

Version anonymisée

Traduction

C-375/23 – 1

Affaire C-375/23 [Meislev] ¹

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

13 juin 2023

Juridiction de renvoi :

Højesteret (Danemark)

Date de la décision de renvoi :

6 juin 2023

Partie demanderesse :

EN

Partie défenderesse :

Udlændingenævnet

ORDONNANCE DU HØJESTERET (Cour suprême, Danemark)

rendue le 6 juin 2023

[OMISSIS]

EN

[OMISSIS]

contre

Udlændingenævnet [commission des recours en matière d'immigration, Danemark]

¹ Le nom de la présente affaire est un nom fictif. Il ne correspond au nom réel d'aucune partie à la procédure.

[OMISSIS]

En application de l'article 267 du traité FUE, le Højesteret (Cour suprême, Danemark) [OMISSIS] décide de saisir la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel de questions relatives à l'interprétation de la clause de standstill figurant à l'article 13 de la décision n° 1/80 du Conseil d'association, du 19 septembre 1980, relative au développement de l'association et jointe à l'accord d'association (ci-après la « décision n° 1/80 »), institué par l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, signé le 12 septembre 1963, conclu, signé et approuvé par la décision 64/732/CEE du Conseil du 23 décembre 1963 (JO 1964, 217, p. 3685 ; ci-après l'« accord d'association »).

Le litige au principal

- 1 Le litige au principal porte sur la question de savoir si la décision de rejet, par l'Udlændingenævnet (commission des recours en matière d'immigration, Danemark – ci-après la « commission des recours »), de la demande de titre de séjour permanent formée par le requérant, EN, qui lui a été notifiée le 18 juillet 2018 [ci-après la « décision attaquée »], est compatible avec la clause de standstill de l'article 13 de la décision n° 1/80. Les parties s'accordent sur le fait que, à la date à laquelle la décision attaquée a été adoptée, EN avait le statut de travailleur turc séjournant légalement au Danemark et qu'il pouvait donc bénéficier de droits autonomes tirés de la clause de standstill.
- 2 La décision attaquée est motivée notamment par le fait que EN ne satisfaisait pas aux conditions énoncées à l'article 11, paragraphe 3, points 1 et 8, de la udlændingeloven (loi danoise sur les étrangers), dans sa version en vigueur à l'époque de l'adoption de la décision et résultant de l'arrêté de codification n° 412 du 9 mai 2016 et de ses modifications ultérieures – ci-après l'« arrêté de codification n° 412 ». Aux termes de l'article 11, paragraphe 3, point 1, [de ladite loi] un étranger âgé de 18 ans ou plus ne peut se voir délivrer un titre de séjour permanent que s'il a séjourné légalement pendant au moins six ans au Danemark. L'article 11, paragraphe 3, point 8, ajoute en outre la condition que l'étranger doit avoir occupé un emploi à temps plein ou avoir été un travailleur indépendant pendant au moins deux ans et six mois au cours des trois années précédant la délivrance d'un titre de séjour permanent.
- 3 Les parties au litige s'accordent sur le fait que les conditions relatives au séjour et à l'emploi préalables [à la demande], telles que prévues à l'article 11, paragraphe 3, points 1 et 8, de la loi danoise sur les étrangers dans la version en vigueur à la date d'adoption de la décision attaquée et résultant de l'arrêté de codification n° 412, sont plus strictes que celles qui prévalaient pour l'obtention d'un titre de séjour permanent à la date du 1^{er} décembre 1980, c'est-à-dire à la date d'entrée en vigueur au Danemark de la clause de standstill de l'article 13 de la décision n° 1/80. Les conditions de délivrance d'un titre de séjour permanent

alors en vigueur figuraient dans l'arrêté n° 196 du 23 mai 1980, adopté sur la base de la loi danoise sur les étrangers de l'époque (voir arrêté de codification n° 344 du 22 juin 1973), et étaient mises en œuvre conformément à ce texte dans la pratique administrative.

- 4 La première question soulevée en l'espèce consiste à savoir si un durcissement des conditions requises pour qu'un travailleur turc puisse obtenir un titre de séjour permanent dans un État membre constitue une nouvelle restriction tombant sous le coup de la clause de standstill de l'article 13 de la décision n° 1/80. Dans l'affirmative, la question qui se pose ensuite est de savoir si les conditions plus strictes, relatives à la durée de la période préalable au cours de laquelle le travailleur doit avoir travaillé et séjourné légalement dans l'État membre (c'est-à-dire des conditions renforcées quant au facteur temps), peuvent être considérées comme justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général et proportionnées, c'est-à-dire si elles sont propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.
- 5 Les autres conditions de délivrance d'un titre de séjour permanent figurant dans la loi danoise sur les étrangers telle qu'en vigueur à la date d'adoption de la décision attaquée et résultant de l'arrêté de codification n° 412, notamment celle de réussite à un examen de citoyenneté ou de citoyenneté active (article 11, paragraphe 4, point 1) et de réussite à un examen sanctionnant la connaissance de la langue danoise (article 11, paragraphe 4, point 4) ne sont pas en cause ici.

Les faits

- 6 EN est né en Turquie et a la nationalité turque. Un titre de séjour au Danemark lui a été délivré le 24 mai 2013 sur la base de son mariage avec une ressortissante danoise résidant au Danemark. Le 6 juin 2015, la durée de ce titre de séjour a été prolongée jusqu'au 6 août 2018. Le 27 mars 2017, EN a déposé une demande de titre de séjour permanent auprès de l'Udlændingestyrelsen (office danois des migrations). À cette époque, EN avait le statut de travailleur au Danemark et il relevait du champ d'application de l'accord d'association, notamment de la décision n° 1/80.
- 7 Le 10 novembre 2017, l'office danois des migrations a refusé de délivrer à EN un permis de séjour permanent au motif qu'il ne satisfaisait pas à la condition de séjour légal au Danemark pendant une période ininterrompue d'au moins six ans. L'office a également considéré que, notamment, EN ne satisfaisait pas aux conditions spéciales permettant la délivrance d'un titre de séjour permanent après seulement quatre années de séjour légal au Danemark. Dans sa décision, l'office danois des migrations indique que l'accord d'association ne confère pas aux ressortissants turcs et aux membres de leurs familles le droit de bénéficier d'un permis de séjour permanent au titre de règles spéciales.
- 8 Le 14 novembre 2017, EN a attaqué cette décision devant l'instance de recours, la commission des recours. À l'appui de son recours, EN a notamment fait valoir

que, en qualité de travailleur turc séjournant légalement au Danemark, il était protégé contre toute détérioration de sa situation juridique par rapport aux règles en vigueur le 1^{er} décembre 1980.

- 9 Par décision du 18 juillet 2018, la commission des recours a confirmé la décision de l'office danois des migrations du 10 novembre 2017, indiquant notamment ceci :

« Il est constaté à titre liminaire que EN ne jouit pas d'un statut juridique spécial au regard des titres de séjour permanent, nonobstant le fait qu'il relève du champ d'application de l'accord d'association, car la réglementation relative aux titres de séjour permanents n'a pas d'incidence sur la possibilité reconnue aux travailleurs salariés ou indépendants d'exercer leur activité professionnelle. Par conséquent, un titre de séjour permanent ne peut être délivré que sur la base de la réglementation en vigueur.

Dès lors, la commission des recours constate que, pour pouvoir bénéficier d'un titre de séjour permanent, EN doit satisfaire aux conditions énoncées à l'article 11, paragraphe 3 ou paragraphe 5, de la loi danoise sur les étrangers telles qu'instituées par l'arrêté de codification n° 412.

La commission des recours constate ensuite que le droit de séjour de EN a commencé à courir le 24 mai 2013, date à laquelle il a bénéficié d'un titre de séjour au Danemark en qualité de conjoint. Par conséquent, EN ne satisfait pas à la condition de durée requise pour pouvoir bénéficier d'un titre de séjour permanent (article 11, paragraphe 3, point 1, de la loi danoise relative aux étrangers). La commission des recours constate également que EN ne peut pas se voir délivrer un titre de séjour permanent après quatre années de séjour légal au Danemark (article 11, paragraphe 5, de la loi danoise sur les étrangers). À cet égard, la commission des recours retient que EN ne satisfait ni à la condition d'exercice d'une activité professionnelle énoncée à l'article 11, paragraphe 3, point 8, de la loi danoise sur les étrangers ni à une ou plusieurs autres des conditions supplémentaires énoncées à l'article 11, paragraphe 5, (voir, également, son paragraphe 4) de ladite loi.

La commission des recours retient que les pièces jointes au dossier ne permettent que de constater que, depuis le 22 mars 2017, EN travaille 30 heures ou plus par semaine dans le cadre d'un emploi à durée déterminée, ce qui ne permet pas de satisfaire à la condition d'avoir exercé un emploi à temps plein pendant deux ans et demi au cours de trois dernières années.

[...].

Enfin, la commission des recours relève qu'aucune circonstance particulière n'a été rapportée qui serait de nature à permettre la délivrance à EN d'un titre de séjour permanent en application de l'article 11, paragraphe 16, de la loi danoise sur les étrangers, disposition suivant laquelle un titre de séjour permanent peut être délivré à des conditions moins restrictives que celles normalement

applicables si les obligations internationales du Danemark, notamment la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées, le requièrent.

La commission des recours s'est attachée à cet égard aux informations fournies dans le formulaire de demande, d'où il ressort que EN n'est pas affecté d'un handicap l'empêchant de satisfaire à une ou plusieurs des conditions requises pour obtenir un titre de séjour permanent. En conséquence, la commission des recours confirme la décision de l'office des migrations du 10 novembre 2017. »

- 10 Le 15 octobre 2018, EN a saisi le Københavns Byret (tribunal municipal de Copenhague, Danemark) d'un recours en annulation dirigé contre la décision de la commission des recours. Par ordonnance du 31 mars 2020, ledit tribunal a renvoyé la cause devant l'Østre Landsret (cour d'appel de la région Est, Danemark) pour que celle-ci se prononce en première instance. Par décision du 2 février 2022, cette juridiction a fait droit aux conclusions de la commission des recours tendant au rejet du recours en annulation. Le 1^{er} mars 2022, EN a saisi le Højesteret (Cour suprême) d'un pourvoi dirigé contre cette décision du Landsret, concluant à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi de l'affaire pour réexamen.
- 11 Par décision du 15 octobre 2020, l'office danois des migrations a prolongé la durée de validité du titre de séjour de EN jusqu'au 15 octobre 2026. Il ressort de cette décision que ce titre de séjour lui donne le droit de travailler et d'étudier au Danemark et qu'il est subordonné à la possession d'un passeport en cours de validité.

Le droit national

- 12 La décision attaquée portant rejet de la demande d'un titre de séjour permanent a été adoptée sur la base des dispositions de l'article 11, paragraphes 3 à 5, de la loi danoise sur les étrangers, dans la version en vigueur à l'époque de son adoption et instituées par l'arrêté de codification n° 412. L'article 11, paragraphes 3 à 5 et 16, est ainsi rédigé :

« Paragraphe 3. Sauf s'il y a lieu de retirer le titre de séjour en application de l'article 19, un étranger âgé de 18 ans ou plus peut demander et obtenir un titre de séjour permanent aux conditions suivantes :

- 1) Sauf si le paragraphe 7 est applicable, l'étranger doit séjourner légalement au Danemark depuis au moins six ans, sauf cas prévus aux paragraphes 5 et 6, et doit avoir bénéficié au cours de toute cette période d'un titre de séjour délivré en application des articles 7 à 9 f, 9 i à 9 n ou 9 p. Si le titre de séjour a été délivré en application de l'article 9, paragraphe 1, point 1, ou de l'article 9 c, paragraphe 1, point 1, sur la base du mariage ou de la communauté de vie, les conditions du point 1 ne sont réputées satisfaites que si le titre de*

séjour est délivré sur la base de ce même mariage ou de cette même communauté de vie.

2) *L'étranger ne doit pas avoir fait l'objet d'une condamnation à une peine de prison ferme d'un an ou plus ou à toute autre sanction pénale emportant ou susceptible d'emporter une peine privative de liberté pour la commission d'une infraction sanctionnée par une peine de même durée.*

3) *L'étranger ne doit pas avoir fait l'objet d'une condamnation à 60 jours ou plus de prison ferme pour une infraction visée aux chapitres 12 ou 13 ou aux articles 210, 216 et 222 à 224, 225 (voir l'article 216) ou 244 à 246 du code pénal.*

4) *L'étranger ne doit avoir aucune dette exigible envers une administration publique, sauf si un sursis de paiement a été accordé et que le montant de la dette n'excède pas 100 000 couronnes danoises.*

5) *Au cours des trois années précédant l'introduction de la demande de titre de séjour permanent et jusqu'à la délivrance de celui-ci, l'étranger ne doit pas avoir bénéficié d'une aide publique en application de la lov om aktiv socialpolitik (loi sur la politique sociale active) ou de l'integrationsloven (loi sur l'intégration), sauf aide sous forme de prestations isolées de faibles montants sans lien direct avec la subsistance ou d'une prestation assimilable à un salaire ou à une pension de retraite ou s'y substituant.*

6) *L'étranger doit avoir signé une déclaration d'intégration et de citoyenneté active dans la société danoise (article 19, paragraphe 1, point 3, de la loi sur l'intégration) ou fait savoir de toute autre manière qu'il en acceptait les termes.*

7) *L'étranger doit avoir réussi l'examen de langue danoise Prøve i Dansk de niveau 2 [article 9, paragraphe 1, de la lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. (loi sur l'enseignement de la langue danoise à des adultes étrangers etc.)] ou un examen de connaissance de la langue danoise d'un niveau équivalent ou supérieur.*

8) *L'étranger doit avoir occupé un emploi salarié à plein temps ou exercé un travail indépendant (voir paragraphe 8) pendant au moins deux ans et six mois au cours des trois années précédant l'octroi d'un titre de séjour permanent.*

9) *L'étranger doit pouvoir être considéré comme appartenant au marché du travail à l'époque où le titre de séjour permanent peut être accordé.*

Paragraphe 4. L'étranger doit également satisfaire à deux des conditions suivantes pour pouvoir bénéficier d'un titre de séjour permanent :

- 1) L'étranger doit avoir réussi un examen de citoyenneté (article 41 b de la loi sur l'intégration) ou fait la preuve d'une citoyenneté active au Danemark par sa participation pendant au moins an à des comités, des associations, etc.*
- 2) L'étranger doit avoir exercé un emploi à temps plein ou une activité indépendante (voir paragraphe 8) pendant au moins quatre ans au cours de la période de quatre ans et six mois précédant l'octroi d'un titre de séjour permanent.*
- 3) Au cours des deux ans précédant la date à laquelle un titre de séjour permanent peut être délivré, l'étranger doit avoir disposé d'un revenu imposable annuel moyen de 270 000 couronnes danoises. Ce montant, fixé en valeur 2016, sera ajusté une fois par an au 1^{er} janvier à partir de 2017 au moyen de l'indice déterminé en application de la lov om en satsreguleringsprocent (loi sur l'ajustement des taux).*
- 4) L'étranger doit avoir réussi l'examen de langue danoise Prøve i Dansk de niveau 3 (article 9, paragraphe 1, de la loi sur l'enseignement de la langue danoise à des adultes étrangers etc.)*

Paragraphe 5. Sauf s'il y a lieu de retirer le titre de séjour en application de l'article 19, un titre de séjour permanent peut être délivré sur demande à l'étranger âgé de 18 ans ou plus ayant séjourné légalement au Danemark pendant au moins quatre ans et bénéficié d'un titre de séjour au cours de toute cette période en application des articles 7 à 9 f, 9 i à 9 n ou 9 p, s'il satisfait aux conditions énoncées au paragraphe 3, points 2 à 9, et au paragraphe 4. Les dispositions du paragraphe 3, point 1, 2^o), sont applicables mutatis mutandis.

[...]

Paragraphe 16. Même s'il n'est pas satisfait aux conditions énoncées au paragraphe 3, points 4 à 9, ou au paragraphe 4, points 1 à 4, un titre de séjour permanent peut être délivré à un étranger âgé de 18 ans ou plus s'il ne peut être exigé qu'il soit satisfait à ces conditions suivant les obligations internationales du Danemark, notamment la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées. »

- 13 Les travaux préparatoires relatifs à ces dispositions, instituées par la loi n° 572 du 31 mai 2010, exposent notamment ceci (voir Folketingstidende 2009-10, supplément A, projet de loi n° L 188, p. 22 et s.) :

« Observations générales

[...]

4. *Modification des règles régissant la délivrance d'un titre de séjour permanent*

[...]

L'intégration réussie doit être une condition pour devenir un résident permanent au Danemark. Les titres de séjour permanents ne doivent donc être accordés qu'aux seuls étrangers qui s'intègrent et font un effort pour faire partie du Danemark et adhérer aux valeurs danoises.

Les étrangers qui ne font pas preuve d'une volonté d'intégration ne doivent pas pouvoir bénéficier de titres de séjour permanents. Il doit être établi que le fait pour un étranger de ne pas faire des efforts d'intégration emporte des conséquences.

C'est pourquoi il est procédé à un remaniement des règles relatives à la délivrance de titres de séjour permanents.

Il doit exister une corrélation claire entre les règles de la loi danoise sur les étrangers en matière de titres de séjour permanents et l'intégration de l'étranger.

[...]

Conformément à la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées, si un étranger n'est pas en mesure de satisfaire aux conditions d'obtention d'un titre de séjour permanent en raison d'un handicap (ou autre raison assimilée), il en sera exempté.

Il n'est dérogé qu'aux seules conditions auxquelles l'étranger ne peut satisfaire en raison de son handicap (ou autre raison assimilée). Il faut se baser sur l'individu, ses capacités et ses ressources. Il ne doit pas être dérogé à toutes les conditions au motif, par exemple, de l'incapacité à satisfaire à la condition d'exercice d'une activité professionnelle. Il doit être clair pour tout étranger que chacun est invité à contribuer à la collectivité et à en faire partie. La société danoise est fondée sur le fait que chacun – quelle que soit son origine – contribue à la collectivité en fonction de ses capacités. C'est pourquoi tout étranger qui fait preuve de responsabilité et témoigne de sa volonté d'intégration vient enrichir la collectivité.

De même, l'étranger bénéficiaire d'une pension de retraite publique ou qui introduit une demande de titre de séjour permanent avant l'âge de 19 ans révolus et qui a été scolarisé ou a exercé légalement une activité professionnelle à temps plein après avoir terminé ses études secondaires est exempté de la condition relative à l'exercice d'un emploi et de la satisfaction des critères supplémentaires d'intégration que sont l'exercice

d'un emploi stable, de très bonne maîtrise de la langue danoise ou de poursuite d'études post-secondaires au Danemark.

[...] »

- 14 L'exposé des motifs du projet de loi modifiant l'article 11 de la loi danoise sur les étrangers, adopté par la loi n° 572 du 18 juin 2012, indique notamment ceci à propos des règles relatives à la délivrance d'un titre de séjour permanent (voir Folketingstidende 2011-12, supplément A, projet de loi n° L 180, p. 5 et s. :

« 2. Portée du projet de loi

Le projet de loi propose d'abord de modifier les règles relatives à la délivrance des titres de séjour permanents. La réglementation en la matière doit avoir pour objectif principal d'inciter à l'intégration au Danemark et d'en assurer la réussite.

Le projet de loi propose l'abandon du système de points pour l'attribution d'un titre de séjour permanent. Cela signifie que les conditions de délivrance d'un tel titre ne seront plus évaluées sur la base d'un système de points, mais que chacune d'elles sera désormais appréciée de la même manière et se verra accorder la même importance dans le cadre de la procédure de délivrance d'un titre de séjour permanent.

Plusieurs modifications des conditions de délivrance d'un titre de séjour permanent actuellement en vigueur sont également proposées.

Ainsi, il est proposé que la condition relative à la durée du séjour passe de quatre ans à cinq ans.

Il est également proposé de modifier les conditions relatives à l'exercice d'un emploi. Il est ainsi proposé que la condition de durée d'exercice d'un emploi avant de pouvoir obtenir un titre de séjour permanent, actuellement de deux ans et six mois au cours des trois dernières années, soit portée à trois ans au cours des cinq dernières années.

[...]

3.2.2 Les propositions de modifications présentées par le ministère de la Justice

Il est proposé que la condition d'un séjour de quatre ans avec un titre de séjour soit modifiée de telle sorte que le principe devienne qu'un titre de séjour permanent ne peut être délivré que si l'étranger a séjourné légalement au Danemark pendant au moins cinq ans en étant titulaire d'un titre de séjour au cours de toute cette période.

Avec l'exigence d'une durée de séjour de cinq ans, il sera garanti que l'étranger dispose effectivement de la possibilité de satisfaire au cours de cette période aux conditions qu'il est proposé d'instituer pour la délivrance d'un titre de séjour permanent. Chaque étranger sera ainsi clairement incité à travailler à son intégration. Cela confirme également que les étrangers sont encouragés à s'intégrer rapidement dans la société danoise.

Le principe est qu'il ne peut être satisfait à la condition relative au séjour que sur la base d'un séjour légal sur le territoire. C'est par son séjour au Danemark que l'étranger peut consolider son intégration et ses possibilités de réussir sa vie dans ce pays.

[...]

3.5.2 Les propositions de modifications présentées par le ministère de la Justice

Est maintenue la condition d'un lien de rattachement stable avec le marché du travail pour pouvoir bénéficier d'un titre de séjour permanent.

Il est cependant proposé de modifier la condition tenant à l'exercice d'un emploi en ce sens qu'est requis l'exercice d'un emploi régulier sur le territoire danois pendant au moins trois ans au cours des cinq années qui précèdent la délivrance du titre de séjour permanent.

Par ce projet, le gouvernement entend souligner que l'exercice d'un emploi est à la fois une condition décisive et la voie vers la réussite de l'intégration dans la société danoise. Les modifications proposées signifient que la condition relative à l'exercice d'un emploi est renforcée, passant de deux ans et demi de travail à temps plein à trois ans de travail à temps plein. Parallèlement, la période dont l'étranger dispose pour satisfaire à la condition d'emploi passe de trois ans à cinq ans. Cela confère à l'étranger de plus grandes possibilités d'organiser son parcours d'intégration avec davantage de flexibilité. »

15 Enfin, la loi sur les étrangers a été modifiée par le projet de loi devenu loi n° 102 du 3 février 2016 (voir Folketingstidende 2015-16, supplément A, projet de loi n° L 87, p. 8 et s. :

« Observations générales

1. Introduction

1.1. Les principales dispositions du projet de loi

Le projet de loi propose d'apporter les modifications suivantes à la loi danoise sur les étrangers :

[...]

– *Les conditions d'accès à un titre de séjour permanent sont renforcées.*

[...]

1.2. Le contexte et l'objet du projet de loi

Un grand nombre de réfugiés affluent vers l'Europe. Cela exerce des pressions sur tous les pays, y compris le Danemark. Et cette pression s'accroît de jour en jour. Nous assumons une responsabilité commune, mais le gouvernement est d'avis que nous ne devons pas accueillir un nombre de réfugiés tel que la cohésion nationale serait mise en péril. Car le nombre de nouveaux réfugiés a une incidence sur la réussite de leur intégration. Il importe d'assurer un juste équilibre permettant de préserver une société saine et sûre.

[...]

1.3. Les grandes lignes du projet de loi

Le projet de loi présente plusieurs propositions de durcissement des conditions dans les domaines du droit d'asile et du droit des étrangers.

[...]

Il est en outre proposé de renforcer comme suit les conditions d'obtention d'un titre de séjour permanent : la condition relative à la durée du séjour est renforcée pour être portée à six ans de séjour légal en principe pour tout étranger qui, en outre, doit satisfaire à une série de conditions de base renforcées. Il s'agit de la condition relative à l'honorabilité et de celles relatives à la connaissance de la langue danoise et à l'exercice d'un emploi. Un étranger doit en outre satisfaire à deux parmi quatre conditions supplémentaires significatives pour l'intégration, afin de pouvoir bénéficier d'un titre de séjour permanent. S'il satisfait à toutes les conditions de base et aux quatre conditions supplémentaires significatives pour l'intégration, l'étranger peut bénéficier d'un titre de séjour permanent après quatre ans seulement.

[...]

3.1.2 Considérations du ministère

La possibilité de se faire délivrer un titre de séjour permanent au Danemark est un privilège. Des conditions rigoureuses doivent donc être prévues relativement à la capacité et à la volonté de l'étranger de s'intégrer dans la société danoise.

[...]

3.2.2 Propositions de modifications

Il est proposé de modifier la condition relative au séjour légal en possession d'un titre de séjour, qui est actuellement d'une durée de cinq ans, de telle sorte qu'un titre de séjour permanent ne pourra être délivré qu'à la condition que, au jour de la demande, l'étranger ait séjourné légalement au Danemark pendant au moins six ans et qu'il ait été titulaire d'un titre de séjour délivré en application des articles 7 à 9 f, 9 i à 9 n ou 9 p pendant toute cette période.

Il est également prévu une exception à la condition de principe d'une durée de séjour légal de six ans, de sorte qu'un étranger ayant démontré une capacité et une volonté particulièrement forte de s'intégrer dans la société danoise pourra obtenir un titre de séjour permanent après quatre ans au moins de séjour légal au Danemark. Un étranger sera considéré avoir fait la preuve de sa capacité et de sa volonté particulièrement forte de s'intégrer dans la société danoise si, outre les conditions de base, il satisfait aux quatre conditions supplémentaires significatives pour l'intégration (voir section 3.6).

Cela incitera clairement tout étranger à travailler à son intégration, tout comme cela permet d'assurer qu'il soit motivé à s'intégrer rapidement dans la société danoise.

3.5.2 Propositions de modifications

L'exigence d'un lien de rattachement stable avec le marché du travail doit être maintenue parmi les conditions d'obtention d'un titre de séjour permanent.

Il est cependant proposé de renforcer la condition d'emploi pour qu'elle devienne une condition d'emploi régulier à temps plein au Danemark pendant au moins deux ans et six mois au cours des trois années précédant la délivrance d'un titre de séjour permanent.

En outre, seul l'exercice d'un emploi à temps plein permettra à l'avenir de satisfaire à cette condition (voir section 3.5.2.1).

Une relation de travail, dans le cadre de laquelle l'étranger a exercé au Danemark un emploi régulier avec une durée hebdomadaire de travail comprise entre 15 et 30 heures (travail à temps partiel), ne sera donc plus prise en compte pour l'appréciation de la condition d'exercice d'un emploi. Il en va de même en matière de formation.

Si un étranger a atteint l'âge pour pouvoir bénéficier d'une pension de retraite publique ou s'il bénéficie d'une préretraite, il sera, comme aujourd'hui, dispensé de l'obligation de satisfaire à la condition d'emploi. Il en va de même de l'étranger qui introduit une demande de titre de séjour

permanent avant d'avoir atteint l'âge de 19 ans et qui a été scolarisé ou a exercé un emploi régulier à temps plein depuis la fin de ses études secondaires. Les modifications touchant la condition d'emploi n'emportent aucun changement quant à cet état du droit.

[...]

3.6. Conditions supplémentaires significatives pour l'intégration

Il est décisif que l'étranger qui arrive au Danemark et entend y vivre fasse des efforts d'intégration.

Il est donc proposé que – outre de satisfaire aux conditions de base – l'étranger satisfasse à deux des quatre conditions supplémentaires significatives pour l'intégration afin de pouvoir bénéficier d'un titre de séjour permanent (voir sections 3.6.1 à 3.6.4 pour de plus amples développements).

[...]

Si un étranger satisfait aux conditions de base ainsi qu'aux quatre conditions supplémentaires, ce qui permet de penser qu'il a fait preuve de fortes capacités d'intégration réussie, un titre de séjour permanent pourra lui être délivré directement après quatre ans de séjour légal au Danemark (voir section 3.2.2).

Les conditions supplémentaires concernent des éléments significatifs pour l'intégration, à savoir la nationalité, l'existence de liens de rattachement plus forts avec le marché du travail, un revenu imposable annuel d'un certain montant et des connaissances particulièrement bonnes de la langue danoise.

Ces conditions ont toutes la même valeur, de sorte qu'il appartient à l'étranger d'établir auxquelles des deux conditions sur les quatre il prétend satisfaire. »

Le droit de l'Union

- 16 Le présent litige concerne la clause de standstill de l'article 13 de la décision n° 1/80, tel qu'interprétée en dernier lieu par l'arrêt du 22 décembre 2022, X (C-279/21, ECLI:EU:C:2022:1019).

Moyens et prétentions des parties

- 17 EN fait valoir qu'un durcissement des conditions relatives à la durée du séjour ouvrant droit à un titre de séjour permanent au Danemark constitue une nouvelle restriction à la libre circulation des travailleurs relevant du champ d'application de

la clause de standstill de l'article 13 de la décision n° 1/80. Les nouvelles conditions d'octroi d'un titre de séjour permanent au Danemark doivent être considérées comme relevant du champ d'application matériel de la clause de standstill, ne serait-ce que parce que l'article 45, paragraphe 3, sous d), TFUE, ainsi que les dispositions équivalentes des traités lors de l'adhésion du Danemark aux Communautés européennes, dispose expressément que la libre circulation des travailleurs comporte le droit de demeurer, dans des conditions qui sont précisées, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi. Les travailleurs turcs ne peuvent pas tirer de la clause de standstill des droits dont ils ne bénéficiaient pas lors de l'entrée en vigueur de ladite clause ou institués postérieurement. Les travailleurs turcs ne peuvent donc pas invoquer le droit de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi sur la base d'actes d'exécution adoptés par la Commission européenne et destinés à ne produire d'effet qu'à l'égard des travailleurs de l'Union et/ou des citoyens de l'Union. En revanche, les travailleurs turcs peuvent tirer un droit de séjour permanent dans un État membre de la clause de standstill, conjointement avec l'article 45, paragraphe 3, sous d), TFUE et les règles nationales applicables non seulement aux travailleurs de l'Union, mais également aux travailleurs turcs à l'époque où la décision n° 1/80 est entrée en vigueur dans l'État membre concerné.

- 18 EN fait ensuite valoir qu'un durcissement des conditions tenant à la durée de séjour requise pour pouvoir bénéficier d'un titre de séjour permanent n'est pas de nature à répondre à la raison impérieuse d'intérêt général invoquée par la commission des recours, à savoir garantir l'intégration réussie des ressortissants de pays tiers. Par nature, un durcissement des conditions de durée du séjour pour l'obtention d'un titre de séjour permanent affectera le ressortissant turc qui réside et travaille déjà légalement dans l'État membre concerné ; voir sur ce point arrêt du 10 juillet 2019, A, C-89/18, EU:C:2019:580, points 39 et 40. Le durcissement des conditions de durée du séjour signifie simplement que le travailleur turc devra avoir « séjourné encore plus longtemps » et « travaillé encore plus longtemps » avant de pouvoir bénéficier du privilège que constitue un titre de séjour permanent. La longueur du séjour et de la période d'emploi d'un travailleur turc peut éventuellement servir d'indice du degré d'intégration atteint à un moment donné. Les exigences de durée de séjour pour ouvrir droit à un titre de séjour permanent ne sauraient cependant constituer un instrument permettant de garantir une intégration réussie. C'est le titre de séjour permanent qui favorise la cohésion sociale et renforce le sentiment de pleine appartenance à la société de l'État membre d'accueil. Par conséquent, l'objectif de promouvoir et d'assurer une intégration réussie est mieux poursuivi avec la délivrance de titres de séjour permanents le plus rapidement possible.
- 19 La commission des recours fait valoir que le durcissement des conditions susmentionnées d'obtention d'un titre de séjour permanent, à savoir de durée du séjour et de l'emploi, ne relève pas de la notion de « restriction » au sens où l'entend l'article 13 de la décision n° 1/80. Ceci parce que, d'une part, les conditions d'obtention d'un titre de séjour permanent ne concernent pas les

conditions d'accès à l'emploi pour les travailleurs turcs (voir la lettre de l'article 13) et sont donc sans incidence sur la situation de ces derniers et, d'autre part, parce que le droit de séjour des travailleurs turcs sur le territoire d'un État membre en vertu de la décision n° 1/80 n'est que le corollaire de l'exercice légal d'un emploi et qu'il ne saurait être étendu à un droit de séjour ultérieur dans cet État membre. Selon la commission des recours, les droits que les travailleurs turcs peuvent tirer de la décision n° 1/80 ne sont aucunement comparables au droit à libre circulation des citoyens de l'Union.

- 20 Même si le durcissement des conditions de séjour et d'emploi pouvait être considéré comme constituant une nouvelle restriction au sens de l'article 13 de la décision n° 1/80, ces exigences sont en tout état de cause aptes à servir l'intérêt que représente l'intégration réussie de ressortissants de pays tiers. Les exigences relatives au séjour et à l'emploi permettent de concilier les divers intérêts puisqu'elles visent à garantir que, à la base, tout demandeur de titre de séjour permanent au Danemark établisse qu'il est bien intégré et se comporte en citoyen actif au sein de la société danoise, notamment grâce à plusieurs années de séjour légal et d'exercice d'un emploi au Danemark.

Le contexte des questions

- 21 Il ressort de l'arrêt du 9 décembre 2010, Toprak et Oguz (affaires jointes C-300/09 et C-301/09, EU:C:2010:756, point 44), que des changements dans les conditions d'octroi de titres de séjour entrent dans le champ d'application de l'article 13 de la décision n° 1/80 « [d]ans la mesure où ces changements affectent la situation de travailleurs turcs ».
- 22 Dans des arrêts plus récents, la Cour emploie une autre formulation, selon laquelle ce qui est déterminant, pour qu'on soit en présence d'une mesure nouvelle au sens de l'article 13 [de la décision n° 1/80], c'est qu'elle ait « *pour objet ou pour effet de soumettre l'exercice par un ressortissant turc de la libre circulation des travailleurs sur le territoire de l'État membre concerné à des conditions plus restrictives que celles qui lui étaient applicables à l'entrée en vigueur de cette décision sur le territoire de cet État membre* » ; voir, notamment, arrêt du 22 décembre 2022, X (C-279/21, EU:C:2022:1019, point 30).
- 23 La Cour a en outre jugé, notamment dans les arrêts du 6 juin 1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, points 19 et 20 ; ci-après l'« arrêt Bozkurt »), et du 8 décembre 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, point 66 ; ci-après l'« arrêt Ziebell »), que les principes admis dans le cadre des articles [45 TFUE à 47 TFUE] doivent, dans la mesure du possible, être transposés aux ressortissants turcs bénéficiant de droits reconnus par l'association CEE-Turquie.
- 24 Cependant, la Cour a aussi jugé qu'une telle transposition des principes à la base de la liberté fondamentale de circulation au titre du droit de l'Union ne se justifie que par l'objectif, poursuivi par l'association CEE-Turquie, de réaliser graduellement la libre circulation des travailleurs, tel qu'énoncé à l'article 12 de

l'accord d'association, qui corrobore le but exclusivement économique qui constitue le fondement de ladite association (arrêt Ziebell, point 68). Il s'ensuit (arrêt Ziebell, point 47) que l'objectif plus large de 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 (voir arrêt du 7 octobre 2010, Lassal, C-162/09, EU:C:2010:592, points 32 et 37) sur lequel se fonde 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 2004, L 158, p. 77] ne vaut pas en ce qui concerne la décision n° 1/80.

- 25 Par ailleurs, au point 40 de l'arrêt Bozkurt, la Cour a jugé que, à défaut d'une disposition spécifique reconnaissant aux travailleurs turcs le droit de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir exercé un emploi, le droit de séjour du ressortissant turc tel qu'il est garanti, implicitement mais nécessairement, par l'article 6 de la décision n° 1/80, en tant que corollaire de l'exercice d'un emploi régulier, disparaît si l'intéressé est victime d'une incapacité de travail totale et permanente.
- 26 Toutefois, la Cour ne paraît pas avoir eu l'occasion de se prononcer sur le point de savoir si un durcissement des conditions d'obtention d'un titre de séjour permanent constitue une nouvelle restriction au sens de l'article 13 de la décision n° 1/80.
- 27 Dans ce contexte, le Højesteret (Cour suprême) souhaite que la Cour statue sur la question de savoir si une réglementation nationale, telle que celle dont il est question en l'espèce, qui institue de nouvelles conditions plus strictes pour l'obtention d'un titre de séjour permanent dans un État membre, constitue une nouvelle restriction relevant du champ d'application de la clause de standstill de l'article 13 de la décision n° 1/80.
- 28 Si cette question reçoit une réponse affirmative, il y a alors lieu de se prononcer sur celle de savoir si cette restriction est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, est propre à garantir la réalisation de l'objectif légitime poursuivi et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (voir, notamment, arrêt du 22 décembre 2022, X, C-279/21, EU:C:2022:1019, point 35).
- 29 Il existe une jurisprudence abondante de la Cour sur la question de savoir comment il convient d'apprécier la proportionnalité d'une règle nationale constituant une restriction nouvelle au regard de la clause de standstill de l'article 13 de la décision n° 1/80 : voir, notamment, arrêts du 10 juillet 2014, Dogan, C-138/13 (EU:C:2014:2066, points 38 et 39) ; du 12 avril 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, points 51, 52, 66 et 67) ; du 29 mars 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, point 53) ; du 7 août 2018, Yön (C-123/17,

EU:C:2018:632, point 72) ; du 10 juillet 2019, A (C-89/18, EU:C:2019:580, points 31 à 34 et 45 à 47) ; du 2 septembre 2021, B (C-379/20, EU:C:2021:660, points 19 à 35), et, récemment, du 22 décembre 2022, X (C-279/21, EU:C:2022:1019, points 30 à 39).

- 30 C'est ainsi que la Cour a reconnu que l'objectif consistant à garantir une intégration réussie peut constituer une raison impérieuse d'intérêt général au regard de la décision n° 1/80 (voir arrêt du 12 avril 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, point 56).
- 31 Toutefois, la Cour n'a pas encore eu l'occasion d'examiner le point de savoir si des conditions renforcées tenant à la durée du séjour pour pouvoir obtenir un titre de séjour permanent, c'est-à-dire des conditions relatives à la durée préalable du séjour et de l'exercice d'un emploi par un travailleur turc dans l'État membre concerné, peuvent être considérées comme propres à garantir la réalisation de l'objectif légitime poursuivi.
- 32 D'un côté, il ressort de l'arrêt du 7 octobre 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, point 32 lu conjointement avec le point 37), que le droit à un titre de séjour permanent constitue à la fois un privilège, qui peut être soumis à des conditions et donc servir à récompenser une intégration réelle, et un moyen permettant de garantir une intégration réussie. De même, la Cour a reconnu ces deux facettes du droit à un titre de séjour permanent dans l'arrêt du 16 janvier 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, points 24 et 25). Il peut en être conclu que, dès lors que l'octroi d'un titre de séjour permanent est une mesure jugée appropriée pour assurer la réussite de l'intégration d'un travailleur, des conditions de durée plus strictes pour obtenir un titre de séjour permanent doivent être considérées comme contraires à l'objectif d'intégration réussie.
- 33 D'un autre côté, l'exigence d'un séjour d'une certaine durée dans l'État d'accueil est généralement reconnue comme ayant une incidence sur le degré d'intégration dans cet État et donc sur le degré de protection dont l'intéressé doit bénéficier, d'une part, contre la perte du droit de séjour et, d'autre part, contre le risque d'éloignement ; voir, notamment, articles 16 et 28 de la directive 2004/38, article 6 de la décision n° 1/80 et jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la protection contre l'expulsion en application de l'article 8 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales, notamment Cour EDH, 23 juin 2008, Maslov c. Autriche, CE:ECHR:2008:0623JUD000163803.
- 34 Le Højesteret (Cour suprême) demande donc à la Cour de se prononcer sur le point de savoir si un durcissement des conditions relatives à la durée du séjour en vue de l'obtention d'un titre de séjour permanent, telles que celles dont il est question en l'espèce, peut être considéré comme constituant une mesure appropriée pour garantir une intégration réussie de ressortissants de pays tiers.

- 35 La jurisprudence rapportée ci-dessus fournit suffisamment d'exemples d'interprétation pour permettre au Højesteret (Cour suprême) de procéder lui-même à une appréciation concrète du point de savoir si les conditions de durée requises pour l'obtention d'un titre de séjour permanent au Danemark, en matière de séjour et d'emploi, *vont au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi* (voir, dernièrement, arrêt du 22 décembre 2022, X, C-279/21, EU:C:2022:1019, points 39 à 46).

ORDONNE

Le Højesteret (Cour suprême, Danemark) défère les questions préjudicielles suivantes à la Cour de justice de l'Union européenne :

1. Une réglementation nationale déterminant des conditions d'obtention d'un titre de séjour permanent dans un État membre relève-t-elle du champ d'application de la clause de standstill de l'article 13 de la décision n° 1/80 du Conseil d'association, du 19 septembre 1980, relative au développement de l'association et jointe à l'accord d'association, institué par l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, signé le 12 septembre 1963, conclu, signé et approuvé par la décision 64/732/CEE du Conseil du 23 décembre 1963 ?
2. Dans l'affirmative, le renforcement des conditions de durée requises pour l'obtention d'un titre de séjour permanent dans un État membre (c'est-à-dire un durcissement des conditions minimales tenant à la durée du séjour et de l'emploi d'un étranger dans un État membre) peut-il être considéré comme une mesure appropriée pour assurer une intégration réussie de ressortissants de pays tiers ?

[OMISSIS]