

ARRÊT DE LA COUR
13 février 1985 ¹

Dans l'affaire 267/83,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Bundesverwaltungsgericht (cour administrative suprême de la République fédérale d'Allemagne) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Aissatou Diatta, ressortissante sénégalaise demeurant à Berlin-Ouest,

et

Land Berlin, représenté par le Polizeipräsident (préfet de police) de Berlin,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 10 et 11 du règlement n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté,

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, G. Bosco, O. Due et C. Kakouris, présidents de chambre, U. Everling, K. Bahlmann et R. Joliet, juges,

avocat général: M. M. Darmon
greffier: M^{lle} D. Louterman, administrateur

rend le présent

¹ — Langue de procédure: l'allemand.

ARRÊT

En fait

1. Faits et procédure

M^{me} Aissatou Diatta, de nationalité sénégalaise, a épousé, le 3 juillet 1977, un ressortissant français, qui réside et travaille depuis plusieurs années à Berlin-Ouest et est titulaire d'un permis de séjour délivré aux ressortissants des États membres de la CEE, prorogé en dernier lieu jusqu'au 21 août 1985.

M^{me} Diatta est venue, le 13 août 1977, rejoindre son époux à Berlin-Ouest et s'est installée dans l'appartement de celui-ci.

M^{me} Diatta est employée, depuis février 1978, de façon continue, comme femme de ménage. Elle a, le 13 mars 1978, obtenu un permis de séjour à durée déterminée, valable jusqu'au 16 juillet 1980.

M^{me} Diatta vit séparée de son époux depuis le 29 août 1978 et habite, à Berlin-Ouest, son propre logement locatif. Elle a l'intention de divorcer de son mari dès qu'elle en aura juridiquement la possibilité en application du droit français.

A l'expiration de son autorisation de séjour, M^{me} Diatta en a sollicité, de l'autorité compétente, la prorogation. Cette demande a été rejetée par le Polizeipräsident (préfet de police) de Berlin, par décision du 29 août 1980, au motif qu'elle ne serait plus membre de la famille d'un ressortissant d'un État membre de la CEE et qu'elle n'aurait pas de domicile commun avec son époux.

La réclamation formée par M^{me} Diatta contre ce refus a été rejetée par décision du 12 décembre 1980 du Senator für Inneres (membre de l'exécutif de la ville de Berlin chargé de l'Intérieur).

M^{me} Diatta s'est pourvue devant le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) de Berlin, qui, par jugement du 6 novembre 1981, a fait partiellement droit à son recours, en enjoignant au préfet de police,

après annulation des décisions administratives contestées, de statuer à nouveau, en application de l'Ausländergesetz (loi sur les étrangers) du 28 avril 1965, sur la demande présentée par M^{me} Diatta; pour le surplus, le Verwaltungsgericht a rejeté le recours et jugé que M^{me} Diatta ne pouvait bénéficier d'une autorisation de séjour en vertu de l'article 7, paragraphe 1, de l'Aufenthaltsgesetz/EWG (loi allemande sur l'entrée et le séjour des ressortissants des États membres de la CEE) du 22 juillet 1969, faute d'un logement commun avec son époux, ressortissant communautaire.

L'Oberverwaltungsgericht (tribunal administratif supérieur) de Berlin a, le 27 avril 1982, rejeté comme non fondé l'appel introduit devant lui par M^{me} Diatta contre la décision du Verwaltungsgericht. Entre-temps, le 4 février 1982, le préfet de police avait à nouveau, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, refusé le permis de séjour.

M^{me} Diatta a introduit un recours « en révision » devant le Bundesverwaltungsgericht (cour administrative suprême de la République fédérale d'Allemagne).

Considérant que l'interprétation des articles 10 et 11 du règlement n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2) est nécessaire pour lui permettre de rendre son jugement, la première chambre du Bundesverwaltungsgericht a, par ordonnance du 18 octobre 1983, décidé, en application de l'article 177 du traité CEE, de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée, à titre préjudiciel, sur les questions suivantes:

- 1) L'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68 doit-il être interprété en ce sens que le conjoint d'un travailleur ressortissant d'un État membre et

employé sur le territoire d'un autre État membre habite « avec le travailleur » également dans le cas où, tout en étant séparé de manière permanente de son conjoint, il habite néanmoins un logement qui lui est propre, au même endroit que celui où réside le travailleur?

- 2) L'article 11 du règlement n° 1612/68 institue-t-il, pour des conjoints (qui n'ont pas la nationalité d'un État membre) de ressortissants des États membres exerçant sur le territoire d'un autre État membre une activité rémunérée et y résidant, un droit de séjour indépendant des conditions énoncées à l'article 10 de ce règlement, lorsqu'ils entendent exercer une activité salariée sur le territoire de cet État membre?

L'ordonnance du Bundesverwaltungsgericht a été enregistrée au greffe de la Cour le 5 décembre 1983.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées le 9 février 1984 par M^{me} Diatta, demanderesse au principal, représentée par M^e Dieter Eichhorn, avocat à Berlin, le 12 mars par le Land de Berlin, représenté par M^e Heinz Scholze, avocat à Berlin, le 13 mars par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Manfred Beschel, membre de son service juridique, le 15 mars par le gouvernement du royaume des Pays-Bas, représenté par M. I. Verkade, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, et par le gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M^{me} G. Dagtoglou, du Treasury Solicitor's Department, et le 16 mars 1984 par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, représenté par M. Martin Seidel, Ministerialrat, et M. Ernst Röder, Regierungsrat au ministère des Affaires économiques.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a cependant invité les parties à la procédure à concentrer leurs explications orales lors de l'audience à un certain nombre de questions qui leur ont été préalablement notifiées.

2. Observations écrites déposées devant la Cour

M^{me} Diatta, demanderesse au principal, considère qu'elle jouit, en application des articles 10 et 11 du règlement n° 1612/68, d'un droit autonome à l'octroi du permis de séjour qu'elle sollicite.

a) L'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68 établirait un droit de séjour du conjoint d'un travailleur ressortissant d'un État membre de la CEE également au cas où les époux vivent au même endroit, bien que dans des logements distincts. L'article 10 ne se référerait pas expressément à la cohabitation; il ferait simplement état de la mise à disposition, par un travailleur, d'un appartement, à l'usage de son conjoint. Le critère décisif, selon la lettre, l'esprit et la finalité de cette disposition, serait que le travailleur a l'obligation de mettre un logement à la disposition de son conjoint, afin d'éviter que le membre de la famille qui le rejoint ne soit sans abri ou vive dans des conditions déficientes, ce qui serait contraire à l'ordre et à la sécurité publics. L'article 10, paragraphe 3, se référerait à un logement « considéré comme normal ... dans la région où il est employé » afin de prévenir toute discrimination ou traitement inégalitaire entre travailleurs autochtones et travailleurs étrangers. Ce sont des considérations de droit public, tenant à la sécurité et à l'ordre publics, qui auraient amené le législateur à

poser comme condition au droit de séjour du conjoint que le travailleur mette à sa disposition un tel logement. Cela n'exclurait toutefois pas que le conjoint puisse se procurer un supplément d'espace par la location de son propre logement.

L'existence d'un logement répondant aux critères fixés par le règlement constituant la seule condition juridique de fond à la reconnaissance, au bénéfice du conjoint, d'un droit subjectif, fondé sur le droit public, à l'admission et au séjour, le règlement n° 1612/68 ne saurait être interprété restrictivement en ce sens qu'il exigerait une communauté de vie conjugale intacte.

Compte tenu de la possibilité, selon le droit allemand, de mettre fin à la communauté de vie conjugale dans le cadre de la résidence commune, l'exigence d'un domicile commun du travailleur et de son conjoint reviendrait à faire fond sur une pure formalité. En pareil cas, l'existence d'une communauté de vie conjugale ne pourrait absolument pas être vérifiée par des tiers ou les autorités, bien que, juridiquement, cette situation puisse être assimilée au cas où le conjoint établit un nouveau domicile autonome. La communauté de vie conjugale ne saurait constituer le critère déterminant; le centre d'intérêt des époux ne saurait se ramener à la vie dans un seul et même logement. S'il en était autrement, on aboutirait, au cas où les époux vivent séparément, à des résultats parfaitement arbitraires, en ce qui concerne le droit de séjour du conjoint, selon que la séparation se situe dans le cadre du logement conjugal ou dans deux logements différents.

Si un logement commun des époux était une condition impérative, le travailleur pourrait à tout moment provoquer le refoulement de son conjoint, en le privant de toit. S'il était impossible au conjoint ainsi évincé d'établir un domicile autonome sans être menacé

d'expulsion, il serait placé dans une position de dépendance incompatible avec les principes de l'autodétermination de la personne humaine.

Tant que le mariage subsiste, une réconciliation des époux serait théoriquement possible; il en serait autrement en cas de refus du permis de séjour et donc de départ forcé du conjoint.

Aussi longtemps qu'un mariage n'a pas été dissous par une décision ayant force de chose jugée, l'autorité administrative ne saurait être en droit d'apprécier l'éventualité d'une réconciliation entre époux ni de constater l'existence d'une rupture définitive; sinon, l'autorité administrative préjugerait de la décision de l'autorité judiciaire.

L'article 48 du traité CEE ouvrirait aux membres de la famille du travailleur un droit subjectif, fondé sur le droit public, d'entrer et de séjourner sur le territoire d'un autre État membre. Le conjoint se verrait ainsi reconnaître une position protégée par la loi, qui devrait être préservée aussi longtemps que subsistent les liens du mariage eux-mêmes. Il ne s'agirait pas, pour le conjoint, d'un droit seulement dérivé, mais d'une position subjective, consacrée en droit, qui, par exemple, subsisterait à la mort du travailleur. Le caractère autonome du droit subjectif du membre de la famille du travailleur aurait été consacré par la Cour de justice en matière d'avantages sociaux; la jurisprudence de la Cour serait fondée sur la conception qu'il serait contraire à l'esprit et à la finalité des dispositions communautaires de ne pas accorder aux membres de la famille d'un travailleur d'un autre État membre les prérogatives accordées aux nationaux. Cette conception aurait été transposée, eu égard à la finalité des dispositions en cause, au bénéfice des membres de la famille du travailleur, dans le but d'améliorer leur situation juridique dans le cadre du règlement n° 1612/68. La juris-

prudence de la Cour tendrait à renforcer la position juridique des membres de la famille d'un travailleur venus le rejoindre et à leur reconnaître des droits propres; il serait contraire à cette tendance extensive d'interpréter restrictivement l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68 en ce sens qu'il retiendrait comme seul critère un domicile partagé en commun par les époux.

b) L'article 11 du règlement n° 1612/68 serait applicable aux ressortissants tant des États membres de la CEE que d'autres pays. Cette disposition ouvrirait expressément au conjoint d'un ressortissant d'un État membre le droit d'accéder à toute activité salariée sur l'ensemble du territoire de l'État d'accueil; une interprétation restrictive de l'article 10 du règlement n° 1612/68, fondée sur l'exigence d'un domicile commun pour la reconnaissance du droit de séjour, s'opposerait à la mise en œuvre de ce droit. La libre circulation prévue à l'article 11 fonderait nécessairement aussi la possibilité d'élire un domicile propre, dès lors que l'époux entreprend une activité ailleurs qu'au lieu de résidence de son conjoint.

Une différence en ce qui concerne la motivation de l'établissement d'un domicile distinct de celui du conjoint ne saurait se traduire par une appréciation différente de la situation en droit.

L'article 11 du règlement n° 1612/68 ouvrirait un droit de séjour d'une portée plus large que celui ouvert à l'article 10; il ne saurait être, après coup, interprété restrictivement à la lumière de l'article 10, ce qui serait contraire au libellé explicite de l'article 11, tel qu'il résulte de la volonté du législateur. Il y aurait lieu d'apprécier et d'appliquer en l'espèce l'article 11, indépendamment des conditions de l'article 10.

Le *Land Berlin*, défendeur au principal, propose de répondre par la négative aux deux questions posées à la Cour.

a) La formulation « s'installer avec quelqu'un » signifierait, tant littéralement qu'au regard des finalités de l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68, « partager un logement avec quelqu'un ». L'article 10, paragraphe 3, du règlement présupposerait, pour l'application du paragraphe 1, que le travailleur dispose pour sa famille d'un logement considéré comme normal pour les travailleurs nationaux dans la région où il est employé. Il ne suffirait pas que des époux, tout en étant séparés, vivent au même endroit et que chacun dispose d'un logement suffisant pour ce qui le concerne. L'article 10 du règlement, tout comme l'*Aufenthaltsgesetz/EWG*, entendrait protéger les travailleurs en cause et garantir le maintien de leurs liens de famille.

La reconnaissance, aux membres de la famille de travailleurs communautaires, d'un droit de séjour qui ne serait pas fondé sur une communauté de famille aurait, en pratique, des conséquences inacceptables.

b) Succédant aux règlements n° 15 du Conseil, du 16 août 1961, relatif aux premières mesures pour la réalisation de la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO 57, p. 1073) et n° 38/64 du Conseil, du 25 mars 1964, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO 62, p. 965), le règlement n° 1612/68 aurait établi, dans sa troisième et dernière phase, la libre circulation des travailleurs prévue à l'article 48 du traité CEE.

L'article 48 ne conférerait pas seulement aux travailleurs intéressés l'égalité en matière de droit au travail (article 48, paragraphe 3,

sous a)), mais aussi un statut au regard du droit de séjour (article 48, paragraphe 3, sous c)).

Le règlement n° 1612/68 tiendrait compte de cette dualité de situation juridique; la composante « droit au travail » se trouverait réglée exclusivement à son article 11.

En témoignerait le libellé même de cette disposition: les membres de la famille qu'elle concerne auraient « le droit d'accéder à toute activité salariée sur l'ensemble du territoire de ce même État »; il ne serait nullement question à l'article 11 d'un droit de séjour, voire d'un droit d'établissement, des membres de la famille.

Cette interprétation serait corroborée par la genèse de l'article 11 du règlement n° 1612/68. Ses articles 10 et 11 seraient fondés sur les articles 17 et 18 du règlement n° 38/64, placés sous le titre II « De la famille des travailleurs ». L'article 18, paragraphe 1, première phrase, du règlement n° 38/64 renverrait expressément à l'article 17 et signifierait donc qu'à défaut d'un statut juridique fondé sur l'article 17, un membre de la famille ne détient pas un droit de séjour autonome: les conditions du droit de séjour de l'article 17 du règlement n° 38/64 devraient être remplies avant que puisse être reconnu, à un membre de la famille, le droit d'exercer un emploi salarié. Le fait que l'article 11 du règlement n° 1612/68 ne renvoie pas expressément à l'article 10 de celui-ci ne saurait mettre en cause l'existence réelle d'une telle corrélation. Dès lors que vient à disparaître ou n'est pas même recherchée la relation familiale entre le travailleur qui bénéficie du droit de séjour et le membre de la famille qui le sollicite, il ne saurait être question d'un droit de séjour autonome des membres de la famille. Tant les règlements communautaires que la loi fédérale sur l'entrée et le séjour des ressortissants des États membres de la CEE tendraient à favoriser les échanges de travailleurs à l'intérieur de la

Communauté; les droits familiaux protégés dans ce contexte dériveraient d'une considération de protection des travailleurs eux-mêmes. Dans une situation où ne peut jouer cette considération de protection ne sauraient être reconnus des droits aux membres de la famille.

Le *gouvernement de la République fédérale d'Allemagne* considère également que les deux questions posées par le Bundesverwaltungsgericht comportent une réponse négative.

a) Le libellé même de l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68 établirait que le droit de séjour du conjoint n'existe, en principe, que s'il vit au foyer du travailleur.

Cette interprétation serait conforme à l'esprit et à la finalité de la disposition.

Il résulterait du cinquième considérant du règlement n° 1612/68 que l'article 10, paragraphe 1, sous a), a pour finalité de permettre au travailleur de vivre avec sa famille. Cet avantage viserait à permettre aux époux de créer et de maintenir la communauté de vie conjugale, caractérisée par la communauté de foyer des époux.

Une interprétation allant au-delà du libellé de l'article 10, paragraphe 1, sous a), devrait à tout le moins tenir compte de l'esprit et de la finalité de cette disposition; or, ne constituerait précisément pas un cas de rassemblement de la famille le fait, pour les conjoints, d'abandonner la communauté de vie conjugale en vivant séparés de manière permanente et, pour l'épouse qui a suivi le travailleur migrant dans un autre État membre, d'occuper son propre logement. Une telle séparation des époux ferait disparaître la base juridique permettant l'octroi du régime de faveur de l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68.

b) Une réponse affirmative à la deuxième question aurait pour conséquence que le droit de séjour du conjoint ou des enfants du travailleur se déterminerait, lorsqu'ils accèdent à une activité salariée, en fonction de l'article 11, et non de l'article 10; ainsi, l'article 10, paragraphe 1, sous a), serait privé de toute portée pour ce groupe de personnes. Une telle interprétation ne saurait être retenue.

L'article 11 du règlement n° 1612/68 ne régirait que la seule question du droit d'accès du conjoint et des enfants au marché du travail. Cette constatation résulterait du texte même de la disposition, qui viserait une situation juridique identique à celle de l'article 18, paragraphe 1, du règlement n° 38/64.

L'article 11 du règlement n° 1612/68 donnerait au conjoint et aux enfants du travailleur le droit de travailler « sur l'ensemble du territoire » de l'État membre. Même au cas où le travailleur migrant et son épouse exercent une activité dans des lieux éloignés l'un de l'autre et où la communauté de foyer ne peut pas être réalisée quotidiennement, il serait indispensable que les époux aient la volonté de vivre ensemble et qu'ils en fassent en quelque sorte la démonstration, par exemple par le fait d'être ensemble pendant les fins de semaine.

En permettant au conjoint d'accéder à une activité salariée sur l'ensemble du territoire de l'État d'accueil, indépendamment du domicile du travailleur migrant, le règlement communautaire tendrait à améliorer les chances professionnelles de l'époux. Cette constatation n'impliquerait pas une modification de son statut au regard du droit de séjour et ne fonderait notamment pas un droit de séjour autonome par rapport à l'article 10. Les membres de la famille, ne possédant pas la nationalité d'un État membre, ne

détiendraient aucun droit autonome à la libre circulation.

Le *gouvernement du Royaume-Uni* soutient que l'article 10 du règlement n° 1612/68 ne confère aucun droit au conjoint qui vit séparé d'un travailleur relevant du champ d'application de cette disposition et qui ne peut sérieusement être réputé vivre avec lui; l'article 11 ne conférerait pas, à un tel conjoint, un droit autonome de séjour.

a) L'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68 ne saurait être interprété comme couvrant des circonstances qui sont le fait de la demanderesse au principal. Le droit conféré par l'article 10, notamment au conjoint d'un travailleur, serait le droit accordé à des personnes déterminées de « s'installer avec un travailleur »; le recours, dans ce contexte, à la notion d'installation présupposerait à l'évidence l'existence d'une relation intime et actuelle entre le travailleur et ces personnes. L'article 10 s'appliquerait essentiellement au cas où un travailleur change de résidence pour prendre un emploi dans un État membre; faute de disposition autorisant, en pareil cas, la famille du travailleur à le rejoindre et à demeurer avec lui dans cet État membre, la libre circulation, telle qu'elle est consacrée par l'article 48 du traité CEE, ne pourrait véritablement se réaliser. Il serait toutefois absolument inutile, pour la mise en œuvre de la libre circulation, et ce serait faire violence à l'application de la notion d'« installation » que d'interpréter l'article 10 du règlement comme conférant des droits à des personnes qui ne sont plus réellement liées au travailleur de manière à former une unité familiale complète.

L'article 10, paragraphe 3, du règlement n° 1612/68 ne saurait être interprété comme posant comme seule condition au droit de séjour du conjoint le fait qu'un travailleur soit en mesure de fournir un logement normal, malgré l'absence de toute

intention ou vraisemblance que son conjoint fera usage de ce logement.

b) L'article 11 du règlement n° 1612/68 n'instituerait nullement un droit de séjour indépendant des conditions énoncées à l'article 10.

L'article 11 n'instituerait pas un droit de séjour; ce droit trouverait sa source et ses limites dans l'article 10. L'article 11 conférerait, en réalité, le droit d'accéder à une activité professionnelle au même groupe de bénéficiaires que celui visé à l'article 10. En outre, les deux dispositions seraient, de toute évidence, liées entre elles et devraient être tenues pour complémentaires: elles profiteraient au même groupe de personnes et tendraient vers un but commun, l'élimination des obstacles à la mobilité des travailleurs. L'article 10 instituerait le droit, pour le travailleur, d'être rejoint par sa famille; l'article 11 (ainsi que l'article 12) définirait les conditions d'intégration de cette famille dans le pays d'accueil. Ce but commun serait méconnu si les articles 10 et 11 devaient être considérés comme ouvrant des droits entièrement séparés et distincts.

La relation de complémentarité entre les articles 10 et 11 n'aurait de sens que si l'article 11 est interprété en fonction des conditions définies à l'article 10.

S'agissant de savoir quelles sont les conditions de l'article 10 auxquelles l'article 11 est lui-même assujéti, il conviendrait de faire les constatations suivantes.

Dans une situation où les époux ont vécu et vivent séparément depuis un certain temps, le fait, pour le travailleur, de mettre à la disposition de son époux(se) un « logement normal » ne favoriserait en rien l'objectif

essentiel du règlement, à savoir éliminer les obstacles au maintien de la vie familiale et, par là même, favoriser la circulation des travailleurs.

L'interprétation avancée par la demanderesse au principal des conditions de fond de l'article 10 pour l'application de l'article 11 conduirait à des résultats arbitraires et injustifiables. L'article 11 se référerait à la situation d'un « conjoint », non d'un ex-conjoint; il viserait manifestement un conjoint actuel du travailleur. Dans le cas d'époux soit divorcés, soit séparés, il serait difficile de considérer que subsistent des liens familiaux réels; il n'y aurait aucune raison de distinguer entre un conjoint séparé et une personne divorcée. Par ailleurs, en raison de la cessation de tout rapport réel avec l'État membre concerné, à la suite de sa séparation d'avec son mari, un conjoint séparé ne saurait revendiquer le droit de continuer à vivre et à travailler dans cet État. Il conviendrait également, au regard du litige au principal, de retenir que l'article 48 du traité ne s'applique pas, en principe, à l'égard des ressortissants de pays non membres de la Communauté.

Cette interprétation serait corroborée par d'autres règlements qui, s'appliquant à une situation dans laquelle un droit est conféré à un membre de la famille d'un travailleur tout à fait indépendamment de l'exercice ordinaire de ses droits par le travailleur lui-même, auraient expressément stipulé le caractère autonome de ce droit. Ainsi, le règlement n° 1251/70 de la Commission, du 29 juin 1970, relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi (JO L 142, p. 24) prévoirait expressément que les membres de la famille du travailleur continuent, après le décès de celui-ci, de jouir de certains droits tirés de son statut de travailleur. L'article 11 du règlement n° 1612/68 ne contiendrait aucune disposition particulière de ce type.

Le *gouvernement du royaume des Pays-Bas* présente essentiellement les observations suivantes:

a) L'article 10 du règlement n° 1612/68 énoncerait le droit du travailleur migrant de faire venir les membres de sa famille les plus proches dans l'État membre où il exerce son emploi, afin qu'ils puissent s'installer auprès de lui; ce droit permettrait d'éliminer une grave entrave à la mobilité des travailleurs.

Tant le texte que l'objectif de l'article 10 impliqueraient que les membres de la famille du travailleur habitent chez celui-ci. Ce point de vue serait confirmé par l'exigence relative au logement, imposée par le paragraphe 3 de l'article 10; celle-ci serait vidée de son sens si la famille du travailleur était libre de s'installer ailleurs, de façon autonome.

Le conjoint d'un travailleur ne saurait bénéficier d'un droit à installation au titre de l'article 10, paragraphe 1, dès lors qu'il est séparé de manière permanente du travailleur et qu'il s'est installé ailleurs, dans un logement qui lui est propre.

b) L'article 11 du règlement n° 1612/68 permettrait au conjoint et aux enfants de moins de 21 ans qui séjournent auprès de lui en vertu de l'article 10 de contribuer, par une activité salariée, à leur bien-être personnel et à leur intégration dans la société au sein de laquelle ils se sont établis.

Des entraves prévues à cet égard par la législation nationale seraient écartées par l'article 11, même lorsque les membres de la famille concernés ne disposent pas de la nationalité d'un État membre. L'article 11 serait la conséquence de la possibilité offerte au travailleur, par l'article 10, de laisser les membres de sa famille s'installer auprès de lui; il ne leur ouvrirait aucun droit de séjour autonome. S'agissant de ressortissants d'un État membre, ils disposeraient d'un tel droit en vertu de l'article 1^{er} du règlement

n° 1612/68, dans la mesure où ils exercent une activité salariée; ce droit de séjour autonome viendrait alors éventuellement s'ajouter au droit de séjour dont ils disposent au titre de l'article 10. En cas de rupture de l'unité de la famille, seul le droit de séjour découlant de l'article 10 deviendrait caduc.

Si les membres de la famille ne sont pas ressortissants d'un État membre, ils ne disposeraient d'un droit de séjour qu'au titre de l'article 10 du règlement. En cas de rupture de l'unité de la famille, la question du droit de ces membres à continuer à séjourner dans ce même pays devrait être examinée au regard de la législation de l'État membre où ils séjournent. Cette constatation ne mettrait pas en cause le droit de demeurer qui, notamment en cas de décès du travailleur, peut découler du règlement n° 1251/70.

La *Commission* considère qu'outre les articles 10 et 11 du règlement n° 1612/68, d'autres dispositions communautaires interviennent dans la solution du litige au principal. Bien que le traité CEE n'envisage, dans ses articles 48 et suivants, que la libre circulation des « travailleurs », il serait généralement admis que le droit fondamental à la libre circulation est également reconnu à la famille des travailleurs migrants. Il conviendrait donc, au regard du litige au principal, de tenir compte également des dispositions de la directive 68/360 du Conseil, du 15 octobre 1968, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 13), en particulier de son article 4, de l'article 3 du règlement n° 1251/70, de l'article 3 du règlement n° 1251/70, de l'article 1^{er} de la directive 64/221 du Conseil, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (JO n° 56, p. 850), ainsi que de la directive 72/194 du Conseil, du 18 mai

1972, étendant aux travailleurs qui exercent le droit de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi, le champ d'application de la directive 64/221 (JO L 121, p. 32).

Par ailleurs, les droits à la libre circulation des membres de la famille de travailleurs migrants ne seraient pas des droits qui leur seraient propres, mais des droits dérivés; tel serait particulièrement le cas lorsque les membres de la famille des travailleurs migrants n'ont pas la nationalité d'un État membre. Seul le lien de parenté avec le travailleur migrant leur conférerait le droit à la libre circulation consacré par le droit communautaire. Ainsi, l'article 4 de la directive 68/360 indiquerait explicitement qu'un membre de la famille qui n'a pas la nationalité d'un État membre a droit à un document de séjour ayant la même validité que celui délivré au «travailleur dont il dépend». L'objectif serait d'assurer au travailleur, même dans l'exercice de son droit à la libre circulation, la possibilité de maintenir et de poursuivre ses relations familiales; à l'inverse, il en résulterait que la disparition des liens de parenté particuliers avec le travailleur migrant emporte, pour les membres de la famille, la suppression de la libre circulation reconnue par le droit communautaire.

a) Au regard du litige au principal, il conviendrait de constater que la demanderesse au principal continue à être unie par le mariage à son époux et qu'elle est un membre de la famille au sens des articles 10 et suivants du règlement n° 1612/68, de la directive 68/360 et de l'article 3 du règlement n° 1251/70. La seule question serait de savoir si, indépendamment du mariage, le législateur communautaire a posé des conditions supplémentaires, relatives à la vie conjugale, qui devraient être remplies pour que l'épouse du travailleur migrant puisse invoquer le droit communautaire à la libre circulation.

La thèse selon laquelle la vie commune des conjoints dans un logement commun constituerait une condition nécessaire impliquerait que le législateur communautaire n'a pas seulement subordonné l'exercice du droit à la libre circulation au critère matériel du droit de la famille, à savoir l'existence d'un mariage valable et non dissous, mais pose en outre des conditions très spécifiques aux conjoints, liées à la façon dont ils doivent mener leur vie commune pour bénéficier, en tant que famille, du droit à la libre circulation. Or, le législateur communautaire n'aurait jamais entendu établir de telles règles.

Le législateur communautaire n'aurait pas entendu régler, dans le cadre du droit à la libre circulation, des problèmes spécifiques du droit de la famille; tous les États membres et tous les individus n'auraient pas les mêmes conceptions sur les relations conjugales. Permettre au législateur communautaire de fixer l'image de la famille habitant « sous le même toit » ou dans un même logement dépasserait de loin les objectifs poursuivis en matière de libre circulation.

D'autres dispositions du droit communautaire montreraient à l'évidence que tel ne saurait être le sens de l'article 10, paragraphes 1 et 3, du règlement n° 1612/68.

L'article 11 préciserait lui-même que le conjoint d'un travailleur migrant a le droit « d'accéder à toute activité salariée sur l'ensemble du territoire » de l'État membre concerné. Cette disposition n'ouvrirait, certes, pas un droit de séjour autonome; elle conférerait au conjoint titulaire du droit de séjour, en vertu de l'article 10 et de la directive 68/360, le droit supplémentaire

d'exercer une activité salariée. Toutefois, si le conjoint d'un travailleur migrant a le droit de choisir un emploi sur l'ensemble du territoire, cette disposition n'aurait de sens que s'il a également la possibilité de loger à un endroit autre que celui où réside le travailleur migrant lui-même.

L'article 3, paragraphes 3 et 4, de la directive 68/360 revêtirait une importance particulière dans ce contexte: il préciserait les conditions de délivrance d'un permis de séjour aux membres de la famille de travailleurs migrants. Or, le législateur communautaire n'aurait pas voulu imposer, pour la délivrance du permis de séjour au conjoint d'un travailleur migrant, le critère supplémentaire du logement commun; il aurait retenu la seule qualité de membre de sa famille.

L'article 10, paragraphes 1 et 3, du règlement n° 1612/68 devrait être considéré dans le cadre de sa fonction de garantie de la libre circulation, face à certaines entraves et difficultés suscitées, dans les États membres, par les pratiques d'usage en matière de police des étrangers. La situation des travailleurs étrangers et de leur famille sans abri ou vivant dans des logements surpeuplés serait un problème caractéristique de la police des étrangers. L'exigence que les membres de la famille d'un travailleur migrant disposent d'un logement normal aurait pour objet d'éviter que l'exercice du droit à la libre circulation n'entraîne des difficultés inacceptables dans les États membres; en même temps, le législateur communautaire interdisait expressément toute discrimination par rapport aux travailleurs nationaux. La formulation du règlement, selon lequel les membres de la famille du travailleur migrant ont le droit de « s'installer » chez celui-ci, s'expliquerait par la situation caractéristique de dépendance économique du conjoint qui, à tout le moins au début, ne travaille pas et soulignerait la

responsabilité du travailleur migrant, qui doit assurer un logement normal aux membres de sa famille. Cette disposition ne saurait toutefois être interprétée en ce sens que l'existence d'un logement commun serait une condition indispensable, à laquelle serait subordonnée l'autorisation de séjour du conjoint d'un travailleur migrant. Constituant un compromis entre, d'une part, les préoccupations de la police des étrangers en matière d'hygiène des conditions de logement et, d'autre part, le droit fondamental à la libre circulation, son interprétation ne devrait être fondée que sur la disponibilité réelle d'un logement normal pour les membres de la famille d'un travailleur migrant. Dans le même sens irait l'article 3 du règlement n° 1251/70, qui ne ferait que se rattacher aux critères prévus par l'article 10 du règlement n° 1612/68.

b) Les questions posées par le Bundesverwaltungsgericht comporteraient les réponses suivantes:

- 1) L'article 10, paragraphes 1 et 3, du règlement n° 1612/68 doit être interprété en ce sens que le conjoint d'un travailleur migrant n'est titulaire du droit de séjour dans l'État membre dans lequel est employé le travailleur migrant que s'il dispose d'un logement normal au sens de l'article 10, paragraphe 3, de ce règlement. En revanche, il n'est pas nécessaire que le conjoint du travailleur migrant vive sous le même toit que celui-ci.
- 2) L'article 11 du règlement n° 1612/68 accorde, aux conjoints des ressortissants des États membres exerçant une activité professionnelle sur le territoire d'un autre État membre et y résidant, le droit d'exercer, sur l'ensemble du territoire de cet État membre, une activité salariée, à

la seule condition que ces conjoints bénéficient du droit de séjour au titre de l'article 10 du règlement n° 1612/68.

3. Procédure orale

Lors de la procédure orale du 19 septembre 1984, Dr. Ernst Röder, pour le gouvernement allemand, et Dr. Manfred Beschel, pour la Commission, ont été entendus dans leurs plaidoiries.

A l'audience, la Commission a fait valoir, contrairement à ce qu'elle avait soutenu

dans ses observations écrites, que les conditions de l'article 10, c'est-à-dire l'existence du lien de famille et d'un logement raisonnable, ne devaient être réunies qu'au moment de l'entrée sur le territoire d'un autre État membre. Ainsi, le droit de séjour subsisterait même après la disparition du lien familial ou conjugal. Il serait contraire aux droits fondamentaux qu'un travailleur migrant puisse, par un acte unilatéral et arbitraire, éliminer la protection accordée par le droit communautaire aux membres de sa famille.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 7 novembre 1984.

En droit

- 1 Par ordonnance du 18 octobre 1983, parvenue à la Cour le 5 décembre 1983, la première chambre du Bundesverwaltungsgericht a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, deux questions préjudicielles sur l'interprétation des articles 10 et 11 du règlement n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2).
- 2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige entre M^{me} Diatta, de nationalité sénégalaise, et le Land Berlin, en la personne de son préfet de police (Polizeipräsident).
- 3 M^{me} Diatta a épousé un ressortissant français qui réside et travaille à Berlin. Elle exerce sa profession de façon continue dans cette ville depuis février 1978.
- 4 Après avoir cohabité un certain temps avec son époux, elle s'est séparée de lui le 29 août 1978 dans l'intention de divorcer, et habite depuis lors dans un logement distinct.

- 5 A l'expiration de son autorisation de séjour, M^{me} Diatta en a sollicité la prorogation et, par décision du 29 août 1980, le préfet de police (Polizeipräsident) de Berlin a rejeté cette demande au motif que M^{me} Diatta ne serait plus membre de la famille d'un ressortissant d'un État membre de la CEE et qu'elle n'aurait pas de domicile commun avec son époux. Cette décision de refus a été confirmée par le Verwaltungsgericht en raison du défaut de domicile commun des époux. Par contre, cette juridiction a considéré que le lien familial existait encore. La requérante a fait appel de cette décision devant l'Oberverwaltungsgericht et, suivant l'arrêt rejetant cet appel, s'est pourvue devant le Bundesverwaltungsgericht.
- 6 C'est dans ce contexte que le Bundesverwaltungsgericht a posé à la Cour les questions suivantes:
- 1) L'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68 doit-il être interprété en ce sens que le conjoint d'un travailleur ressortissant d'un État membre et employé sur le territoire d'un autre État membre habite « avec le travailleur » également dans le cas où, tout en étant séparé, il habite néanmoins un logement qui lui est propre, au même endroit que celui où réside le travailleur?
 - 2) L'article 11 du règlement n° 1612/68 institue-t-il pour des conjoints (qui n'ont pas la nationalité d'un État membre) de ressortissants des États membres exerçant sur le territoire d'un autre État membre une activité rémunérée et y résidant, un droit de séjour indépendant des conditions énoncées à l'article 10 de ce règlement, lorsqu'ils entendent exercer une activité salariée sur le territoire de cet État membre?
- 7 Les deux questions posées par le Bundesverwaltungsgericht visent en substance à savoir si les membres de la famille d'un travailleur migrant, au sens de l'article 10 du règlement n° 1612/68, doivent nécessairement habiter avec lui en permanence pour être titulaires d'un droit de séjour en vertu de cette disposition, et si l'article 11 de ce règlement ouvre un droit de séjour autonome par rapport à celui prévu à l'article 10.
- 8 En vertu de l'article 10 du règlement n° 1612/68:
- « 1) Ont le droit de s'installer avec le travailleur ressortissant d'un État membre employé sur le territoire d'un autre État membre, quelle que soit leur nationalité:

- a) son conjoint et leurs descendants de moins de vingt et un ans ou à charge;
 - b) les ascendants de ce travailleur et de son conjoint qui sont à sa charge.
- 2) Les États membres favorisent l'admission de tout membre de la famille qui ne bénéficie pas des dispositions du paragraphe 1 s'il se trouve à la charge ou vit, dans le pays de provenance, sous le toit du travailleur visé ci-dessus.
- 3) Pour l'application des paragraphes 1 et 2, le travailleur doit disposer d'un logement pour sa famille, considéré comme normal pour les travailleurs nationaux dans la région où il est employé, sans que cette disposition puisse entraîner de discrimination entre les travailleurs nationaux et les travailleurs en provenance d'autres États membres. »

9 L'article 11 de ce règlement précise que :

« Le conjoint et les enfants de moins de vingt et un ans ou à charge d'un ressortissant d'un État membre exerçant sur le territoire d'un État membre une activité salariée ou non salariée, ont le droit d'accéder à toute activité salariée sur l'ensemble du territoire de ce même État, même s'ils n'ont pas la nationalité d'un État membre. »

10 Selon la requérante au principal, l'article 10 ne se référerait pas expressément à la cohabitation, mais exigerait uniquement du travailleur migrant qu'il mette un logement « considéré comme normal » à la disposition des membres de sa famille. Il s'agirait, en effet, de sauvegarder l'ordre et la sécurité publics en évitant l'immigration de personnes vivant dans des conditions de vie précaires. Cela n'exclurait toutefois pas que le conjoint ou un autre membre de la famille puisse se procurer un supplément d'espace par la location d'un logement séparé. Par ailleurs, le règlement n° 1612/68 ne saurait être interprété comme exigeant une communauté de vie conjugale intacte. Il n'appartiendrait en effet pas à l'administration chargée de l'immigration de juger si une réconciliation est encore possible. De plus, si la cohabitation des époux était une condition impérative, le travailleur pourrait, à tout

moment, provoquer l'expulsion du conjoint en le privant de toit. Enfin, l'article 11 du règlement ouvrirait un droit de séjour plus large que l'article 10 et se fonderait nécessairement sur la possibilité d'élire un domicile différent.

- 11 Selon le Land Berlin, partie défenderesse au principal, l'article 10 du règlement n° 1612/68 aurait pour seul but de protéger les travailleurs migrants et d'assurer leur mobilité en garantissant le maintien de leurs liens de famille. Il n'y aurait, en conséquence, aucun motif de reconnaître un droit de séjour aux membres de leur famille, lorsque ce droit ne se fonde pas sur une communauté de vie. Quant à l'article 11, il ne prévoirait pas un droit au séjour, mais uniquement un droit au travail.

- 12 De même, selon les gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, du Royaume-Uni et des Pays-Bas, il résulterait du libellé et de l'esprit de l'article 10 du règlement que le droit de séjour du conjoint n'existe que s'il vit au foyer du travailleur migrant. Le cinquième considérant du règlement n° 1612/68 indiquerait que celui-ci a pour finalité de permettre au travailleur de vivre avec sa famille. Or, il n'y aurait pas réunion de la famille lorsque les conjoints abandonnent la communauté de vie conjugale. Le règlement n° 1612/68 tiendrait compte, dans ses articles 10 et 11, de la dualité de situation juridique prévue par le troisième paragraphe de l'article 48 en matière de droit au travail et de droit au séjour. Cette interprétation serait corroborée par la genèse des articles 10 et 11 du règlement n° 1612/68, lesquels seraient fondés sur les articles 17 et 18 du règlement n° 38/64 du Conseil, du 25 mars 1964, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO n° 62, p. 965). L'article 18 du règlement n° 38/64 indiquerait clairement qu'à défaut d'un statut juridique résultant de l'article 17, un membre de la famille ne détient pas un droit de séjour autonome.

- 13 La Commission fait valoir qu'il serait généralement admis que le droit fondamental à la libre circulation prévu dans les articles 48 et suivants du traité est également reconnu à la famille des travailleurs migrants. Selon la Commission, il ne serait, dès lors, pas admissible de lier le droit à la libre circulation des personnes à la façon dont les conjoints désirent mener leur vie conjugale, en exigeant d'eux de vivre sous un toit commun. Tous les États membres et tous les individus n'auraient notamment pas les mêmes conceptions des relations conjugales. C'est pourquoi l'article 10 ne poserait nullement une telle exigence. L'article 10 viserait unique-

ment à assurer l'existence d'un logement normal pour les émigrants, pour les besoins de la police des étrangers en matière d'hygiène et de logement. De même, il ressortirait de l'article 4, paragraphes 3 et 4, de la directive 68/360 du Conseil, du 15 octobre 1968, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 13), que la délivrance d'un permis de séjour est subordonnée au seul critère matériel du mariage et non au critère supplémentaire du logement commun. A l'audience, la Commission est allée plus loin et a estimé que le droit de séjour des membres de la famille du travailleur migrant, de même que leur droit d'exercer une activité salariée sur l'ensemble du territoire de l'État d'accueil ne disparaîtraient pas en cas de rupture du lien familial postérieure à l'entrée sur ce territoire.

- 14 Pour répondre aux questions posées, il y a lieu de replacer le règlement n° 1612/68 dans son contexte.
- 15 Ce règlement se situe dans le cadre des diverses réglementations destinées à faciliter la réalisation des objectifs de l'article 48 du traité et doit donc permettre, entre autres, à un travailleur de se déplacer librement sur le territoire des autres États membres et d'y séjourner afin d'y exercer un emploi.
- 16 A cette fin, l'article 10 du règlement prévoit que certains membres de la famille du travailleur migrant peuvent aussi entrer sur le territoire de l'État membre où celui-ci est établi et s'y installer avec lui.
- 17 Compte tenu du contexte et des finalités poursuivies par cette disposition, celle-ci ne saurait être interprétée de façon restrictive.
- 18 L'article 10 du règlement, en prévoyant que le membre de la famille du travailleur migrant a le droit de s'installer avec le travailleur, n'exige pas que le membre de la famille concerné y habite en permanence, mais, ainsi que l'indique le paragraphe 3 dudit article, seulement que le logement dont le travailleur dispose puisse être

considéré comme normal pour l'accueil de sa famille. L'exigence de l'unicité du logement familial permanent ne saurait donc être admise implicitement.

- 19 En outre, une telle interprétation répond à l'esprit de l'article 11 du règlement qui donne au membre de la famille le droit d'accéder à toute activité salariée sur l'ensemble du territoire de l'État membre concerné, et cela même si cette activité est exercée à un endroit éloigné du lieu de séjour du travailleur migrant.
- 20 Il y a lieu d'ajouter que le lien conjugal ne peut être considéré comme dissous tant qu'il n'y a pas été mis un terme par l'autorité compétente. Tel n'est pas le cas des époux qui vivent simplement de façon séparée, même lorsqu'ils ont l'intention de divorcer ultérieurement.
- 21 Quant à l'article 11 du règlement n° 1612/68, il résulte de ses termes mêmes qu'il ne confère pas aux membres de la famille du travailleur migrant un droit de séjour autonome, mais uniquement un droit à l'exercice de toute activité salariée sur l'ensemble du territoire de cet État. L'article 11 dudit règlement ne saurait donc constituer la base juridique d'un droit de séjour indépendamment des conditions énoncées à l'article 10.
- 22 Il y a lieu, en conséquence, de répondre aux questions posées par le Bundesverwaltungsgericht que les membres de la famille d'un travailleur migrant, au sens de l'article 10 du règlement n° 1612/68, ne doivent pas nécessairement habiter en permanence avec lui pour être titulaires d'un droit de séjour en vertu de cette disposition et que l'article 11 de ce règlement n'ouvre pas un droit de séjour autonome par rapport à celui prévu à l'article 10.

Sur les dépens

- 23 Les frais exposés par les gouvernements intervenants et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Bundesverwaltungsgericht, par ordonnance du 18 octobre 1983, dit pour droit:

Les membres de la famille d'un travailleur migrant, au sens de l'article 10 du règlement n° 1612/68, ne doivent pas nécessairement habiter en permanence avec lui pour être titulaires d'un droit de séjour en vertu de cette disposition et l'article 11 de ce règlement n'ouvre pas un droit de séjour autonome par rapport à celui prévu à l'article 10.

Mackenzie Stuart

Bosco

Due

Kakouris

Everling

Bahlmann

Joliet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 13 février 1985.

Le greffier

Le président

P. Heim

A. J. Mackenzie Stuart