

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

18 décembre 2014 (*)

«Citoyenneté de l'Union européenne – Directive 2004/38/CE – Droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire d'un État membre – Droit d'entrée – R ressortissant d'un État tiers, membre de la famille d'un citoyen de l'Union, en possession d'une carte de séjour délivrée par un État membre – Législation nationale subordonnant l'entrée sur le territoire national à l'obtention préalable d'un permis d'entrée – Article 35 de la directive 2004/38/CE – Article 1er du protocole (n° 20) sur l'application de certains aspects de l'article 26 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne au Royaume-Uni et à l'Irlande»

Dans l'affaire C-202/13,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Royaume-Uni), par décision du 25 janvier 2013, parvenue à la Cour le 17 avril 2013, dans la procédure

The Queen, à la demande de:

Sean Ambrose McCarthy,

Helena Patricia McCarthy Rodriguez,

Natasha Caley McCarthy Rodriguez

contre

Secretary of State for the Home Department,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, M. K. Lenaerts, vice-président, M^{me} R. Silva de Lapuerta, MM. M. Ilešič, T. von Danwitz (rapporteur), S. Rodin, M^{me} K. Jürimäe, présidents de chambre, MM. A. Rosas, E. Juhász, A. Arabadžiev, M^{me} C. Toader, MM. M. Safjan, D. Šváby, M^{me} M. Berger et M. F. Biltgen, juges,

avocat général: M. M. Szpunar,

greffier: M^{me} L. Hewlett, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 4 mars 2014,

considérant les observations présentées:

- pour M. McCarthy et M^{me} McCarthy Rodriguez ainsi que leur enfant Natasha Caley McCarthy Rodriguez, par MM. M. Henderson et ~~M.~~ D. Lemer, barristers, mandatés par M. K. O'Rourke, solicitor,

- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^{mes} S. Brighthouse et J. Beeko, en qualité d'agents, assistées de MM. T. Ward et D. Grieve, QC, ainsi que de M. G. Facenna, barrister,
- pour le gouvernement grec, par M^{me} T. Papadopoulou, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement espagnol, par M. A. Rubio González, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement polonais, par M. B. Majczyna, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement slovaque, par M^{me} B. Ricziová, en qualité d'agent,
- pour la Commission européenne, par M. M. Wilderspin et M^{me} C. Tufvesson, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 20 mai 2014,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 35 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 L 229, p. 35, et JO 2005, L 197, p. 34), ainsi que de l'article 1^{er} du protocole (n° 20) sur l'application de certains aspects de l'article 26 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne au Royaume-Uni et à l'Irlande (ci-après le «protocole n° 20»).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M. McCarthy et M^{me} McCarthy Rodriguez ainsi que leur enfant Natasha Caley McCarthy Rodriguez au Secretary of State for the Home Department (ci-après le «Secretary of State») au sujet du refus d'accorder à M^{me} McCarthy Rodriguez le droit d'entrer au Royaume-Uni sans visa.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le protocole n° 20

- 3 L'article 1^{er} du protocole n° 20 dispose:

«Nonobstant les articles 26 et 77 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, toute autre disposition dudit traité ou du traité sur l'Union européenne, toute mesure adoptée en vertu de ces traités ou tout accord international conclu par l'Union ou par l'Union et ses États membres avec un ou plusieurs pays tiers, le Royaume-Uni est habilité à exercer, à ses frontières avec d'autres États membres, sur les personnes souhaitant entrer sur son territoire, les contrôles qu'il considère nécessaires pour:

- a) vérifier si des citoyens d'États membres ou des personnes à leur charge exerçant des droits conférés par le droit de l'Union, ainsi que des citoyens d'autres États à qui de tels droits ont été conférés par un accord qui lie le Royaume-Uni, ont le droit d'entrer sur le territoire du Royaume-Uni et
- b) décider d'accorder ou non à d'autres personnes l'autorisation d'entrer sur le territoire du Royaume-Uni.

Les articles 26 et 77 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, toute autre disposition de ce traité ou du traité sur l'Union européenne ou toute mesure adoptée en application de ceux-ci ne portent en rien atteinte aux droits du Royaume-Uni d'instaurer ou d'exercer de tels contrôles. Les références au Royaume-Uni dans le présent article englobent les territoires dont les relations extérieures relèvent de sa responsabilité.»

La directive 2004/38

- 4 En vertu du considérant 5 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 liberté et de dignité, être également accordé aux membres de leur famille quelle que soit leur nationalité».
- 5 Aux termes du considérant 8 de cette directive:

«Afin de faciliter leur libre circulation, les membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui ont déjà obtenu une carte de séjour devraient être exemptés de l'obligation d'obtenir un visa d'entrée au sens du règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation [(JO L 81, p. 1)] ou, le cas échéant, de la législation nationale applicable.»
- 6 Les considérants 25 et 26 de ladite directive prévoient:

«(25) Il convient également de préciser les garanties procédurales de façon à assurer, d'une part, un niveau élevé de protection des droits du citoyen de l'Union et des membres de sa famille en cas de refus d'entrée ou de séjour dans un autre État membre et, d'autre part, le respect du principe de la motivation suffisante des actes de l'administration.

(26) En toute circonstance, un recours juridictionnel devrait être ouvert au citoyen de l'Union et aux membres de sa famille en cas de refus du droit d'entrée ou de séjour dans un autre État membre.»
- 7 L'article 1^{er} de la directive 2004/38, intitulé «Objet», dispose:

«La présente directive concerne:

 - a) 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;

[...]»
- 8 Les bénéficiaires de la directive 2004/38 sont définis, à l'article 3 de celle-ci, comme suit:

«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.

[...]

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

«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.

Aucun visa d'entrée ni obligation équivalente ne peuvent être imposés au citoyen de l'Union.

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.

Les États membres accordent à ces personnes toutes facilités pour obtenir les visas nécessaires. Ces visas sont délivrés sans frais dans les meilleurs délais et dans le cadre d'une procédure accélérée.

3. L'État membre d'accueil n'appose pas de cachet d'entrée ou de sortie sur le passeport d'un membre de la famille n'ayant pas la nationalité d'un État membre, à partir du moment où l'intéressé présente la carte de séjour prévue à l'article 10.

4. Lorsqu'un citoyen de l'Union ou un membre de la famille qui n'a pas la nationalité d'un État membre ne dispose pas du document de voyage requis ou, le cas échéant, du visa nécessaire, l'État membre concerné accorde à ces personnes tous les moyens raisonnables afin de leur permettre d'obtenir ou de se procurer, dans un délai raisonnable, les documents requis ou de faire confirmer ou prouver par d'autres moyens leur qualité de bénéficiaires du droit de circuler et de séjourner librement, avant de procéder au refoulement.

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.»

10 S'agissant du droit de séjour, les articles 6 et 7, paragraphes 1 et 2, de la directive 2004/38 disposent:

«Article 6

Droit de séjour jusqu'à trois mois

1. Les citoyens de l'Union ont le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une période allant jusqu'à trois mois, sans autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité.

2. Les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent également aux membres de la famille munis d'un passeport en cours de validité qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui accompagnent ou rejoignent le citoyen de l'Union.

Article 7

Droit de séjour de plus de trois mois

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; ou
- d) si c'est un membre de la famille accompagnant ou rejoignant un citoyen de l'Union qui lui-même satisfait aux conditions énoncées aux points a), b) ou c).

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).»

11 En ce qui concerne la délivrance d'une carte de séjour, l'article 10 de cette directive 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, point c) et d), les pièces justificatives attestant que les conditions énoncées dans cette disposition sont remplies;
- e) dans les cas visés à l'article 3, paragraphe 2, point a), un document délivré par l'autorité compétente du pays d'origine ou de provenance attestant qu'ils sont à la charge du citoyen de l'Union ou font partie de son ménage, ou une preuve de l'existence de raisons de santé

graves qui exigent que le citoyen de l'Union s'occupe personnellement du membre de la famille concerné;

- f) dans les cas relevant de l'article 3, paragraphe 2, point b), une preuve de l'existence d'une relation durable avec le citoyen de l'Union.»

12 Le chapitre VI de la directive 2004/38, 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 articles 27, 30 et 31:

«Article 27

Principes généraux

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.

[...]

Article 30

Notification des décisions

1. Toute décision prise en application de l'article 27, paragraphe 1, est notifiée par écrit à l'intéressé dans des conditions lui permettant d'en saisir le contenu et les effets.

2. Les motifs précis et complets d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique qui sont à la base d'une décision le concernant sont portés à la connaissance de l'intéressé, à moins que des motifs relevant de la sûreté de l'État ne s'y opposent.

3. La notification comporte l'indication de la juridiction ou de l'autorité administrative devant laquelle l'intéressé peut introduire un recours ainsi que du délai de recours et, le cas échéant, l'indication du délai imparti pour quitter le territoire de l'État membre. Sauf en cas d'urgence dûment justifié, ce délai ne peut être inférieur à un mois à compter de la date de notification.

Article 31

Garanties procédurales

1. Les personnes concernées ont accès aux voies de recours juridictionnelles et, le cas échéant, administratives dans l'État membre d'accueil pour attaquer une décision prise à leur encontre pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.

2. Lorsque le recours formé contre une décision d'éloignement est accompagné d'une demande en référé visant à obtenir le sursis à l'exécution de cette décision, l'éloignement effectif du territoire ne peut pas avoir lieu tant qu'une ordonnance de référé n'a pas été prise, sauf:

- lorsque la décision d'éloignement se fonde sur une décision judiciaire antérieure, ou
- lorsque les personnes concernées ont eu auparavant accès à un recours juridictionnel, ou
- lorsque la décision d'éloignement se fonde sur des motifs impérieux de sécurité publique prévus à l'article 28, paragraphe 3.

3. Les procédures de recours permettent un examen de la légalité de la décision ainsi que des faits et circonstances justifiant la mesure envisagée. Elles font également en sorte que la décision ne soit pas disproportionnée, notamment par rapport aux exigences posées par l'article 28.

4. Les États membres peuvent refuser la présence de l'intéressé sur leur territoire au cours de la procédure de recours, mais ils ne peuvent pas lui interdire de présenter ses moyens de défense en personne, sauf si sa comparution risque de provoquer des troubles graves à l'ordre et à la sécurité publics ou lorsque le recours porte sur un refus d'entrer sur le territoire.»

- 13 L'article 35 de la directive 2004/38, figurant au chapitre VII de celle-ci intitulé «Dispositions finales», dispose, en ce qui concerne les mesures que peuvent adopter les États membres en cas d'abus de droit ou de fraude:

«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.»

Le règlement n° 539/2001

- 14 Le considérant 4 du règlement n° 539/2001 énonce:

«En application de l'article 1^{er} du protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, l'Irlande et le Royaume-Uni ne participent pas à l'adoption du présent règlement. En conséquence, et sans préjudice de l'article 4 du protocole précité, les dispositions du présent règlement ne s'appliquent ni à l'Irlande ni au Royaume-Uni.»

Le règlement (CE) n° 562/2006

- 15 Le règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (JO L 105, p. 1), prévoit l'absence de contrôle aux frontières des personnes franchissant les frontières intérieures entre les États membres de l'Union et établit les règles applicables au contrôle aux frontières des personnes franchissant les frontières extérieures des États membres de l'Union.

- 16 Conformément à son considérant 27, ce règlement «constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles le Royaume-Uni ne participe pas, conformément à la décision 2000/365/CE du Conseil du 29 mai 2000 relative à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de participer à certaines des dispositions de l'acquis de Schengen [(JO L 131, p. 43)]. Par conséquent, le Royaume-Uni ne participe pas à son adoption et n'est pas lié par son application ni soumis à celui-ci».

Le droit du Royaume-Uni

- 17 En ce qui concerne le droit d'entrée des ressortissants d'un État tiers qui sont membres de la

famille d'un ressortissant de l'Union, l'article 11, paragraphes 2 à 4, du règlement de 2006 sur l'immigration (Espace économique européen) [Immigration (European Economic Area) Regulations 2006] (ci-après le «règlement de 2006») dispose:

«(2) Une personne qui n'est pas ressortissante de l'[Espace économique européen (EEE)] doit être admise au Royaume-Uni si elle a la qualité de membre de la famille d'un ressortissant de l'EEE, de membre de la famille qui a conservé le droit de séjour, ou de titulaire d'un droit de séjour permanent au titre de l'article 15, et qu'elle présente à son arrivée:

- a) un passeport en cours de validité, et
- b) un titre familial EEE, une carte de séjour ou une carte de séjour permanent.

(3) Un agent du service d'immigration ne peut pas apposer de cachet sur le passeport d'une personne qui n'est pas ressortissante de l'EEE, entrée au Royaume-Uni au titre du présent article, si celle-ci présente une carte de séjour ou une carte de séjour permanent.

(4) Avant de refuser à une personne, en application du présent article, l'entrée au Royaume-Uni au motif du défaut de présentation par cette dernière, à son arrivée, de l'un des documents visés aux paragraphes 1 et 2, l'agent du service d'immigration doit accorder à cette personne tous les moyens raisonnables afin de lui permettre d'obtenir ou de se procurer, dans un délai raisonnable, les documents ou de prouver par d'autres moyens sa qualité de

- a) ressortissant de l'EEE,
- b) membre de la famille d'un ressortissant de l'EEE ayant le droit d'accompagner ce ressortissant ou de le rejoindre au Royaume-Uni, ou
- c) membre de la famille qui a conservé le droit de séjour ou personne titulaire d'un droit de séjour permanent [...]

18 En ce qui concerne la délivrance d'un «titre familial EEE», visé à l'article 11 du règlement de 2006, l'article 12, paragraphes 1, 4 et 5, de ce règlement prévoit:

«(1) L'agent chargé d'examiner les demandes de permis d'entrée doit délivrer un titre familial EEE à toute personne, membre de la famille d'un ressortissant de l'EEE, qui sollicite ce titre, et pourvu que

- a) le ressortissant de l'EEE:
 - i) réside au Royaume-Uni conformément au présent règlement, ou
 - ii) voyage au Royaume-Uni dans les six mois de la demande et soit un ressortissant de l'EEE résidant au Royaume-Uni conformément au présent règlement à son arrivée au Royaume-Uni, et que
- b) le membre de la famille accompagne le ressortissant de l'EEE au Royaume-Uni ou l'y rejoint et
 - i) réside légalement dans un État de l'EEE, ou
 - ii) remplit les exigences, fixées par les règles en matière d'immigration (autres que celles relatives au permis d'entrer), relatives à l'autorisation d'entrer au Royaume-Uni en tant que membre de la famille d'un ressortissant de l'EEE ou, dans le cas des descendants directs ou des ascendants directs de son conjoint ou de son partenaire enregistré qui sont à leur charge, en tant que membre de la famille de son conjoint

ou de son partenaire enregistré, dans l'hypothèse où le ressortissant de l'EEE ou le conjoint ou partenaire enregistré serait présent et établi au Royaume-Uni.

(4) Le titre familial EEE délivré au titre du présent article l'est sans frais et dans les meilleurs délais.

(5) Toutefois, un titre familial EEE ne peut être délivré en vertu du présent article si l'admission du demandeur ou du ressortissant de l'EEE concerné sur le territoire du Royaume-Uni doit être refusée pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique conformément à l'article 21.»

19 L'article 40 de la loi de 1999 relative à l'immigration et à l'asile (Immigration and Asylum Act 1999) dispose:

«Droits payables pour le transport de passagers dépourvus des documents requis

(1) Le présent article s'applique si une personne soumise à autorisation d'entrer au Royaume-Uni se rend dans cet État en bateau ou en avion et ne présente pas, sur demande de l'agent du service d'immigration:

- (a) un document d'immigration en cours de validité établissant à suffisance son identité et sa nationalité ou sa citoyenneté, et
- (b) si la personne est tenue d'avoir un visa, le visa requis.

(2) Le Secretary of State peut condamner le propriétaire du bateau ou de l'avion à acquitter la somme de 2 000 [livres sterling (GBP)] au titre de la présence d'une telle personne.

(3) Le droit est payable au Secretary of State, et à sa demande.

(4) Aucun droit n'est dû pour les personnes à propos desquelles le propriétaire démontre qu'elles ont présenté le ou les documents requis au propriétaire, à son employé ou à son agent, lors de l'embarquement sur le bateau ou à bord de l'avion, pour le voyage ou le vol à destination du Royaume-Uni.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

20 M. McCarthy est marié à M^{me} McCarthy Rodriguez. Natasha Caley McCarthy Rodriguez est l'enfant de ce couple. Ces trois personnes résident depuis l'année 2010 à Marbella (Espagne) et voyagent régulièrement au Royaume-Uni, où ils possèdent une maison.

21 M. McCarthy possède les nationalités britannique et irlandaise. M^{me} McCarthy Rodriguez, ressortissante colombienne, est titulaire d'une carte de séjour délivrée au cours de l'année 2010, par les autorités espagnoles, sur le fondement de l'article 10 de la directive 2004/38, et expirant au cours de l'année 2015.

22 Pour pouvoir entrer au Royaume-Uni, M^{me} McCarthy Rodriguez est tenue, en vertu de la législation du Royaume-Uni, à savoir l'article 11 du règlement de 2006, de solliciter au préalable la délivrance d'un titre familial EEE. Ce titre familial est valable pour une durée de six mois et peut être renouvelé à condition que le demandeur se rende personnellement dans une mission diplomatique du Royaume-Uni à l'étranger et qu'il remplisse un formulaire sur lequel figurent des questions relatives à ses ressources et à sa situation professionnelle. Ainsi, chaque fois qu'elle souhaite renouveler ledit titre familial, M^{me} McCarthy Rodriguez doit se rendre de Marbella à la mission diplomatique du Royaume-Uni à Madrid (Espagne).

- 23 Il est arrivé à M^{me} McCarthy Rodriguez de se voir refuser, par certaines compagnies aériennes, l'embarquement sur des vols à destination du Royaume-Uni, lorsqu'elle présentait uniquement sa carte de séjour et non pas le titre familial EEE requis par la législation du Royaume-Uni. Cette pratique résulte des lignes directrices édictées par le Secretary of State à l'attention des transporteurs effectuant des transports de personnes vers le Royaume-Uni et relatives à l'application de l'article 40 de la loi de 1999 relative à l'immigration et à l'asile. Ces lignes directrices visent à inciter les transporteurs à ne pas transporter des passagers, ressortissants d'États tiers, ne possédant pas une carte de séjour délivrée par les autorités du Royaume-Uni ou un document de voyage, tel que le titre familial EEE, en cours de validité.
- 24 Au cours de l'année 2012, les requérants au principal ont introduit, devant la juridiction de renvoi, un recours contre le Royaume-Uni, visant à faire constater que ce dernier a manqué à son obligation de transposer correctement, dans son ordre juridique, l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2004/38. Dans le cadre de ce litige, M^{me} McCarthy Rodriguez a obtenu l'adoption de mesures provisoires, prévoyant le renouvellement de son titre familial EEE sur demande écrite, sans qu'il soit nécessaire qu'elle se présente en personne à la mission diplomatique du Royaume-Uni à Madrid.
- 25 Devant la juridiction de renvoi, le Secretary of State a relevé que la réglementation du Royaume-Uni en cause au principal n'est pas destinée à mettre en œuvre l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2004/38. Cette réglementation, comme l'absence de transposition de cette dernière disposition, serait justifiée en tant que mesure nécessaire, en vertu de l'article 35 de la directive 2004/38, ainsi que comme mesure de contrôle, au sens de l'article 1^{er} du protocole n° 20.
- 26 À cet égard, le Secretary of State a invoqué l'existence d'un «problème systémique» d'abus de droit et de fraude commis par des ressortissants de pays tiers. Les cartes de séjour visées à l'article 10 de la directive 2004/38 seraient susceptibles d'être falsifiées. En particulier, il n'existerait pas de modèle uniforme de ces cartes. Toutefois, les cartes de séjour délivrées par la République fédérale d'Allemagne et par la République d'Estonie satisferaient aux normes de sécurité appropriées, notamment celles énoncées par l'Organisation de l'aviation civile internationale, de sorte que la réglementation nationale en cause au principal devrait être modifiée en ce qui concerne les personnes disposant d'une carte de séjour émise par l'un de ces deux États membres.
- 27 Après avoir examiné les éléments de preuve présentés par le Secretary of State, la juridiction de renvoi a conclu que les préoccupations de cette partie quant à un abus de droit «systémique» lui paraissaient justifiées. Les cartes de séjour pourraient être facilement exploitées dans le cadre de l'immigration clandestine au Royaume-Uni. Il existerait un risque concret de voir une proportion significative de personnes impliquées dans le «marché des mariages fictifs» utiliser de fausses cartes de séjour pour obtenir de manière illégale un accès au Royaume-Uni. Ainsi, le refus de cet État membre d'exempter les titulaires de cartes de séjour de l'obligation d'obtenir un visa d'entrée serait raisonnable, nécessaire et objectivement justifié.
- 28 C'est dans ces conditions que la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:
- «1) L'article 35 de la [directive 2004/38] permet-il à un État membre d'adopter une mesure d'application générale pour refuser, annuler ou retirer le droit, conféré par l'article 5, paragraphe 2, de cette directive aux membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui possèdent la carte de séjour délivrée au titre de l'article 10 de cette directive, de bénéficier de l'exemption de l'obligation d'obtenir un visa?

- 2) L'article 1^{er} du protocole n° 20 [...] permet-il au Royaume-Uni d'imposer aux titulaires d'une carte de séjour de posséder un visa d'entrée devant être obtenu avant l'arrivée à la frontière?
- 3) En cas de réponse affirmative à la première ou à la deuxième question, la position du Royaume-Uni concernant les titulaires de cartes de séjour est-elle justifiée en l'espèce, eu égard aux éléments résumés dans l'ordonnance de la juridiction de renvoi?»

Sur les questions préjudicielles

Sur les première et deuxième questions

- 29 Par ses première et deuxième questions qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 35 de la directive 2004/38 et l'article 1^{er} du protocole n° 20 doivent être interprétés en ce sens qu'ils permettent à un État membre de soumettre, en poursuivant un but de prévention générale, les membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui sont titulaires d'une carte de séjour en cours de validité délivrée au titre de l'article 10 de la directive 2004/38 par les autorités d'un autre État membre, à l'obligation d'être en possession, en vertu du droit national, d'un permis d'entrée, tel que le titre familial EEE, afin de pouvoir entrer sur son territoire.

Sur l'interprétation de la directive 2004/38

- 30 La juridiction de renvoi ayant posé la question portant sur l'interprétation de l'article 35 de la directive 2004/38 en partant de la prémisse selon laquelle cette directive est applicable au litige au principal, il y a lieu de vérifier, au préalable, si ladite directive confère à M^{me} McCarthy Rodriguez le droit d'entrer au Royaume-Uni alors qu'elle est en provenance d'un autre État membre.

– Sur l'applicabilité de la directive 2004/38

- 31 La directive 2004/38 vise, ainsi qu'il résulte d'une jurisprudence constante, 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 l'article 21, paragraphe 1, TFUE et à renforcer ledit droit (arrêt O. et B., C-456/12, EU:C:2014:135, point 35 et jurisprudence citée).

- 32 Compte tenu du contexte et des finalités de 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 (arrêt Metock e.a., C-127/08, EU:C:2008:449, point 84).

- 33 S'agissant, en premier lieu, des éventuels droits des membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre, le considérant 5 de la directive 2004/38 souligne que 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 (arrêt Metock e.a., EU:C:2008:449, point 83).

- 34 Si les dispositions de la directive 2004/38 n'octroient aucun droit autonome aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre, les éventuels droits conférés à ceux-ci par les dispositions du droit de l'Union concernant la citoyenneté de l'Union sont des droits dérivés de l'exercice par un citoyen de l'Union de sa liberté de circulation (voir, en ce sens, arrêt O. et B., EU:C:2014:135, point 36 et jurisprudence citée).

- 35 En effet, l'article 3, paragraphe 1, de ladite directive définit comme «bénéficiaires» des droits conférés par celle-ci «tout citoyen de l'Union qui se rend ou séjourne dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité ainsi [que les] membres de sa famille, tels que définis à l'article 2, point 2), qui l'accompagnent ou le rejoignent».
- 36 Ainsi, la Cour a jugé que tirent de la directive 2004/38 des droits d'entrée et de séjour dans un État membre non pas tous les membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre, 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 (arrêts *Metock e.a.*, EU:C:2008:449, point 73; *Dereci e.a.*, C-256/11, EU:C:2011:734, point 56; *Iida*, C-40/11, EU:C:2012:691, point 51, ainsi que *O. et B.*, EU:C:2014:135, point 39).
- 37 En l'espèce, il est constant que M. McCarthy a fait usage de son droit de libre circulation en s'établissant en Espagne. En outre, il est également constant que son épouse, M^{me} McCarthy Rodriguez, séjourne avec lui et l'enfant né de leur union dans cet État membre et qu'elle est en possession d'une carte de séjour en cours de validité délivrée par les autorités espagnoles, au titre de l'article 10 de la directive 2004/38, lui permettant de séjourner légalement sur le territoire espagnol.
- 38 Il s'ensuit que M. McCarthy et M^{me} McCarthy Rodriguez sont des «bénéficiaires» de cette directive, au sens de l'article 3, paragraphe 1, de celle-ci.
- 39 En ce qui concerne, en second lieu, la question de savoir si M^{me} McCarthy Rodriguez tire de la directive 2004/38 un droit d'entrée au Royaume-Uni alors qu'elle est en provenance d'un autre État membre, il convient de relever que l'article 5 de cette directive régit le droit d'entrée ainsi que les conditions d'entrée sur le territoire des États membres. Ainsi, aux termes du paragraphe 1 de cet article 5, «les États membres admettent sur leur territoire le citoyen de l'Union [...] 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».
- 40 En outre, l'article 5, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2004/38 dispose que, «[a]ux 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». Ainsi qu'il résulte du considérant 8 de cette directive, cette exemption vise à faciliter la libre circulation des ressortissants d'États tiers, membres de la famille d'un citoyen de l'Union.
- 41 À cet égard, il convient de constater que l'article 5 de la directive 2004/38 vise «les États membres» et n'opère pas de distinction en fonction de l'État membre d'entrée, notamment, en ce qu'il prévoit que la possession d'une carte de séjour en cours de validité visée à l'article 10 de cette directive dispense les membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre de l'obligation d'obtenir un visa d'entrée. Ainsi, il ne ressort aucunement de cet article 5 que le droit d'entrée des membres de la famille du citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre serait limité aux États membres autres que l'État membre d'origine du citoyen de l'Union.
- 42 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que, en vertu de l'article 5 de la directive 2004/38, une personne, membre de la famille d'un citoyen de l'Union, qui se trouve dans une situation telle que celle de M^{me} McCarthy Rodriguez n'est pas soumise à l'obligation d'obtenir un visa ou à une obligation équivalente pour pouvoir entrer sur le territoire de l'État membre dont ce citoyen de l'Union est originaire.

– Sur l'interprétation de l'article 35 de la directive 2004/38

- 43 La réglementation nationale en cause au principal exige que tout membre de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'a pas la nationalité d'un État membre obtienne au préalable un permis d'entrée. Cette réglementation se fonde sur l'existence d'un risque général d'abus de droit ou de fraude, qualifié par le Secretary of State de «systémique», excluant ainsi toute appréciation spécifique par les autorités nationales compétentes du comportement propre de la personne concernée en ce qui concerne un éventuel abus de droit ou une fraude.
- 44 Cette réglementation soumet l'entrée sur le territoire du Royaume-Uni à l'obtention préalable d'un permis d'entrée, même dans des cas où, comme en l'occurrence, les autorités nationales ne considèrent pas que le membre de la famille d'un citoyen de l'Union puisse être impliqué dans un abus de droit ou une fraude. Ainsi, ladite réglementation impose cette condition alors même que l'authenticité de la carte de séjour délivrée au titre de l'article 10 de la directive 2004/38 et l'exactitude des données figurant sur celle-ci ne sont pas remises en cause par les autorités du Royaume-Uni. La même réglementation revient, par conséquent, à exclure, de manière absolue et automatique, les membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre du droit d'entrer sans visa sur le territoire des États membres, qui leur est conféré à l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2004/38, alors que ceux-ci sont en possession d'une carte de séjour en cours de validité, délivrée sur le fondement de l'article 10 de la directive 2004/38 par l'État membre de résidence.
- 45 Certes, conformément à la jurisprudence de la Cour, 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. Toutefois, dès lors que le membre de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'a pas la nationalité d'un État membre 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 (voir arrêt *Metock e.a.*, EU:C:2008:449, points 74 et 95).
- 46 En effet, en vertu de l'article 27 de la directive 2004/38, 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 doit être fondé sur un examen individuel du cas d'espèce (arrêt *Metock e.a.*, EU:C:2008:449, point 74). Ainsi, des justifications non directement liées au cas individuel en cause ou tenant à des raisons de prévention générale ne peuvent être retenues (arrêts *Jipa*, C-33/07, EU:C:2008:396, point 24, et *Aladzhov*, C-434/10, EU:C:2011:750, point 42).
- 47 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 (arrêt *Metock e.a.*, EU:C:2008:449, point 75).
- 48 S'agissant de la question de savoir si l'article 35 de la directive 2004/38 permet aux États membres d'adopter des mesures telles que celle en cause au principal, il y a lieu de relever que le droit d'entrée et le droit de séjour sont conférés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille au regard de leur situation individuelle.
- 49 En effet, les décisions ou les mesures adoptées par les autorités nationales compétentes relatives à un éventuel droit d'entrée ou de séjour, sur le fondement de la directive 2004/38, visent à ce que soit constatée la situation individuelle d'un ressortissant d'un État membre ou des membres de sa famille au regard de cette directive (voir, en ce sens, s'agissant de la délivrance d'un titre de séjour sur le fondement du droit secondaire, arrêts *Collins*, C-138/02, EU:C:2004:172, point 40; *Commission/Belgique*, C-408/03, EU:C:2006:192, points 62 et 63, ainsi que *Dias*, C-325/09, EU:C:2011:498, point 48).

- 50 En outre, ainsi qu'il ressort expressément de l'article 35 de la directive 2004/38, les mesures adoptées sur le fondement de cet article sont soumises aux garanties procédurales prévues aux articles 30 et 31 de cette directive. Ainsi qu'il ressort du considérant 25 de ladite directive, ces garanties procédurales visent, notamment, à assurer un niveau élevé de protection des droits du citoyen de l'Union et des membres de sa famille en cas de refus d'entrée ou de séjour dans un autre État membre.
- 51 Eu égard au fait que la directive 2004/38 confère des droits à titre individuel, les procédures de recours sont destinées à permettre à la personne concernée de faire valoir des circonstances et des considérations relatives à sa situation individuelle, afin de pouvoir obtenir devant les autorités et/ou les juridictions nationales compétentes la reconnaissance du droit individuel auquel il peut prétendre.
- 52 Il résulte des considérations qui précèdent que les mesures adoptées par les autorités nationales, sur le fondement de l'article 35 de la directive 2004/38, visant à refuser, à annuler ou à retirer un droit conféré par cette directive doivent être fondées sur un examen individuel du cas d'espèce.
- 53 Ainsi, les États membres ne sauraient refuser aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui sont titulaires d'une carte de séjour en cours de validité, délivrée au titre de l'article 10 de la directive 2004/38, le droit d'entrer sur leur territoire sans visa, tel que prévu à l'article 5, paragraphe 2, de cette directive, sans que les autorités nationales compétentes aient effectué un examen individuel du cas d'espèce. Ils sont donc tenus de reconnaître une telle carte de séjour aux fins de l'entrée sans visa sur leur territoire, à moins que l'authenticité de cette carte et l'exactitude des données figurant sur celle-ci soient mises en doute par des indices concrets se rapportant au cas individuel en cause et permettant de conclure à l'existence d'un abus de droit ou d'une fraude (voir, par analogie, arrêt Dafeki, C-336/94, EU:C:1997:579, points 19 et 21).
- 54 À cet égard, la Cour a précisé que la preuve d'une pratique abusive nécessite, d'une part, un ensemble de circonstances objectives d'où il résulte que, malgré un respect formel des conditions prévues par la réglementation de l'Union, l'objectif poursuivi par cette réglementation n'a pas été atteint et, d'autre part, un élément subjectif consistant en la volonté d'obtenir un avantage résultant de la réglementation de l'Union en créant artificiellement les conditions requises pour son obtention (arrêts Hongrie/Slovaquie, C-364/10, EU:C:2012:630, point 58 et jurisprudence citée, ainsi que O. et B., EU:C:2014:135, point 58).
- 55 En l'absence de disposition expresse dans la directive 2004/38, le fait qu'un État membre se trouve confronté, ainsi que le Royaume-Uni considère l'être, à un nombre élevé de cas d'abus de droit ou de fraude commis par des ressortissants d'États tiers recourant à des mariages fictifs ou utilisant des cartes de séjour falsifiées ne saurait justifier l'adoption d'une mesure, telle que celle en cause au principal, reposant sur des considérations de prévention générale, à l'exclusion de toute appréciation spécifique du comportement propre de la personne concernée.
- 56 En effet, l'adoption de mesures poursuivant un but de prévention générale de cas répandus d'abus de droit ou de fraude impliquerait, comme en l'espèce, que la seule appartenance à un groupe déterminé de personnes permettrait aux États membres de refuser la reconnaissance d'un droit expressément conféré par la directive 2004/38 aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre, alors même qu'ils remplissent effectivement les conditions prévues par cette directive. Il en irait de même dans l'hypothèse où la reconnaissance de ce droit serait limitée aux personnes qui sont en possession de cartes de séjour délivrées par certains États membres, ainsi que l'a envisagé le Royaume-Uni.
- 57 Or, de telles mesures, par leur caractère automatique, permettraient aux États membres de laisser inappliquées les dispositions de la directive 2004/38 et méconnaîtraient la substance

même du droit fondamental et individuel des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ainsi que des droits dérivés dont bénéficient les membres de la famille de ces citoyens qui n'ont pas la nationalité d'un État membre.

58 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu d'interpréter l'article 35 de la directive 2004/38 en ce sens qu'il ne permet pas à un État membre de soumettre, en poursuivant un but de prévention générale, les membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui sont titulaires d'une carte de séjour en cours de validité, délivrée au titre de l'article 10 de cette directive par les autorités d'un autre État membre, à l'obligation d'être en possession, en vertu du droit national, d'un permis d'entrée, tel que le titre familial EEE, pour pouvoir entrer sur son territoire.

Sur l'interprétation du protocole n° 20

59 Il convient de rappeler que l'article 77, paragraphe 1, sous a), TFUE énonce que l'Union développe une politique visant à assurer l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures de l'Union. La suppression du contrôle aux frontières intérieures est un élément constitutif de l'objectif de l'Union, énoncé à l'article 26 TFUE, visant à mettre en place un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des personnes est assurée. Le législateur de l'Union a mis en œuvre cet élément constitutif de l'absence de contrôles aux frontières intérieures en adoptant, sur le fondement de l'article 62 CE, devenu article 77 TFUE, le règlement n° 562/2006 visant à développer l'acquis de Schengen (voir, en ce sens, arrêt Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, points 48 à 50).

60 Or, le Royaume-Uni ne participant pas aux dispositions de l'acquis de Schengen relatives à la suppression des contrôles aux frontières et à la circulation des personnes, y compris la politique commune en matière de visas, le protocole n° 20 dispose à son article 1^{er} que le Royaume-Uni est habilité à exercer, à ses frontières avec d'autres États membres, sur les personnes souhaitant entrer sur son territoire, les contrôles qu'il considère nécessaires afin de vérifier, notamment, si les citoyens de l'Union et les personnes à leur charge exerçant des droits conférés par le droit de l'Union ont le droit d'entrer sur le territoire du Royaume-Uni et afin de décider d'accorder ou non à d'autres personnes l'autorisation d'entrer sur le territoire du Royaume-Uni.

61 Ces contrôles sont effectués «aux frontières» et visent à vérifier si les personnes souhaitant entrer sur le territoire du Royaume-Uni disposent d'un droit d'entrée en vertu des dispositions du droit de l'Union ou, en l'absence d'un tel droit, s'il y a lieu de leur accorder l'autorisation d'entrer sur ce territoire. Ils ont donc notamment pour objectif de prévenir le franchissement illégal des frontières du Royaume-Uni avec d'autres États membres.

62 Ainsi, s'agissant des membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui souhaitent entrer sur le territoire du Royaume-Uni en se prévalant d'un droit d'entrée prévu par la directive 2004/38, la vérification, au sens de l'article 1^{er} du protocole n° 20, consiste, notamment, à contrôler si la personne concernée est en possession des documents prévus à l'article 5 de cette directive. À cet égard, même si la Cour a jugé que les titres de séjour délivrés sur le fondement du droit de l'Union ont un caractère déclaratif et non pas constitutif de droits (arrêts Dias, EU:C:2011:498, point 49, ainsi que O. et B., EU:C:2014:135, point 60), il n'en demeure pas moins que les États membres sont, ainsi qu'il a été constaté au point 53 du présent arrêt, en principe, tenus de reconnaître la carte de séjour délivrée au titre de l'article 10 de la directive 2004/38 aux fins de l'entrée sans visa sur leur territoire.

63 Or, conformément à son objectif, visant à prévenir le franchissement illégal des frontières, la vérification, au sens de l'article 1^{er} du protocole n° 20, peut inclure l'examen de l'authenticité

de ces documents et de l'exactitude des données figurant sur ceux-ci ainsi que celui d'indices concrets permettant de conclure à l'existence d'un abus de droit ou d'une fraude.

- 64 Il s'ensuit que l'article 1^{er} du protocole n° 20 autorise le Royaume-Uni à vérifier si une personne souhaitant entrer sur son territoire remplit effectivement les conditions d'entrée, notamment, celles prévues par le droit de l'Union. En revanche, cet article 1^{er} ne permet pas à cet État membre de déterminer les conditions d'entrée des personnes disposant d'un droit d'entrée en vertu du droit de l'Union et, en particulier, de leur imposer des conditions d'entrée supplémentaires ou des conditions autres que celles prévues par le droit de l'Union.
- 65 Tel est précisément le cas en l'espèce. En exigeant l'obtention préalable d'un titre familial EEE, la réglementation nationale en cause au principal prévoit, pour les membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui sont en possession d'une carte de séjour en cours de validité délivrée au titre de l'article 10 de la directive 2004/38, une condition d'entrée qui s'ajoute à celles prévues à l'article 5 de cette directive et non simplement une vérification de ces conditions d'entrée «aux frontières».
- 66 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux première et deuxième questions que tant l'article 35 de la directive 2004/38 que l'article 1^{er} du protocole n° 20 doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne permettent pas à un État membre de soumettre, en poursuivant un but de prévention générale, les membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui sont titulaires d'une carte de séjour en cours de validité, délivrée au titre de l'article 10 de la directive 2004/38 par les autorités d'un autre État membre, à l'obligation d'être en possession, en vertu du droit national, d'un permis d'entrée, tel que le titre familial EEE, pour pouvoir entrer sur son territoire.

Sur la troisième question

- 67 Eu égard à la réponse apportée aux première et deuxième questions, il n'y a pas lieu de répondre à la troisième question.

Sur les dépens

- 68 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:

Tant l'article 35 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, que l'article 1^{er} du protocole (n° 20) sur l'application de certains aspects de l'article 26 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne au Royaume-Uni et à l'Irlande doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne permettent pas à un État membre de soumettre, en poursuivant un but de prévention générale, les membres de la famille d'un citoyen de l'Union européenne qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui sont titulaires d'une carte de séjour en cours de validité, délivrée au titre de l'article 10 de la directive 2004/38 par les autorités d'un autre État membre, à l'obligation d'être en possession, en

vertu du droit national, d'un permis d'entrée, tel que le titre familial EEE (Espace économique européen), pour pouvoir entrer sur son territoire.

Signatures

* Langue de procédure: l'anglais.