



Council of the
European Union

132481/EU XXV. GP
Eingelangt am 10/02/17

Brussels, 10 February 2017
(OR. en, fr)

6196/17

VISA 45
COMIX 109

NOTE

From:	French Delegation
To:	Visa Working Party/ Mixed Committee (EU-Iceland/Liechtenstein/Norway/Switzerland)
Subject:	Difficulties to implement Directive No. 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States

Delegations will find in the ANNEX the non paper prepared by the French delegation on the above subject in order to be discussed under AOB during the Visa Working Party on 13 February 2017.

French version, followed by courtesy translation in English:

Document de réflexion des autorités françaises

Difficultés soulevées par l'application de la directive No.2004/38/CE relative à la libre circulation des membres de famille UE/EEE/Suisse

1. Contexte

Les postes consulaires français font depuis peu face à une recrudescence de difficultés liées à certaines demandes de visa déposées au titre de la directive n°2004/38/CE, notamment en lien avec des soupçons d'abus de droit et de fraude. Ce phénomène doit s'apprécier au regard de l'augmentation du nombre de demandes de visa que l'on observe en particulier dans les pays d'Asie du Sud tels que **l'Afghanistan, le Bangladesh, l'Inde et le Pakistan**.

Les difficultés liées à l'application de la directive n°2004/38/CE ont déjà été soulevées par la représentation autrichienne en Groupe Visa le 7 avril 2016 mais de nouveaux éléments sont à évoquer sur ce sujet.

2. La lutte contre la fraude documentaire dans le cadre de la directive No.2004/38/CE

Les autorités françaises attachent une grande importance au droit à la libre circulation des citoyens de l'Union et aux membres de leur famille. Elles souhaitent néanmoins faire part de leurs préoccupations quant au détournement possible du droit à la libre circulation conféré par la directive 2004/38 par les ressortissants de certains pays tiers.

Au titre des dispositions de l'article 5 §1 et §2 de la présente directive, les membres de famille UE/EEE/Suisse présentent en effet à l'appui de leur demande de visa un justificatif de leur lien familial avec le ressortissant UE, un document attestant de la qualité de ressortissant UE de ce dernier et la preuve qu'ils accompagnent effectivement ce ressortissant dans le pays de destination. Ces visas doivent être délivrés « sans frais dans les meilleurs délais et dans le cadre d'une procédure accélérée ».

Or, dans les pays mentionnés en 1, il semble relativement aisé de se procurer des faux documents et les demandeurs font souvent appel à des «conseillers »¹ qui les aident à préparer leur dossier et qui les encouragent notamment à exercer une pression sur le poste en incluant directement des passages de la directive dans leur demande pour faire valoir leurs droits. Il existe également de nombreux blogs et forums orientant les demandeurs vers certains consulats considérés comme « plus conciliants ».

Si les autorités françaises reconnaissent que la directive 2004/38 contient des dispositions autorisant les États membres à adopter les mesures nécessaires afin de lutter contre l’abus de droit et la fraude, elles estiment que la mise en œuvre de ce type de mesures pourrait entrer en contradiction avec l’exigence d’une délivrance accélérée de visas au titre de la directive 2004/38.

La lutte contre la fraude documentaire dans certains pays implique en effet que les postes réalisent des enquêtes longues et parfois coûteuses afin de déterminer si les documents officiels qui leurs sont présentés sont dignes de foi.

¹ <http://www.faranitaylor.co.uk/extended-family-members-of-eea-nationals/>
[http://www.ma-
law.org.pk/immigration/Immigration_Lawyer_uk/eea_citizen_family_visa_uk.html](http://www.malaw.org.pk/immigration/Immigration_Lawyer_uk/eea_citizen_family_visa_uk.html)

3. La pratique du « visa shopping » pour rejoindre le Royaume-Uni

En l'espèce, la plupart des cas rencontrés concerne des membres de famille de ressortissant britannique ou de ressortissant UE résidant au Royaume-Uni. Le plus souvent, ils se sont déjà vu refuser un ou plusieurs visas pour ce territoire situé en dehors de l'espace Schengen et dont les conditions d'entrée sont beaucoup plus restrictives. En effet, une loi britannique de 2012 impose au ressortissant britannique souhaitant faire venir au Royaume-Uni son conjoint, ressortissant d'un pays tiers, de gagner un certain revenu (£18,600 par an). Une nouvelle route de l'immigration s'est donc développée, la Surinder Singh route², du nom d'une décision de justice prise en faveur d'un ressortissant britannique et de son conjoint venant d'un pays tiers, ayant fait valoir leur droit à la libre circulation dans l'UE en s'établissant dans un pays membre avant de rejoindre le Royaume-Uni quelques mois plus tard.

4. L'application de la directive No.2004/38/CE

Compte tenu de ce qui précède, les autorités françaises estiment opportun de mener une réflexion d'ensemble sur la mise en œuvre des dispositions de la directive n°2004/38/CE afin d'éviter que des demandeurs de visa l'utilisent à des fins autres que celles pour lesquelles elle a initialement été élaborée.

Sur le terrain, les outils d'application du droit UE³ permettent en effet de remédier à d'éventuelles difficultés dans la mise en œuvre de la directive, notamment sur les frais de visa indûment payés, sur des délais de traitement trop importants des demandes de visa ou encore sur des demandes de documents injustifiés au titre de la directive.

² <http://www.bbc.com/news/uk-23029195>
<https://blog.migreat.com/2015/02/11/love-comes-with-a-price-for-british-citizens-trying-to-bring-non-eu-partners/>
<http://www.smartmove2uk.com/uk-eea-family-permit-family-member-visa-consultant-india/#Surinder-Singh-route>
<http://www.1st4immigration.com/surinder-singh-route.php>
<http://www.irishtimes.com/news/crime-and-law/up-to-7-000-charged-in-uk-for-visas-issued-in-ireland-1.2840596>

³ Réseau SOLVIT, initiative EU Pilot, procédures précontentieuses et contentieuses, juge national

Néanmoins, comme indiqué auparavant, les postes consulaires constatent également des difficultés d'application de la directive lorsqu'ils sont confrontés à des situations de fraude et d'abus de droit. Malgré la présence de risques manifestes de détournement de l'objet principal de la directive, les postes restent souvent démunis de moyens juridiques pour refuser un visa à des membres de famille UE/EEE/Suisse sans s'exposer à des recours de différentes natures.

Dans cette optique, les autorités françaises souhaiteraient notamment pouvoir discuter les pistes de réflexion possible :

- **Recenser de manière plus globale les difficultés de ce type en lien avec les États membres, notamment à l'aide de la coopération locale Schengen;**
- **Déterminer la manière dont la Commission pourrait soutenir les États membres, par exemple en établissant un rapport dans le but de remédier de manière systématique et collective à ces difficultés d'application de la directive 2004/38 ;**

C'est pourquoi la France demande l'inscription d'un point relatif à cette problématique en AOB du

French authorities discussion paper

Difficulties to implement Directive No.2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States

1. Context

The French consulates have recently faced an increase of difficulties related to visa applications introduced in accordance with the Citizens' Rights Directive, notably because of some serious suspicions of abuse of rights and fraud. . This phenomenon coincides with the rise of visa applications made by EU/EEA/Swiss family members in South Asian countries such as **Afghanistan, Bangladesh, India and Pakistan.**

The difficulties to implement Directive n°2004/38/EC have already been mentioned by the Austrian representation at the Visa Group held on April 7th, 2016 but new elements need to be presented on this matter.

2. The fight against documentary fraud in the framework of Directive No.2004/38/EC

The French authorities attach a particular importance to the free movement of persons and their family members within the EU. Nevertheless, the French authorities wish to share their concerns on a possible misappropriation of the directive.

Under the provisions of Article 5 (1) (2) of the directive, the family members of EU/EEA/Swiss nationals only provide in support of their visa application a document attesting to the existence of a family relationship, an ID of the EU/EEA/Swiss citizen and proof that they are accompanying or joining him or her in the country of destination. These visas “shall be issued free of charge as soon as possible and on the basis of an accelerated procedure”.

Yet, in the aforesaid countries, it seems quite easy to get false documents and the applicants often call on “advisers” who help them prepare their application and encourage them to exert pressure on the consulate by directly inserting excerpts of the directive in their request to assert their rights. There are also numerous blogs and discussion groups guiding the applicants towards apparently “more lenient” EU consulates.

The French authorities recognise that the directive 2004/38 contains some provisions authorising the Member States to adopt necessary measures to fight against abuse of rights and fraud. However, they consider that the implementation of such measures could enter into contradiction with the necessity to deliver the visa on an accelerated basis.

3. « Visa shopping » for the UK

In this instance, most of the cases concern family members of UK citizens or EU citizens living permanently in the UK. Usually, they have already been refused one or several visas for this country which does not belong to the Schengen area and whose conditions of entry are much more restrictive. Indeed, a law voted in 2012 states that, in order to bring a partner or spouse in the UK, British citizens have to show income of at least £18,600 per year. Therefore, a new immigration method has developed since, the Surinder Singh route, named after a court decision in favour of a UK citizen and his spouse, a third country national, having claimed their right to freedom of movement in the EU by settling first in a Member State before joining the UK a few months later.

4. Application of Directive No.2004/38/EC

Considering the above, the French authorities consider appropriate to carry out a common reflexion on the application of the directive in order to prevent that visa applicants use the provisions to other purposes than initially foreseen.

In terms of application of the directive, several enforcement tools of EU law⁴ allow to identify a number of individual cases and to ensure that these cases are treated in conformity with the directive. Such actions allow indeed redress of cases of misapplication of the directive, especially on unlawfully paid visa fees, on delays or on unjustified requests of evidence.

Nevertheless, as mentioned before, the consulates also acknowledge difficulties to apply the directive, especially when it comes to situations of fraud and abuse of rights. Despite obvious risks of misusing the purpose of the directive, most of the time the authorities are deprived of legal means to refuse visas to EU/EEA/Swiss family members that would prevent further disputes of different kinds.

⁴ SOLVIT network, EU PILOT, infringement procedures, national judge

In that perspective, the French authorities particularly wish to discuss the next possible steps:

- **To list more globally this kind of difficulties abuses together with the other Member States, notably within the local Schengen cooperation.**
- **Establish how the Commission can support the Member States on this issue, for instance by producing a report aiming at finding systematic and collective remedies to such application difficulties of directive 2004/38.**

This is the reason why France kindly asks to raise this point in the AOB of the Visa Group of 13 February 2017.
