

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M^{ME} CHRISTINE STIX-HACKL

présentées le 9 novembre 2004¹

I — Remarques préliminaires

II — Cadre juridique

A — *Le droit communautaire*

1) Les dispositions relatives à l'entrée et au séjour

1. Par la présente procédure en manquement, la Commission reproche au royaume d'Espagne d'avoir violé les directives — entre-temps abrogées — 68/360/CEE², 73/148/CEE³, 90/365/CEE⁴ et 64/221/CEE⁵. Il est question en particulier de l'octroi d'un titre de séjour à des ressortissants de pays tiers, membres de la famille d'un citoyen communautaire qui a exercé son droit à la libre circulation.

2. Pour les travailleurs non salariés qui se sont établis ou qui veulent s'établir dans un autre État membre pour y exercer une activité non salariée, ou qui veulent y effectuer des prestations de services, ainsi que pour leur conjoint — quelle que soit leur nationalité —, l'article 1^{er} de la directive 73/148 prévoit l'élimination des restrictions au déplacement et au séjour.

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — Directive 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).

3 — Directive du Conseil, du 21 mai 1973, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services (JO L 172, p. 14).

4 — Directive du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle (JO L 180, p. 28).

5 — Directive 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 1964, 56, p. 850).

3. En vertu de l'article 1^{er} de la directive 90/365, les ressortissants des États membres qui ont exercé une activité dans la Communauté en tant que travailleurs salariés ou travailleurs non salariés, ainsi que les membres de leur famille, se voient accorder un droit de séjour à condition qu'ils bénéficient d'une pension d'invalidité, de préretraite ou de vieillesse ou d'une rente d'accident de

travail ou de maladie professionnelle de niveau suffisant pour qu'ils ne deviennent pas, pendant leur séjour, une charge pour l'assistance sociale de l'État membre d'accueil, et à condition qu'ils disposent d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques dans l'État membre d'accueil.

Article 4

1. Les États membres reconnaissent le droit de séjour sur leur territoire aux personnes visées à l'article 1^{er} qui sont en mesure de présenter les documents énumérés au paragraphe 3.

4. Pour ce qui est des formalités, l'article 3, qui, en vertu de l'article 2, paragraphe 2, de la directive 90/365, s'applique également aux bénéficiaires de cette directive, ainsi que l'article 4 de la directive 68/360 disposent:

2. Le droit de séjour est constaté par la délivrance d'un document dénommé 'carte de séjour de ressortissant d'un État membre de la CEE'. Ce document doit comporter la mention qu'il a été délivré en application du règlement (CEE) n° 1612/68 et des dispositions prises par les États membres en application de la présente directive. Le libellé de cette mention figure en annexe à la présente directive.

«Article 3

1. Les États membres admettent sur leur territoire les personnes visées à l'article 1^{er}, sur simple présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité.

3. Pour la délivrance de la carte de séjour de ressortissant d'un État membre de la CEE, les États membres ne peuvent demander que la présentation des documents ci-après énumérés:

[...]

2. Aucun visa d'entrée ni obligation équivalente ne peut être imposé, sauf aux membres de la famille qui ne possèdent pas la nationalité d'un des États membres. Les États membres accordent à ces personnes toutes facilités pour obtenir les visas qui leur seraient nécessaires.

— aux membres de la famille:

c) le document sous le couvert duquel ils ont pénétré sur le territoire;

- d) un document délivré par l'autorité compétente de l'État d'origine ou de provenance prouvant leur lien de parenté;
- port en cours de validité et de fournir la preuve qu'il répond aux conditions prévues à l'article 1^{er}.

- e) dans les cas visés à l'article 10 paragraphes 1 et 2 du règlement (CEE) n° 1612/68, un document délivré par l'autorité compétente de l'État d'origine ou de provenance attestant qu'ils sont à la charge du travailleur ou qu'ils vivent sous son toit dans ce pays.

7. La directive 64/221 prévoit certaines exceptions au droit d'entrée et de séjour. Les articles 2, 3 et 5, paragraphe 1, disposent:

«Article 2

4. Lorsqu'un membre de la famille n'a pas la nationalité d'un État membre, il lui est délivré un document de séjour ayant la même validité que celui délivré au travailleur dont il dépend.»

1. La présente directive concerne les dispositions relatives à l'entrée sur le territoire, à la délivrance ou au renouvellement du titre de séjour, ou à l'éloignement du territoire, qui sont prises par les États membres pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.

5. Pour ce qui est des formalités d'entrée et de séjour, il convient d'appliquer également les articles 3, 4 et 6 de la directive 73/148.

2. Ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques.

Article 3

6. Pour la délivrance de la carte ou du document de séjour, l'article 2 de la directive 90/365 prévoit que l'État membre peut uniquement demander au demandeur de présenter une carte d'identité ou un passe-

1. Les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet.

2. La seule existence de condamnations pénales ne peut automatiquement motiver ces mesures.

rieures des États membres⁶. Son article 5 disposait:

[...]

«Aux fins du présent règlement, on entend par 'visa' une autorisation délivrée par un État membre ou une décision prise par un État membre, exigée pour entrer sur son territoire en vue:

Article 5

1. La décision concernant l'octroi ou le refus du premier titre de séjour doit être prise dans les plus brefs délais et au plus tard dans les six mois de la demande.

- d'un séjour envisagé dans cet État membre ou dans plusieurs États membres, pour une période dont la durée totale n'excède pas trois mois,

L'intéressé est admis à demeurer provisoirement sur le territoire jusqu'à la décision d'octroi ou de refus du titre de séjour.»

- du transit à travers le territoire de cet État membre ou de plusieurs États membres, à l'exclusion du transit par la zone internationale des aéroports et des transferts entre aéroports d'un État membre.»

2) Les dispositions en matière de visa

8. S'appliquait en premier lieu le règlement (CE) n° 574/1999 du Conseil, du 12 mars 1999, déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières exté-

9. Ce règlement a été remplacé par le règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil, du 15 mars 2001, fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de

⁶ — JO L 72, p. 2.

cette obligation⁷ — qui a été entre-temps à nouveau modifié. Son article 2 dispose:

III — Les faits, la procédure préalable et la procédure judiciaire

«Aux fins du présent règlement, on entend par 'visa' une autorisation délivrée par un État membre ou une décision prise par un État membre, exigée en vue:

- de l'entrée pour un séjour envisagé dans cet État membre ou dans plusieurs États membres, pour une période dont la durée totale n'excède pas trois mois,
- de l'entrée pour un transit à travers le territoire de cet État membre ou de plusieurs États membres, à l'exclusion du transit aéroportuaire.»

11. La procédure en manquement a pour origine deux plaintes de citoyens communautaires.

12. M. Weber, un ressortissant allemand domicilié en Espagne, y exerce une activité en tant que travailleur non salarié et dispose d'une carte de séjour. Son épouse, une ressortissante américaine, n'a pas pu obtenir un titre de séjour, étant donné qu'elle n'avait pas demandé un visa de séjour auprès du consulat de son dernier domicile. Elle a reçu du consulat espagnol à Düsseldorf une circulaire d'information dans laquelle étaient repris les documents nécessaires. Il ne ressort pas du dossier que M^{me} Weber a introduit une procédure en ce sens.

B — *Le droit national*

10. Les dispositions du droit national sont jointes en annexe aux présentes conclusions. La situation juridique décrite en annexe a été modifiée par le décret royal n° 178/2003, du 14 février 2003⁸.

13. M. van Zijl, un ressortissant hollandais domicilié au Luxembourg, voulait s'établir en Espagne avec son épouse, M^{me} Rotte Ventura, une ressortissante dominicaine. Le consulat espagnol à Luxembourg les a informés qu'aucune formalité n'était nécessaire. En avril 1999, le couple est arrivé en Espagne et a demandé, le 14 avril, un titre de séjour. Le 3 mai, M. van Zijl a obtenu une carte de séjour pour cinq ans. M^{me} Rotte

⁷ — JO L 81, p. 1.

⁸ — BOE n° 46, du 22 février 2003, p. 3708.

Ventura n'a obtenu sa carte de séjour que le 28 février 2000 après plusieurs demandes.

14. Par lettre du 26 avril 1999, la Commission est entrée en contact avec les autorités espagnoles. Dans leur réponse du 5 juillet 1999, ces dernières ont fait savoir qu'un visa de séjour était nécessaire.

15. Étant donné que la Commission n'était pas satisfaite de cette réponse, elle a transmis, le 16 mars 2000, une lettre de mise en demeure concernant les faits décrits ci-dessus. Dans cette lettre, elle invoquait l'incompatibilité de la législation et de la pratique espagnoles en matière de délivrance d'une carte de séjour aux ressortissants de pays tiers qui sont membres de la famille d'un ressortissant communautaire, en premier lieu, l'exigence d'un visa de séjour, et, en deuxième lieu, le non-respect du délai fixé pour la délivrance d'un titre de séjour.

16. Étant donné que le gouvernement espagnol n'a pas répondu à la lettre de mise en demeure, la Commission a adressé au royaume d'Espagne, par lettre du 3 avril 2002, un avis motivé, dans lequel elle lui reprochait une violation des directives 68/360, 73/148, 90/365 et 64/221 et lui enjoignait de prendre les mesures nécessaires dans un délai de deux mois. Le gouvernement espagnol a répondu à cet avis motivé par lettre du 10 octobre 2002.

17. Étant donné que la Commission est parvenue à la conclusion que le royaume d'Espagne n'a pas satisfait aux obligations qui lui incombent, elle a introduit un recours en application de l'article 226 CE, par lettre du 31 mars 2003, enregistrée au registre de la Cour de justice le 7 avril 2003, et a conclu à ce qu'il plaise à la Cour:

- 1) constater que, en imposant, en violation des dispositions des directives 68/360, 73/148 et 90/365, l'obligation d'obtenir un visa de séjour pour la délivrance du titre de séjour aux ressortissants d'un pays tiers, membres de la famille d'un ressortissant communautaire ayant exercé son droit de libre circulation, et en n'accordant pas, en violation des dispositions de la directive 64/221, le titre de séjour dans les plus brefs délais et au plus tard dans les six mois de la demande, le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE,
- 2) condamner le royaume d'Espagne aux dépens.

IV — Appréciation

existant indépendamment de la situation des plaignants (point 56 de la requête) que la Commission inclut les dispositions juridiques espagnoles dans la requête sans plus de précision.

A — Remarque préliminaire: l'objet du recours

18. Il convient tout d'abord de déterminer l'objet du recours introduit en application de l'article 226 CE. En premier lieu, il y a lieu d'examiner si, outre la pratique, c'est-à-dire les deux plaintes mentionnées par la Commission, la situation juridique générale fait aussi l'objet de la procédure en manquement devant la Cour. Si tel devait être le cas, se poserait en deuxième lieu la question de savoir quelles dispositions nationales sont visées.

20. Quant à la situation juridique espagnole, qui fait l'objet du recours, il convient de rappeler que cet objet se détermine par rapport à une certaine date. Cette date est déterminée par l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé⁹.

19. En ce qui concerne l'inclusion des dispositions juridiques générales, il convient de faire observer que, au point 14 de la requête, la Commission ne mentionne que les deux plaintes comme fondement de son recours. En revanche, dans la lettre de mise en demeure, il est de plus expressément indiqué que l'article 10, paragraphe 2, sous d), du décret royal n° 766/1992 viole le droit communautaire. Dans l'avis motivé, la Commission cite plusieurs dispositions du droit espagnol qui, selon elle, sont contraires au droit communautaire. Dans la requête (points 40 et 51), la Commission examine en revanche le décret royal n° 178/2003. On peut sans doute déduire du renvoi au système prévu par la législation espagnole (point 47 de la requête) et au problème

21. Si l'on part de ce principe par ailleurs non contesté, on exclut donc la situation juridique découlant du décret royal n° 178/2003. En effet, ce décret n'a été adopté que le 14 février 2003 et a été publié le 22 février 2003. Ces deux dates sont situées après l'expiration du délai de deux mois fixé dans l'avis motivé du 3 avril 2002. Par conséquent, la présente procédure en manquement doit se limiter à l'ancienne situation juridique espagnole.

⁹ — Arrêts du 27 novembre 1990, Commission/Grèce (C-200/88, Rec. p. I-4299, point 13); du 31 mars 1992, Commission/Italie (C-362/90, Rec. p. I-2353, point 10); du 7 mars 2002, Commission/Espagne (C-29/01, Rec. p. I-2503, point 11), et du 10 avril 2003, Commission/Allemagne (C-20/01 et C-28/01, Rec. p. I-3609, point 32).

B — *Premier moyen: condition pour l'entrée*

une activité en tant que travailleurs salariés ou travailleurs non salariés.

22. Dans le cadre du premier moyen, la *Commission* invoque la violation des directives 68/360, 73/148 et 90/365. Selon elle, un ressortissant d'un pays tiers membre de la famille d'un citoyen communautaire qui a exercé son droit à la libre circulation ne saurait être assimilé à un ressortissant d'un pays tiers qui n'aurait pas de tel lien de parenté; au contraire, ce ressortissant d'un pays tiers bénéficierait de droits communautaires dérivés et bénéficierait donc des mêmes droits à l'entrée et au séjour sur le territoire d'un autre État membre qu'un citoyen communautaire.

1) L'exigence d'un visa de séjour

25. La Commission est d'avis que le visa de séjour exigé par le droit espagnol serait un instrument par lequel les autorités nationales — *avant* l'entrée sur le territoire espagnol — vérifieraient les raisons pour lesquelles un ressortissant d'un pays tiers veut séjourner pour plus de trois mois sur le territoire national.

23. Les formalités que peut exiger un État membre d'un ressortissant communautaire qui exerce son droit à la libre circulation, ou d'un membre de sa famille (indépendamment de sa nationalité), sont clairement fixées dans la réglementation communautaire applicable, de sorte qu'il serait manifestement contraire à l'esprit et à la lettre du droit communautaire, que l'on peut déduire des directives 68/360, 73/148 et 90/365, qu'un État membre exige d'autres formalités pour l'entrée ou le séjour.

26. Un tel ressortissant d'un pays tiers ne devrait pas fournir de justification propre à son entrée. Son droit découlerait — en vertu du droit communautaire — du droit du ressortissant communautaire, de sorte que l'obliger à remplir des conditions formelles avant son entrée sur le territoire national constituerait une limitation non seulement de son droit (dérivé), mais également du droit primaire du ressortissant communautaire.

24. Dans le cas de M. Weber, il est question de la directive 73/148 applicable aux membres de la famille des travailleurs non salariés, dans le cas de M. van Zijl, de la directive 90/365 applicable aux membres de la famille des ressortissants des États membres qui ont exercé dans la Communauté

27. Ainsi que la Commission et le royaume d'Espagne le constatent à juste titre, s'appliquent à la présente procédure les dispositions de l'article 3 de la directive 68/360 ainsi que de l'article 3 de la directive 73/148 — via le renvoi figurant dans la directive 90/365. Ces dispositions fixent expressément les conditions dont les États membres

peuvent exiger le respect en cas d'entrée sur leur territoire. Il s'agit d'une liste exhaustive. Cela signifie que, pour l'entrée des personnes relevant de ces dispositions, les États membres peuvent uniquement exiger le respect des conditions fixées dans ces dispositions.

28. On ne peut donc exiger que les documents énumérés à l'article 3 des directives 68/360 et 73/148. La Cour a confirmé cela dans les termes suivants: «Par conséquent, la seule condition préalable à laquelle les États membres peuvent soumettre le droit d'entrée sur leur territoire des personnes visées par les directives susmentionnées est la présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité»¹⁰.

29. De plus est également pertinente pour les deux cas qui sont à l'origine de la présente procédure la jurisprudence de la Cour selon laquelle «[p]lus généralement, l'obligation de répondre à des questions posées par des fonctionnaires chargés de la surveillance de frontières ne peut pas constituer une condition préalable pour l'accès d'un ressortissant d'un État membre au territoire d'un autre État membre»¹¹.

30. Plus loin, la Cour a déclaré qu'«il découle du système institué par ces textes, et notamment des articles 4 de la directive 68/360 et 6 de la directive 73/148, que c'est seulement lors de la délivrance d'une carte ou d'un titre de séjour que les autorités d'un État membre peuvent demander aux intéressés, dans les conditions prévues par ces articles, d'apporter la preuve de leur droit de séjour»¹².

31. Il ressort donc des dispositions des directives relatives à l'entrée des membres de la famille, telles qu'elles sont interprétées par la Cour, que les formalités de séjour doivent se limiter aux documents expressément mentionnés et qu'une procédure relative au séjour qui exigerait d'autres documents est illégale.

32. Pour les membres de la famille qui sont ressortissants de pays tiers, il faut en outre se référer à l'arrêt rendu dans l'affaire MRAX, cité par les parties, dans lequel la Cour a déclaré ce qui suit:

«Néanmoins, selon les articles 3, paragraphe 2, de la directive 68/360 et 3,

10 — Arrêt du 27 avril 1989, *Commission/Belgique* (321/87, Rec. p. 997, point 11).

11 — Arrêt du 30 mai 1991, *Commission/Pays-Bas* (C-68/89, Rec. p. I-2637, point 13).

12 — Arrêt *Commission/Pays-Bas*, précité à la note 11, point 12.

paragraphe 2, de la directive 73/148, lorsqu'un ressortissant d'un État membre se déplace à l'intérieur de la Communauté en vue d'exercer les droits qui lui sont conférés par le traité et lesdites directives, les États membres peuvent imposer un visa d'entrée ou une obligation équivalente aux membres de sa famille qui ne possèdent pas la nationalité d'un des États membres. La liste des pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres a été fixée par le règlement n° 2317/95, remplacé par le règlement n° 574/1999, lui-même remplacé depuis par le règlement n° 539/2001»¹³.

de tels visas pour l'entrée de ressortissants de pays tiers.

35. Il faut s'opposer résolument à cette opinion. On ne peut en effet pas déduire du fait que la réglementation en matière de visa ne concerne que les visas de courte durée que les États membres peuvent exiger un visa de séjour pour l'entrée des ressortissants de pays tiers qui sont le conjoint d'un ressortissant communautaire.

33. La Cour en a déduit que le ressortissant d'un pays tiers, marié à un ressortissant d'un État membre, a certes le droit d'entrer sur le territoire des États membres, mais que, suivant les termes mêmes des articles 3, paragraphe 2, de la directive 68/360 et 3, paragraphe 2, de la directive 73/148, l'exercice de ce droit peut être subordonné à la possession d'un visa¹⁴.

34. Le gouvernement espagnol défend en effet l'opinion selon laquelle la réglementation communautaire en matière de visa ne concerne que les visas de courte durée. On pourrait en déduire que les États membres sont toujours compétents pour les visas de longue durée, pour lesquels il n'existe précisément pas d'harmonisation. Par conséquent, le royaume d'Espagne pourrait exiger

36. Il s'en faut en effet de beaucoup que le fait qu'un acte juridique ne comporte pas de dispositions relatives à un aspect déterminé implique que le droit communautaire ne comporte absolument aucune règle relative à cet aspect. Les dispositions relatives au groupe de personnes concernées en l'espèce figurent dans d'autres actes juridiques, à savoir dans les directives 68/360, 73/148 et 90/365. Les dispositions fixées dans ces directives pour les ressortissants de pays tiers qui sont membres de la famille d'un ressortissant communautaire doivent être qualifiées de *lex specialis*. Pour ce motif, il faut donc considérer ces personnes comme des ressortissants de pays tiers privilégiés.

37. L'existence des bases juridiques citées par le royaume d'Espagne concernant le

13 — Arrêt du 25 juillet 2002 (C-459/99, Rec. p. I-6591, point 56).

14 — Ibidem, point 59.

franchissement des frontières extérieures [article 62, point 2, sous b), CE] et les visas pour un séjour de longue durée [article 63, point 3, sous a), CE] n'y change rien.

40. Dans ce contexte, il faut examiner les conditions qu'un État membre peut exiger pour la délivrance d'une carte de séjour. À cet égard, ce sont l'article 2 de la directive 90/365, l'article 4, paragraphe 3, sous c), d) et e), de la directive 68/360 ainsi que l'article 6 de la directive 73/148 qui sont applicables.

38. Il ressort donc des dispositions spéciales précitées, en particulier de l'article 3 des directives 73/148 et 90/365, l'interdiction pour les États membres d'exiger des ressortissants de pays tiers qui sont membres de la famille de ressortissants communautaires le respect de conditions autres que celles fixées dans les dispositions spéciales applicables à ce groupe de personnes. En effet, ces normes règlent les conditions de manière exhaustive, ainsi que nous l'avons déjà exposé.

41. Il découle de ces dispositions que les États membres peuvent soumettre la délivrance de la carte de séjour aux conditions suivantes:

2) L'exigence d'une carte de séjour

39. La Commission est d'avis que l'entrée ne peut pas être subordonnée à la délivrance d'une carte de séjour. Par conséquent, la manière de procéder du royaume d'Espagne serait contraire au droit communautaire, étant donné que les ressortissants de pays tiers qui sont le conjoint de ressortissants communautaires seraient traités comme un cas d'entrée normal. En effet, de tels ressortissants de pays tiers ne pourraient pas être considérés comme des étrangers au sens du droit espagnol. En outre, tout obstacle entravant ce groupe de personnes porterait dans le même temps préjudice aux droits du ressortissant communautaire à la famille duquel ils appartiennent.

Premièrement, les États membres peuvent exiger la présentation d'un document qui remplit certaines conditions. Ces conditions diffèrent l'une de l'autre [voir l'article 2 de la directive 90/365, l'article 4, paragraphe 3, sous c), de la directive 68/360 et l'article 6, sous a), de la directive 73/148].

Deuxièmement, les États membres peuvent exiger la preuve de l'appartenance à la catégorie des bénéficiaires [article 2 de la directive 90/365, article 4, paragraphe 3, sous d), de la directive 68/360 et article 6, sous b), de la directive 73/148]. Dans la présente procédure, il est question de la condition de conjoint d'un ressortissant communautaire.

Troisièmement, les États membres peuvent exiger le respect des conditions fixées à l'article 2 de la directive 90/365 ainsi qu'un document au sens de l'article 4, paragraphe 3, sous e), de la directive 68/360.

42. Les conditions fixées dans les dispositions précitées sont de nature limitative. La Cour l'a confirmé dans une série d'arrêts.

43. Ainsi, dans l'arrêt Royer, elle a déclaré que «l'article 4 de la directive n° 68/360 implique, pour les États membres, l'obligation de délivrer le titre de séjour à toute personne qui apporte la preuve, par les documents appropriés, de ce qu'elle appartient à l'une des catégories déterminées par l'article 1^{er} de la même directive»¹⁵.

44. Dans les arrêts Roux¹⁶ et Giagounidis¹⁷, la Cour a souligné que l'on ne peut pas poser d'autres conditions que celles fixées et que l'on ne peut pas exiger d'autres preuves, c'est-à-dire la présentation d'autres documents.

45. On peut en outre déduire de la jurisprudence de la Cour une série d'exemples indiquant que — de manière générale — on ne peut pas exiger le respect de conditions qui ne sont pas expressément prévues.

46. D'après l'arrêt Roux¹⁸, «l'inscription préalable d'un travailleur indépendant au régime de sécurité sociale ne peut être considérée comme condition de la délivrance du titre de séjour», parce que ni l'article 4 de la directive 68/360 ni l'article 6 de la directive 73/148 ne font dépendre la reconnaissance des droits qu'ils accordent d'une preuve tenant à l'inscription préalable de l'intéressé à un régime de sécurité sociale¹⁹.

47. Dans l'affaire MRAX, la Cour avait expressément refusé aux États membres le pouvoir de refuser une carte de séjour au motif «tiré du non-accomplissement par l'intéressé de formalités légales relatives au contrôle des étrangers»²⁰.

48. Plus loin, la Cour a déclaré que «les articles 4, paragraphe 3, de la directive 68/360 et 6 de la directive 73/148, s'ils autorisent les États membres à exiger, aux

15 — Arrêt du 8 avril 1976 (48/75, Rec. p. 497, point 37).

16 — Arrêt du 5 février 1991 (C-363/89, Rec. p. I-273, points 14 et 15).

17 — Arrêt du 5 mars 1991 (C-376/89, Rec. p. I-1069, point 21).

18 — Arrêt précité à la note 16, point 16.

19 — Ibidem, point 20.

20 — Arrêt précité à la note 13, point 78.

fins de la délivrance d'un titre de séjour, la production du document sous le couvert duquel l'intéressé a pénétré sur leur territoire, ne prévoient pas que ce document doit être encore en cours de validité. Partant, dans l'hypothèse d'un ressortissant d'un pays tiers soumis à l'obligation de visa, la délivrance d'un titre de séjour à ce ressortissant ne peut être subordonnée à la condition que son visa soit encore en cours de validité»²¹. «Par conséquent, un État membre ne saurait subordonner la délivrance d'un titre de séjour conformément aux directives 68/360 et 73/148 à la production d'un visa en cours de validité»²².

49. On peut déduire de cette jurisprudence que les États membres ne peuvent subordonner la délivrance de la carte de séjour aux ressortissants de pays tiers qui sont membres de la famille de ressortissants communautaires qu'aux conditions expressément fixées dans les dispositions communautaires précitées. Dans la présente procédure, on peut donc exiger la preuve de la qualité de conjoint, la présentation d'un document déterminé ainsi que, dans le champ d'application de la directive 90/365, la preuve du respect des exigences supplémentaires fixées à son article 2.

50. La pratique espagnole ne respecte toutefois pas ces dispositions dans la mesure où les formalités de séjour exigées par le royaume d'Espagne doivent être effectuées encore à l'étranger, et en règle générale dans le pays d'origine du ressortissant du pays

tiers ou du ressortissant communautaire. Cela signifie que le royaume d'Espagne exige, déjà pour l'entrée, le respect de conditions qui ne doivent être examinées qu'au moment de la délivrance de la carte de séjour.

51. Le fait que les directives n'autorisent toutefois les conditions fixées par le royaume d'Espagne que pour la délivrance d'une carte de séjour, mais non pas pour l'entrée, a pour conséquence que celui-ci exerce des pouvoirs dont ne disposent pas les États membres. En effet, le fait que les directives règlent le respect de certaines conditions pour l'octroi d'une carte de séjour ne signifie pas que ces conditions s'appliquent déjà pour l'entrée.

52. Les dispositions de l'article 63, point 3, sous a), CE relatif aux visas pour un séjour de longue durée et de l'article 18 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1990²³, invoquées par le royaume d'Espagne, n'y changent rien.

53. Pour le groupe de bénéficiaires constitué des ressortissants de pays tiers membres de

21 — Ibidem, point 89.

22 — Ibidem, point 90.

23 — Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernement des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (JO 2000, L 239, p. 19).

la famille de ressortissants communautaires s'appliquent précisément d'autres dispositions que pour les autres ressortissants de pays tiers.

six mois après l'introduction de la demande, ce délai maximal n'étant bien entendu justifié que si, lors de l'examen de la demande, des motifs tirés de l'ordre public ont joué un rôle.

54. Il s'ensuit que le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des directives 68/360, 73/148 et 90/365 en ce qu'il a imposé, déjà avant l'entrée, l'obligation d'obtenir un visa de séjour pour la délivrance du titre de séjour aux ressortissants d'un pays tiers, membres de la famille d'un ressortissant communautaire ayant exercé son droit de libre circulation.

56. Même si les dispositions juridiques espagnoles doivent être considérées comme ayant correctement transposé les dispositions de droit communautaire, se pose la question de savoir si les autorités espagnoles ont également correctement appliqué le droit communautaire. En effet, les États membres n'ont pas seulement l'obligation de transposer correctement le droit communautaire, mais également de l'appliquer correctement, c'est-à-dire qu'ils doivent également veiller à son application au cas particulier.

C — Deuxième moyen: délai pour la délivrance de la carte de séjour

55. À titre de deuxième moyen, la *Commission* invoque la violation de la directive 64/221. Elle fait valoir que, d'après le système général de la réglementation communautaire en matière de délivrance de cartes de séjour, notamment en vertu de l'article 5 de la directive 64/221, l'État membre doit adopter une décision sur la délivrance de la carte de séjour dans les plus brefs délais, au plus tard

57. Par conséquent, la Commission est libre, indépendamment d'une éventuelle conformité des dispositions nationales, d'invoquer l'application déficiente de ces dispositions dans le cadre d'une procédure en manquement.

58. Dans une telle procédure, la Commission n'est pas limitée à ne critiquer que la pratique constante de l'État membre en cause, elle peut se concentrer sur des cas

individuels particuliers²⁴. La fréquence des violations concrètes du droit communautaire ne joue un rôle que lors de la fixation de l'astreinte dans le cadre d'une éventuelle procédure en application de l'article 228 CE.

59. Dans la présente affaire, la Commission reproche aux autorités espagnoles de n'avoir pas respecté le délai fixé à l'article 5 de la directive 64/221 dans certains cas particuliers.

60. À cet égard, il convient de renvoyer à la jurisprudence de la Cour d'après laquelle il découle de l'obligation prévue aux articles 3, paragraphe 2, de la directive 68/360 et 3, paragraphe 2, de la directive 73/148, consistant à faciliter à certaines personnes l'obtention des visas nécessaires, que, «sous peine de méconnaître le plein effet des dispositions précitées des directives 68/360 et 73/148, la délivrance du visa doit intervenir dans les

plus brefs délais et, dans la mesure du possible, sur les lieux d'entrée sur le territoire national»²⁵.

61. Entre le royaume d'Espagne et la Commission il est constant que M^{me} Rotte Ventura, une ressortissante d'un pays tiers, qui est l'épouse d'un ressortissant communautaire qui a exercé son droit à la liberté de circulation, n'a obtenu une carte de séjour qu'après dix mois.

62. Ce faisant, le royaume d'Espagne a dépassé en toute hypothèse le délai de six mois fixé à l'article 5 de la directive 64/221.

63. Ce seul fait doit déjà être qualifié de violation par le royaume d'Espagne de l'obligation qui lui incombe. La question de savoir si le dépassement du délai constitue un obstacle à la résidence ou à l'exercice d'une activité est à cet égard dénuée de pertinence.

64. Il s'ensuit que le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 64/221 en ce qu'il n'a pas accordé le titre de séjour dans les plus brefs délais et au plus tard dans les six mois de la demande.

24 — Voir, par exemple, arrêts Commission/Allemagne, précité à la note 9, et du 29 avril 2004, Commission/Portugal (C-117/02, Rec. p. I-5517).

Les conditions plus strictes posées par la Cour dans son arrêt du 9 décembre 2003, Commission/Italie (C-129/00, Rec. p. I-14637, point 32), visent les actes des juridictions et non pas — comme en l'espèce — les actes de l'administration. Va également en ce sens l'arrêt du 30 septembre 2003, Köbler (C-224/01, Rec. p. I-10239, points 33, 50 et 52), dans lequel la Cour se contente même d'une seule décision d'une juridiction pour engager la responsabilité des États membres.

25 — Arrêt MRAX, précité à la note 13, point 60.

V — Conclusion

65. Pour ces motifs, nous proposons à la Cour de se prononcer comme suit:

- «1) Le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des directives 68/360/CEE 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, 73/148/CEE du Conseil, du 21 mai 1973, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services, et 90/365/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle, en ce qu'il a imposé, déjà avant l'entrée, l'obligation d'obtenir un visa de séjour pour la délivrance du titre de séjour aux ressortissants d'un pays tiers, membres de la famille d'un ressortissant communautaire ayant exercé son droit de libre circulation.

Le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 64/221/CEE 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, en ce qu'il n'a pas accordé le titre de séjour dans les plus brefs délais et au plus tard dans les six mois de la demande.

- 2) Le royaume d'Espagne est condamné aux dépens.»

Annexe

Dispositions du droit national

La législation espagnole applicable au moment des faits qui ont abouti à la présente requête²⁶ comprend l'article 10, paragraphe 3, du décret royal n° 766/1992, du 26 juin 1992, relatif à l'entrée et au séjour en Espagne de ressortissants des États membres des Communautés européennes (modifié par les décrets royaux n° 737/95, du 5 mai 1995, et n° 1710/1997, du 14 novembre 1997) ainsi que les articles 23, paragraphes 1 et 6, et 28, paragraphes 2 et 6, du décret royal n° 155/1996.

Décret royal n° 766/1992

«Article 10

[...]

3. Lorsque les intéressés sont membres de la famille des personnes visées aux points précédents, dans la mesure prévue à l'article 2, ils doivent présenter les documents délivrés par les autorités compétentes prouvant:

26 — La législation nationale relative aux étrangers a été modifiée après les faits qui ont abouti aux plaintes en cause. L'instrument qui s'applique actuellement est le décret royal n° 178/2003, du 14 février 2003, relatif à l'entrée et au séjour en Espagne de ressortissants d'États membres de l'Union européenne et d'autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen (*Boletín Oficial del Estado* n° 46, du 22 février 2003, p. 3708). Aux termes de sa disposition dérogatoire unique, sont abrogés le décret royal n° 766/1992, du 26 juin 1992, le décret royal n° 737/1995, du 5 mai 1995, et le décret royal n° 1710/1997, du 14 novembre 1997, ainsi que toutes les normes de rang égal ou inférieur qui contreviennent aux dispositions du présent décret royal.

- a) leur lien de parenté;
- b) qu'ils vivent aux frais ou sont à la charge du ressortissant avec lequel ils ont ce lien, dans les cas où cette condition est exigible;
- c) lorsqu'il s'agit de membres de la famille des résidents visés au paragraphe 1, sous e), f) et g), que les ressources et l'assurance maladie mentionnées dans ces dispositions sont suffisantes pour couvrir le titulaire et les membres de sa famille conformément aux règles qui y sont énoncées;
- d) les membres de la famille qui ne possèdent pas la nationalité d'un État membre des Communautés européennes doivent présenter, outre les documents précités, le visa de séjour apposé sur le passeport, qu'ils pourront être dispensés de présenter pour des raisons exceptionnelles.

Décret royal n° 155/1996

«Article 23: Visas de séjour: types

[...]

2. Les visas de séjour pour regroupement familial peuvent être accordés, après rapport favorable de l'autorité administrative compétente, aux étrangers se trouvant dans l'un des cas considérés à l'article 54 du présent règlement et qui le demandent pour rejoindre un membre de leur famille résidant en Espagne. Ce rapport sera contraignant en ce qui concerne les conditions que devra remplir le demandeur, conformément à l'article 28, paragraphe 1, du présent règlement.

[...]

6. Les visas de séjour sans activité lucrative peuvent être accordés aux étrangers retraités, qu'ils bénéficient d'une pension de retraite ou d'une rente, ou aux étrangers en âge de travailler qui n'exerceront pas en Espagne une activité nécessitant un permis de travail ou exonérée de l'obligation d'obtenir ce permis.

[...]

Article 28: Documents spécifiques requis pour les visas de séjour

1. Lors de la demande d'un visa de séjour en vue d'un regroupement familial, le regroupant résidant en Espagne devra demander, avant d'introduire sa demande, un rapport à l'autorité administrative de la province où il réside, attestant qu'il réunit les conditions prévues à l'article 56, paragraphes 5 et 7, du présent règlement, et qu'il possède un titre de séjour déjà renouvelé. Le membre de la famille relevant d'une des catégories visées à l'article 54, paragraphe 2, du présent règlement, devra présenter, avec la demande de visa, une copie de la demande de rapport, enregistrée par l'autorité administrative précitée, ainsi que les documents attestant le lien de parenté et, le cas échéant, la situation de dépendance légale et économique.

[...]

6. Dans le cas d'une demande de visa de séjour sans activité lucrative, le ressortissant étranger devra fournir des documents attestant qu'il dispose de moyens de subsistance ou qu'il percevra des revenus périodiques, suffisants et adéquats pour lui et les membres de sa famille dont il a la charge. Les moyens de subsistance ou les revenus périodiques devront suffire à couvrir le logement, l'entretien et l'assistance sanitaire du demandeur et des membres de la famille dont il a la charge.»