Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

2 septembre 2015 *

«Renvoi préjudiciel — Statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée — Directive 2003/109/CE — Réglementation nationale — Délivrance et renouvellement du permis de séjour — Condition — Contribution financière obligatoire — Montant huit fois plus élevé que pour l'obtention de la carte d'identité nationale — Atteinte aux principes de la directive 2003/109/CE»

Dans l'affaire C-309/14,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italie), par décision du 17 décembre 2013, parvenue à la Cour le 30 juin 2014, dans la procédure

Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL),

Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA)

contre

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Interno,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M^me^ R. Silva de Lapuerta (rapporteur), président de chambre, MM. J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, J. L. da Cruz Vilaça et C. Lycourgos, juges,

avocat général: M. Y. Bot,

greffier: M^me^ L. Carrasco Marco, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 16 avril 2015,

considérant les observations présentées:

— pour la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), par MM. V. Angiolini, L Formilan et L. Santini, avvocati,

— pour l'Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA), par MM. V. Angiolini, L. Formilan et L. Santini, avvocati,

* Langue de procédure: l'italien.

— pour le gouvernement italien, par M^me^ G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M. G. Palatiello, avvocato dello Stato,

— pour le gouvernement français, par MM. F.-X. Bréchot et D. Colas, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement polonais, par M. B. Majczyna, en qualité d'agent,

— pour la Commission européenne, par M^me^ M. Condou-Durande et M. A. Aresu, en qualité d'agents,

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 la directive 2003/109/CE du Conseil, du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (JO 2004, L 16, p. 44), telle que modifiée par la directive 2011/51/UE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mai 2011 (JO L 132, p. 1, ci-après la «directive 2003/109»).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (ci-après la «CGIL») et l'Istituto Nazionale Confederale Assistenza (ci-après l'«INCA») à la Presidenza del Consiglio dei Ministri (présidence du Conseil des ministres), au Ministero dell'Interno (ministère de l'Intérieur) et au Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministère de l'Économie et des Finances), aux fins de l'annulation d'un décret adopté par ces deux ministères, le 6 octobre 2011, relatif au droit à payer pour la délivrance et le renouvellement du permis de séjour (GURI n° 304, du 31 décembre 2011, ci-après le «décret 2011»), ainsi que de tout acte préparatoire, consécutif ou connexe.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Aux termes des considérants 9, 10 et 18 de la directive 2003/109:

«(9) Les considérations économiques ne devraient pas être un motif de refus d'octroyer le statut de résident de longue durée et ne doivent pas être considérées comme interférant avec les conditions pertinentes.

(10) Il importe d'établir un système de règles de procédure régissant l'examen de la demande d'acquisition du statut de résident de longue durée. Ces procédures devraient être efficaces et gérables par rapport à la charge normale de travail des administrations des États membres, ainsi que transparentes et équitables afin d'offrir un niveau adéquat de sécurité juridique aux personnes concernées. Elles ne devraient pas constituer un moyen pour empêcher l'exercice du droit de résidence.

[...]

(18) L'établissement des conditions auxquelles est soumis le droit de séjour dans un autre État membre des ressortissants de pays tiers qui sont résidents de longue durée devrait contribuer à la réalisation effective du marché intérieur en tant qu'espace où la libre circulation de toutes les personnes est assurée. Il pourrait aussi constituer un facteur de mobilité important, notamment sur le marché du travail de l'Union.»

4 Sous l'intitulé «Permis de séjour de résident de longue durée — [UE]», l'article 8, paragraphe 2, de ladite directive dispose:

«Les États membres délivrent au résident de longue durée le permis de séjour de résident de longue durée — [UE]. Ce permis a une durée de validité d'au moins cinq ans; à son échéance, il est renouvelable de plein droit, au besoin sur demande.»

5 L'article 19 de la directive 2003/109, intitulé «Examen de la demande et délivrance du titre de séjour», prévoit:

«[...]

2. Si les conditions prévues aux articles 14, 15 et 16 sont remplies, et sous réserve des dispositions concernant l'ordre public, la sécurité publique et la santé publique visées aux articles 17 et 18, le deuxième État membre délivre au résident de longue durée un titre de séjour renouvelable. Ce permis de séjour est renouvelable, au besoin sur demande, à son expiration. Le deuxième État membre informe le premier État membre de sa décision.

3 Le deuxième État membre délivre aux membres de la famille du résident de longue durée un titre de séjour renouvelable de durée identique à celle du titre qu'il a délivré au résident de longue durée.»

Le droit italien

6 L'article 5, paragraphe 2 ter, du décret législatif nº 286/1998, du 25 juillet 1998, portant texte unique des dispositions concernant la réglementation de l'immigration et les règles relatives à la condition de l'étranger (supplément ordinaire à la GURI nº 191, du 18 août 1998), inséré dans ce décret législatif par l'article 1er, paragraphe 22, sous b), de la loi nº 94, du 15 juillet 2009, portant dispositions en matière de sécurité publique (supplément ordinaire à la GURI nº 170, du 24 juillet 2009), prévoit:

«La demande de délivrance et de renouvellement du permis de séjour donne lieu au versement d'un droit dont le montant est fixé entre un minimum de 80 euros et un maximum de 200 euros par un décret du Ministero dell'Economia e delle Finanze adopté en concertation avec le Ministero dell'Interno, qui détermine également les modalités du versement ainsi que les modalités de mise en œuvre de l'article 14 bis, paragraphe 2[, du décret législatif nº 286/1998]. Le versement du droit n'est pas requis pour la délivrance et le renouvellement du permis de séjour au titre de l'asile, pour les demandes d'asile, pour la protection subsidiaire, pour l'autorisation de séjour pour des raisons humanitaires.»

7 L'article 14 bis du décret législatif nº 286/1998 institue et réglemente le Fonds des retours («Fondo rimpatri») dans ces termes:

«1. Un Fonds des retours est institué auprès du Ministero dell'Interno, afin de financer les dépenses liées au retour des étrangers dans leur pays d'origine ou de provenance.

2. La moitié du produit tiré de la perception du droit visé à l'article 5, paragraphe 2 ter, ainsi que les contributions éventuellement prévues par l'Union européenne en vue des objectifs poursuivis par le Fonds sont affectées audit Fonds. La partie restante du produit du droit visé à l'article 5, paragraphe 2 ter, est affectée à l'état prévisionnel du Ministero dell'Interno, pour couvrir les charges liées à l'instruction des demandes de délivrance et de renouvellement des permis de séjour.»

8 Le décret 2011, adopté en application des articles 5, paragraphe 2 ter, et 14 bis du décret législatif nº 286/1998, fixe le montant des droits à acquitter pour la délivrance et le renouvellement d'un titre de séjour de la manière suivante:

«a) 80 euros pour les permis de séjour d'une durée supérieure à trois mois et inférieure ou égale à un an;

b) 100 euros pour les permis de séjour d'une durée supérieure à un an et inférieure ou égale à deux ans;

c) 200 euros pour la délivrance du permis de séjour CE pour les résidents de longue durée et pour les demandeurs d'un permis de séjour au sens de l'article 27, paragraphe 1, sous a), du décret législatif nº [286/1998].»

9 Bien que la décision de renvoi ne contienne aucune référence à d'autres dispositions nationales établissant d'autres sommes à acquitter pour la délivrance et le renouvellement des titres de séjour, il ressort des observations déposées par la Commission européenne ainsi que par la CGIL et l'INCA que, en vertu de la réglementation italienne préexistante, toujours en vigueur, un montant total de 73,50 euros doit être acquitté pour la délivrance et le renouvellement des titres de séjour, indépendamment de la durée du permis de séjour, outre les droits prévus par le décret 2011.

10 En particulier, il ressort des observations de la Commission que, en vertu de l'article 7 vicies ter, paragraphe 1, sous b), du décret-loi nº 7, du 31 janvier 2005, portant dispositions urgentes pour l'université et la recherche, le patrimoine et les activités culturels, la réalisation de grands travaux stratégiques, la mobilité des fonctionnaires et la simplification des formalités relatives aux droits de timbre et aux taxes de concession, qui a été converti en loi, avec modifications, par la loi nº 43, du 31 mars 2005, les permis de séjour sur support papier sont remplacés, lors de la demande de première délivrance ou de renouvellement de ceux-ci, par des permis de séjour électroniques conformément au règlement (CE) nº 1030/2002 du Conseil, du 13 juin 2002, établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers (JO L 157, p. 1), et ce à compter du 1er janvier 2006.

11 Conformément à l'article 1er du décret du ministre de l'Économie et des Finances du 4 avril 2006 portant fixation du montant des frais à payer par les demandeurs du permis électronique de séjour, le montant de ces frais est fixé à 27,50 euros, y compris la taxe sur la valeur ajoutée.

12 En vertu de l'article unique du décret du ministre de l'Intérieur du 12 octobre 2005 portant fixation du montant de la charge pesant sur l'intéressé pour la délivrance et le renouvellement des permis et des titres de séjour dans le cadre de la convention conclue au sens de l'article 39, paragraphe 4 bis, de la loi nº 3, du 16 décembre 2003, le coût du service à la charge du demandeur pour ce type de procédure est fixé à 30 euros.

13 Enfin, conformément à l'article 4, partie 1, du tarif figurant à l'annexe A, du décret nº 642 du président de la République, du 26 octobre 1972, portant réglementation du droit de timbre, dans sa version applicable à l'affaire au principal, le montant du droit de timbre pour la délivrance ou le renouvellement des permis de séjour est forfaitairement fixé à 16 euros.

Le litige au principal et la question préjudicielle

14 La CGIL et l'INCA ont demandé au Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium) l'annulation du décret 2011, faisant valoir que le droit devant être acquitté, en application de ce décret, pour la délivrance et le renouvellement d'un permis de séjour à des ressortissants provenant de pays tiers est inéquitable et/ou disproportionné.

15 La juridiction de renvoi a estimé qu'il convenait d'examiner d'office la conformité, avec les dispositions du droit de l'Union en la matière, des règles nationales qui imposent, en fixant notamment des plafonds dans la réglementation d'exécution, le paiement d'un droit pour la délivrance d'un permis de séjour.

16 À cet égard, la juridiction de renvoi, s'appuyant sur l'arrêt Commission/Pays-Bas (C-508/10, EU:C:2012:243), relève que la législation de l'État membre concerné ne saurait respecter les principes énoncés par la directive 2003/109 que si les montants des droits demandés, qui peuvent toutefois varier à l'intérieur d'une fourchette de valeurs, n'atteignent pas, dès la valeur la plus faible, une somme qui serait démesurément élevée et donc disproportionnée par rapport au montant dû par les ressortissants du même État pour obtenir un titre analogue tel qu'une carte nationale d'identité.

17 En particulier, la juridiction de renvoi rappelle que, dans l'arrêt Commission/Pays-Bas (C-508/10, EU:C:2012:243), ont été considérées comme incompatibles avec les principes énoncés par la directive 2003/109 les dispositions de l'ordre juridique du Royaume des Pays-Bas qui prévoyaient, et ce dès la valeur la plus faible du droit demandé pour la délivrance d'un titre de séjour, un montant égal à environ sept fois celui requis pour la délivrance d'une carte nationale d'identité à un ressortissant de l'État membre concerné.

18 Compte tenu du fait que le coût de la délivrance de la carte nationale d'identité en Italie est actuellement d'environ 10 euros, selon la juridiction de renvoi, et que le montant le moins élevé fixé par le décret 2011 est de 80 euros, de telle sorte que la charge financière imposée au ressortissant d'un pays tiers pour obtenir la délivrance d'un titre de séjour sur le territoire national est environ huit fois plus élevée, cette juridiction émet des doutes en ce qui concerne la conformité des dispositions nationales en cause au principal avec les principes de la directive 2003/109, à la lumière de l'arrêt Commission/Pays-Bas (C-508/10, EU:C:2012:243).

19 Dans ces conditions, le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Les principes fixés par la directive 2003/109 [...] font-ils obstacle à une législation nationale telle que celle constituée par l'article 5, paragraphe 2 ter, du décret législatif 286/1998, qui prévoit que '[l]a demande de délivrance et de renouvellement du permis de séjour donne lieu au versement d'un droit dont le montant est fixé entre un minimum de 80 euros et un maximum de 200 euros par un décret du Ministero dell'Economia e delle Finanze adopté en concertation avec le Ministero dell'Interno, qui détermine également les modalités du versement [...]', en fixant ainsi un montant minimal du droit égal à environ huit fois le coût de la délivrance d'une carte nationale d'identité?»

Sur la question préjudicielle

20 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la directive 2003/109 s'oppose à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui impose aux ressortissants de pays tiers, demandant la délivrance ou le renouvellement d'un permis de séjour dans l'État membre concerné, le paiement d'un droit dont le montant varie entre 80 euros et 200 euros.

21 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que, ainsi qu'il ressort des considérants 4, 6 et 12 de la directive 2003/109, l'objectif principal de cette dernière est l'intégration des ressortissants de pays tiers qui sont installés durablement dans les États membres (arrêt Commission/Pays-Bas, C-508/10, EU:C:2012:243, point 66).

22 Il importe de relever que la Cour a déjà reconnu que les États membres peuvent soumettre la délivrance de permis et de titres de séjour au titre de la directive 2003/109 au paiement de droits et que, en fixant le montant de ces droits, ils jouissent d'une marge d'appréciation (arrêt Commission/Pays-Bas, C-508/10, EU:C:2012:243, point 64).

23 Toutefois, la Cour a précisé que le pouvoir d'appréciation accordé aux États membres à cet égard n'est pas illimité, et que ces derniers ne sauraient appliquer une réglementation nationale susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs poursuivis par la directive 2003/109 et, partant, de priver celle-ci de son effet utile (voir arrêt Commission/Pays-Bas, C-508/10, EU:C:2012:243, point 65).

24 Par ailleurs, conformément au principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit de l'Union, les moyens pour la mise en œuvre de la directive 2003/109 doivent être aptes à réaliser les objectifs visés par cette disposition et ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre (voir, en ce sens, arrêt Commission/Pays-Bas, C-508/10, EU:C:2012:243, point 75).

25 Dès lors, s'il est loisible aux États membres de subordonner la délivrance des permis de séjour au titre de la directive 2003/109 à la perception de droits, il n'en demeure pas moins que, conformément au principe de proportionnalité, le niveau auquel ceux-ci sont fixés ne doit avoir ni pour objet ni pour effet de créer un obstacle à l'obtention du statut de résident de longue durée conféré par cette directive ainsi que d'autres droits qui découlent de l'octroi de ce statut, sous peine de porter atteinte tant à l'objectif poursuivi par celle-ci qu'à son esprit (voir, en ce sens, arrêt Commission/Pays-Bas, C-508/10, EU:C:2012:243, point 69).

26 À cet égard, il ressort de la décision de renvoi que le montant du droit en cause au principal s'élève à 80 euros pour la délivrance et le renouvellement des permis de séjour d'une durée supérieure à trois mois et inférieure ou égale à un an, à 100 euros pour la délivrance et le renouvellement des permis de séjour d'une durée supérieure à un an et inférieure ou égale à deux ans, et à 200 euros pour la délivrance des permis de séjour de résident de longue durée - UE.

27 Or, l'incidence financière d'un tel droit peut être considérable pour certains ressortissants de pays tiers remplissant les conditions prévues par la directive 2003/109 pour l'octroi des permis de séjour visés par celle-ci, et ceci d'autant plus que, compte tenu de la durée de tels permis, ces ressortissants sont contraints de solliciter le renouvellement de leurs titres assez fréquemment et que, au montant de ce même droit peut s'ajouter celui d'autres droits prévus par la réglementation nationale préexistante, de telle sorte que, dans de telles circonstances, l'obligation de s'acquitter du droit en cause au principal peut constituer un obstacle à ce que lesdits ressortissants de pays tiers fassent valoir leurs droits conférés par cette directive.

28 À cet égard, il convient de souligner que, aussi bien dans leurs observations que lors de l'audience, les requérants au principal et la Commission ont relevé que, en vertu de la réglementation italienne préexistante, toujours en vigueur, un autre droit dont le montant s'élève à 73,50 euros doit être acquitté, en tout état de cause, tant pour la délivrance que pour le renouvellement des titres de séjour, et cela indépendamment de la durée du permis de séjour en question, ce montant s'ajoutant à celui du droit en cause au principal.

29 En outre, il ressort de la décision de renvoi que, conformément à l'article 14 bis du décret législatif n° 286/1998, la moitié des recettes générées par la perception du droit en cause au principal est destinée à financer les dépenses liées au retour dans le pays d'origine ou de provenance des ressortissants de pays tiers qui ont été découverts en situation illégale sur le territoire national, le gouvernement italien ayant confirmé ce point lors de l'audience.

30 Ainsi, l'argumentation du gouvernement italien selon laquelle le droit en cause au principal ne peut être disproportionné, étant donné que le produit tiré de ce droit est lié à l'activité d'instruction nécessaire en vue de vérifier le respect des conditions requises pour obtenir les permis de séjour au titre de la directive 2003/109, ne saurait être accueillie.

31 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que la directive 2003/109 s'oppose à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui impose aux ressortissants de pays tiers, demandant la délivrance ou le renouvellement d'un permis de séjour dans l'État membre concerné, le paiement d'un droit dont le montant varie entre 80 euros et 200 euros, dans la mesure où un tel droit est disproportionné au regard de l'objectif poursuivi par cette directive et est susceptible de créer un obstacle à l'exercice des droits conférés par celle-ci.

Sur les dépens

32 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:

La directive 2003/109/CE du Conseil, du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, telle que modifiée par la directive 2011/51/UE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mai 2011, s'oppose à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui impose aux ressortissants de pays tiers, demandant la délivrance ou le renouvellement d'un permis de séjour dans l'État membre concerné, le paiement d'un droit dont le montant varie entre 80 euros et 200 euros, dans la mesure où un tel droit est disproportionné au regard de l'objectif poursuivi par cette directive et est susceptible de créer un obstacle à l'exercice des droits conférés par celle-ci.

Signatures