Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

2 septembre 2021 *

« Renvoi préjudiciel – Accord d'association CEE-Turquie – Décision nº 1/80 – Article 13 – Clause de *standstill* – Nouvelle restriction – Regroupement familial d'enfants mineurs de travailleurs turcs – Condition d'âge – Exigence de motifs spécifiques pour bénéficier du regroupement familial – Raison impérieuse d'intérêt général – Intégration réussie – Proportionnalité »

Dans l'affaire C-379/20,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par l'Østre Landsret (cour d'appel de la région Est, Danemark), par décision du 3 juillet 2020, parvenue à la Cour le 11 août 2020, dans la procédure

B

contre

Udlændingenævnet,

LA COUR (première chambre),

composée de M. J.-C. Bonichot, président de chambre, Mme R. Silva de Lapuerta (rapporteure), vice-présidente de la Cour, M. L. Bay Larsen, Mme C. Toader et M. M. Safjan, juges,

avocat général : M. G. Hogan,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

– pour B, par Mes C. Friis Bach Ryhl et T. Ryhl, advokater,

– pour le gouvernement danois, par M. J. Nymann-Lindegren et Mme M. Wolff, en qualité d'agents, assistés de Me R. Holdgaard, advokat,

– pour la Commission européenne, par M. D. Martin et Mme L. Grønfeldt, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : le danois.

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 13 de la décision nº 1/80 du conseil d'association, du 19 septembre 1980, relative au développement de l'association entre la Communauté économique européenne et la Turquie. Le conseil d'association a été institué par l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, qui 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 qui 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).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant B, ressortissant turc, à l'Udlændingenævnet (Commission des recours en matière d'immigration, Danemark) au sujet du rejet, par cette dernière, de la demande de B tendant à l'obtention d'un permis de séjour au Danemark au titre du regroupement familial.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La décision nº 1/80

3 L'article 13 de la décision nº 1/80 dispose :

« Les États membres de la Communauté et la Turquie ne peuvent introduire de nouvelles restrictions concernant les conditions d'accès à l'emploi des travailleurs et des membres de leur famille qui se trouvent sur leur territoire respectif en situation régulière en ce qui concerne le séjour et l'emploi. »

4 Aux termes de l'article 14 de cette décision :

« 1. Les dispositions de la présente section sont appliquées sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité et de santé publiques.

2. Elles ne portent pas atteinte aux droits et obligations découlant des législations nationales ou des accords bilatéraux existant entre la Turquie et les États membres de la Communauté, dans la mesure où ils prévoient, en faveur de leurs ressortissants, un régime plus favorable. »

La directive 2003/86/CE

5 L'article 4, paragraphe 6, de la directive 2003/86/CE du Conseil, du 22 septembre 2003, relative au droit au regroupement familial (JO 2003, L 251, p. 12), dispose :

« Par dérogation, les États membres peuvent demander que les demandes concernant le regroupement familial d'enfants mineurs soient introduites avant que ceux-ci n'aient atteint l'âge de 15 ans, conformément aux dispositions de leur législation en vigueur à la date de la mise en œuvre de la présente directive. Si elles sont introduites ultérieurement, les États membres qui décident de faire usage de la présente dérogation autorisent l'entrée et le séjour de ces enfants pour d'autres motifs que le regroupement familial. »

Le droit danois

6 L'article 9, paragraphe 1, point 2, de l'Udlændingeloven (loi sur les étrangers), telle que modifiée par la lov nr. 427 (loi n° 427), du 9 juin 2004, prévoit :

« Sur demande, un titre de séjour peut être délivré :

[...]

2) à un enfant mineur âgé de moins de 15 ans, non marié, d'une personne résidant au Danemark ou de son conjoint si cet enfant habite chez le titulaire de la garde légale et ne forme pas une famille indépendante en raison d'une relation stable, et lorsque la personne résidant au Danemark :

[...]

e) dispose d'un titre de séjour pour une durée indéterminée ou bien d'un titre de séjour avec possibilité de séjour permanent.

[...] »

7 L'article 9 c, paragraphe 1, point 1, de la loi sur les étrangers, telle que modifiée par la lov nr. 567 (loi n° 567), du 18 juin 2012, dispose :

« Sur demande, un titre de séjour peut être délivré à un étranger si des motifs très spécifiques, notamment l'unité familiale et, si l'étranger est âgé de moins de 18 ans, l'intérêt supérieur de l'enfant, plaident en ce sens. »

Le litige au principal et la question préjudicielle

8 B est un ressortissant turc né le 5 août 1994 en Turquie. Le 31 janvier 2012, il a introduit, auprès de l'Udlændingestyrelsen (Office des migrations, Danemark), une demande de titre de séjour au Danemark, aux fins d'un regroupement familial avec son père, F, travailleur turc résidant légalement dans cet État membre depuis le 13 octobre 2003.

9 Par une décision du 6 novembre 2012, l'Office des migrations a rejeté cette demande sur le fondement de l'article 9, paragraphe 1, point 2, et de l'article 9 c, paragraphe 1, point 1, de la loi sur les étrangers, au motif que B, âgé de plus de 15 ans à la date de l'introduction de sa demande, n'avait pas démontré que des motifs très spécifiques, tenant notamment à l'unité familiale et à l'intérêt supérieur de l'enfant, justifiaient de lui délivrer un titre de séjour en application de cette disposition.

10 Le 5 janvier 2017, B a introduit un recours contre cette décision devant l'Udlændinge- og Integrationsministeriet (ministère des Étrangers et de l'Intégration, Danemark), qui, par une décision du 30 janvier 2017, a renvoyé ce recours à l'Office des migrations en lui demandant d'examiner le point de savoir si B pouvait bénéficier d'un droit de séjour fondé sur la décision nº 1/80.

11 Par une décision du 5 juillet 2017, l'Office des migrations a, en se fondant sur l'arrêt du 10 juillet 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), considéré qu'il n'y avait pas lieu de réexaminer la demande introduite par B.

12 B a formé un recours contre cette décision devant l'Udlændingenævnet (Commission des recours en matière d'immigration, Danemark). Par une décision du 15 janvier 2018, cette commission a confirmé la décision de l'Office des migrations du 5 juillet 2017.

13 Le 5 janvier 2017, B a saisi le Københavns Byret (tribunal municipal de Copenhague, Danemark) d'un recours tendant à ce qu'il soit ordonné à l'Office des migrations de lui reconnaître un droit de séjour au Danemark, en application du droit de l'Union. Le 15 décembre 2017, cette juridiction a renvoyé l'affaire devant l'Østre Landsret (cour d'appel de la région Est, Danemark), le droit national autorisant les tribunaux de première instance à renvoyer devant les cours d'appel les affaires qui soulèvent des questions de principe, afin qu'elles statuent en premier ressort.

14 Partant du principe, à l'instar des parties au litige au principal, que la limite d'âge prévue à l'article 9, paragraphe 1, point 2, de la loi sur les étrangers, qui a été abaissée au cours de l'année 2004 de 18 à 15 ans, constitue une « nouvelle restriction », au sens de l'article 13 de la décision nº 1/80, la juridiction de renvoi demande, en substance, si une telle restriction peut être justifiée par la raison impérieuse d'intérêt général, invoquée par la Commission des recours en matière d'immigration, consistant à garantir une intégration réussie des ressortissants de pays tiers.

15 À cet égard, cette juridiction considère, en premier lieu, qu'une condition liée à une limite d'âge peut contribuer favorablement à l'intégration d'un enfant dans un État membre. En effet, la circonstance qu'un enfant arrive le plus jeune possible au Danemark favoriserait son intégration dans cet État membre, dans la mesure où il y passerait l'essentiel de son enfance et y poursuivrait l'essentiel de sa scolarité et de son éducation.

16 En second lieu, ladite juridiction relève que l'article 9, paragraphe 1, point 2, de la loi sur les étrangers doit être lu en combinaison avec l'article 9 c, paragraphe 1, point 1, de cette loi. Il en résulterait que la limite d'âge prévue à l'article 9, paragraphe 1, point 2, de ladite loi ne constitue pas une condition absolue, dans la mesure où un titre de séjour peut encore être délivré à un enfant âgé de moins de 18 ans, sur le fondement de l'article 9 c, paragraphe 1, point 1, de la même loi, à condition que des motifs très spécifiques, tenant notamment à l'unité familiale et à l'intérêt supérieur de l'enfant, plaident en ce sens.

17 Dans ces conditions, l'Østre Landsret (cour d'appel de la région Est) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'article 13 de la [décision nº 1/80] fait-il obstacle à l'adoption et à l'application d'une nouvelle mesure nationale selon laquelle le regroupement familial d'un ressortissant turc, économiquement actif et résidant légalement sur le territoire de l'État membre concerné, avec son enfant âgé de plus de 15 ans, est subordonné à l'existence de motifs très spécifiques, tenant notamment à l'unité familiale et à l'intérêt supérieur de l'enfant, qui plaident en ce sens ? »

Sur la question préjudicielle

18 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 13 de la décision nº 1/80 doit être interprété en ce sens qu'une mesure nationale abaissant de 18 à 15 ans l'âge limite pour que l'enfant d'un travailleur turc résidant légalement sur le territoire de l'État membre d'accueil puisse introduire une demande de regroupement familial constitue une « nouvelle restriction », au sens de cette disposition, et, dans l'affirmative, si une telle mesure peut être justifiée par l'objectif consistant à garantir une intégration réussie des ressortissants de pays tiers concernés.

19 À cet égard, il y a lieu de rappeler que la clause de *standstill* énoncée à l'article 13 de la décision nº 1/80 prohibe de manière générale l'introduction de toute nouvelle mesure interne qui aurait pour objet ou pour effet de soumettre l'exercice, par un ressortissant turc, de la libre circulation des travailleurs sur le territoire national à des conditions plus restrictives que celles qui lui étaient applicables à la date d'entrée en vigueur de la décision nº 1/80 dans l'État membre concerné (arrêt du 10 juillet 2019, A, C-89/18, EU:C:2019:580, point 23 et jurisprudence citée).

20 En particulier, il ressort d'une jurisprudence constante qu'une réglementation nationale durcissant les conditions du regroupement familial des travailleurs turcs résidant légalement dans l'État membre concerné, par rapport à celles applicables lors de l'entrée en vigueur dans cet État membre de la décision nº 1/80, constitue une « nouvelle restriction », au sens de l'article 13 de cette décision, à l'exercice par ces travailleurs turcs de la libre circulation des travailleurs dans ledit État membre (arrêt du 10 juillet 2019, A, C-89/18, EU:C:2019:580, point 28 et jurisprudence citée).

21 En l'occurrence, il ressort de la décision de renvoi que l'article 9, paragraphe 1, point 2, de la loi sur les étrangers, qui a abaissé de 18 à 15 ans la limite d'âge pour que les enfants mineurs puissent demander le regroupement familial, a été introduit après la date de l'entrée en vigueur de la décision nº 1/80 au Danemark et qu'il a durci, en matière de regroupement familial, les conditions régissant la première admission sur le territoire danois des enfants de ressortissants turcs résidant légalement dans cet État membre, par rapport à celles applicables lors de l'entrée en vigueur dans ledit État membre de la décision nº 1/80.

22 Dans ces conditions, il y a lieu de constater qu'une mesure nationale telle que celle en cause au principal constitue une « nouvelle restriction », au sens de l'article 13 de la décision nº 1/80.

23 Or, il convient de rappeler qu'une telle restriction est prohibée sauf si elle relève des limitations visées à l'article 14 de la décision nº 1/80 ou si elle est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, est propre à garantir la réalisation de l'objectif légitime poursuivi et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (arrêt du 10 juillet 2019, A, C-89/18, EU:C:2019:580, point 31 et jurisprudence citée).

24 À cet égard, il ressort du dossier dont dispose la Cour que la mesure nationale en cause au principal ne relève pas des limitations visées à l'article 14 de la décision nº 1/80.

25 Il ressort en revanche de ce dossier que l'objectif poursuivi par cette mesure consisterait, en substance, à garantir une intégration réussie des ressortissants de pays tiers au Danemark.

26 La Cour a déjà jugé qu'un tel objectif peut constituer une raison impérieuse d'intérêt général, aux fins de l'article 13 de la décision nº 1/80 (arrêt du 10 juillet 2019, A, C-89/18, EU:C:2019:580, point 34 et jurisprudence citée).

27 Par conséquent, il convient d'examiner si une mesure nationale telle que celle en cause au principal, qui limite le regroupement familial d'enfants mineurs âgés de plus de 15 ans, est propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

28 S'agissant, en premier lieu, du caractère approprié d'une telle mesure aux fins de garantir l'objectif poursuivi, il ressort de la décision de renvoi que la mesure nationale en cause au principal vise à tenir compte de la capacité d'intégration des enfants mineurs souhaitant bénéficier du regroupement familial. À cet égard, la Cour a déjà précisé que l'âge constitue l'un des facteurs qui caractérisent la situation personnelle de l'enfant pouvant avoir une incidence sur son intégration dans l'État membre concerné (voir, en ce sens, arrêt du 12 avril 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, point 61). En effet, l'intégration des enfants dans l'État membre d'accueil est favorisée s'ils arrivent dans cet État membre dès leur plus jeune âge. Une telle circonstance permet, notamment, aux enfants concernés d'être scolarisés dans ledit État membre ainsi que d'acquérir des connaissances linguistiques essentielles à leur intégration.

29 Du reste, il convient de relever que le législateur de l'Union a lui-même prévu, dans la directive 2003/86, la faculté, pour les États membres, de limiter le regroupement familial d'enfants mineurs ayant atteint un certain âge. Bien que cette directive ne soit pas applicable au Danemark, il y a lieu de relever, à titre d'élément de contexte, que l'article 4, paragraphe 6, de ladite directive prévoit que les États membres peuvent exiger que les demandes de regroupement familial d'enfants mineurs soient introduites avant que ceux-ci n'aient atteint l'âge de 15 ans.

30 Dès lors, il convient de considérer qu'une mesure nationale telle que celle en cause au principal est propre à garantir l'objectif poursuivi.

31 En ce qui concerne, en second lieu, le caractère proportionné d'une condition d'âge telle que celle prévue à l'article 9, paragraphe 1, point 2, de la loi sur les étrangers, il y a lieu de relever que le droit danois prévoit des exceptions à l'application de cette disposition.

32 En effet, la juridiction de renvoi indique que l'article 9 c, paragraphe 1, point 1, de la loi sur les étrangers, selon lequel un titre de séjour peut être délivré à un étranger si des motifs très spécifiques, tenant notamment à l'unité familiale et, si l'étranger est âgé de moins de 18 ans, à l'intérêt supérieur de l'enfant, plaident en ce sens, est applicable lorsqu'un titre de séjour ne peut pas être délivré à un enfant mineur sur le fondement de l'article 9, paragraphe 1, point 2, de cette loi.

33 Ainsi, un titre de séjour pourrait encore être délivré à un enfant mineur âgé de plus de 15 ans si des motifs relevant de l'unité familiale ou de l'intérêt supérieur de l'enfant le justifiaient. Les autorités nationales compétentes seraient alors tenues de procéder à une appréciation individuelle de la situation de l'enfant et, dans chaque cas d'espèce, de prendre en considération ces intérêts.

34 Par ailleurs, il ressort de la décision de renvoi que, dans la pratique, de nombreux titres de séjour ont été délivrés à des enfants âgés de plus de 15 ans, sur le fondement de l'article 9 c, paragraphe 1, point 1, de la loi sur les étrangers. Il ne semble donc pas qu'il existe une pratique administrative de refus systématique de ces demandes de regroupement familial.

35 Dans ces conditions, il n'apparaît pas que la mesure nationale en cause au principal aille au-delà de ce qui est nécessaire afin d'atteindre l'objectif poursuivi, ce qu'il appartient toutefois, en dernier lieu, à la juridiction de renvoi de vérifier.

36 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que l'article 13 de la décision n° 1/80 doit être interprété en ce sens qu'une mesure nationale abaissant de 18 à 15 ans l'âge limite pour que l'enfant d'un travailleur turc résidant légalement sur le territoire de l'État membre d'accueil puisse introduire une demande de regroupement familial constitue une « nouvelle restriction », au sens de cette disposition. Une telle restriction est toutefois susceptible d'être justifiée par l'objectif consistant à garantir une intégration réussie des ressortissants de pays tiers concernés, pour autant que ses modalités de mise en œuvre n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi.

Sur les dépens

37 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 (première chambre) dit pour droit :

L'article 13 de la décision n° 1/80 du conseil d'association, du 19 septembre 1980, relative au développement de l'association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, doit être interprété en ce sens qu'une mesure nationale abaissant de 18 à 15 ans l'âge limite pour que l'enfant d'un travailleur turc résidant légalement sur le territoire de l'État membre d'accueil puisse introduire une demande de regroupement familial constitue une « nouvelle restriction », au sens de cette disposition. Une telle restriction est toutefois susceptible d'être justifiée par l'objectif consistant à garantir une intégration réussie des ressortissants de pays tiers concernés, pour autant que ses modalités de mise en œuvre n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi.

Signatures