caractère effectif du droit au regroupement familial ne saurait dépendre de circonstances imputables à l'administration ou au juge et tenant à la plus ou moindre grande célérité avec laquelle les demandes d'asile ou de regroupement familial sont traitées. Une telle contingence irait à l'encontre de l'objectif de la directive, qui est de favoriser le regroupement familial des réfugiés, notamment lorsque les intéressés sont mineurs, ainsi que des principes d'égalité de traitement et de sécurité juridique. Elle serait en outre peu en phase avec le caractère reconnaissant de l'attribution du statut de réfugié, c'est-à-dire la fiction juridique selon laquelle la personne à qui la qualité de réfugié est reconnue doit être regardée comme bénéficiant d'un droit subjectif à ce que lui soit attribué le statut correspondant au moment même où elle a introduit sa demande d'asile.

**1.2.** De ces deux séries de propositions, la Cour a pu déduire, s’agissant de la question qui nous intéresse, un principe et une série d’exceptions.

a) Le principe, posé dans la décision *Etat belge*, est que la date à laquelle il convient de se référer pour déterminer si le regroupant ou le regroupé est mineur est celle d’introduction de la demande de regroupement familial, et non celle à laquelle il est statué sur cette demande.

Une telle règle générale vise à inciter les autorités et juridiction nationales compétentes à traiter prioritairement les demandes émanant ou visant des mineurs avec l’urgence nécessaire pour tenir compte de leur vulnérabilité et, plus généralement, à éviter que le droit au regroupement familial « *puisse être nié ou érodé en raison du laps de temps écoulé entre l’introduction de la demande de regroupement familial et la décision des autorités ou des juridictions nationales compétentes à cet égard* »<sup>9</sup>.

b) Il est néanmoins des cas où cette règle générale doit céder afin, toujours dans le même souci, d’éviter que le droit au regroupement familial dépende de la durée d’instruction des demandes d’asile.

Ainsi – c’est l’hypothèse traitée par la décision *A et S* – lorsque le regroupant, mineur au moment de solliciter l’asile, est devenu majeur au cours de l’instruction de sa demande, donc nécessairement avant de faire valoir son droit au regroupement familial, c’est à la date de sa demande d’asile, et non à celle de sa demande de regroupement familial, qu’il convient de se référer pour déterminer s’il remplit la condition de minorité.

De même, – c’est le cas traité par la décision *Bundesrepublik Deutschland* – lorsque l’enfant du regroupant est devenu majeur avant l’octroi du statut de réfugié à ce dernier et donc avant l’introduction de la demande de regroupement familial, il convient d’apprécier la condition de minorité en se plaçant à la date d’introduction de la demande d’asile du regroupant.

Dans ces deux hypothèses, afin d’éviter que le droit au regroupement familial des réfugiés puisse être invoqué sans aucune limitation dans le temps, la Cour précise toutefois que la demande de regroupement familial doit intervenir dans un délai raisonnable à compter de l’octroi de la protection internationale. Et pour ne pas subir le reproche de l’arbitraire, elle fixe un tel délai à trois mois à compter de l’octroi du statut de réfugié, par référence à celui prévu à l’article 12 de la directive, qui permet aux Etats membres de faire basculer le regroupant qui n’aurait pas formé dans un tel délai sa demande de regroupement familial dans le régime de droit commun, donc de lui d’opposer les conditions de ressources et de logement.

**2.** Au regard d’un tel cadre général, l’article L. 561-2 du CESEDA, pris à la lettre, nous paraît en partie, mais en partie seulement, incompatible avec la directive de 2003, telle qu’interprétée par la Cour de Luxembourg, car s’il se conforme au principe dégagé dans sa décision *Etat belge*, il n’intègre pas les exceptions issues de ses décisions *A et S* et *Bundesrepublik Deutschland*.

---

<sup>9</sup> concl. A. Collins sur CJUE, 1<sup>er</sup> août 2022, *Bundesrepublik Deutschland c. XC*, C-279/20

**2.1.** L'article L. 561-2, on l'a dit, prévoit que « *l'âge des enfants est apprécié à la date à laquelle la demande de réunification familiale a été introduite* ».

Ces dispositions sont donc en phase avec la solution de principe dégagée par la Cour et permettent, en règle générale, de ne pas faire dépendre le droit au regroupement familial de circonstances aléatoires et imprévisibles tenant à la plus ou moins grande célérité avec laquelle les autorités nationales ou les juridictions statuent sur la demande de réunification familiale.

Quatre séries de précisions s'imposent à ce stade, qui vous permettront de répondre à certaines des questions posées par le TA de Nantes.

a) En premier lieu, il ne saurait être déduit de la jurisprudence de la CJUE que, de manière générale, la demande de réunification familiale doit toujours être formée dans un délai de trois mois à compter de l'octroi du statut de réfugié.

D'une part en effet, on l'a dit, l'article 12 de la directive ouvre une simple faculté aux Etats membres de prévoir un tel délai, sous peine pour le regroupant réfugié d'être soumis aux conditions de droit commun de ressources et de logement. Or il est constant que la France n'a pas fait usage de cette faculté. A l'instar du droit au regroupement familial<sup>10</sup>, le droit à la réunification familiale ne se périmé donc pas avec le temps, la circonstance que l'étranger ait présenté sa demande de nombreuses années après son entrée en France ne constituant pas un motif légal de refus.

D'autre part, on l'a vu également, le délai de trois mois a été dégagé de manière prétorienne par la CJUE pour équilibrer les exceptions qu'elle a prévues au principe de l'appréciation de la condition de minorité à la date de la demande de regroupement familial. Le champ d'application d'un tel délai est donc limité aux seuls cas dans lesquels, afin de ne pas faire dépendre l'effectivité du droit à la réunification familiale des délais d'instruction de la demande d'asile, la condition de minorité doit être appréciée à la date d'introduction de cette demande et non à celle de la demande de réunification.

b) En second lieu, il convient de rappeler que, d'un point de vue procédural, et comme le précise l'article R. 561-1 du CESEDA, une demande de réunification familiale est « initiée » par une demande de visa de long séjour adressée par le membre de la famille concerné à l'autorité diplomatique ou consulaire française de sa circonscription. Il appartient alors à cette autorité de convoquer à un rendez-vous le demandeur, de procéder aux relevés de ses empreintes digitales, d'enregistrer sa demande, de délivrer une attestation de son dépôt (art. R. 561-2 et R. 312-1) et de statuer sur celle-ci « dans les meilleurs délais » (art. L. 561-5).

Certes, vous avez jugé par une décision *N...* du 25 mai 2010 que l'âge des enfants pouvant bénéficier d'un regroupement familial devait s'apprécier à la date à laquelle la procédure a été engagée et non à la date à laquelle le demandeur a déposé le visa<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> CE, 25 juillet 2008, *D...*, n° 308922, B

<sup>11</sup> CE, 25 mai 2010, *Mlle N...*, n° 325881, B

Mais cette solution a été retenue à une époque où la procédure de regroupement familial applicable aux réfugiés ne se distinguait pas de celle applicable aux étrangers de droit commun, laquelle comportait, et comporte encore d'ailleurs, deux étapes : d'une part, le dépôt d'une demande de regroupement familial auprès de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), qui en informe immédiatement le préfet, seul compétent pour délivrer, après avis du maire de la commune de résidence du demandeur (L. 434-10), l'autorisation d'entrer en France dans le cadre de la procédure de regroupement familial (art. R. 434-26) ; d'autre part, le dépôt d'une demande de visa pour les regroupés au consulat, lequel procédera notamment aux vérifications des documents d'état civil (art. 434-14).

Or, depuis la création par la loi de 2015 d'une procédure de réunification familiale spécifique aux réfugiés, la procédure qui leur est applicable ne comporte qu'une seule étape, celle de la demande de visa auprès des autorités consulaires, ni l'OFII ni le préfet n'intervenant dans cette procédure.

Il en résulte que, contrairement à ce que laisse entendre la question du TA de Nantes, il n'y a aucune incompatibilité entre l'article R. 561-1 du CESEDA, qui précise que « *la demande de réunification familiale est initiée par la demande de visa* », et l'article L. 561-2, qui se borne à prévoir que « *l'âge des enfants est apprécié à la date à laquelle la demande de réunification familiale a été introduite* », une telle demande correspondant donc à celle du visa.

c) En troisième lieu, contrairement à ce qu'indique le ministre dans ses observations, la condition tenant à l'âge du réunifiant ou des réunifiés doit selon nous s'apprécier à la date d'introduction de la demande, et non à celle de son enregistrement par les autorités consulaires.

En effet, comme en atteste l'affaire *X...* récemment examinée par votre formation de jugement relative aux demandes de visas au titre de la réunification familiale formés par les membres des familles des réfugiés afghans<sup>12</sup>, un délai important est susceptible de séparer l'introduction et l'enregistrement de ces demandes. De sorte qu'afin de s'assurer, comme l'exige la CJUE, que l'effectivité du droit à la réunification familiale ne dépende pas de circonstances imputables à l'administration, la condition de minorité doit à nos yeux s'apprécier non pas à la date d'enregistrement de la demande, mais à celle de sa présentation.

d) En dernier lieu, lorsqu'une première demande de visa présentée au titre de la réunification familiale a fait l'objet d'une décision de refus devenue définitive et qu'une nouvelle demande de visa est déposée au même titre, c'est à la date de la seconde demande qu'il convient de se placer pour apprécier l'âge du réunifié.

En effet, rien ne justifie, dans une telle configuration, de se placer à la date de la première demande, dès lors que le refus qui a été opposé est devenu définitif, notamment lorsque ce refus n'a pas été contesté par l'intéressé.

En revanche, si un tel refus a fait l'objet d'une annulation contentieuse, les autorités consulaires devront apprécier l'âge de l'intéressé en se plaçant à la date de la demande initiale.

---

<sup>12</sup> CE, 9 juin 2022, *M. X... et autres*, n° 455754, A

Vous jugez en effet que l'autorité administrative dont la décision prise sur demande a été annulée demeure saisie de cette demande, qui n'a pas à être renouvelée<sup>13</sup>. Et vous avez précisé que « *si l'administration, dont la décision de rejet d'une demande a été annulée par le juge, statue à nouveau sur cette demande en fonction de la situation de droit et de fait existant à la date de sa décision, il en va différemment lorsqu'une disposition législative ou réglementaire prévoit qu'un élément de cette situation est apprécié à une date déterminée* »<sup>14</sup>

Or, tel est bien le cas, en matière de réunification familiale, de l'article L. 561-2 du CESEDA.

En définitive, ainsi interprétées, les règles relatives à la procédure de réunification familiale sont conformes au principe dégagé par la CJUE et selon lequel la date à laquelle il convient de se référer pour déterminer si la condition de minorité est satisfaite est celle à laquelle est introduite la demande aux fins de réunification familiale.

**2.2.** En revanche, ces règles sont incompatibles avec la directive de 2003 en tant qu'elles ne prévoient pas, par exception à ce principe, que la condition de minorité doit s'apprécier à la date d'introduction de la demande d'asile du réunifiant lorsque retenir la date d'introduction de la demande de visa aurait pour effet de faire dépendre l'effectivité du droit à la réunification familiale des diligences des autorités chargées de statuer sur la demande d'asile.

a) Il en va assurément ainsi dans les cas, qui ont donné lieu aux arrêts *A et S* et *Bundesrepublik Deutschland*, où le réunifiant ou le réunifié est devenu majeur au cours de l'instruction de la demande d'asile du réunifiant, soit après l'introduction de cette demande mais avant que ne lui soit octroyé le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire.

Sans doute par manque d'imagination, nous ne sommes pas parvenus à identifier d'autres hypothèses dans lesquelles il conviendrait, pour les mêmes motifs, de déroger au principe de l'appréciation de la condition de minorité à la date de dépôt de la demande de réunification familiale.

Mais parce qu'il ne faut jamais injurier l'avenir, votre avis pourrait, par prudence, viser de manière générale les hypothèses dans lesquelles l'application de ce principe aurait pour effet de faire dépendre le succès de la demande de réunification familiale des délais de traitement administratif ou juridictionnel de la demande d'asile.

b) Ce qui est en revanche certain, c'est qu'une telle dérogation n'a pas vocation à s'étendre au-delà des motifs qui la justifient.

Ainsi, dans le cas d'espèce ayant donné lieu à la demande d'avis du TA, qui porte sur des demandes de visa introduites en 2021 par des enfants majeurs d'une personne ayant obtenu le statut de réfugié en 2012, il n'y a aucune raison de remonter dans le temps afin d'apprécier si les réunifiés étaient mineurs à cette dernière date.

---

<sup>13</sup> CE, Sect., 7 décembre 1973, *SCA Nigritelles*, p. 699 et 703

<sup>14</sup> CE, 27 mars 2009, *B... et Mme K...* n° 286886, A

En effet, dans une telle configuration, s'en tenir à la date d'introduction des demandes de visa pour opposer aux intéressés qu'ils ne remplissent pas la condition de minorité n'a nullement pour effet de faire dépendre l'effectivité de leur droit à la réunification familiales des conditions d'instruction de leurs demandes de visa, encore moins de celles de la demande d'asile du réuniifié.

En l'espèce, la réunifiante s'étant vu attribuée le statut de réfugié en 2012, il lui était loisible, dès cette date, de solliciter la venue de ses enfants mineurs restés au pays, la circonstance qu'elle ait pour ce faire attendu plusieurs années au cours desquelles ces enfants sont devenus majeurs n'étant pas imputable à l'administration.

Précisons, pour finir, que quelles que soient les hypothèses que votre avis visera, la solution que vous retiendrez aura pour conséquence, dans l'attente de la modification du texte de l'article L. 561-2 du CESEDA et conformément à l'esprit de votre jurisprudence *V...*<sup>15</sup>, de définir un régime juridique transitoire applicable dans de telles hypothèses et dont il appartiendra à l'administration de faire application.

Tel est le sens de nos conclusions.

---

<sup>15</sup> CA, Ass., 29 juin 2001, *V...*, n° 213229, A