Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

10 juillet 2014*

«Renvoi préjudiciel — Accord d'association CEE-Turquie — Protocole additionnel — Article 41, paragraphe 1 — Droit de séjour des membres de la famille de ressortissants turcs — Réglementation nationale exigeant la preuve des connaissances linguistiques de base pour le membre de la famille souhaitant entrer sur le territoire national — Admissibilité — Directive 2003/86/CE — Regroupement familial — Article 7, paragraphe 2 — Compatibilité»

Dans l'affaire C-138/13,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Verwaltungsgericht Berlin (Allemagne), par décision du 13 février 2013, parvenue à la Cour le 19 mars 2013, dans la procédure

Naime Dogan

contre

Bundesrepublik Deutschland,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de Mme R. Silva de Lapuerta (rapporteur), président de chambre, MM. J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot et A. Arabadjiev, juges,

avocat général: M. P. Mengozzi,

greffier: Mme A. Impellizzeri, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 5 février 2014,

considérant les observations présentées:

— pour Mme Dogan, par M. C. Käss, Rechtsanwalt,

— pour le gouvernement allemand, par MM. T. Henze et J. Möller, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement danois, par Mme M. Wolff, M. C. Thorning et Mme V. Pasternak Jørgensen, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement néerlandais, par M. J. Langer et Mme M. Bulterman, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement autrichien, par Mme C. Pesendorfer, en qualité d'agent,

* Langue de procédure: l'allemand.

— pour la Commission européenne, par Mme M. Condou-Durande ainsi que par MM. M. Kellerbauer et W. Bogensberger, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 30 avril 2014,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel, signé le 23 novembre 1970 à Bruxelles et conclu, approuvé et confirmé au nom de la Communauté économique européenne par le règlement (CEE) n° 2760/72 du Conseil, du 19 décembre 1972, portant conclusion du protocole additionnel ainsi que du protocole financier, signés le 23 novembre 1970, annexés à l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie et relatif aux mesures à prendre pour leur entrée en vigueur (JO L 293, p. 1, ci-après le «protocole additionnel»). Cet accord a été signé le 12 septembre 1963 à Ankara par la République de Turquie, d'une part, ainsi que par les États membres de la CEE et la Communauté, d'autre part, et a été conclu, approuvé et confirmé au nom de cette dernière par la décision 64/732/CEE du Conseil, du 23 décembre 1963 (JO 1964, 217, p. 3685, ci-après l'«accord d'association»). La demande de décision préjudicielle porte également sur l'interprétation de l'article 7, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2003/86/CE du Conseil, du 22 septembre 2003, relative au droit au regroupement familial (JO L 251, p. 12).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Mme Dogan à la Bundesrepublik Deutschland au sujet du rejet par cette dernière de sa demande de délivrance d'un visa au titre du regroupement familial.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

L'accord d'association

3 Il résulte de l'article 2, paragraphe 1, de l'accord d'association que celui-ci a pour objet de promouvoir le renforcement continu et équilibré des relations commerciales et économiques entre les parties contractantes, en tenant pleinement compte de la nécessité d'assurer le développement accéléré de l'économie de la Turquie et le relèvement du niveau de l'emploi et des conditions de vie du peuple turc.

4 Aux termes de l'article 12 de l'accord d'association, «les Parties contractantes conviennent de s'inspirer des articles [39 CE], [40 CE] et [41 CE] pour réaliser graduellement la libre circulation des travailleurs entre elles» et, aux termes de l'article 13 de cet accord, ces parties «conviennent de s'inspirer des articles [43 CE] à [46 CE] inclus et [48 CE] pour éliminer entre elles les restrictions à la liberté d'établissement».

Le protocole additionnel

5 Au titre de l'article 62 du protocole additionnel, celui-ci et ses annexes font partie intégrante de l'accord d'association.

6 L'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel, prévoit:

«Les parties contractantes s'abstiennent d'introduire entre elles de nouvelles restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services.»

La directive 2003/86

7 L'article 1er de la directive 2003/86 énonce:

«Le but de la présente directive est de fixer les conditions dans lesquelles est exercé le droit au regroupement familial dont disposent les ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire des États membres.»

8 L'article 4, paragraphe 1, de cette directive dispose:

«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;

[...]»

9 Aux termes de l'article 6, paragraphe 1, de ladite directive:

«Les États membres peuvent rejeter une demande d'entrée et de séjour d'un des membres de la famille pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.»

10 L'article 7 de la directive 2003/86 est libellé comme suit:

«1. Lors du dépôt de la demande de regroupement familial, l'État membre concerné peut exiger de la personne qui a introduit la demande de fournir la preuve que le regroupant dispose:

a) d'un logement considéré comme normal pour une famille de taille comparable dans la même région et qui répond aux normes générales de salubrité et de sécurité en vigueur dans l'État membre concerné;

b) d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques normalement couverts pour ses propres ressortissants dans l'État membre concerné, pour lui-même et les membres de sa famille;

c) de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille sans recourir au système d'aide sociale de l'État membre concerné. Les États membres évaluent ces ressources par rapport à leur nature et leur régularité et peuvent tenir compte du niveau des rémunérations et des pensions minimales nationales ainsi que du nombre de membres que compte la famille.

2. Les États membres peuvent exiger des ressortissants de pays tiers qu'ils se conforment aux mesures d'intégration, dans le respect du droit national.

En ce qui concerne les réfugiés et/ou les membres de la famille de réfugiés visés à l'article 12, les mesures d'intégration visées au premier alinéa ne peuvent s'appliquer qu'une fois que les personnes concernées ont bénéficié du regroupement familial.»

11 L'article 17 de cette directive dispose:

«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.»

Le droit allemand

12 Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, la délivrance du visa sollicité est régie par les dispositions suivantes de la loi relative au séjour, au travail et à l'intégration des étrangers sur le territoire fédéral (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet), dans sa version résultant de la communication du 25 février 2008 (BGBl. 2008 I, p. 162), telle que modifiée par l'article 2 de la loi du 21 janvier 2013 (BGBl. 2013 I, p. 86, ci-après la «loi sur le séjour des étrangers»).

13 Aux termes de l'article 2, paragraphe 8, de cette loi:

«Une connaissance élémentaire de la langue allemande correspond au niveau A1 du cadre européen commun de référence pour les langues (recommandations du comité des Ministres du Conseil de l'Europe n° R (98) 6, du 17 mars 1998, relative au cadre commun de référence pour les langues).»

14 L'article 27, paragraphe 1, de la loi sur le séjour des étrangers dispose:

«Aux fins de la protection du mariage et de la famille consacrée à l'article 6 de la Constitution allemande (Grundgesetz), le titre de séjour à durée déterminée peut être délivré et prolongé pour établir ou préserver, au profit des membres de la famille étrangers, la communauté de vie familiale sur le territoire fédéral (regroupement familial).»

15 Sous l'intitulé «Regroupement des époux», l'article 30 de la loi sur le séjour des étrangers est libellé comme suit:

«1. Un titre de séjour à durée déterminée doit être délivré au conjoint d'un étranger lorsque

1) les deux époux ont atteint l'âge de 18 ans révolus,

2) le conjoint peut s'exprimer en allemand au moins avec des mots simples et

3) l'étranger

a) possède un titre de séjour à durée indéterminée [...]

Le titre de séjour à durée déterminée peut être délivré nonobstant les points 1 et 2 de la première phrase lorsque

1. l'étranger possède un titre de séjour en vertu des articles 19 à 21 de la présente loi [titre de séjour pour certaines activités lucratives] et que le mariage était déjà contracté à l'époque où l'étranger a déplacé son centre d'intérêts sur le territoire fédéral [...]

Le titre de séjour à durée déterminée peut être délivré nonobstant le point 2 de la première phrase lorsque

1) [...]

2) le conjoint n'est pas en mesure, en raison d'une maladie ou d'une incapacité physique, mentale ou psychologique, de prouver qu'il dispose de connaissances élémentaires en allemand;

[...]»

16 Il ressort de la décision de renvoi que l'article 30, paragraphe 1, première phrase, point 2, de la loi sur le séjour des étrangers a été introduit par la loi visant à transposer les directives de l'Union européenne en matière de droit de séjour et d'asile (Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union), du 19 août 2007 (BGBl. 2007 I, p. 1970).

Le litige au principal et les questions préjudicielles

17 La requérante au principal est une ressortissante turque née en Turquie en 1970 et résidant dans ce pays. Elle demande la délivrance d'un visa au titre du regroupement familial avec son époux né en 1964, également ressortissant turc, qui vit en Allemagne depuis 1998.

18 Depuis l'année 2002, M. Dogan dispose d'un titre de séjour à durée déterminée devenu, par la suite, un titre de séjour à durée indéterminée. Il est dirigeant d'une société à responsabilité limitée dont il est l'actionnaire majoritaire. À l'heure actuelle, il continue toujours à exercer cette activité.

19 Le 18 janvier 2011, Mme Dogan a demandé à l'ambassade d'Allemagne à Ankara (Turquie) la délivrance d'un visa au titre du regroupement familial des époux et des enfants, pour elle et, dans un premier temps, pour deux de ses enfants. Elle a, notamment, joint à cet effet une attestation de l'institut Goethe relative à un test de langue de niveau A1 qu'elle aurait passé le 28 septembre 2010 et aurait réussi avec la note «suffisant» (62 points sur 100). Ses résultats dans la partie écrite du test ont été de 14,11 points sur 25.

20 Selon l'ambassade d'Allemagne, la requérante au principal est toutefois analphabète. Elle aurait passé le test en cochant au hasard les réponses d'un questionnaire à choix multiple et elle aurait appris et reproduit par cœur les trois phrases types.

21 Faute de preuve de la connaissance de la langue allemande, l'ambassade d'Allemagne a rejeté la demande de Mme Dogan par décision du 23 mars 2011. La requérante au principal n'a pas contesté cette décision, mais a introduit, auprès de la même ambassade, le 26 juillet 2011, une nouvelle demande de délivrance d'un visa, au titre du regroupement familial uniquement pour elle, demande qui a une nouvelle fois été rejetée par cette ambassade par décision du 31 octobre 2011.

22 À la suite d'une demande de réexamen («Remonstration») introduite par Mme Dogan par l'intermédiaire d'un avocat le 15 novembre 2011, l'ambassade d'Allemagne à Ankara a annulé la décision initiale et l'a remplacée par la décision du 24 janvier 2012 sur la «Remonstration», rejetant également cette demande au motif que la requérante au principal ne disposait pas des connaissances linguistiques nécessaires car elle était analphabète.

23 Mme Dogan, estimant qu'elle dispose des connaissances linguistiques nécessaires et considérant, en outre, que la preuve de la connaissance de la langue allemande viole l'interdiction de reformatio in peius tirée de l'accord d'association, a introduit devant le Verwaltungsgericht Berlin un recours à l'encontre de la décision du 24 janvier 2012.

24 C'est dans ce contexte que le Verwaltungsgericht Berlin a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel [...] relatif aux mesures à prendre au cours de la phase transitoire de l'association créée par l'accord [d'association] s'oppose-t-il à une disposition de droit national introduite après l'entrée en vigueur des dispositions précitées qui prévoit que, pour pouvoir entrer pour la première fois sur le territoire [de la République fédérale d'Allemagne], un membre de la famille d'un citoyen turc bénéficiant du statut conféré par l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel doit prouver au préalable qu'il peut s'exprimer en allemand avec des mots simples?

2) L'article 7, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2003/86 [...] s'oppose-t-il à la disposition nationale mentionnée à la première question?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

25 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel doit être interprété en ce sens que la clause de «standstill» énoncée à cette disposition s'oppose à une mesure de droit national, introduite après l'entrée en vigueur dudit protocole additionnel dans l'État membre concerné, imposant aux conjoints de ressortissants turcs résidant dans ledit État membre, qui souhaitent entrer sur le territoire de cet État au titre du regroupement familial, la condition de prouver au préalable l'acquisition de connaissances linguistiques élémentaires de la langue officielle de cet État membre.

26 À titre liminaire, il convient de rappeler qu'il est de jurisprudence constante que la clause de «standstill» énoncée à l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel prohibe de manière générale l'introduction de toute nouvelle mesure qui aurait pour objet ou pour effet de soumettre l'exercice par un ressortissant turc de la liberté d'établissement ou de la libre prestation de services sur le territoire national à des conditions plus restrictives que celles qui lui étaient applicables à la date d'entrée en vigueur du protocole additionnel à l'égard de l'État membre concerné (arrêt Dereci e.a., C-256/11, EU:C:2011:734, point 88 ainsi que jurisprudence citée).

27 Il a été également reconnu que cette disposition s'oppose à l'adoption, à compter de la date de l'entrée en vigueur dans l'État membre d'accueil de l'acte juridique dont cette disposition fait partie, de toutes nouvelles restrictions à l'exercice de la liberté d'établissement ou de la libre prestation des services, y compris celles portant sur les conditions de fond et/ou de procédure en matière de première admission sur le territoire de l'État membre concerné des ressortissants turcs se proposant d'y faire usage desdites libertés économiques (arrêt Oguz, C-186/10, EU:C:2011:509, point 22 et jurisprudence citée).

28 Enfin, selon la jurisprudence de la Cour, que ce soit par l'intermédiaire de la liberté d'établissement ou de la libre prestation des services, ce n'est qu'en tant qu'elle constitue le corollaire de l'exercice d'une activité économique que la clause de «standstill» peut concerner les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants turcs sur le territoire des États membres (arrêt Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, point 55).

29 En l'occurrence, il est constant que la disposition nationale en cause au principal a été introduite après le 1er janvier 1973, date de l'entrée en vigueur dans l'État membre concerné du protocole additionnel, et qu'elle entraîne un durcissement des conditions d'admission, en matière de regroupement familial, qui existaient auparavant, pour les conjoints des étrangers résidant dans cet État membre, de sorte qu'elle rend plus difficile ledit regroupement.

30 Par ailleurs, il ressort de la décision de renvoi que Mme Dogan souhaite entrer sur le territoire de l'État membre concerné non pas pour y faire usage de la libre prestation de services ou de la liberté d'établissement, mais pour rejoindre son époux y résidant, afin de mener avec lui une vie familiale.

31 Enfin, il ressort également de la décision de renvoi que M. Dogan est un ressortissant turc, qui réside dans l'État membre concerné depuis l'année 1998 et qui, en sa qualité de dirigeant d'une société à responsabilité limitée dont il est l'actionnaire majoritaire, dispose de revenus issus d'une activité non salariée (voir, en ce sens, arrêt Asscher, C-107/94, EU:C:1996:251, point 26). Dans ces conditions, la situation de M. Dogan relève du principe de la liberté d'établissement.

32 Partant, dans l'affaire au principal, la conformité ou non de la disposition nationale en cause avec la clause de «standstill» énoncée à l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel doit être analysée eu égard à l'exercice de la liberté d'établissement par M. Dogan.

33 Dès lors, il y a lieu d'examiner si, dans le cadre du regroupement familial, l'introduction d'une nouvelle réglementation durcissant les conditions de la première admission des conjoints de ressortissants turcs résidant dans un État membre, par rapport à celles applicables à la date de l'entrée en vigueur de ce protocole additionnel dans l'État membre concerné, peut constituer une «nouvelle restriction» à la liberté d'établissement desdits ressortissants turcs, au sens de l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel.

34 À cet égard, il importe de relever que la Cour a jugé que le regroupement familial constitue un moyen indispensable pour permettre la vie en famille des travailleurs turcs qui appartiennent au marché de l'emploi des États membres, et contribue tant à améliorer la qualité de leur séjour qu'à leur intégration dans ces États (voir arrêt Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, point 42).

35 En effet, la décision d'un ressortissant turc de s'établir dans un État membre pour y exercer une activité économique de manière stable peut être influencée négativement lorsque la législation de cet État membre rend difficile ou impossible le regroupement familial, de sorte que ledit ressortissant peut, le cas échéant, se voir obligé de choisir entre son activité dans l'État membre concerné et sa vie de famille en Turquie.

36 Dès lors, il y a lieu de considérer qu'une réglementation telle que celle en cause au principal qui rend un regroupement familial plus difficile en durcissant les conditions de la première admission, sur le territoire de l'État membre concerné, des conjoints des ressortissants turcs, par rapport à celles applicables lors de l'entrée en vigueur du protocole additionnel, constitue une «nouvelle restriction», au sens de l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel, à l'exercice de la liberté d'établissement par lesdits ressortissants turcs.

37 Enfin, il y a lieu de relever qu'une restriction qui aurait pour objet ou pour effet de soumettre l'exercice par un ressortissant turc de la liberté d'établissement sur le territoire national à des conditions plus restrictives que celles applicables à la date d'entrée en vigueur du protocole additionnel est prohibée sauf à ce qu'elle soit justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, soit propre à garantir la réalisation de l'objectif légitime poursuivi et n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (voir, par analogie, arrêt Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, point 40).

38 À cet égard, à supposer que les motifs exposés par le gouvernement allemand, à savoir la prévention des mariages forcés et la promotion de l'intégration, peuvent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général, il n'en demeure pas moins qu'une disposition nationale telle que celle en cause au principal va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi, dans la mesure où le défaut de preuve de l'acquisition de connaissances linguistiques suffisantes entraîne automatiquement le rejet de la demande de regroupement familial, sans tenir compte des circonstances particulières de chaque cas.

39 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question que l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel doit être interprété en ce sens que la clause de «standstill» énoncée à cette disposition s'oppose à une mesure de droit national, introduite après l'entrée en vigueur dudit protocole additionnel dans l'État membre concerné, imposant aux conjoints de ressortissants turcs résidant dans ledit État membre, qui souhaitent entrer sur le territoire de cet État au titre du regroupement familial, la condition de prouver au préalable l'acquisition de connaissances linguistiques élémentaires de la langue officielle de cet État membre.

Sur la seconde question

40 Eu égard à la réponse apportée à la première question, il n'y a pas lieu d'examiner la seconde question.

Sur les dépens

41 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit:

L'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel, signé le 23 novembre 1970 à Bruxelles et conclu, approuvé et confirmé au nom de la Communauté économique européenne par le règlement (CEE) nº 2760/72 du Conseil, du 19 décembre 1972, portant conclusion du protocole additionnel ainsi que du protocole financier, signés le 23 novembre 1970, annexés à l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie et relatif aux mesures à prendre pour leur entrée en vigueur, doit être interprété en ce sens que la clause de «standstill» énoncée à cette disposition s'oppose à une mesure de droit national, introduite après l'entrée en vigueur dudit protocole additionnel dans l'État membre concerné, imposant aux conjoints de ressortissants turcs résidant dans ledit État membre, qui souhaitent entrer sur le territoire de cet État au titre du regroupement familial, la condition de prouver au préalable l'acquisition de connaissances linguistiques élémentaires de la langue officielle de cet État membre.

Signatures