

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

25 juillet 2008^{*}

Dans l'affaire C-127/08,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par la High Court (Irlande), par décision du 14 mars 2008, parvenue à la Cour le 25 mars 2008, dans la procédure

Blaise Baheten Metock,

Hanette Eugenie Ngo Ikeng,

Christian Joel Baheten,

Samuel Zion Ikeng Baheten,

Hencheal Ikogho,

Donna Ikogho,

^{*} Langue de procédure: l'anglais.

Roland Chinedu,

Marlene Babucke Chinedu,

Henry Igboanusi,

Roksana Batkowska

contre

Minister for Justice, Equality and Law Reform,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas et K. Lenaerts, présidents de chambre, MM. A. Tizzano, U. Lõhmus, J. N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič (rapporteur), J. Malenovský, J. Klučka, M^{me} C. Toader et M. J.-J. Kasel, juges,

avocat général: M. M. Poiares Maduro,
greffier: M^{me} M. Ferreira, administrateur principal,

vu la décision du président de la Cour du 17 avril 2008 de soumettre l'affaire à une procédure accélérée conformément aux articles 23 bis du statut de la Cour de justice et 104 bis, premier alinéa, du règlement de procédure,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 3 juin 2008,

considérant les observations présentées:

- pour M. B. Baheten Metock, M^{me} H.E. Ngo Ikeng, M. C.J. Baheten et M. S. Z. Ikeng Baheten, par MM. M. de Blacam, SC, et J. Stanley, BL, mandatés par M. V. Crowley, M^{me} S. Burke et M. D. Langan, solicitors,
- pour M. H. Ikogho et M^{me} D. Ikogho, par M^{me} R. Boyle, SC, ainsi que MM. G. O'Halloran, BL, et A. Lowry, BL, mandatés par M. S. Mulvihill, solicitor,
- pour M. R. Chinedu et M^{me} M. Babucke Chinedu, par MM. A. Collins, SC, M. Lynn, BL, et P. O'Shea, BL, mandatés par M. B. Burns, solicitor,
- pour M. H. Igboanusi et M^{me} R. Batkowska, par MM. M. Forde, SC, et O. Ladenegan, BL, mandatés par MM. K. Tunney et W. Mudah, solicitors,
- pour le Minister for Justice, Equality and Law Reform, par M. D. O'Hagan, en qualité d'agent, assisté de M. B. O'Moore, SC, M^{me} S. Moorhead, SC, et M. D. Conlan Smyth, BL,

- pour le gouvernement tchèque, par M. M. Smolek, en qualité d'agent,

- pour le gouvernement danois, par M. J. Bering Liisberg et M^{me} B. Weis Fogh, en qualité d'agents,

- pour le gouvernement allemand, par MM. M. Lumma et J. Möller, en qualité d'agents,

- pour le gouvernement hellénique, par M^{mes} T. Papadopoulou et M. Michelogiannaki, en qualité d'agents,

- pour le gouvernement chypriote, par M. D. Lisandrou, en qualité d'agent,

- pour le gouvernement maltais, par M. S. Camilleri, en qualité d'agent,

- pour le gouvernement néerlandais, par M^{mes} C. Wissels et C. ten Dam, en qualité d'agents,

- pour le gouvernement autrichien, par M. E. Riedl et M^{me} T. Fülöp, en qualité d'agents,

- pour le gouvernement finlandais, par M^{me} A. Guimaraes-Purokoski, en qualité d'agent,

- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^{me} I. Rao, en qualité d'agent, assistée de M. T. Ward, barrister,

- pour la Commission des Communautés européennes, par M^{me} D. Maidani et M. M. Wilderspin, en qualité d'agents,

l'avocat général entendu,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO L 158, p. 77, et — rectificatifs — JO 2004, L 229, p. 35, JO 2005, L 197, p. II-34 et JO 2007, L 204, p. 28).

- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre de quatre procédures de contrôle juridictionnel engagées devant la High Court et visant chacune à obtenir, notamment, une ordonnance de certiorari rapportant la décision par laquelle le Minister for Justice, Equality and Law Reform (ministre de la Justice, de l'Égalité et de la Réforme législative, ci-après le «Minister for Justice») a refusé d'accorder une autorisation de

séjour au ressortissant d'un pays tiers marié à une citoyenne de l'Union établie en Irlande.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

³ La directive 2004/38 a été prise sur le fondement des articles 12 CE, 18 CE, 40 CE, 44 CE et 52 CE.

⁴ Les premier à cinquième, onzième, quatorzième et trente-et-unième considérants de cette directive sont ainsi libellés:

«(1) La citoyenneté de l'Union confère à chaque citoyen de l'Union un droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et des restrictions fixées par le traité et des mesures adoptées en vue de leur application.

(2) La libre circulation des personnes constitue une des libertés fondamentales du marché intérieur, qui comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel cette liberté est assurée selon les dispositions du traité.

(3) La citoyenneté de l'Union devrait constituer le statut de base des ressortissants des États membres lorsqu'ils exercent leur droit de circuler et

de séjourner librement. Il est par conséquent nécessaire de codifier et de revoir les instruments communautaires existants qui visent séparément les travailleurs salariés, les non-salariés, les étudiants et autres personnes sans emploi en vue de simplifier et de renforcer le droit à la liberté de circulation et de séjour de tous les citoyens de l'Union.

(4) En vue de dépasser cette approche sectorielle et fragmentaire du droit de circuler et de séjourner librement et dans le but de faciliter l'exercice de ce droit, il convient d'élaborer un acte législatif unique [...].

(5) Le droit de tous les citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres devrait, pour qu'il puisse s'exercer dans des conditions objectives de liberté et de dignité, être également accordé aux membres de leur famille quelle que soit leur nationalité. [...]

[...]

(11) Le droit fondamental et personnel de séjour dans un autre État membre est conféré directement aux citoyens de l'Union par le traité et ne dépend pas de l'accomplissement de procédures administratives.

[...]

(14) Les justificatifs requis par les autorités compétentes pour la délivrance d'une attestation d'enregistrement ou d'une carte de séjour devraient être précisés de manière exhaustive, afin d'éviter que des pratiques administratives ou des interprétations divergentes ne constituent un obstacle disproportionné à l'exercice du droit de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille.

[...]

(31) La présente directive respecte les droits et libertés fondamentaux et observe les principes qui sont reconnus notamment par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne; en vertu du principe de l'interdiction des discriminations qui y figure, les États membres devraient mettre en œuvre la présente directive sans faire, entre les bénéficiaires de cette dernière, de discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou autres, l'appartenance à une minorité ethnique, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.»

5 Aux termes de son article 1^{er}, sous a), la directive 2004/38 concerne, notamment, «les conditions d'exercice du droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres».

6 Conformément à l'article 2, point 2, sous a), de la directive 2004/38, aux fins de cette dernière, on entend par «membre de la famille», notamment, le conjoint.

7 L'article 3 de la directive 2004/38, intitulé «Bénéficiaires», dispose, à son paragraphe 1:

«La présente directive s'applique à tout citoyen de l'Union qui se rend ou séjourne dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité, ainsi qu'aux membres de sa famille, tels que définis à l'article 2, point 2, qui l'accompagnent ou le rejoignent.»

8 L'article 5 de la directive 2004/38, intitulé «Droit d'entrée», précise:

«1. Sans préjudice des dispositions concernant les documents de voyage, applicables aux contrôles aux frontières nationales, les États membres admettent sur leur territoire le citoyen de l'Union muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité ainsi que les membres de sa famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui sont munis d'un passeport en cours de validité.

[...]

2. Les membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre ne sont soumis qu'à l'obligation de visa d'entrée, conformément au règlement (CE) n° 539/2001 ou, le cas échéant, à la législation nationale. Aux fins de la présente directive, la possession de la carte de séjour en cours de validité visée à l'article 10, dispense les membres de la famille concernés de l'obligation d'obtenir un visa.

[...]

5. L'État membre peut imposer à l'intéressé de signaler sa présence sur son territoire dans un délai raisonnable et non discriminatoire. Le non-respect de cette obligation peut être passible de sanctions non discriminatoires et proportionnées.»

9 L'article 7 de la directive 2004/38, intitulé «Droit de séjour de plus de trois mois», précise:

«1. Tout citoyen de l'Union a le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une durée de plus de trois mois:

- a) s'il est un travailleur salarié ou non salarié dans l'État membre d'accueil; ou

- b) s'il dispose, pour lui et pour les membres de sa famille, de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de son séjour, et d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil; ou,

- c) — s'il est inscrit dans un établissement privé ou public, agréé ou financé par l'État membre d'accueil sur la base de sa législation ou de sa pratique administrative, pour y suivre à titre principal des études, y compris une formation professionnelle et
 - s'il dispose d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil et garantit à l'autorité nationale compétente, par le biais d'une déclaration ou par tout autre moyen équivalent de son choix, qu'il dispose de ressources suffisantes pour lui-même et pour les membres de sa famille afin d'éviter de devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de leur période de séjour; [...]

[...]

2. Le droit de séjour prévu au paragraphe 1 s'étend aux membres de la famille n'ayant pas la nationalité d'un État membre lorsqu'ils accompagnent ou rejoignent dans l'État membre d'accueil le citoyen de l'Union, pour autant que ce dernier satisfasse aux conditions énoncées au paragraphe 1, points a), b) ou c).

[...]»

10 L'article 9 de la directive 2004/38, intitulé «Formalités administratives à charge des membres de la famille qui ne sont pas ressortissants d'un État membre», dispose:

«1. Les États membres délivrent une carte de séjour aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre lorsque la durée du séjour envisagé est supérieure à trois mois.

2. Le délai imparti pour introduire la demande de carte de séjour ne peut pas être inférieur à trois mois à compter de la date d'arrivée.

3. Le non-respect de l'obligation de demander la carte de séjour peut être passible de sanctions non discriminatoires et proportionnées.»

11 L'article 10 de la directive 2004/38, intitulé «Délivrance de la carte de séjour», dispose:

«1. Le droit de séjour des membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre est constaté par la délivrance d'un document dénommé 'Carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union' au plus tard dans les six mois suivant le dépôt de la demande. Une attestation du dépôt de la demande de carte de séjour est délivrée immédiatement.

2. Pour la délivrance de la carte de séjour, les États membres demandent la présentation des documents suivants:

a) un passeport en cours de validité;

- b) un document attestant l'existence d'un lien de parenté ou d'un partenariat enregistré;
- c) l'attestation d'enregistrement ou, en l'absence d'un système d'enregistrement, une autre preuve du séjour dans l'État membre d'accueil du citoyen de l'Union qu'ils accompagnent ou rejoignent;
- d) dans les cas visés à l'article 2, paragraphe 2, points c) et d), les pièces justificatives attestant que les conditions énoncées dans cette disposition sont remplies;

[...]»

¹² L'article 27 de la directive 2004/38, qui figure au chapitre VI de celle-ci intitulé «Limitation du droit d'entrée et du droit de séjour pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique», dispose, à ses paragraphes 1 et 2:

«1. Sous réserve des dispositions du présent chapitre, les États membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques.

2. Les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné. L'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles mesures.

Le comportement de la personne concernée doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale ne peuvent être retenues.»

- 13 L'article 35 de la directive 2004/38, intitulé «Abus de droit», précise:

«Les États membres peuvent adopter les mesures nécessaires pour refuser, annuler ou retirer tout droit conféré par la présente directive en cas d'abus de droit ou de fraude, tels que les mariages de complaisance. Toute mesure de cette nature est proportionnée et soumise aux garanties procédurales prévues aux articles 30 et 31.»

- 14 Aux termes de son article 38, la directive 2004/38 a notamment abrogé les articles 10 et 11 du règlement (CEE) 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), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 2434/92 du Conseil, du 27 juillet 1992 (JO L 245, p. 1, ci-après le «règlement n° 1612/68»).

La réglementation nationale

- 15 À la date des faits au principal, la transposition de la directive 2004/38 en droit irlandais était assurée par le règlement de 2006 relatif à la libre circulation des personnes dans les Communautés européennes [European Communities (Free Movement of Persons) (n° 2) Regulations 2006], adopté le 18 décembre 2006 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007 (ci-après le «règlement de 2006»).

16 L'article 3, paragraphes 1 et 2, du règlement de 2006 dispose:

«1. Le présent règlement s'applique

a) aux citoyens de l'Union,

b) sous réserve du paragraphe 2, aux membres reconnus de la famille de citoyens de l'Union qui ne sont pas eux-mêmes citoyens de l'Union, et

c) sous réserve du paragraphe 2, aux membres autorisés de la famille de citoyens de l'Union.

2. Le présent règlement ne s'applique à un membre de la famille que si ce membre de la famille séjourne légalement dans un autre État membre et

a) s'il entend entrer dans l'État en compagnie d'un citoyen de l'Union dont il est un membre de la famille, ou

b) s'il entend rejoindre un citoyen de l'Union dont il est un membre de la famille, qui est légalement présent dans l'État.»

17 Les «membres reconnus de la famille de citoyens de l'Union», au sens de l'article 3 du règlement de 2006, incluent les conjoints des citoyens de l'Union.

Le litige au principal

L'affaire Metock

18 M. Metock, de nationalité camerounaise, est arrivé en Irlande le 23 juin 2006 et a demandé l'asile politique. Cette demande a été définitivement rejetée le 28 février 2007.

19 M^{me} Ngo Ikeng, née camerounaise, a obtenu la citoyenneté britannique. Elle séjourne et travaille en Irlande depuis la fin de l'année 2006.

20 M. Metock et M^{me} Ngo Ikeng se sont rencontrés au Cameroun en 1994 et ont une relation depuis cette date. Ils ont deux enfants nés, respectivement, en 1998 et en 2006. Ils se sont mariés en Irlande le 12 octobre 2006.

21 Le 6 novembre 2006, M. Metock a présenté une demande de titre de séjour en sa qualité de conjoint d'un citoyen de l'Union travaillant et séjournant en Irlande. Cette demande a été rejetée par décision du Minister for Justice du 28 juin 2007, au motif que M. Metock ne satisfaisait pas à la condition de séjour légal préalable dans un autre État membre, exigée à l'article 3, paragraphe 2, du règlement de 2006.

22 M. Metock, M^{me} Ngo Ikeng et leurs enfants ont formé un recours contre cette décision.

L'affaire Ikogho

- 23 M. Ikogho, ressortissant d'un pays tiers, est arrivé en Irlande en novembre 2004 et a demandé l'asile politique. Sa demande a été définitivement rejetée et le Minister for Justice a pris un arrêté d'expulsion à son encontre le 15 septembre 2005. Le recours formé contre cet arrêté a été rejeté par ordonnance de la High Court du 19 juin 2007.
- 24 M^{me} Ikogho, qui est ressortissante du Royaume-Uni et citoyenne de l'Union, séjourne et travaille en Irlande depuis 1996.
- 25 M. et M^{me} Ikogho se sont rencontrés en Irlande en décembre 2004 et s'y sont mariés le 7 juin 2006.
- 26 Le 6 juillet 2006, M. Ikogho a présenté une demande de titre de séjour en sa qualité de conjoint d'un citoyen de l'Union séjournant et travaillant en Irlande. Cette demande a été rejetée par décision du Minister for Justice du 12 janvier 2007, au motif que, compte tenu de l'arrêté d'expulsion du 15 septembre 2005, M. Ikogho séjournait illégalement en Irlande lorsqu'il s'est marié.
- 27 M. et M^{me} Ikogho ont formé un recours contre cette décision.

L'affaire Chinedu

- 28 M. Chinedu, de nationalité nigériane, est arrivé en Irlande en décembre 2005 et a demandé l'asile politique. Cette demande a été définitivement rejetée le 8 août 2006. M^{me} Babucke, de nationalité allemande, séjourne en Irlande.

29 M. Chinedu et M^{me} Babucke se sont mariés en Irlande le 3 juillet 2006.

30 Par demande reçue par le Minister for Justice le 1^{er} août 2006, M. Chinedu a présenté une demande de titre de séjour en sa qualité de conjoint d'un citoyen de l'Union. Cette demande a été rejetée par décision du Minister for Justice du 17 avril 2007, au motif que M. Chinedu ne satisfaisait pas à la condition de séjour légal préalable dans un autre État membre, exigée à l'article 3, paragraphe 2, du règlement de 2006.

31 M. Chinedu et M^{me} Babucke ont formé un recours contre cette décision.

L'affaire Igboanusi

32 M. Igboanusi, de nationalité nigériane, est arrivé en Irlande le 2 avril 2004 et a demandé l'asile politique. Sa demande a été rejetée le 31 mai 2005 et le Minister for Justice a pris un arrêté d'expulsion à son encontre le 15 septembre 2005.

33 M^{me} Batkowska, de nationalité polonaise, séjourne et travaille en Irlande depuis avril 2006.

34 M. Igboanusi et M^{me} Batkowska se sont rencontrés en Irlande et s'y sont mariés le 24 novembre 2006.

35 Le 27 février 2007, M. Igboanusi a présenté une demande de titre de séjour en sa qualité de conjoint d'un citoyen de l'Union. Cette demande a été rejetée par décision du Minister for Justice du 27 août 2007, au motif que M. Igboanusi ne satisfaisait pas

à la condition de séjour légal préalable dans un autre État membre, exigée à l'article 3, paragraphe 2, du règlement de 2006.

36 M. Igboanusi et M^{me} Batkowska ont formé un recours contre cette décision.

37 Le 16 novembre 2007, M. Igboanusi a été arrêté et placé en détention en exécution de l'arrêté d'expulsion pris à son encontre. Il a été expulsé vers le Nigeria en décembre 2007.

La procédure au principal et les questions préjudicielles

38 Les quatre affaires ont été jointes au principal.

39 Tous les requérants au principal ont soutenu, en substance, que l'article 3, paragraphe 2, du règlement de 2006 n'est pas conforme à la directive 2004/38.

40 Ils ont fait valoir que les ressortissants de pays tiers, conjoints de citoyens de l'Union, ont un droit, dérivé et dépendant de celui du citoyen de l'Union, à circuler et à séjourner dans un État membre autre que celui dont ce dernier est ressortissant, et qui découlerait du seul lien familial.

41 La directive 2004/38 régirait de façon exhaustive les conditions d'entrée et de séjour dans un État membre d'un citoyen de l'Union, ressortissant d'un autre État membre, et des membres de sa famille, de sorte que les États membres ne seraient pas autorisés à imposer des conditions supplémentaires. Cette directive ne prévoyant nullement une condition de séjour légal préalable dans un autre État membre, telle celle

imposée par la réglementation irlandaise, cette réglementation ne serait pas conforme au droit communautaire.

42 Les requérants au principal ont également soutenu que le ressortissant d'un pays tiers qui devient membre de la famille d'un citoyen de l'Union au cours du séjour de ce dernier dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité, accompagne ce citoyen au sens des articles 3, paragraphe 1, et 7, paragraphe 2, de la directive 2004/38.

43 Le Minister for Justice a répondu, en substance, que la directive 2004/38 ne s'oppose pas à la condition de séjour légal préalable dans un autre État membre prévue à l'article 3, paragraphe 2, du règlement de 2006.

44 Il existerait un partage des compétences entre les États membres et la Communauté, en vertu duquel les États membres sont compétents en matière d'admission dans un État membre des ressortissants de pays tiers en provenance de l'extérieur du territoire communautaire, tandis que la Communauté est compétente pour régir la circulation des citoyens de l'Union et des membres de leur famille à l'intérieur de l'Union.

45 La directive 2004/38 laisserait donc aux États membres un pouvoir discrétionnaire d'imposer aux ressortissants de pays tiers, conjoints de citoyens de l'Union, une condition de séjour légal préalable dans un autre État membre. Par ailleurs, la conformité d'une telle condition avec le droit communautaire résulterait des arrêts du 23 septembre 2003, Akrich (C-109/01, Rec. p. I-9607), et du 9 janvier 2007, Jia (C-1/05, Rec. p. I-1).

46 La juridiction de renvoi souligne qu'aucun des mariages en cause au principal n'est un mariage de complaisance.

47

Considérant que la solution du litige au principal nécessite l'interprétation de la directive 2004/38, la High Court a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) La directive 2004/38 permet-elle qu'un État membre impose une condition générale selon laquelle un conjoint non communautaire d'un citoyen de l'Union doit avoir séjourné légalement dans un autre État membre avant son arrivée dans l'État membre d'accueil pour pouvoir être autorisé à bénéficier des dispositions de la directive 2004/38?

2) L'article 3, paragraphe 1, de la directive 2004/38 s'applique-t-il au ressortissant d'un pays tiers:

— qui est le conjoint d'un citoyen de l'Union séjournant dans l'État membre d'accueil et satisfaisant à une condition établie à l'article 7, paragraphe 1, sous a), b) ou c), de ladite directive, et

— qui séjourne désormais dans l'État membre d'accueil avec le citoyen de l'Union dont il est le conjoint,

quels que soient le lieu et la date de leur mariage et la date et la manière dont le ressortissant d'un pays tiers est entré dans l'État membre d'accueil?

3) Si la question précédente appelle une réponse négative, l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2004/38 s'applique-t-il au conjoint non communautaire d'un citoyen de l'Union:

- qui est le conjoint d'un citoyen de l'Union séjournant dans l'État membre d'accueil et satisfaisant à une condition établie à l'article 7, paragraphe 1, sous a), b) ou c), de ladite directive,

- qui séjourne dans l'État membre d'accueil où il vit avec le citoyen de l'Union dont il est le conjoint,

- qui est entré dans l'État membre d'accueil indépendamment du citoyen de l'Union, et

- qui a ultérieurement épousé le citoyen de l'Union dans l'État membre d'accueil?»

Sur la première question

⁴⁸ Par sa première question, la juridiction de renvoi demande si la directive 2004/38 s'oppose à la réglementation d'un État membre qui exige du ressortissant d'un pays tiers, conjoint d'un citoyen de l'Union séjournant dans cet État membre dont il n'a pas la nationalité, d'avoir au préalable séjourné légalement dans un autre État membre avant son arrivée dans l'État membre d'accueil pour bénéficier des dispositions de cette directive.

⁴⁹ En premier lieu, il convient de constater que, s'agissant des membres de la famille d'un citoyen de l'Union, aucune disposition de la directive 2004/38 ne subordonne l'application de cette dernière à la condition qu'ils aient au préalable séjourné dans un État membre.

- 50 En effet, aux termes de son article 3, paragraphe 1, la directive 2004/38 s'applique à tout citoyen de l'Union qui se rend ou séjourne dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité, ainsi qu'aux membres de sa famille, tels que définis à l'article 2, point 2, de cette directive, qui l'accompagnent ou le rejoignent dans cet État membre. Or, la définition des membres de la famille qui figure à l'article 2, point 2, de la directive 2004/38 n'établit pas de distinction selon qu'ils ont ou non déjà séjourné légalement dans un autre État membre.
- 51 Il convient également de souligner que les articles 5, 6, paragraphe 2, et 7, paragraphe 2, de la directive 2004/38 accordent le bénéfice des droits d'entrée, de séjour jusqu'à trois mois et de séjour de plus de trois mois dans l'État membre d'accueil aux ressortissants de pays tiers, membres de la famille d'un citoyen de l'Union qu'ils accompagnent ou rejoignent dans cet État membre, sans faire référence au lieu ou aux conditions de séjour qui étaient les leurs avant d'arriver dans ledit État membre.
- 52 En particulier, l'article 5, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2004/38 dispose que les ressortissants de pays tiers, membres de la famille d'un citoyen de l'Union, sont soumis à l'obligation de visa d'entrée, à moins qu'ils ne soient en possession de la carte de séjour en cours de validité visée à l'article 10 de la même directive. Dans la mesure où, ainsi qu'il ressort des articles 9, paragraphe 1, et 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38, la carte de séjour est le document qui constate le droit de séjour de plus de trois mois dans un État membre des membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre, la circonstance que ledit article 5, paragraphe 2, prévoit l'entrée dans l'État membre d'accueil de membres de la famille d'un citoyen de l'Union dépourvus de carte de séjour met en évidence que la directive 2004/38 est également susceptible de s'appliquer aux membres de la famille qui ne séjournaient pas déjà légalement dans un autre État membre.
- 53 De même, l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2004/38, qui énumère limitativement les documents que les ressortissants de pays tiers, membres de la famille d'un citoyen de l'Union, peuvent être amenés à fournir à l'État membre d'accueil afin d'obtenir la délivrance d'une carte de séjour, ne prévoit pas la possibilité pour l'État membre d'accueil de réclamer des documents justifiant d'un éventuel séjour légal préalable dans un autre État membre.

54 Dans ces conditions, la directive 2004/38 doit être interprétée en ce sens qu'elle s'applique à tout ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille d'un citoyen de l'Union au sens de l'article 2, point 2, de cette directive, qui accompagne ou rejoint le citoyen de l'Union dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité, et lui confère des droits d'entrée et de séjour dans cet État membre, sans distinguer selon que ledit ressortissant d'un pays tiers a ou non déjà séjourné légalement dans un autre État membre.

55 Cette interprétation est confortée par la jurisprudence de la Cour relative aux actes de droit dérivé en matière de libre circulation des personnes adoptés antérieurement à la directive 2004/38.

56 Avant même l'adoption de la directive 2004/38, le législateur communautaire a reconnu l'importance d'assurer la protection de la vie familiale des ressortissants des États membres afin d'éliminer les obstacles à l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité CE (arrêts du 11 juillet 2002, *Carpenter*, C-60/00, Rec. p. I-6279, point 38; du 25 juillet 2002, *MRAX*, C-459/99, Rec. p. I-6591, point 53; du 14 avril 2005, *Commission/Espagne*, C-157/03, Rec. p. I-2911, point 26; du 31 janvier 2006, *Commission/Espagne*, C-503/03, Rec. p. I-1097, point 41; du 27 avril 2006, *Commission/Allemagne*, C-441/02, Rec. p. I-3449, point 109, et du 11 décembre 2007, *Eind*, C-291/05, Rec. p. I-10719, point 44).

57 À cette fin, le législateur communautaire a largement étendu, dans le règlement n° 1612/68 et dans les directives relatives à la libre circulation des personnes adoptées antérieurement à la directive 2004/38, l'application du droit communautaire en matière d'entrée et de séjour sur le territoire des États membres aux ressortissants de pays tiers, conjoints de ressortissants d'États membres (voir, en ce sens, arrêt du 31 janvier 2006, *Commission/Espagne*, précité, point 41).

58 Il est vrai que la Cour a jugé, aux points 50 et 51 de l'arrêt *Akrich*, précité, que, pour pouvoir bénéficier des droits prévus à l'article 10 du règlement n° 1612/68, le ressortissant d'un pays tiers, conjoint d'un citoyen de l'Union, doit légalement séjourner dans un État membre lorsque son déplacement a lieu vers un autre État membre dans lequel le citoyen de l'Union migre ou a migré. Cette conclusion doit cependant

être reconsidérée. En effet, le bénéfice de tels droits ne saurait dépendre d'un séjour légal préalable d'un tel conjoint dans un autre État membre (voir, en ce sens, arrêts précités MRAX, point 59, et du 14 avril 2005, Commission/Espagne, point 28).

- 59 La même interprétation doit être adoptée a fortiori s'agissant de la directive 2004/38, qui a modifié le règlement n° 1612/68 et abrogé les directives antérieures relatives à la libre circulation des personnes. En effet, ainsi qu'il résulte de son troisième considérant, la directive 2004/38 a notamment pour objet «de renforcer le droit à la liberté de circulation et de séjour de tous les citoyens de l'Union», de sorte que les citoyens de l'Union ne sauraient tirer moins de droits de cette directive que des actes de droit dérivé qu'elle modifie ou abroge.
- 60 En second lieu, l'interprétation de la directive 2004/38 qui précède est conforme à la répartition des compétences entre les États membres et la Communauté.
- 61 En effet, il est constant que la Communauté tire des articles 18, paragraphe 2, CE, 40 CE, 44 CE et 52 CE — sur le fondement desquels la directive 2004/38 a notamment été adoptée — la compétence pour arrêter les mesures nécessaires en vue de réaliser la libre circulation des citoyens de l'Union.
- 62 À cet égard, ainsi qu'il a déjà été souligné au point 56 du présent arrêt, si les citoyens de l'Union n'étaient pas autorisés à mener une vie de famille normale dans l'État membre d'accueil, l'exercice des libertés qui leurs sont garanties par le traité serait sérieusement entravé.
- 63 Dès lors, dans le cadre de la compétence qui lui est reconnue par lesdits articles du traité, le législateur communautaire peut régler les conditions d'entrée et de séjour des membres de la famille d'un citoyen de l'Union sur le territoire des États membres lorsque l'impossibilité pour le citoyen de l'Union d'être accompagné de sa famille ou rejoint par elle dans l'État membre d'accueil serait de nature à porter atteinte à sa liberté de circulation en le dissuadant d'exercer ses droits d'entrée et de séjour dans cet État membre.

64 Or, le refus de l'État membre d'accueil d'accorder des droits d'entrée et de séjour aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union est de nature à dissuader ce dernier de se déplacer ou de demeurer dans cet État membre, même si les membres de sa famille ne séjournent pas déjà légalement sur le territoire d'un autre État membre.

65 Il s'ensuit que le législateur communautaire est compétent pour réglementer, comme il l'a fait par la directive 2004/38, l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, membres de la famille d'un citoyen de l'Union, dans l'État membre dans lequel ce dernier a exercé son droit de libre circulation, y compris lorsque les membres de la famille ne séjournent pas déjà légalement dans un autre État membre.

66 Dès lors, l'analyse du Minister for Justice ainsi que de plusieurs des gouvernements ayant déposé des observations, selon laquelle les États membres resteraient exclusivement compétents, sous réserve du titre IV de la troisième partie du traité, pour réglementer le premier accès au territoire communautaire des membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui sont ressortissants de pays tiers, doit être écartée.

67 Au demeurant, reconnaître aux États membres une compétence exclusive pour accorder ou refuser l'entrée et le séjour sur leur territoire aux ressortissants de pays tiers, membres de la famille de citoyens de l'Union, qui n'ont pas déjà séjourné légalement dans un autre État membre, aurait pour effet que la liberté de circulation des citoyens de l'Union dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité varierait d'un État membre à l'autre, en fonction des dispositions de droit national en matière d'immigration, certains États membres autorisant l'entrée et le séjour des membres de la famille d'un citoyen de l'Union, d'autres États membres les refusant.

68 Un tel résultat serait inconciliable avec l'objectif, visé à l'article 3, paragraphe 1, sous c), CE, d'un marché intérieur caractérisé par l'abolition entre États membres des obstacles à la libre circulation des personnes. L'établissement d'un marché intérieur implique que les conditions d'entrée et de séjour d'un citoyen de l'Union dans un État membre dont il n'a pas la nationalité soient les mêmes dans tous les États membres. Partant, la liberté de circulation des citoyens de l'Union doit être interprétée comme le droit de quitter n'importe quel État membre, et notamment l'État membre dont le citoyen de l'Union a la nationalité, pour s'établir, sous les mêmes conditions, dans

n'importe quel État membre, autre que l'État membre dont le citoyen de l'Union a la nationalité.

69 De surcroît, l'analyse mentionnée au point 66 du présent arrêt aboutirait au résultat paradoxal qu'un État membre serait tenu, en vertu de la directive 2003/86/CE du Conseil, du 22 septembre 2003, relative au droit au regroupement familial (JO L 251, p. 12), d'autoriser l'entrée et le séjour du conjoint d'un ressortissant de pays tiers résidant légalement sur son territoire lorsque ce conjoint ne réside pas déjà légalement dans un autre État membre, mais serait libre de refuser l'entrée et le séjour du conjoint d'un citoyen de l'Union dans les mêmes circonstances.

70 En conséquence, la directive 2004/38 confère à tout ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille d'un citoyen de l'Union au sens de l'article 2, point 2, de cette directive, qui accompagne ou rejoint ce citoyen de l'Union dans un État membre autre que l'État membre dont il a la nationalité, des droits d'entrée et de séjour dans l'État membre d'accueil, indépendamment du fait que ledit ressortissant d'un pays tiers a ou non déjà séjourné légalement dans un autre État membre.

71 Le Minister for Justice ainsi que plusieurs des gouvernements ayant déposé des observations font toutefois valoir que, dans un contexte marqué par une forte pression migratoire, il est nécessaire de contrôler l'immigration aux frontières extérieures de la Communauté, ce qui suppose un examen individuel de toutes les circonstances entourant une première entrée sur le territoire communautaire. Or, une interprétation de la directive 2004/38 interdisant à un État membre d'exiger un séjour légal préalable dans un autre État membre saperait le pouvoir des États membres de maîtriser l'immigration à leurs frontières externes.

72 Le Minister for Justice soutient, en particulier, que cette interprétation aurait de graves conséquences pour les États membres, en entraînant une énorme augmentation du nombre de personnes pouvant bénéficier d'un droit de séjour dans la Communauté.

- 73 À cet égard, il convient de répondre, d'une part, que tirent de la directive 2004/38 des droits d'entrée et de séjour dans un État membre non pas tous les ressortissants de pays tiers, mais uniquement ceux qui sont membres de la famille, au sens de l'article 2, point 2, de cette directive, d'un citoyen de l'Union ayant exercé son droit de libre circulation en s'établissant dans un État membre autre que l'État membre dont il a la nationalité.
- 74 D'autre part, la directive 2004/38 ne prive pas les États membres de tout pouvoir de contrôle sur l'entrée sur leur territoire des membres de la famille de citoyens de l'Union. En effet, en vertu du titre VI de ladite directive, les États membres peuvent, lorsque cela est justifié, refuser l'entrée et le séjour pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Or, un tel refus est fondé sur un examen individuel du cas d'espèce.
- 75 En outre, conformément à l'article 35 de la directive 2004/38, les États membres peuvent adopter les mesures nécessaires pour refuser, annuler ou retirer tout droit conféré par cette directive en cas d'abus de droit ou de fraude, tels que les mariages de complaisance, étant entendu que toute mesure de cette nature doit être proportionnée et soumise aux garanties procédurales prévues par ladite directive.
- 76 Les mêmes gouvernements soutiennent encore que ladite interprétation de la directive 2004/38 aboutirait à une discrimination à rebours injustifiée, dans la mesure où les ressortissants de l'État membre d'accueil qui n'ont jamais exercé leur droit de libre circulation ne tireraient pas du droit communautaire des droits d'entrée et de séjour pour les membres de leur famille, ressortissants de pays tiers.
- 77 À cet égard, il est de jurisprudence constante que les règles du traité en matière de libre circulation des personnes et les actes pris en exécution de celles-ci ne peuvent être appliqués à des activités qui ne présentent aucun facteur de rattachement à l'une quelconque des situations envisagées par le droit communautaire et dont l'ensemble des éléments pertinents se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre (arrêt du 1^{er} avril 2008, Gouvernement de la Communauté française et Gouvernement wallon, C-212/06, Rec. p. I-1683, point 33).

78 Dès lors, l'éventuelle différence de traitement entre ces citoyens de l'Union et ceux ayant exercé leur liberté de circulation, s'agissant de l'entrée et du séjour des membres de leur famille, ne relève pas du champ d'application du droit communautaire.

79 Par ailleurs, il convient de rappeler que tous les États membres sont parties à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, laquelle consacre, à son article 8, le droit au respect de la vie privée et familiale.

80 Il convient donc de répondre à la première question que la directive 2004/38 s'oppose à la réglementation d'un État membre qui exige du ressortissant d'un pays tiers, conjoint d'un citoyen de l'Union séjournant dans cet État membre dont il n'a pas la nationalité, d'avoir au préalable séjourné légalement dans un autre État membre avant son arrivée dans l'État membre d'accueil pour bénéficier des dispositions de cette directive.

Sur la deuxième question

81 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande en substance si le conjoint d'un citoyen de l'Union qui a exercé son droit de libre circulation en s'établissant dans un État membre dont il n'a pas la nationalité, accompagne ou rejoint ce citoyen au sens de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2004/38 et, partant, bénéficie des dispositions de cette directive, indépendamment du lieu et de la date du mariage, ainsi que des circonstances dans lesquelles il est entré dans l'État membre d'accueil.

82 À titre liminaire, il convient de rappeler que, ainsi qu'il résulte de ses premier, quatrième et onzième considérants, la directive 2004/38 vise à faciliter l'exercice du droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres qui est conféré directement aux citoyens de l'Union par le traité.

- 83 Par ailleurs, comme le souligne le cinquième considérant de la directive 2004/38, le droit de tous les citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres devrait, pour qu'il puisse s'exercer dans des conditions objectives de dignité, être également accordé aux membres de leur famille quelle que soit leur nationalité.
- 84 Compte tenu du contexte et des finalités poursuivies par la directive 2004/38, les dispositions de cette directive ne sauraient être interprétées de façon restrictive et ne doivent pas, en tout état de cause, être privées de leur effet utile (voir, en ce sens, arrêt Eind, précité, point 43).
- 85 L'article 3, paragraphe 1, de la directive 2004/38 dispose que cette directive s'applique à tout citoyen de l'Union qui se rend ou séjourne dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité, ainsi qu'aux membres de sa famille, tels que définis à l'article 2, point 2, de ladite directive, qui l'accompagnent ou le rejoignent.
- 86 Les articles 6 et 7 de la directive 2004/38, relatifs, respectivement, au droit de séjour jusqu'à trois mois et au droit de séjour de plus de trois mois, exigent également que les membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre «accompagnent» ou «rejoignent» ce dernier dans l'État membre d'accueil pour y bénéficier d'un droit de séjour.
- 87 En premier lieu, aucune de ces dispositions n'exige que le citoyen de l'Union ait déjà fondé une famille au moment où il se déplace dans l'État membre d'accueil pour que les membres de sa famille, ressortissants de pays tiers, puissent bénéficier des droits institués par ladite directive.
- 88 En prévoyant que les membres de la famille du citoyen de l'Union peuvent rejoindre ce dernier dans l'État membre d'accueil, le législateur communautaire a au contraire admis la possibilité que le citoyen de l'Union ne fonde une famille qu'après avoir exercé son droit de libre circulation.

- 89 Une telle interprétation est conforme à la finalité de la directive 2004/38, qui vise à faciliter l'exercice du droit fondamental de séjour des citoyens de l'Union dans un État membre autre que celui dont ils ont la nationalité. En effet, lorsqu'un citoyen de l'Union fonde une famille après s'être établi dans l'État membre d'accueil, le refus de cet État membre d'autoriser les membres de sa famille, ressortissants de pays tiers, à l'y rejoindre serait de nature à le dissuader de continuer d'y séjourner et à l'inciter à le quitter afin de pouvoir mener une vie familiale dans un autre État membre ou dans un pays tiers.
- 90 Dès lors, il y a lieu de constater que les ressortissants de pays tiers, membres de la famille d'un citoyen de l'Union, tirent de la directive 2004/38 le droit de rejoindre ce citoyen de l'Union dans l'État membre d'accueil, que ce dernier s'y soit établi avant ou après avoir fondé une famille.
- 91 En deuxième lieu, il convient de déterminer si, lorsque le ressortissant d'un pays tiers est entré dans un État membre avant de devenir membre de la famille d'un citoyen de l'Union qui séjourne dans cet État membre, il accompagne ou rejoint ce citoyen de l'Union au sens de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2004/38.
- 92 Il est indifférent que les ressortissants de pays tiers, membres de la famille d'un citoyen de l'Union, soient entrés dans l'État membre d'accueil avant ou après être devenus membres de la famille de ce citoyen de l'Union, le refus de l'État membre d'accueil de leur accorder un droit de séjour étant pareillement de nature à dissuader ledit citoyen de l'Union de continuer à séjourner dans cet État membre.
- 93 Dès lors, à la lumière de la nécessité de ne pas interpréter les dispositions de la directive 2004/38 de façon restrictive et de ne pas les priver de leur effet utile, il convient d'interpréter les termes «les membres de [la] famille [d'un citoyen de l'Union] qui l'accompagnent», figurant à l'article 3, paragraphe 1, de ladite directive, comme visant à la fois les membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui sont entrés avec ce dernier dans l'État membre d'accueil et ceux qui séjournent avec lui dans cet État membre, sans, dans ce second cas, qu'il y ait lieu de distinguer selon que les ressor-

tissants de pays tiers sont entrés dans ledit État membre avant ou après le citoyen de l'Union ou avant ou après être devenus membres de sa famille.

- 94 L'application de la directive 2004/38 aux seuls membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui «accompagnent» ou «rejoignent» ce dernier équivaut ainsi à limiter les droits d'entrée et de séjour des membres de la famille d'un citoyen de l'Union à l'État membre où celui-ci séjourne.
- 95 Dès le moment où le ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille d'un citoyen de l'Union, tire de la directive 2004/38 des droits d'entrée et de séjour dans l'État membre d'accueil, celui-ci ne peut restreindre ce droit que dans le respect des articles 27 et 35 de cette directive.
- 96 Le respect dudit article 27 s'impose notamment lorsque l'État membre souhaite sanctionner le ressortissant d'un pays tiers pour être entré et/ou avoir séjourné sur son territoire en violation des règles nationales en matière d'immigration, avant de devenir membre de la famille d'un citoyen de l'Union.
- 97 Toutefois, même si le comportement personnel de l'intéressé ne justifie pas l'adoption de mesures d'ordre public ou de sécurité publique, au sens de l'article 27 de la directive 2004/38, l'État membre reste en droit de prendre à son encontre d'autres sanctions non attentatoires à la liberté de circulation et de séjour, telle une amende, à condition qu'elles soient proportionnées (voir, en ce sens, arrêt MRAX, précité, point 77 et jurisprudence citée).
- 98 En troisième lieu, ni l'article 3, paragraphe 1, ni aucune autre disposition de la directive 2004/38 ne comporte d'exigences quant au lieu où le mariage du citoyen de l'Union et du ressortissant d'un pays tiers est contracté.

99 Il convient donc de répondre à la deuxième question que l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2004/38 doit être interprété en ce sens que le ressortissant d'un pays tiers, conjoint d'un citoyen de l'Union séjournant dans un État membre dont il n'a pas la nationalité, qui accompagne ou rejoint ce citoyen de l'Union bénéficie des dispositions de ladite directive, quels que soient le lieu et la date de leur mariage ainsi que la manière dont ce ressortissant d'un pays tiers est entré dans l'État membre d'accueil.

Sur la troisième question

100 Eu égard à la réponse donnée à la deuxième question préjudicielle, il n'y a pas lieu de répondre à la troisième question.

Sur les dépens

101 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 (grande chambre) dit pour droit:

1) La directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États

membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, s'oppose à la réglementation d'un État membre qui exige du ressortissant d'un pays tiers, conjoint d'un citoyen de l'Union séjournant dans cet État membre dont il n'a pas la nationalité, d'avoir au préalable séjourné légalement dans un autre État membre avant son arrivée dans l'État membre d'accueil pour bénéficier des dispositions de cette directive.

- 2) L'article 3, paragraphe 1, de la directive 2004/38 doit être interprété en ce sens que le ressortissant d'un pays tiers, conjoint d'un citoyen de l'Union séjournant dans un État membre dont il n'a pas la nationalité, qui accompagne ou rejoint ce citoyen de l'Union bénéficie des dispositions de ladite directive, quels que soient le lieu et la date de leur mariage ainsi que la manière dont ce ressortissant d'un pays tiers est entré dans l'État membre d'accueil.

Signatures