



30.1.2015

COMMUNICATION AUX MEMBRES

Objet: Pétition n° 0090/2013, présentée par Richard de Jong, de nationalité néerlandaise, sur le refus d'un visa d'entrée

1. Résumé de la pétition

Le pétitionnaire dénonce l'attitude de l'ambassade allemande au Ghana. Son épouse ghanéenne y a présenté une demande pour obtenir un visa d'entrée, mais celle-ci a été rejetée par les services de l'ambassade. Le pétitionnaire prétend que son épouse et lui ont présenté tous les documents exigés au titre de la directive 2004/38/CE 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, en vue d'obtenir un visa. L'ambassade a tout d'abord souhaité mener une enquête sur l'identité de l'épouse du pétitionnaire, bien que celle-ci disposait d'un passeport valide délivré par l'ambassade néerlandaise. Cette enquête devait coûter 600 EUR, à la charge du pétitionnaire. Il affirme que cette pratique va à l'encontre de la directive 2004/38/CE. Le pétitionnaire et son épouse attendent leur visa depuis plusieurs mois et demandent l'aide du Parlement.

2. Recevabilité

Déclarée recevable le 4 novembre 2013. La Commission a été invitée à fournir des informations (article 216, paragraphe 6, du règlement).

3. Réponse de la Commission, reçue le 30 janvier 2015

"La pétition a été soumise en janvier 2013 et le pétitionnaire affirme qu'à cette date, aucune décision n'avait encore été rendue concernant le visa de sa femme.

Parallèlement à la pétition, le pétitionnaire a déposé plainte auprès de la Commission à ce sujet. L'examen de la plainte a été clos sur la base des motifs exposés dans une lettre envoyée au pétitionnaire en septembre 2013, lesquels sont mentionnés ci-après.

L'article 21 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application.

Les limitations et conditions en question sont fixées par la directive 2004/38/CE 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 membres¹. La directive 2004/38/CE s'applique à tout citoyen de l'Union qui se rend ou séjourne dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité, ainsi qu'aux membres de sa famille qui l'accompagnent ou le rejoignent (article 3, paragraphe 1, de la directive). Les membres de la famille de ces citoyens de l'Union ont le droit d'entrer (article 5, paragraphe 1, de la directive) et, dans les conditions prévues à l'article 7, paragraphe 1, point d), de séjourner dans l'État membre en question. Toutefois, au titre de l'article 5, paragraphe 2, de la directive, les États membres peuvent exiger que les membres de la famille qui ne sont pas ressortissants de l'Union disposent d'un visa d'entrée.

Ainsi que l'a confirmé la Cour de justice de l'Union européenne², ces membres de la famille ont non seulement le droit d'entrer sur le territoire de l'État membre, mais aussi le droit d'obtenir un visa d'entrée. Les États membres doivent accorder à ces personnes toutes facilités pour obtenir les visas nécessaires, lesquels doivent être délivrés sans frais dans les meilleurs délais et dans le cadre d'une procédure accélérée.

Étant donné que ce droit découle des seuls liens familiaux, les autorités nationales peuvent demander aux membres de la famille de présenter les documents suivants:

- une preuve d'identité – un passeport valide, par exemple – afin de permettre aux autorités nationales de vérifier l'identité de la personne dont elles examinent la demande;
- une preuve de l'existence de liens familiaux – un certificat de mariage valide, par exemple – afin de permettre aux autorités nationales de vérifier que le demandeur est membre de la famille d'un citoyen de l'Union européenne; et
- la preuve que le citoyen de l'Union exerce actuellement le droit de circuler librement au sein de l'État membre d'accueil ou qu'il en jouira au moment de l'arrivée des membres de sa famille, afin de permettre aux autorités nationales de s'assurer que le demandeur séjournera dans l'État membre avec le citoyen de l'Union.

¹ Directive 2004/38/CE 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 (JO L 158 du 30.4.2004, p. 77).

² Voir entre autres l'arrêt de la Cour du 31 janvier 2006 dans l'affaire C-503/03, Commission contre Espagne (Rec. 2006, p. I-1097).

La charge de la preuve applicable dans le cadre de la demande de visa conformément à la directive incombe au demandeur: c'est à lui de prouver qu'il est bénéficiaire de la directive.

Le droit d'obtenir un visa d'entrée n'est cependant pas inconditionnel, étant donné que la législation de l'Union permet aux États membres d'interdire aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union l'entrée sur leur territoire lorsqu'ils représentent un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique au sens du chapitre VI de la directive 2004/38/CE, ou en cas d'abus ou de fraude.

Le règlement (CE) n° 810/2009 du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas) définit les règles générales relatives aux conditions et aux procédures de délivrance de visas de court séjour. Un manuel relatif au traitement des demandes de visa et à la modification des visas délivrés a été adopté afin de garantir une mise en œuvre harmonisée des dispositions du règlement.

La partie III de ce Manuel contient également un chapitre sur le traitement des demandes de visas formulées par des demandeurs couverts par la directive. Ce chapitre est basé sur le principe selon lequel la directive 2004/38/CE constitue une *lex specialis* par rapport au code des visas, ce qui signifie qu'il s'applique uniquement lorsque la directive ne prévoit pas de disposition spécifique. La partie III du manuel décrit les facilités de délivrance de visa que doivent accorder les États membres aux membres de la famille de citoyens de l'Union ressortissants de pays tiers.

Le manuel ne crée pas d'obligation juridiquement contraignante mais établit une référence sur laquelle se base la Commission pour déterminer si les facilités de la directive ont été dûment respectées.

Conformément au point 4.8 de la partie III du manuel relatif au refus de délivrer le visa, un membre de la famille peut se voir refuser un visa uniquement pour les raisons suivantes:

- le demandeur de visa n'a pas réussi à prouver qu'il était couvert par la directive sur la base de sa demande de visa et des pièces justificatives visées au point 3.6 qui y étaient jointes;
- les autorités nationales prouvent que le demandeur de visa représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique; ou
- les autorités nationales prouvent qu'il y a eu abus ou fraude.

Dans les deux derniers cas, la charge de la preuve incombe aux autorités nationales puisqu'elles doivent être en mesure de produire les justificatifs à l'appui de leur affirmation selon laquelle il convient de ne pas délivrer de visa d'entrée au demandeur de visa (*qui a fourni suffisamment d'éléments attestant qu'il/elle satisfait aux critères de la directive*) pour des motifs d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, ou pour des motifs d'abus ou de fraude.

Les autorités doivent être en mesure d'avancer une argumentation solide dans le respect de toutes les garanties offertes par la directive 2004/38/CE qui doit être correctement et

pleinement transposée en droit national. La décision de refuser la demande de visa pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, ou pour des raisons d'abus ou de fraude doit respecter le principe de proportionnalité et être fondée exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné, qui doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Cette décision doit être notifiée par écrit, dûment justifiée (*en énumérant par exemple tous les aspects légaux et matériels pris en considération pour conclure que le mariage est un mariage de complaisance ou que l'extrait de naissance présenté est un faux*) et doit indiquer où et quand le recours peut être formé de sorte que la personne concernée puisse assurer utilement sa défense.

En outre, pour ce qui est de la notification et de la motivation d'un refus, le point 4.9 de la partie III du manuel précise que l'article 30 de la directive dispose que les membres de la famille doivent être informés par écrit du refus. Le refus de délivrer un visa à un membre de la famille d'un citoyen de l'Union doit toujours être dûment motivé et énumérer tous les motifs factuels et juridiques spécifiques sous-jacents, de sorte que la personne concernée puisse assurer utilement sa défense.

Conclusion

Outre le fait qu'au moment où la pétition a été présentée, aucune décision définitive n'avait été prise quant à la demande de visa, les éléments fournis par le pétitionnaire ne permettent pas de conclure que la législation de l'Union européenne, tel qu'expliqué plus haut, a été violée.

De plus, étant donné que les dispositions susmentionnées de la directive 2004/38/CE sont correctement transposées dans le droit allemand, l'examen d'un potentiel refus d'accorder un visa d'entrée incombe en premier lieu aux tribunaux nationaux.

La Commission espère que ces informations permettent de clarifier le cadre juridique."