



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. GIOVANNI PITRUZZELLA
présentées le 5 septembre 2019¹

Affaire C-519/18

TB
contre
Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

[demande de décision préjudicielle formée par le Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
(tribunal administratif et du travail de Budapest, Hongrie)]

« Renvoi préjudiciel – Contrôles aux frontières, asile et immigration – Politique d’immigration – Droit au regroupement familial – Directive 2003/86/CE – Conditions requises pour l’exercice du droit au regroupement familial des réfugiés – Article 10, paragraphe 2 – Notion de “personne à charge” – Législation nationale soumettant le bénéficiaire du regroupement familial à la condition que le membre de la famille concerné soit dans l’incapacité de subvenir à ses propres besoins dans le pays d’origine en raison de son état de santé »

I. Introduction

1. Une autorité nationale peut-elle soumettre le bénéficiaire du regroupement familial, lequel a été demandé par un membre de la famille élargie d’un réfugié, à la condition que ce membre soit dans l’incapacité de subvenir à ses propres besoins dans son pays d’origine en raison de son état de santé ?

2. Tel est, en substance, l’objet des questions préjudicielles que pose le Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administratif et du travail de Budapest, Hongrie) à la Cour dans le cadre d’une procédure de regroupement familial qui concerne la sœur d’un réfugié, tous deux d’origine iranienne.

3. En application de l’article 10, paragraphe 2, de la directive 2003/86/CE du Conseil, du 22 septembre 2003, relative au droit au regroupement familial², les États membres ont la possibilité d’autoriser le regroupement des membres de la famille élargie d’un réfugié « s’ils sont à la charge » de ce dernier.

4. Dans la présente affaire, le juge de renvoi interroge la Cour sur l’étendue de la marge d’appréciation dont disposent les États membres dans le cadre de la mise en œuvre de cette disposition. En particulier, la Cour est invitée à préciser la mesure dans laquelle ces derniers sont tenus de respecter le critère d’éligibilité énoncé à ladite disposition, relatif à l’existence d’un lien de dépendance entre le membre de la famille concerné et le réfugié³.

¹ Langue originale : le français.

² JO 2003, L 251, p. 12.

³ Conformément à la jurisprudence de la Cour, une personne à charge est une personne qui se trouve dans une situation de dépendance réelle à l’égard d’une tierce personne. Voir, notamment, arrêt du 16 janvier 2014, Reyes (C-423/12, EU:C:2014:16, point 20 et jurisprudence citée).

II. Le cadre juridique

A. *Le droit de l'Union*

5. La directive 2003/86 détermine les conditions dans lesquelles est exercé le droit au regroupement familial, dont bénéficient les ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire des États membres.

6. Le considérant 8 de cette directive est rédigé comme suit :

« La situation des réfugiés devrait demander 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 normale. À ce titre, il convient de prévoir des conditions plus favorables pour l'exercice de leur droit au regroupement familial. »

7. L'article 3, paragraphe 5, de cette directive est libellé comme suit :

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

8. Au chapitre II de ladite directive, intitulé « Membres de la famille », l'article 4 dispose, à ses paragraphes 1 à 3 :

« 1. Les États membres autorisent l'entrée et le séjour, conformément à la présente directive et sous réserve du respect des conditions visées au chapitre IV, ainsi qu'à l'article 16, des membres de la famille suivants :

- a) le conjoint du regroupant ;
- b) les enfants mineurs du regroupant et de son conjoint, y compris les enfants adoptés [...] ;
- c) les enfants mineurs, y compris les enfants adoptés, du regroupant, lorsque celui-ci a le droit de garde et en a la charge [...] ;
- d) les enfants mineurs, y compris les enfants adoptés, du conjoint, lorsque celui-ci a le droit de garde et en a la charge [...].

[...]

2. Les États membres peuvent, par voie législative ou réglementaire, autoriser l'entrée et le séjour, au titre de la présente directive, sous réserve du respect des conditions définies au chapitre IV, des membres de la famille suivants :

- a) les ascendants en ligne directe au premier degré du regroupant ou de son conjoint, lorsqu'ils sont à sa charge et qu'ils sont privés du soutien familial nécessaire dans le pays d'origine ;
- b) les enfants majeurs célibataires du regroupant ou de son conjoint, lorsqu'ils sont objectivement dans l'incapacité de subvenir à leurs propres besoins en raison de leur état de santé.

3. Les États membres peuvent, par voie législative ou réglementaire, autoriser l'entrée et le séjour, au titre de la présente directive, sous réserve du respect des conditions définies au chapitre IV, du partenaire non marié ressortissant d'un pays tiers qui a avec le regroupant une relation durable et stable dûment prouvée, ou du ressortissant de pays tiers qui est lié au regroupant par un partenariat enregistré, conformément à l'article 5, paragraphe 2, ainsi que des enfants mineurs non mariés, y compris les enfants adoptés, et des enfants majeurs célibataires qui sont objectivement dans l'incapacité de subvenir à leurs propres besoins en raison de leur état de santé.

Les États membres peuvent décider que les partenaires enregistrés sont assimilés aux conjoints pour ce qui est du regroupement familial. »

9. Au chapitre V de la directive 2003/86, intitulé « Regroupement familial des réfugiés », l'article 10, paragraphes 1 et 2, prévoit :

« 1. L'article 4 s'applique à la définition des membres de la famille, à l'exception de son paragraphe 1, troisième alinéa, qui ne s'applique pas aux enfants de réfugiés.

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. »

10. Aux termes de l'article 17 de cette directive :

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

B. Le droit hongrois

11. L'article 19 de l'a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény⁴ (loi n° II de 2007, relative à l'entrée et au séjour des ressortissants de pays tiers, ci-après la « loi de 2007 »), dispose :

« 1. Peut obtenir une autorisation de séjour dans le but d'assurer le regroupement familial le ressortissant d'un pays tiers membre de la famille d'un ressortissant d'un pays tiers disposant d'une autorisation de séjour, d'entrée, d'établissement, d'établissement provisoire, d'établissement national ou d'établissement CE ainsi que d'une personne disposant d'une carte de séjour conformément à une loi particulière ou d'une carte de séjour permanente (ci-après et de façon générale le "regroupant").

2. Peut obtenir une autorisation de séjour dans le but d'assurer le regroupement familial :

- a) le membre de la famille d'une personne reconnue comme réfugiée ; ainsi que
- b) le parent d'un mineur non accompagné reconnu comme réfugié ou, à défaut, son tuteur.

[...]

4. Peut obtenir une autorisation de séjour dans le but d'assurer le regroupement familial :

- a) le parent à charge ;

⁴ Magyar Közlöny 2007/65.

b) le frère ou la sœur et les ascendants et descendants en ligne directe si, en raison de leur état de santé, ils sont dans l'incapacité de subvenir à leurs propres besoins,

du regroupant ou de son conjoint ou d'une personne reconnue comme réfugiée. »

III. Le litige au principal, les questions préjudicielles et la procédure devant la Cour

12. Le regroupant est d'origine iranienne et s'est vu reconnaître, le 7 septembre 2015, le statut de réfugié par l'autorité compétente hongroise. Le 12 janvier 2016, la sœur du regroupant a introduit, auprès de la représentation diplomatique de la Hongrie à Téhéran (Iran), une demande tendant à l'octroi d'un permis de séjour au titre du regroupement familial.

13. Cette demande a été rejetée par l'autorité de première instance pour deux motifs. Premièrement, cette autorité a considéré que la demanderesse avait communiqué des informations erronées. Deuxièmement, elle a jugé que cette demande ne satisfaisait pas non plus aux conditions énoncées à l'article 19, paragraphe 4, de la loi de 2007 dans la mesure où la demanderesse n'avait pas démontré qu'elle serait, compte tenu de ses qualifications et de son état de santé, dans l'incapacité de subvenir à ses propres besoins en raison de son état de santé. À cet égard, l'autorité de première instance a relevé que, selon les documents médicaux joints à la demande, la demanderesse souffrait de dépression, ce qui nécessitait un traitement médical régulier.

14. Cette décision a été confirmée par l'autorité de deuxième instance.

15. Le regroupant a introduit un recours contre cette décision devant la juridiction de renvoi. Il considère, en particulier, que les exigences visées à l'article 19, paragraphe 4, de la loi de 2007 sont contraires aux dispositions prévues à l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2003/86 et a, par conséquent, demandé à la juridiction de renvoi d'introduire une demande de décision préjudicielle.

16. Dans la mesure où la juridiction de renvoi doute également de la compatibilité avec le droit de l'Union de l'article 19, paragraphe 4, de la loi de 2007, celle-ci a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- « 1) Faut-il interpréter l'article 10, paragraphe 2, de la directive [2003/86] en ce sens qu'un État membre, lorsqu'il autorise, sur la base de cet article, l'entrée d'un membre de la famille en dehors du cercle défini à l'article 4 [de cette directive], ne peut appliquer que la condition prévue à cet article 10, paragraphe 2 ("à la charge du réfugié"), à ce membre de la famille ?
- 2) S'il convient de donner une réponse affirmative à la première question, la qualité de personne "à charge" ("dependency") prévue à l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive [2003/86] implique-t-elle une situation de fait dans laquelle il convient d'appliquer ensemble, de façon conjointe, les différents types d'éléments de dépendance, ou bien l'existence en soi d'un élément de dépendance quel qu'il soit, en fonction des circonstances du cas d'espèce, peut-il fonder la qualification de personne à charge ? À cet égard, la condition posée à l'article 10, paragraphe 2 [de cette directive] ("à la charge du réfugié"), est-elle compatible avec la réglementation d'un État membre qui, en excluant toute appréciation individuelle, se fonde sur un unique élément de fait, la caractéristique liée à la dépendance ("incapacité de subvenir à ses propres besoins en raison de son état de santé"), comme étant le seul qui permette de remplir cette condition ?
- 3) S'il ne convient pas de donner une réponse affirmative à la première question, et que, donc, un État membre n'est pas tenu de n'appliquer que la seule condition posée à l'article 10, paragraphe 2, de la directive [2003/86] ("à la charge du réfugié"), cela implique-t-il que l'État membre peut, à son gré, imposer n'importe quelle condition, y compris les conditions prévues à l'article 4, paragraphes 2 et 3 [de cette directive], en relation avec le groupe des autres membres

de la famille, ou bien peut-il uniquement appliquer la condition prévue à l'article 4, paragraphe 3 [de ladite directive] ? Dans ce cas, quelle situation de fait la notion d' "objectively unable to provide for their own needs on account of their state of health" de l'article 4, paragraphe 3, implique-t-elle ? Faut-il l'interpréter en ce sens que le membre de la famille ne peut pas [subvenir] "à ses propres besoins" ou en ce sens qu'il est "dans l'incapacité" de prendre soin "de lui-même", ou le cas échéant dans un autre sens ? »

17. Le requérant, les gouvernements hongrois et néerlandais ainsi que la Commission européenne ont déposé des observations écrites.

IV. Analyse

18. Avant de procéder à l'examen des questions que le juge de renvoi adresse à la Cour, il convient de formuler une observation liminaire relative à la recevabilité du présent renvoi préjudiciel.

A. Observation liminaire relative à la recevabilité du renvoi préjudiciel

19. Dans le cadre de ses observations, le gouvernement hongrois soutient que le présent renvoi préjudiciel est irrecevable dans la mesure où l'article 19, paragraphe 4, de la loi de 2007 ne constitue pas une mesure de transposition nationale de l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2003/86. Il relève, en effet, que cette disposition nationale n'a pas été formellement notifiée à la Commission, celle-ci ayant été adoptée dans le cadre des compétences propres de la Hongrie.

20. Je ne pense pas que le défaut de notification invoqué par le gouvernement hongrois puisse, en l'occurrence, justifier l'irrecevabilité du présent renvoi préjudiciel.

21. En effet, lorsque le contenu de la décision de renvoi est contesté par l'une des parties à la procédure, il ressort d'une jurisprudence constante que la Cour doit en principe limiter son examen aux éléments d'appréciation que la juridiction de renvoi a décidé de lui soumettre, en particulier s'agissant des modalités d'application de la réglementation nationale pertinente que cette dernière considère comme établies, puisque l'interprétation des dispositions nationales appartient aux seules juridictions des États membres⁵. Dans ces circonstances, la Cour doit examiner le présent renvoi préjudiciel à la lumière de l'interprétation du droit national retenue par ladite juridiction, et ce quelles que soient les critiques émises, à cet égard, par le gouvernement hongrois.

22. Je relève, par ailleurs, que, d'après un rapport public remis en 2016 par le ministère de l'Intérieur hongrois, la loi de 2007 a bel et bien pour objectif de transposer, dans l'ordre juridique national, les dispositions de la directive 2003/86, également en ce qui concerne le regroupement familial des membres de la famille élargie d'un réfugié⁶.

23. Je considère, par conséquent, que le présent renvoi préjudiciel est recevable et qu'il convient d'examiner les questions adressées par la juridiction de renvoi.

⁵ Voir arrêt du 8 juin 2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, point 36 et jurisprudence citée).

⁶ Voir, à cet égard, Ministry of Interior, « Family Reunification of TCNs in the EU: National Practices », 2016, in *European Migration Network*, spéc. p. 8 et 9, disponible à l'adresse Internet suivante : http://emnhungary.hu/sites/default/files/2019-06/family_reunification_study.pdf.

B. Sur la première question

24. Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, à la Cour si l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2003/86 doit être interprété en ce sens que, dans l'hypothèse où un État membre autorise le regroupement des membres de la famille élargie d'un réfugié, cet État est tenu de respecter la condition d'être « à charge » énoncée à cette disposition.

25. La Cour n'a pas encore eu l'occasion de livrer d'indications sur la portée exacte de l'article 10, paragraphe 2, de ladite directive et, en particulier, sur la marge d'appréciation qui est reconnue aux États membres dans le cadre de la mise en œuvre de cette disposition. L'analyse comparative des modalités de transposition de l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2003/86 dans le droit des États membres fait ressortir d'importantes disparités, qui rendent d'autant plus nécessaire une clarification⁷.

26. Afin de répondre à la question que le juge de renvoi adresse à la Cour, il me paraît nécessaire de formuler une première observation relative à l'objet et à la nature de la disposition en cause.

27. Dans le cadre de la procédure de regroupement familial organisée par la directive 2003/86, le législateur de l'Union européenne distingue deux types de régimes.

28. Le premier est un régime général à destination des ressortissants de pays tiers, dont les conditions matérielles sont énumérées aux articles 4 à 8 de cette directive.

29. Le second est un régime particulier s'adressant aux réfugiés, dont les conditions matérielles sont prévues aux articles 9 à 12 de la directive 2003/86. Ce régime doit permettre de garantir l'effectivité du droit à une vie familiale normale en rassemblant ceux des membres d'une famille qui, en raison des circonstances dans leur pays d'origine, ont fui les persécutions et les atteintes graves et ont été séparés à l'occasion d'un déplacement forcé ou d'une fuite.

30. L'article 10 de ladite directive relève de ce régime particulier et a pour objet de définir le champ des bénéficiaires du regroupement familial.

31. L'article 10, paragraphe 1, de la directive 2003/86 concerne les membres de la famille nucléaire du réfugié, à savoir le conjoint et les enfants mineurs⁸. Il s'agit d'une disposition contraignante puisque les États membres sont tenus d'autoriser l'entrée et le séjour de ces personnes dans des conditions en substance identiques à celles définies par le législateur de l'Union à l'article 4, paragraphe 1, de cette directive⁹. La Cour considère que l'autorisation du regroupement familial est la règle générale et que les dispositions qui permettent d'y apporter des limitations doivent être interprétées de manière

⁷ Alors qu'il n'existe aucune disposition en France ou en Belgique concernant le regroupement familial des membres de la famille élargie d'un réfugié, celui-ci est autorisé, en Allemagne, lorsque cela est nécessaire pour éviter des « difficultés excessives », par exemple, dans des cas de dépendance résultant d'un handicap ou d'une maladie grave [Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (loi relative au séjour, au travail et à l'intégration des étrangers sur le territoire fédéral), du 30 juillet 2004 (BGBl. 2004 I, p. 1950), part 6., sections 27-36, spéc. 29, 30 et 36(2)] et, en Italie, lorsque l'enfant majeur ne peut subvenir à ses besoins de base en raison de son état de santé qui implique une invalidité totale ou lorsque les parents sont à charge et n'ont pas d'autres enfants dans le pays d'origine ou bien encore lorsque les parents ont plus de 65 ans, dès lors que leurs autres enfants se trouvent dans l'impossibilité de subvenir à leurs besoins pour des raisons de santé graves dûment prouvées [Decreto legislativo n. 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (décret législatif n° 286, portant texte unique des dispositions concernant la réglementation de l'immigration et les règles relatives à la condition de l'étranger), du 25 juillet 1998 (GURI n° 191, du 18 août 1998), article 29, paragraphe 1, sous c) et d) et article 29 (bis)].

⁸ Voir, à cet égard, considérant 9 de cette directive.

⁹ À l'exception des dispositions prévues à l'article 4, paragraphe 1, troisième alinéa, qui ne s'appliquent pas aux enfants de réfugiés.

stricte¹⁰. Selon la Cour, les États membres sont ici tenus par « des obligations positives précises, auxquelles correspondent des droits subjectifs clairement définis, [puisqu'edit article] leur fait obligation, dans les hypothèses déterminées par la même directive, d'autoriser le regroupement familial de certains membres de la famille du regroupant sans pouvoir exercer leur marge d'appréciation»¹¹.

32. L'article 10, paragraphe 2, de la directive 2003/86 concerne, en revanche, les membres de la famille élargie du réfugié (enfants majeurs, frères et sœurs, neveux, etc.). Contrairement à l'article 10, paragraphe 1, de cette directive, ledit article constitue une disposition facultative, ce qui signifie, selon une jurisprudence constante, qu'il laisse un pouvoir d'appréciation étendu aux États membres¹². Ces derniers ne sont pas tenus de mettre en œuvre les dispositions prévues à l'article 10, paragraphe 2, de ladite directive, le droit de l'Union laissant ainsi à chacun le soin de décider souverainement, en fonction de considérations politiques, humanitaires ou pratiques, d'accepter le regroupement familial des membres de la famille élargie d'un réfugié.

33. La directive 2003/86 n'impose donc qu'un certain degré d'harmonisation puisqu'elle laisse subsister des différences entre les États membres s'agissant des possibilités d'entrée et de séjour des membres de la famille élargie d'un réfugié. L'analyse comparative des législations nationales permet ainsi de constater que certains États membres ont fait le choix de mettre en œuvre cette disposition, alors que d'autres y ont renoncé.

34. Cela étant, le fait qu'il s'agisse d'une disposition facultative ne signifie pas que les États membres disposent d'une liberté totale dans la mise en œuvre de celle-ci, pour favoriser, selon leur bon vouloir, l'entrée et le séjour des personnes qui relèvent du champ d'application de cette disposition.

35. En particulier, cela ne constitue pas un motif de nature à justifier que l'État membre s'écarte de la condition d'éligibilité expressément énoncée par le législateur de l'Union dans le cadre de ladite disposition.

36. Un examen des termes de l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2003/86 permet en effet de circonscrire précisément la marge de manœuvre laissée aux États membres.

37. Si le législateur de l'Union leur accorde une marge d'appréciation importante quant à la mise en œuvre de cette disposition (« [l]es États membres *peuvent* autoriser le regroupement»¹³) et quant à la catégorie des bénéficiaires susceptibles de profiter du bénéfice de celle-ci (« *autres* membres de la famille non visés à l'article 4»¹⁴), il prend, en revanche, un soin particulier à préciser l'hypothèse dans laquelle le regroupement est possible, celle dans laquelle le membre de la famille concerné est « à la charge du réfugié ».

38. Le législateur de l'Union a donc suivi une approche identique à celle adoptée dans le cadre de l'article 4 de la directive 2003/86 en précisant, pour chacune des catégories de bénéficiaires, des conditions d'éligibilité précises et déterminées. Dès lors, je pense que, dans son esprit, la mention relative à l'existence d'un lien de dépendance entre le membre de la famille concerné et le réfugié était bien conçue comme une disposition ne relevant pas de l'ordre du souhait, mais revêtue, au contraire, d'un caractère contraignant à l'égard des États membres, quelle que pût être l'ampleur de la

10 Voir arrêt du 4 mars 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, point 43). La jurisprudence dégagée par la Cour quant à l'interprétation de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2003/86 (ressortissants de pays tiers) me semble transposable, par analogie, à l'interprétation de l'article 10, paragraphe 1, de cette directive (réfugiés). En effet, dans le cadre de cette dernière disposition, le législateur de l'Union renvoie expressément à l'article 4 de ladite directive. Je relève également que le considérant 9 de la directive 2003/86 ne procède à aucune distinction selon que le ressortissant du pays tiers est bénéficiaire ou non d'une protection internationale.

11 Voir arrêt du 13 mars 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, point 46 et jurisprudence citée).

12 Voir arrêt du 23 janvier 2019, M.A. e.a. (C-661/17, EU:C:2019:53, point 60 et jurisprudence citée).

13 Mise en italique par mes soins.

14 Mise en italique par mes soins.

marge de manœuvre qui leur est laissée en amont. L'exigence d'un lien de dépendance entre le membre de la famille concerné et le réfugié, caractérisé par le fait que le premier est à la charge du second, constitue donc, à mon sens, une condition préalable à l'applicabilité de l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2003/86.

39. Au vu de ces considérations, je pense, par conséquent, que cette disposition doit être interprétée en ce sens que, dans l'hypothèse où un État membre autorise le regroupement des membres de la famille élargie d'un réfugié, cet État est tenu de respecter la condition d'être « à charge » expressément énoncée par le législateur de l'Union dans le cadre de ladite disposition.

40. En outre, j'estime que les États membres ne peuvent retenir leur propre définition de la notion de « personne à charge ».

41. Dans le cadre des nombreux contentieux dont elle a été saisie, la Cour n'a eu de cesse de rappeler que cette notion est une notion autonome du droit de l'Union qui, en tant que telle, doit être interprétée de manière uniforme sur le territoire de l'ensemble des États membres.

42. Le sens et la portée de cette notion ont été définis dans le contexte de la directive 2004/38/CE¹⁵. Selon la formule consacrée par la Cour, la qualité de membre de la famille « à charge » « résulte d'une situation de fait caractérisée par la circonstance que le soutien matériel du membre de la famille est assuré par le citoyen de l'Union ayant fait usage de la liberté de circulation ou par son conjoint »¹⁶. Il ressort de cette jurisprudence que le membre de la famille « à charge » ne doit pas être en mesure de satisfaire, eu égard à ses conditions économiques et sociales dans son pays d'origine, à ses besoins essentiels¹⁷, c'est-à-dire, aux besoins les plus élémentaires¹⁸.

43. Il n'existe, à mon avis, aucune raison d'adopter une autre définition de la notion de « personne à charge » dans le contexte de la directive 2003/86. En effet, compte tenu des termes de la définition donnée, la qualité de « personne à charge » doit faire l'objet d'une appréciation concrète et objective, indépendante de la nationalité des personnes concernées et, par conséquent, du statut du regroupant, qu'il soit un citoyen de l'Union bénéficiaire des droits consacrés par la directive 2004/38 ou un ressortissant de pays tiers, bénéficiaire des droits énoncés par la directive 2003/86.

44. Dans ses lignes directrices, la Commission a d'ailleurs indiqué que les critères dégagés par la Cour dans le contexte de la directive 2004/38 afin d'évaluer une situation de dépendance peuvent, mutatis mutandis, orienter les États membres sur les critères qu'ils doivent eux-mêmes fixer pour apprécier la nature et la durée de la dépendance de la personne concernée dans le cadre de l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive 2003/86¹⁹.

45. Je pense, par conséquent, que la condition d'être « à la charge du réfugié » énoncée à l'article 10, paragraphe 2, de cette directive doit être interprétée en ce sens que le membre de la famille concerné doit se trouver dans une situation de fait caractérisée par la circonstance que son soutien matériel est assuré par ledit réfugié.

15 Directive du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, et rectificatifs JO 2004, L 229, p. 35, et JO 2005, L 197, p. 34).

16 Voir arrêt du 16 janvier 2014, Reyes (C-423/12, EU:C:2014:16, point 21 et jurisprudence citée).

17 Voir arrêt du 16 janvier 2014, Reyes (C-423/12, EU:C:2014:16, point 22 et jurisprudence citée).

18 Voir arrêt du 19 mars 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, point 92), dans lequel la Cour a jugé que les besoins les plus élémentaires recouvraient notamment ceux de se nourrir, de se laver et de se loger.

19 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 3 avril 2014, concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial [COM(2014) 210 final, p. 6].

C. Sur la deuxième question

46. Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2003/86 s'oppose à une législation nationale telle que celle en cause au principal qui, dans le cadre d'une procédure dépourvue de tout examen individualisé, soumet le bénéficiaire du regroupement familial du frère ou de la sœur d'un réfugié à la condition que celui-ci/celle-ci se trouve dans l'incapacité de subvenir à ses propres besoins en raison de son état de santé.

47. La juridiction de renvoi s'interroge sur deux éléments essentiels de la procédure prévue à cette disposition.

48. D'une part, elle cherche à savoir si et, le cas échéant, dans quelle mesure un État membre peut appliquer la condition d'être « à la charge du réfugié » de manière restrictive, de façon à ne recouvrir qu'une forme particulière de dépendance. D'autre part, elle se demande si cet État peut, en outre, se dispenser de procéder à un examen individualisé de la demande de regroupement.

1. La limitation du champ d'application de l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2003/86 à une forme particulière de dépendance

49. Les interrogations du juge de renvoi trouvent leur origine dans le fait que la législation nationale en cause au principal a pour effet de limiter le champ d'application ratione personae de l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2003/86 puisqu'elle tend à exclure du bénéfice du regroupement familial les membres de la famille du réfugié qui seraient à la charge de celui-ci pour des motifs autres que ceux tenant à une altération de leur état de santé, liés, par exemple, à des aspects culturels spécifiques au pays d'origine ou à des raisons simplement affectives.

50. Compte tenu de la nature particulière de l'article 10, paragraphe 2, de cette directive, je ne vois néanmoins pas d'obstacle de principe à ce qu'un État membre – qui fait le choix de favoriser le regroupement familial des membres de la famille élargie d'un réfugié là où d'autres s'y refusent – ait la possibilité de limiter le champ d'application de cette disposition à une situation ou à une forme particulière de dépendance.

51. Je pense que la nature facultative de cette disposition donne à cet État membre une latitude dont il ne dispose pas dans le cadre de dispositions plus contraignantes, telles que celles prévues à l'article 10, paragraphe 1, de ladite directive. Cette latitude doit lui permettre de bénéficier d'une marge de manœuvre qu'il doit néanmoins employer d'une manière respectueuse des termes fixés par le législateur de l'Union et qui ne porte atteinte ni à l'objectif de la directive 2003/86 ni à l'effet utile de celle-ci²⁰.

52. Or, il me semble que, sur ce point, une législation nationale telle que celle en cause au principal respecte ces exigences.

53. Premièrement, une personne qui n'est pas en mesure de subvenir à ses propres besoins dans son pays d'origine en raison de son état de santé est bien susceptible de se trouver dans une situation de fait caractérisée par la circonstance que son soutien matériel est assuré par le regroupant et, donc, d'être qualifiée de « personne à charge » au sens de la jurisprudence de la Cour.

²⁰ Voir arrêt du 13 mars 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, point 53 et jurisprudence citée).

54. Deuxièmement, une telle législation, même si elle applique de manière restrictive la condition d'être « à la charge du réfugié », ne porte atteinte ni à l'objectif de la directive 2003/86 ni à l'effet utile de la disposition en cause. En effet, elle tend finalement à favoriser le regroupement familial des ressortissants de pays tiers et, en particulier, des réfugiés, même si celle-ci ne couvre pas toutes les situations dans lesquelles les membres de la famille élargie d'un réfugié sont à la charge de ce dernier.

55. Je rappelle une fois encore que la directive 2003/86 n'oblige pas les États membres à accueillir les demandes d'entrée et de séjour introduites par les membres de la famille élargie d'un réfugié qui seraient à la charge de ce dernier. Certains États membres, tels que la France ou bien encore la Belgique, n'ont d'ailleurs pas mis en œuvre la disposition en cause.

56. Dans ces circonstances, je suis convaincu qu'il est nécessaire de laisser une certaine latitude à ceux des États membres qui estimeraient possible, approprié ou souhaitable de favoriser le regroupement d'un cercle limité de bénéficiaires. L'analyse comparative des législations nationales montre à quel point les États membres font preuve de prudence, soumettant généralement le bénéfice du regroupement familial des membres de la famille élargie d'un réfugié à des conditions restrictives liées à l'état de dépendance²¹. Or, si l'on devait exiger de ces États membres qu'ils appliquent la condition d'être « à la charge du réfugié » de manière large, de sorte qu'elle doit recouvrir toute forme ou toute situation de dépendance dans le pays d'origine, il est fort possible que l'on dissuade ces derniers de mettre en œuvre cette disposition, quand bien même ils le jugeraient possible à l'égard d'une catégorie particulière de bénéficiaires.

57. Enfin, troisièmement, je pense que la jurisprudence de la Cour ne s'oppose pas à ce qu'un État membre puisse, dans une situation telle que celle en cause au principal, imposer une exigence particulière tenant à la nature ou aux raisons de la dépendance.

58. Je me réfère, à cet égard, à la jurisprudence que la Cour a dégagée dans le contexte de la directive 2004/38²² et, en particulier, dans l'arrêt du 5 septembre 2012, *Rahman e.a.*²³, confirmée depuis dans l'arrêt du 26 mars 2019, *SM (Enfant placé sous kafala algérienne)*²⁴.

59. L'arrêt du 5 septembre 2012, *Rahman e.a.*²⁵, concerne l'interprétation de l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, sous a), de la directive 2004/38, en vertu duquel les États membres sont tenus de favoriser, conformément à leur législation nationale, l'entrée et le séjour des membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'entrent pas dans la définition de la famille nucléaire, s'ils sont, notamment, à la charge de ce dernier.

60. Cette disposition se distingue de l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2003/86 dans la mesure où elle crée à la charge des États membres une véritable obligation d'adopter les mesures nécessaires pour faciliter l'entrée et le séjour des personnes se trouvant dans une situation de dépendance. Néanmoins, cette obligation est formulée dans des termes généraux qui laissent une vaste marge de manœuvre à chaque État membre, dont l'ampleur est encore accentuée par le renvoi exprès à la législation nationale.

21 Voir note en bas de page 7 des présentes conclusions.

22 Je ne pense pas que la jurisprudence dégagée par la Cour dans l'arrêt du 16 janvier 2014, *Reyes (C-423/12, EU:C:2014:16)*, soit pertinente pour la présente affaire. Certes, la Cour a jugé au point 23 de cet arrêt qu'« il n'est pas nécessaire de déterminer les raisons de [la] dépendance, et donc du recours [au] soutien [matériel du regroupant] ». Néanmoins, la question posée avait trait non pas à la définition des membres de la famille « à charge » du regroupant, mais aux exigences que les États membres étaient en mesure d'imposer en matière de charge de la preuve.

23 C-83/11, EU:C:2012:519.

24 C-129/18, EU:C:2019:248.

25 C-83/11, EU:C:2012:519.

61. La Cour a tenu compte de ces circonstances. Elle a jugé que « les États membres peuvent, dans l'exercice de [la] marge d'appréciation [dont ils disposent au titre de ladite disposition], prévoir dans leurs législations des exigences particulières concernant la nature et la durée de la dépendance » afin de garantir « notamment » la réalité et le caractère non abusif de la dépendance²⁶. La Cour a néanmoins imposé que ces exigences soient conformes au sens habituel des termes relatifs à la dépendance visée à l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, sous a), de la directive 2004/38 et qu'elles ne privent pas cette disposition de son effet utile²⁷.

62. Dans cet arrêt, la Cour a ainsi reconnu aux États membres le droit d'user de leur marge d'appréciation pour définir, au-delà du critère d'éligibilité expressément énoncé par le législateur de l'Union (« à la charge de »), des exigences particulières relatives à la situation de dépendance dans laquelle se trouve le membre de la famille concerné, et ce alors même que le droit au regroupement familial prévu par la directive 2004/38 est conçu comme le corollaire du droit à la liberté de circulation du citoyen de l'Union et bénéficie d'une protection par ricochet en raison de l'atteinte qui pourrait être portée à l'effet utile de la citoyenneté de l'Union²⁸.

63. Or, je rappelle que la directive 2003/86 relève non pas des dispositions relatives à la citoyenneté de l'Union et à la libre circulation des personnes, mais de la politique d'immigration²⁹. Dans ce contexte, la Cour a admis qu'il n'existe pas de droit subjectif pour les membres d'une famille à être admis sur le territoire des États membres et que, en application de la directive 2003/86, ces derniers disposent d'une certaine marge de manœuvre lorsqu'ils examinent des demandes de regroupement familial et peuvent poser des conditions à l'exercice de ce droit³⁰.

64. Dans ces circonstances, il me semble, par conséquent, que la jurisprudence de la Cour ne s'oppose pas à ce que l'on reconnaisse une marge d'appréciation aux États membres leur permettant de prévoir, dans leurs législations, des conditions particulières quant à la forme ou quant à la nature de la dépendance.

65. Au vu de ces éléments, je pense donc que l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2003/86 ne s'oppose pas, en soi, à une réglementation nationale telle que celle en cause au principal qui soumet le droit au regroupement familial de la sœur d'un réfugié à la condition que celle-ci soit à la charge de ce dernier, en raison de son incapacité à subvenir à ses propres besoins du fait de son état de santé.

66. Encore faut-il cependant que cette législation satisfasse au stade de sa mise en œuvre à la nécessité de garantir un examen individualisé de la demande, ce qu'il convient à présent d'examiner.

2. La nécessité de procéder à un examen individualisé de la demande

67. Dans le cadre de sa deuxième question, la juridiction de renvoi met l'accent sur l'absence de tout examen de la situation personnelle du demandeur dans le cadre de la mise en œuvre de la réglementation en cause au principal.

²⁶ Arrêt du 5 septembre 2012, Rahman e.a. (C-83/11, EU:C:2012:519, point 38).

²⁷ Arrêts du 5 septembre 2012, Rahman e.a. (C-83/11, EU:C:2012:519, point 39), et du 26 mars 2019, SM (Enfant placé sous kafala algérienne) (C-129/18, EU:C:2019:248, point 63).

²⁸ Dans l'arrêt du 16 janvier 2014, Reyes (C-423/12, EU:C:2014:16), la Cour a rappelé que les dispositions qui, telle la directive 2004/38, consacrent la libre circulation des citoyens de l'Union, partie des fondements de l'Union, doivent être interprétées largement (point 23 et jurisprudence citée). La Cour part, en effet, de l'idée que le citoyen de l'Union pourrait être dissuadé de circuler d'un État membre à l'autre s'il ne pouvait pas se faire accompagner par les membres de sa famille.

²⁹ La directive 2003/86 a été adoptée sur le fondement de l'article 63, point 3, sous a), CE [devenu l'article 79, paragraphe 2, sous a), TFUE], lequel relève du titre IV « Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes » (devenu le titre V « L'espace de liberté, de sécurité et de justice »).

³⁰ Voir, en ce sens, arrêts du 27 juin 2006, Parlement/Conseil (C-540/03, EU:C:2006:429, point 59), et du 6 décembre 2012, O e.a. (C-356/11 et C-357/11, EU:C:2012:776, point 79).

68. Si tel est le cas, il est manifeste qu'une telle réglementation ne satisfait pas aux exigences procédurales auxquelles tout État membre est tenu lorsqu'il examine une demande de regroupement familial au titre de la directive 2003/86 et, en particulier, à celles visées à son article 17.

69. Cette disposition exige, en effet, de ce dernier qu'il se livre à un examen de la situation du demandeur et procède à un examen individualisé³¹.

70. Je rappelle ainsi que, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 4 mars 2010, Chakroun³², dans laquelle la demande de regroupement familial avait été formulée par l'épouse d'un ressortissant de pays tiers, la Cour a jugé que l'article 17 de la directive 2003/86 s'oppose à une législation nationale qui permet à l'autorité nationale compétente de rejeter une demande de regroupement familial sans procéder à un examen concret de la situation du demandeur. Dans cet arrêt, la Cour a relevé que l'ampleur des besoins pouvait être très variable selon les individus et a, par conséquent, jugé contraire à cette directive une législation nationale prévoyant un montant de revenu minimal au-dessous duquel tout regroupement familial était refusé, dans la mesure où la demande de regroupement familial serait rejetée indépendamment « d'un examen concret de la situation de chaque demandeur »³³.

71. Cet examen s'impose avec d'autant plus de force, selon moi, lorsque la demande de regroupement familial est formulée par le membre de la famille d'un réfugié. Le législateur de l'Union a d'ailleurs pris le soin de le rappeler au considérant 8 de la directive 2003/86 lorsqu'il invite les États membres à accorder une « attention particulière » à la situation des réfugiés à cause des raisons qui les ont contraints à fuir leur pays et qui les empêchent d'y mener une vie de famille normale.

72. Cette attention particulière doit irriguer tous les pans de la procédure.

73. Dans le cadre de la preuve des liens familiaux visée à l'article 11 de la directive 2003/86, la Cour a ainsi jugé que l'appréciation individualisée requise par l'article 17 de cette directive exige de l'autorité nationale compétente qu'elle tienne compte de tous les éléments pertinents, tels que l'âge, le sexe, l'éducation, l'origine et le statut social non seulement du bénéficiaire de la protection internationale, mais également du membre de la famille concerné, et qu'elle examine de manière objective la situation dans le pays d'origine et les aspects culturels spécifiques de celui-ci³⁴.

74. Cette analyse est indispensable dans le cadre de l'examen du lien de dépendance unissant le membre de la famille concerné au réfugié visé à l'article 10, paragraphe 2, de ladite directive. Il est en effet évident que la dépendance et les conséquences qui découlent de celle-ci ne peuvent être appréciées de la même façon selon que le regroupement concerne la famille d'un ressortissant de pays tiers, qui a fait le choix d'immigrer vers un État membre de l'Union pour des raisons économiques par exemple, ou la famille d'un réfugié, lequel a été contraint, en raison des circonstances dans le pays d'origine, de fuir.

75. Ainsi, dans le cadre de la mise en œuvre d'une réglementation nationale telle que celle en cause au principal, où l'autorité nationale compétente est appelée à examiner si le membre de la famille concerné peut subvenir à ses besoins propres en raison de son état de santé, je pense que l'appréciation individualisée requise par l'article 17 de la directive 2003/86 exige non seulement de prendre en compte la nature et la gravité de l'affection dont souffre le membre de la famille concerné,

31 Voir, à cet égard, point 7.4. des lignes directrices de la Commission ainsi que arrêt du 13 mars 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, point 58 et jurisprudence citée).

32 C-578/08, EU:C:2010:117.

33 Arrêt du 4 mars 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, point 48).

34 Voir arrêt du 13 mars 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, point 63), dans lequel il était question des difficultés rencontrées par la regroupante, une réfugiée d'origine érythréenne, afin de démontrer l'existence de liens familiaux avec un mineur.

ainsi que le degré de parenté et le degré de dépendance économique ou physique, mais également de prêter une attention particulière à la situation concrète dans laquelle ce membre se trouve dans son pays d'origine et aux difficultés particulières auxquelles il peut être confronté compte tenu de son sexe, de son âge et de son statut social, ainsi qu'à la situation économique, sociale et sanitaire dans ce pays.

76. Conformément à une jurisprudence constante, il incombe également aux autorités nationales compétentes de procéder à une appréciation équilibrée et raisonnable de l'ensemble des circonstances actuelles et pertinentes de l'espèce, en tenant compte de tous les intérêts en jeu³⁵.

77. Au vu de l'ensemble de ces considérations, je considère, par conséquent, que l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2003/86, lu conjointement avec l'article 17 de cette directive, ne s'oppose pas à une législation nationale telle que celle en cause au principal, qui soumet le bénéfice du regroupement familial de la sœur d'un réfugié à la condition que celle-ci soit à la charge de ce dernier, en raison de son incapacité à subvenir à ses propres besoins du fait de son état de santé, pour autant, néanmoins, que l'autorité nationale compétente procède à un examen individualisé de la demande de regroupement. Cette autorité doit prendre en compte tous les éléments pertinents du cas d'espèce, tels que la nature et la gravité de l'affection dont souffre le membre de la famille concerné, ainsi que le degré de parenté et le degré de dépendance économique ou physique, et prêter une attention particulière à la situation concrète dans laquelle ce membre se trouve dans son pays d'origine et aux difficultés particulières auxquelles il peut être confronté compte tenu de son sexe, de son âge et de son statut social ainsi que de la situation économique, sociale et sanitaire dans ce pays.

78. Compte tenu des réponses que je propose d'apporter aux première et deuxième questions préjudicielles, il n'est pas nécessaire, à mon sens, de répondre à la dernière question que le juge de renvoi adresse à la Cour.

V. Conclusion

79. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose de répondre comme suit aux questions préjudicielles adressées par le Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administratif et du travail de Budapest, Hongrie) :

- 1) L'article 10, paragraphe 2, 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 l'hypothèse où un État membre autorise le regroupement d'autres membres de la famille d'un réfugié, non visés à l'article 4 de cette directive, cet État est tenu de respecter la condition d'être « à la charge du réfugié ».

La condition d'être « à la charge du réfugié » énoncée à l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2003/86 doit être interprétée en ce sens que le membre de la famille concerné doit se trouver dans une situation de fait caractérisée par la circonstance que son soutien matériel est assuré par ledit réfugié.

- 2) L'article 10, paragraphe 2, de la directive 2003/86, lu conjointement avec l'article 17 de cette directive, ne s'oppose pas à une législation nationale telle que celle en cause dans le litige au principal, qui soumet le bénéfice du regroupement familial de la sœur d'un réfugié à la condition que celle-ci soit à la charge de ce dernier, en raison de son incapacité à subvenir à ses propres besoins du fait de son état de santé, pour autant, néanmoins, que l'autorité nationale compétente procède à un examen individualisé de la demande de regroupement.

³⁵ Arrêts du 13 mars 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, point 57 et jurisprudence citée), ainsi que du 26 mars 2019, SM (Enfant placé sous kafala algérienne) (C-129/18, EU:C:2019:248, point 68 et jurisprudence citée).

Cette autorité doit prendre en compte tous les éléments pertinents du cas d'espèce, tels que la nature et la gravité de l'affection dont souffre le membre de la famille concerné, ainsi que le degré de parenté et le degré de dépendance économique ou physique, et prêter une attention particulière à la situation concrète dans laquelle ce membre se trouve dans son pays d'origine et aux difficultés particulières auxquelles il peut être confronté compte tenu de son sexe, de son âge et de son statut social ainsi que de la situation économique, sociale et sanitaire dans ce pays.