



La législation danoise en matière de regroupement familial est discriminatoire

Dans son arrêt de **Grande Chambre**¹, rendu ce jour dans l'affaire **Biao c. Danemark** (requête n° 38590/10), la Cour européenne des droits de l'homme dit,

par 12 voix contre cinq, qu'il y a eu **violation de l'article 14 (interdiction de la discrimination) combiné avec l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale)** de la Convention européenne des droits de l'homme ; et

par 14 voix contre trois, qu'il **n'y a pas lieu d'examiner séparément la requête sous l'angle de l'article 8** de la Convention européenne pris isolément.

Dans cette affaire, un citoyen danois naturalisé d'origine togolaise – M. Ousmane Biao, et son épouse ghanéenne se plaignaient de ne pouvoir s'installer au Danemark. Ils dénonçaient notamment le fait que les autorités danoises avaient refusé de leur accorder le bénéfice du regroupement familial au motif qu'ils ne satisfaisaient pas à la condition posée par la législation interne applicable (la loi sur les étrangers), selon laquelle les candidats au regroupement familial ne doivent pas avoir avec un autre pays – le Ghana en l'occurrence – des attaches plus fortes que celles qu'ils entretiennent avec le Danemark (condition dite « des attaches »). Par ailleurs, ils alléguaient qu'une modification apportée en décembre 2003 à la condition des attaches, qui dispensait de cette condition les personnes titulaires de la nationalité danoise depuis au moins 28 ans, induisait une différence de traitement entre les Danois de naissance et ceux qui – comme M. Biao – avaient acquis la nationalité danoise après la naissance.

La Cour estime que le motif invoqué par le Gouvernement pour justifier l'introduction de la règle des 28 ans, selon laquelle celle-ci visait à assurer que la condition des attaches n'aurait pas d'effets non voulus à l'égard des citoyens danois expatriés qui avaient fondé une famille à l'étranger et qui auraient eu des difficultés à satisfaire à cette condition à leur retour au Danemark, repose dans une large mesure sur des arguments spéculatifs. Elle juge en particulier que la question de savoir si un citoyen danois a créé avec le Danemark des liens suffisamment forts pour qu'un regroupement familial avec un conjoint étranger présente des chances de succès du point de vue de l'intégration de ce dernier ne peut dépendre exclusivement de la durée depuis laquelle l'individu concerné possède la nationalité danoise, qu'il s'agisse de 28 ans ou d'une durée moindre. Pour la Cour, ce raisonnement ne tient pas compte d'un certain nombre d'éléments de la situation de M. Biao, notamment du fait que celui-ci avait résidé au moins neuf ans au Danemark pour obtenir la nationalité danoise, qu'il avait justifié de sa connaissance de la langue et de la société danoises, et qu'il avait fait la preuve de sa capacité à subvenir à ses besoins.

En conséquence, la Cour conclut que le Gouvernement n'a pas démontré qu'il existait des considérations impérieuses ou très fortes non liées à l'origine ethnique propres à justifier l'effet indirectement discriminatoire de la règle des 28 ans. Celle-ci favorise les citoyens danois d'origine ethnique danoise et désavantage les citoyens danois d'une autre origine ethnique qui – comme M. Biao – ont acquis la nationalité danoise après la naissance ou a un effet préjudiciable disproportionné à l'égard de ces derniers.

¹ Les arrêts de Grande Chambre sont définitifs (article 44 de la Convention).

Tous les arrêts définitifs sont transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Pour plus d'informations sur la procédure d'exécution, consulter le site internet : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

Principaux faits

Les requérants, Ousmane Biao, ressortissant danois d'origine togolaise, et son épouse, Asia Adamo Biao, ressortissante ghanéenne, sont nés respectivement en 1971 et 1979 et résident à Malmö (Suède). Ils ont un fils, né en Suède en mai 2004, qui est danois par son père.

Dans sa requête, le couple se plaignait du refus des autorités danoises d'accueillir leur demande de regroupement familial au Danemark. M. Biao est né au Togo, où il vécut jusqu'à l'âge de six ans avant de partir vivre au Ghana avec son oncle jusqu'à ses 21 ans. Il arriva au Danemark en juillet 1993 et, après son mariage avec une ressortissante danoise en novembre 1994, il obtint un permis de séjour en 1997. Il apprit le danois, occupa un emploi stable pendant les cinq années suivantes, et obtint la nationalité danoise en 2002, après son divorce survenu en 1998. De 1998 à 2003, il se rendit à quatre reprises au Ghana et, durant son dernier séjour dans ce pays effectué en février 2003, il épousa celle qui est actuellement sa femme, M^{me} Asia Adamo Biao, qui est née et a grandi au Ghana.

Une semaine après ce mariage, M^{me} Biao demanda un permis de séjour au Danemark, qui lui fut refusé par l'office de l'immigration en juillet 2003. Cette décision fut confirmée en appel en août 2004. Les autorités estimèrent en particulier que les requérants ne satisfaisaient pas à la « condition des attaches », selon laquelle un couple demandant un regroupement familial ne doit pas avoir avec un autre pays – en l'occurrence le Ghana – des liens plus forts qu'avec le Danemark.

En septembre 2007 et en janvier 2010 respectivement, la cour d'appel compétente et la Cour suprême confirmèrent le rejet de la demande de regroupement familial des requérants. La majorité de la Cour suprême jugea qu'il était objectivement justifié de choisir une catégorie de ressortissants danois – tels que les expatriés – ayant avec le Danemark des attaches si fortes que le regroupement familial ne poserait aucun problème puisqu'il serait normalement possible à leur conjoint ou concubin étranger de bien s'intégrer dans la société danoise. Elle estima en outre que les effets de la règle des 28 ans à l'égard de M. Biao n'étaient pas disproportionnés, relevant que celui-ci ne possédait la nationalité danoise que depuis deux ans lorsqu'il s'était vu refuser le bénéfice du regroupement familial.

Entre-temps, au cours de l'été 2003, M^{me} Biao était entrée au Danemark avec un visa de tourisme, et le couple s'était installé en Suède en novembre 2003. M. Biao travaille toujours à Copenhague, et fait quotidiennement la navette entre Malmö (Suède) et cette ville.

Griefs, procédure et composition de la Cour

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 12 juillet 2010.

Les requérants alléguaient que la décision d'août 2004 refusant d'accorder à M^{me} Biao un permis de séjour au Danemark en vue d'un regroupement familial portait atteinte à leurs droits découlant de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la Convention. Ils invoquaient également l'article 14 (interdiction de la discrimination) combiné avec l'article 8, soutenant qu'une modification apportée en décembre 2003 à la condition des attaches, qui dispensait de cette condition les personnes titulaires de la nationalité danoise depuis au moins 28 ans, induisait une différence de traitement entre, d'une part, les Danois de naissance et ceux qui – comme M. Biao – avaient acquis la nationalité danoise après la naissance et, d'autre part, les Danois d'origine ethnique danoise et les Danois d'une autre origine ethnique.

Par un [arrêt](#) de chambre adopté le 25 mars 2014, la Cour a conclu, à l'unanimité, à la non-violation de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) et, par quatre voix contre trois, à la non-violation de l'article 14 (interdiction de la discrimination) combiné avec l'article 8 de la Convention.

Le 24 juin 2014, les requérants ont demandé le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre conformément à l'article 43 de la Convention (renvoi devant la Grande Chambre). Le 8 septembre 2014, le collège de la Grande Chambre [a accepté](#) ladite demande.

Le Centre AIRE a été autorisé à intervenir en qualité de tiers intervenant dans la procédure écrite (article 36 § 2 de la Convention).

Une audience de Grande Chambre a eu lieu en public à Strasbourg le 1 avril 2015.

L'arrêt a été rendu par la Grande Chambre de 17 juges, composée en l'occurrence de :

Işıl Karakaş (Turquie), *présidente*,
Dean Spielmann (Luxembourg),
Josep Casadevall (Andorre),
Mark Villiger (Liechtenstein),
Boštjan M. Zupančič (Slovénie),
Ján Šikuta (Slovaquie),
George Nicolaou (Chypre),
Ledi Bianku (Albanie),
Ganna Yudkivska (Ukraine),
Vincent A. de Gaetano (Malte),
Paulo Pinto de Albuquerque (Portugal),
André Potocki (France),
Helena Jäderblom (Suède),
Paul Mahoney (Royaume-Uni),
Ksenija Turković (Croatie),
Iulia Motoc (Roumanie),
Jon Fridrik Kjølbro (Danemark),

ainsi que de Lawrence Early, *jurisconsulte*.

Décision de la Cour

[Article 14 \(interdiction de la discrimination\) combiné avec l'article 8 \(vie privée et familiale\)](#)

Dans le cadre du contrôle juridictionnel de l'application qui avait été faite de la règle des 28 ans à M. Biao et à son épouse, la Cour suprême danoise a estimé que la discrimination litigieuse était uniquement fondée sur la durée de possession de la nationalité danoise et qu'elle n'avait pas eu d'effet disproportionné à l'égard de M. Biao, qui ne possédait cette nationalité que depuis deux ans au moment du rejet de sa demande de regroupement familial. Estimant pour sa part qu'il convient d'appliquer un autre critère pour apprécier la règle en question, la Cour recherchera s'il existait des considérations très fortes non liées à l'origine ethnique propres à justifier une différence de traitement fondée exclusivement sur la nationalité.

La Cour constate d'abord que les faits de l'espèce révèlent une discrimination indirecte. Elle relève notamment que, contrairement à certaines catégories de personnes (à savoir les Danois de naissance expatriés, tous les autres Danois de naissance résidant au Danemark et les étrangers qui sont nés et qui ont grandi au Danemark – ou qui y sont arrivés en bas âge – et qui y résident légalement depuis au moins 28 ans) qui peuvent être dispensés de la condition des attaches en vertu de la règle dérogatoire des 28 ans, M. Biao a acquis la nationalité danoise après la naissance et ne peut bénéficier de cette dérogation car celle-ci ne lui sera applicable que lorsqu'il aura la nationalité danoise depuis 28 ans. Bien qu'en pratique les personnes qui ont acquis la nationalité danoise postérieurement à leur naissance n'aient pas à attendre 28 ans pour pouvoir bénéficier d'un regroupement familial, mais plutôt trois ans (les couples se trouvant dans une situation comparable

à celle des requérants satisfont généralement à la condition des attaches après trois ans de possession de la nationalité danoise ou 12 années de séjour régulier au Danemark), la Cour estime que cela n'enlève rien au fait que la règle des 28 ans a un effet préjudiciable sur les citoyens danois qui se trouvent dans la situation de M. Biao. Dans ces conditions, force est de constater que la règle des 28 ans a pour conséquence indirecte de favoriser les Danois d'origine ethnique danoise et de désavantager les personnes d'origine ethnique étrangère qui, comme M. Biao, ont acquis la nationalité danoise après la naissance ou d'avoir à leur égard un effet préjudiciable disproportionné.

En ce qui concerne le but poursuivi par la règle des 28 ans, la Cour note que les travaux législatifs auxquels la loi sur les étrangers a donné lieu montrent que le gouvernement entendait, d'une part, contrôler l'immigration et faciliter l'intégration des étrangers et des Danois d'origine étrangère résidant au Danemark et, d'autre part, s'assurer que la condition des attaches n'aurait pas d'effets non voulus à l'égard des citoyens danois expatriés qui avaient fondé une famille à l'étranger et qui auraient eu des difficultés à satisfaire à cette condition à leur retour au Danemark.

Toutefois, la Cour estime que le motif censé justifier l'introduction de la règle des 28 ans repose dans une large mesure sur des arguments spéculatifs, notamment en ce qui concerne le point de savoir à quel moment on peut considérer, de manière générale, qu'un citoyen danois a créé avec le Danemark des liens suffisamment forts pour qu'un regroupement familial avec un conjoint étranger présente des chances de succès du point de vue de l'intégration de ce dernier. Pour la Cour, la réponse à cette question ne peut dépendre exclusivement de la durée depuis laquelle l'individu concerné possède la nationalité danoise, qu'il s'agisse de 28 ans ou d'une durée moindre. En conséquence, la Cour ne peut souscrire à l'argument du Gouvernement selon lequel les effets de la règle des 28 ans à l'égard du requérant ne peuvent passer pour disproportionnés dès lors qu'il ne possédait la nationalité danoise que depuis deux ans au moment du rejet de sa demande de regroupement familial. Elle relève que pareil raisonnement semble ne pas tenir compte du fait que, pour obtenir la nationalité danoise, le requérant avait résidé au moins neuf ans au Danemark, qu'il avait justifié de sa connaissance de la langue et de la société danoises, et qu'il avait fait la preuve de sa capacité à subvenir à ses besoins. Par ailleurs, l'application de la règle des 28 ans à M. Biao a été faite de telle manière que certains éléments pertinents, tels que le fait qu'il avait été marié à une citoyenne danoise pendant quatre ans, qu'il avait suivi plusieurs formations, qu'il travaillait au Danemark depuis plus de six ans et que son enfant était danois par filiation paternelle n'ont pas pu entrer en ligne de compte.

Qui plus est, certains des arguments avancés par le Gouvernement reflètent une perception négative du mode de vie des Danois d'origine ethnique étrangère qui, selon lui, ont une « pratique matrimoniale » consistant à « épouser une personne de leur pays d'origine », laquelle contribuerait à « maintenir ces personnes dans une situation où elles souffrent plus fréquemment que les autres d'isolement et d'inadaptation à la société danoise ». À cet égard, la Cour rappelle que des présupposés d'ordre général ou attitudes sociales majoritaires ayant cours dans un pays donné ne suffisent pas à justifier une différence de traitement, que celle-ci soit fondée sur le sexe (question traitée dans une précédente affaire de Grande Chambre²) ou, comme en l'espèce, sur le fait pour la personne concernée d'avoir acquis sa nationalité par naturalisation.

La Cour tient également compte de la Convention européenne sur la nationalité et d'une tendance à l'émergence d'une norme européenne qui visent à éliminer l'application discriminatoire des règles relatives à la nationalité entre les ressortissants dès la naissance et les autres ressortissants, y compris les personnes naturalisées. À cet égard, elle relève qu'il ressort d'une étude de droit comparé portant sur 29 États³ qu'aucun d'entre eux n'établit, comme le fait le Danemark, une distinction entre ses propres ressortissants s'agissant de la fixation des conditions du regroupement familial. En outre, les règles du droit de l'Union européenne relatives au regroupement familial

² *Konstantin Markin c. Russie* (requête n° 30078/06) du 22.03.2012.

³ Voir le paragraphe 61 de l'arrêt.

n'établissent aucune distinction entre les personnes selon qu'elles ont acquis une nationalité par la naissance, par enregistrement ou par naturalisation. Enfin, plusieurs organes indépendants (la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe) se sont déclarés préoccupés par la discrimination indirecte découlant de la règle des 28 ans.

En conclusion, la Cour estime que le Gouvernement n'a pas démontré qu'il existait des considérations impérieuses ou très fortes non liées à l'origine ethnique propres à justifier l'effet indirectement discriminatoire de la règle des 28 ans. Celle-ci favorise les citoyens danois d'origine ethnique danoise et désavantage les citoyens danois d'une autre origine ethnique qui ont acquis la nationalité danoise après la naissance ou a un effet préjudiciable disproportionné à l'égard de ces derniers.

Partant, il y a eu violation de l'article 14 combiné avec l'article 8 de la Convention en l'espèce.

Eu égard à cette conclusion, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément la requête sous l'angle de l'article 8 lu isolément.

Article 41 (satisfaction équitable)

La Cour dit, par 12 voix contre cinq, que le Danemark doit verser à M. et M^{me} Biao 6 000 euros (EUR) pour dommage moral.

Opinions séparées

Les juges Villiger, Mahoney et Kjølbros ont exprimé une opinion dissidente commune, la juge Jäderblom une opinion partiellement dissidente, le juge Pinto de Albuquerque une opinion concordante, et la juge Yudkivska une opinion dissidente. Le texte de ces opinions se trouve joint à l'arrêt.

L'arrêt existe en anglais et français.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHRpress](https://twitter.com/ECHRpress).

Contacts pour la presse

echrpress@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Tracey Turner-Tretz (tel: + 33 3 88 41 35 30)

Nina Salomon (tel: + 33 3 90 21 49 79)

Denis Lambert (tel: + 33 3 90 21 41 09)

Inci Ertekin (tel: + 33 3 90 21 55 30)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.