



HAL
open science

La protection statutaire du citoyen : demeurer sur le territoire de l'Union (dans son État de nationalité)

Vincent Réveillère

► **To cite this version:**

Vincent Réveillère. La protection statutaire du citoyen : demeurer sur le territoire de l'Union (dans son État de nationalité). RTDEur. Revue trimestrielle de droit européen, 2020, 03, pp.721. halshs-02969706

HAL Id: halshs-02969706

<https://shs.hal.science/halshs-02969706v1>

Submitted on 14 May 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La protection statutaire du citoyen : demeurer sur le territoire de l'Union (dans son État de nationalité)

La Cour précise sa jurisprudence Zambrano reconnaissant une protection statutaire aux citoyens de l'Union. Pour l'essentiel, elle confirme qu'il s'agit d'une protection subsidiaire, exceptionnelle et limitée. Il faut toutefois noter une inflexion importante de sa jurisprudence : la Charte n'est pas prise en compte pour déterminer s'il y a eu privation de l'essentiel des droits. Il faut aussi souligner qu'en acceptant explicitement que la protection dépende en partie des ressources du citoyen, elle en limite la portée et en amoindrit la dimension symbolique.

CJUE, 27 février 2020, aff. C-836/18, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real* ; CJUE, ord., 6 nov. 2019, aff. C-234/19, *EOS Matrix* ; CJUE, ord., 13 fév. 2020, aff. C-468/19 *Regione Veneto*

Art. 20 TFUE, critère relatif à la privation de la jouissance de l'essentiel des droits conférés aux citoyens de l'Union, droit de séjour du conjoint membre de la famille ressortissant d'un État tiers, obligation de vivre ensemble, exigences de ressources suffisantes

Dans l'affaire *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, la Cour précise sa jurisprudence offrant une protection statutaire aux citoyens. Au nom de l'effet utile de la citoyenneté de l'Union, la jurisprudence Zambrano offre aux citoyens de l'Union une protection en vertu de leur seul statut, en cas de « privation de la jouissance effective de l'essentiel des droits ». Le jeu de ce critère, issu de l'arrêt *Zambrano*, a été déterminé par la Cour dans une série d'arrêts largement commentés dans cette chronique¹. Il a initialement été perçu comme susceptible d'entraîner une véritable révolution en droit de l'Union parce qu'il permet au citoyen de se prévaloir du droit de l'Union dans des situations qui, en l'absence de circulation, auraient auparavant été considérées comme purement internes. La portée de l'arrêt initial a toutefois été très strictement limitée par les interventions successives de la Cour.

Il résulte tout d'abord de la jurisprudence de la Cour une stricte circonscription des cas dans lesquels une telle protection peut jouer. Pour affirmer qu'il y a « privation de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par le statut de citoyen de l'Union », il faut établir que le citoyen de l'Union est « contraint de quitter le territoire de l'Union, pris dans son ensemble », ce que la Cour ne semble envisager que dans des « situations très particulières » où refuser un titre de séjour à un membre de la famille du citoyen, ressortissant d'un État tiers, aurait un tel effet en raison de la « relation de dépendance » existant entre celui-ci et le citoyen de l'Union. Il résulte ensuite de la jurisprudence de la Cour, quant aux conséquences attachées au jeu du critère, que la protection statutaire accordée n'est pas absolue mais limitée.

Les questions posées à la Cour portent la marque de cette délimitation progressive. La controverse ne porte plus sur ce que signifie la « privation de la jouissance effective

¹ CJUE 8 mars 2011, aff. C-34/09, *Ruiz Zambrano* ; CJUE 5 mai 2011, aff. C-434/09, *McCarthy* ; CJUE 15 nov. 2011, aff. C-256/11 *Dereci e.a.* ; CJUE 8 nov. 2012, aff. C-40/11, *Iida* ; CJUE 6 déc. 2012, aff. C-356/11 et C 357/11, *O. et S.* ; CJUE 9 mai 2013, aff. C-87/12, *Ymeriga et Ymeriga-Tafarshiku* ; CJUE 10 oct. 2013, aff. C-86/12, *Aloka et Moudoulou* ; CJUE 30 juin 2016, aff. C-115/15, *NA* ; CJUE 13 sept. 2016, aff. C-165/14, *Rendón Marín* ; CJUE 13 sept. 2016, aff. C-304/14 *CS* ; CJUE 10 mai 2017, aff. C-133/15, *Chavez-Vilchez e.a.* ; CJUE 8 mai 2018, aff. C-82/16, *K.A. e.a.*

de l'essentiel des droits du citoyen », formule pleine de promesses, mais, de façon beaucoup plus restreinte, sur le type de dépendance nécessaire pour pouvoir affirmer que le citoyen est contraint de quitter, en fait, le territoire de l'Union pris dans son ensemble, ainsi que sur la façon d'établir cette dépendance. La controverse porte aussi, avec l'affirmation du caractère non absolu de la protection accordé au citoyen, sur les limites que les États peuvent mettre à la reconnaissance d'un droit de séjour dérivé aux membres de la famille du citoyen.

Sans entraîner de changement majeur, l'affaire *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real* apporte des précisions importantes sur ces différentes questions dans le cas où la demande de titre de séjour est le fait du conjoint d'un citoyen de l'Union et où le rejet intervient en l'absence de toute appréciation relative à l'existence d'une relation de dépendance entre le citoyen et son conjoint (2). La Cour précise aussi, pour la première fois, le rôle que peut jouer l'exigence de ressources suffisantes pour accorder un titre de séjour en vertu de l'article 20 TFUE (3). Cette affaire présente en outre un intérêt particulier quant à la possibilité pour les citoyens d'invoquer le droit de l'Union dans une situation purement interne, avant de mobiliser la protection statutaire (1).

1. Une protection subsidiaire

Dans l'affaire *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, le requérant au principal, RH, ressortissant marocain, est marié avec une ressortissante espagnole n'ayant jamais exercé sa liberté de circulation. Alors que les époux vivent ensemble en Espagne, avec le père de la ressortissante espagnole, RH a vu sa demande de carte de séjour temporaire en tant que membre de la famille d'un citoyen européen refusée au motif que son épouse ne disposait pas des ressources financières exigées par la législation espagnole. Pour établir cela, les autorités n'ont pas pris en compte les ressources financières dont pouvait bénéficier le ménage par l'intermédiaire du père de la citoyenne européenne, estimant que l'obligation de disposer de ressources suffisantes incombait exclusivement à la ressortissante.

La protection statutaire intervient dans des situations où, en principe, le droit de l'Union ne trouverait pas à s'appliquer, comme en l'espèce celle d'une demande de regroupement familial d'un ressortissant d'un pays tiers avec un membre de sa famille, ressortissant d'un État membre n'ayant jamais exercé sa liberté de circulation. En effet, la citoyenne de l'Union résidant sur le territoire de son État de nationalité et n'ayant jamais exercé sa liberté de circulation, la directive 2004/38 ne s'applique à la situation de la famille, ni directement, ni par analogie en vertu de l'article 21 TFUE. Il ne reste donc, pour ce qui relève du droit de l'Union, que la possibilité de convoquer la protection statutaire accordée en vertu de l'article 20 TFUE, point qu'il conviendra d'aborder après avoir signalé que, de façon singulière, cette protection devrait être inutile dans l'affaire au principal.

L'arrêt *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real* présente effectivement une particularité intéressante : la Cour laisse entendre que le requérant au principal devrait pouvoir bénéficier d'un titre de séjour, en vertu du droit national, mais en raison de l'interprétation du droit de l'Union. En effet, les dispositions nationales fondant le refus de séjour sont issues de la transposition de la directive 2004/38 ; celles-ci s'appliquent tant aux citoyens européens ressortissants d'un autre État membres qu'aux nationaux, en vertu de la jurisprudence de la Cour suprême. On trouve ici l'exemple d'un dispositif national permettant d'éviter une discrimination à rebours. Or,

il est bien établi depuis l'arrêt *Zhu et Chen*², et la Cour l'a confirmé dans l'affaire *Bajratari* qui sera évoqué plus tard dans cette chronique³, que l'exigence relative aux ressources dont doit disposer le citoyen est indifférente à leur provenance. Celles-ci peuvent parfaitement être fournies, comme en l'espèce, par le père de la citoyenne qui avait déclaré être prêt à subvenir aux besoins de RH.

En mentionnant qu'il « apparaît utile » de rappeler cette jurisprudence, la Cour laisse entendre que le juge national pourrait reconnaître un droit de séjour au requérant au principal en vertu d'une interprétation conforme du droit national au droit de l'Union. Cette interprétation conforme ne découlerait pas d'une obligation européenne mais d'une obligation nationale ; elle résulterait du fait que le droit national consacre les mêmes dispositions aux situations régies par le droit national et aux situations régies par le droit de l'Union européenne⁴. L'Avocat général doutait quant à lui de la compétence de la Cour pour donner une telle interprétation en considérant que la jurisprudence de la Cour suprême ne pouvait être considérée comme un renvoi direct et inconditionnel du droit national, distinguant une règle posée par un juge, fût-il une Cour suprême, d'une règle posée par un législateur⁵.

La Cour est complètement silencieuse sur ce point. Dans des ordonnances prises cette année en matière de citoyenneté, elle avait pourtant rappelé qu'elle ne peut procéder à une interprétation d'un instrument du droit de l'Union dans une situation purement interne que lorsque le droit national donne aux nationaux les mêmes droits que ceux que les ressortissants d'un autre État membre tireraient du droit de l'Union dans la même situation⁶ et qu'il appartient à la juridiction de renvoi de lui indiquer « en quoi, en dépit de son caractère purement interne, le litige pendant devant elle présente avec les dispositions du droit de l'Union relatives aux libertés fondamentales un élément de rattachement qui rend l'interprétation préjudicielle sollicitée nécessaire à la solution de ce litige⁷ ».

Force est toutefois de constater que, en l'espèce, la question n'était pas posée à la Cour par le juge de renvoi qui se contentait de l'interroger sur l'application du critère Zambrano. Le statut de ce rappel de jurisprudence, sous forme d'« observations liminaires », interroge. La Cour semble laisser au juge national le soin de décider si les dispositions en cause doivent être interprétées conformément au droit de l'Union, sans pour autant le dire. Elle ne se prononce pas, à strictement parler, sur le critère Zambrano de façon subsidiaire. Toutefois, en indiquant la possibilité de reconnaître un droit de séjour au conjoint de la citoyenne sur le fondement du droit national, interprété conformément à sa jurisprudence, la Cour souligne le caractère subsidiaire de la protection statutaire offerte au citoyen par le droit de l'Union ; celle-ci n'intervient que lorsque le droit national ou le droit européen fait défaut.

2. Une protection exceptionnelle

Subsidiaire, la protection statutaire dont le citoyen bénéficie en vertu de l'article 20 TFUE est également exceptionnelle. En vertu de la stricte délimitation opérée par la

² CJUE 19 oct. 2004, aff. C-200/02, *Zhu et Chen*.

³ CJUE 2 oct. 2019, aff. C-93/18, *Bajratari*.

⁴ Implicitement, la Cour s'appuie sur l'idée que ces dispositions ne sauraient être interprétées différemment selon qu'elles s'appliquent en vertu du droit national ou en vertu du droit européen.

⁵ Conclusions de l'AG Pikamäe sur *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, para. 19-43.

⁶ CJUE, ord., 6 nov. 2019, aff. C-234/19, *EOS Matrix*.

⁷ CJUE, ord., 13 fév. 2020, aff. C-468/19 *Regione Veneto*, para 42.

jurisprudence, pour parler de privation de la jouissance effective de l'essentiel des droits, il faut montrer qu'il existe un lien de dépendance entre la citoyenne de l'Union et son conjoint qui soit tel que le refus d'un titre de séjour à ce dernier contraindrait la première à quitter en fait le territoire de l'Union dans son ensemble.

La Cour admet explicitement que la relation de dépendance puisse exister entre deux adultes, comme elle l'avait déjà fait dans l'arrêt *K. A. e.a.*, mais toujours de façon extrêmement limitée et au prix d'une distinction tranchée entre mineurs et majeurs : « à la différence des mineurs et, à plus forte raison si ceux-ci sont des enfants en bas âge, un adulte est, en principe, en mesure de mener une existence indépendante des membres de sa famille. Il s'ensuit que la reconnaissance, entre deux adultes, membres d'une même famille, d'une relation de dépendance de nature à créer un droit de séjour dérivé au titre de l'article 20 TFUE n'est envisageable que *dans des cas exceptionnels*, dans lesquels, *eu égard à l'ensemble des circonstances pertinentes*, la personne concernée ne pourrait, *d'aucune manière*, être séparée du membre de sa famille dont elle dépend⁸ ».

C'est à l'aune de cette conception très stricte du lien de dépendance que la Cour répond à la question posée par le juge de renvoi sur le rôle que pouvait jouer l'existence d'une obligation de vie commune découlant du mariage en droit national. Elle rappelle que, pour estimer qu'un citoyen de l'Union est contraint de quitter le territoire de l'Union, il ne suffit pas qu'il soit pour lui souhaitable qu'un droit dérivé soit accordé à un membre de sa famille, « pour des raisons économiques ou afin de maintenir l'unité familiale sur le territoire de l'Union ». Elle répète aussi que l'existence d'un lien familial entre le citoyen de l'Union et le membre de sa famille ne saurait justifier, à lui seul, la reconnaissance d'un titre de séjour sur le fondement de l'article 20 TFUE.

Interrogée sur cette question, la Cour estime en outre que, si obligation légale de vivre ensemble existait, elle ne saurait conduire à contraindre juridiquement la ressortissante espagnole de quitter le territoire espagnol parce que cela serait contraire au droit de séjour inconditionnel reconnu par différentes normes de droit international et qu'une telle obligation ne serait pas exécutoire par la voie juridictionnelle. La Cour conclut donc qu'une telle obligation ne saurait à elle seule caractériser la dépendance nécessaire pour justifier l'octroi d'un droit de séjour au titre de l'art. 20 TFUE⁹. La mention de la dépendance, alors que la question n'était aucunement posée en ces termes, est ici très significative. Elle semble confirmer qu'elle estime que la seule voie pour faire jouer l'article 20 TFUE, par l'intermédiaire de l'obligation de quitter, en fait, le territoire de l'Union dans son ensemble, passe par l'établissement d'une telle relation.

Il faut aussi noter que, de façon tout aussi significative, la Cour ne mentionne pas le droit au respect de la vie familiale, tel qu'il est énoncé par l'article 7 de la charte des droits fondamentaux, dans la partie du raisonnement consacrée à déterminer s'il y a « privation de la jouissance effective de l'essentiel des droits du citoyen¹⁰ ». Elle avait pourtant estimé dans les arrêts *Chavez-Vilchez e.a.* et *K.A. e.a.* qu'il fallait tenir compte de ce droit, ainsi que de l'obligation de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant, reconnu à l'article 24 paragraphe 2 de la charte, pour évaluer la relation de dépendance, et donc déterminer si la privation de l'essentiel des droits était en cause¹¹.

⁸ *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, para. 56. Nous soulignons.

⁹ *Ibid.*, para 63.

¹⁰ Elle le mentionne en revanche pour évaluer les limites qui peuvent être mises à la protection statutaire, V. *infra*.

¹¹ V. *Chavez-Vilchez e.a.*, para 70 et *K.A. e.a.*, para 71. Il faut toutefois noter que, dans ce second arrêt, la charte n'est mentionnée que lorsque la relation de dépendance implique des enfants.

Ce faisant, comme l'avait souligné avec force Jean-Yves Carlier et Géraldine Renaudière, la Charte jouait le rôle d'une « une clé d'entrée dans le droit de l'Union » ; elle était prise en compte pour déterminer le champ d'application matériel de celui-ci¹².

Il y a donc là une évolution de jurisprudence importante ou – pour le dire autrement – l'abandon d'une évolution qui aurait pu être importante. La Cour reviendrait à ses premiers arrêts sur l'article 20 TFUE, où elle estimait que la violation du droit à la vie familiale conféré par la charte ne saurait être prise en compte pour établir s'il y a eu privation de l'essentiel des droits conférés par le statut de citoyen de l'Union, et donc pour déterminer si la situation relève du champ d'application du droit de l'Union¹³. Autrement dit, comme le pensait l'Avocat général Wathelet dans ses conclusions sur *NA*, « c'est la citoyenneté européenne consacrée à l'article 20 TFUE qui déclenche la protection des droits fondamentaux – et plus particulièrement, en l'espèce, l'article 7 de la Charte – et non l'inverse¹⁴ ». Si cette évolution est confirmée, la Cour renoncerait à faire jouer à la vie familiale, du moins en tant que droit garanti par la charte, un rôle dans la détermination du champ d'application du droit de l'Union¹⁵.

À dire vrai, le lien familial n'est pas considéré en lui-même. Il n'est pris en compte que de façon fonctionnelle dans le cas d'une extrême dépendance ; le ressortissant du pays tiers n'est en définitive considéré qu'en tant qu'il est le moyen pour le citoyen de séjourner sur le territoire de l'Union. C'est d'ailleurs ce que traduit bien la formule, déjà utilisée dans des arrêts antérieurs, selon laquelle pour satisfaire le critère de la privation de la jouissance effective de l'essentiel des droits du citoyen, il faut que le citoyen « soit contraint d'accompagner le ressortissant d'un pays tiers en cause¹⁶ ». C'est aussi ce qui explique la distinction que fait la Cour entre les membres de la famille mineurs et les majeurs¹⁷. L'effet utile de la citoyenneté, évoqué à plusieurs reprises par la Cour, offre un ultime garde-fou permettant à un citoyen de demeurer sur le territoire de l'Union dans une situation d'extrême vulnérabilité ; il ne garantit pas une protection de la vie familiale du citoyen.

L'effet utile, non pas de la citoyenneté elle-même cette fois mais de l'article 20 TFUE, est aussi invoqué par la Cour. S'il appartient aux États membres de déterminer les « modalités de mise en œuvre » du droit dérivé qu'un membre de la famille d'un citoyen peut tenir de l'article 20 TFUE, « il n'en demeure pas moins que ces modalités procédurales ne peuvent toutefois pas compromettre l'effet utile dudit article 20¹⁸ ». L'automatisme du refus est ici clairement condamnée par la Cour, ce qui ne saurait surprendre au regard de sa jurisprudence antérieure. Reprenant ses arrêts *Chavez-Vilchez e.a.* et *K.A. e.a.*, la Cour estime que l'effet utile de l'article 20 TFUE implique

¹² V. J.-Y. Carlier et G. Renaudière, « Libre circulation des personnes dans l'Union européenne », *JDE*, 2018, p. 147. En ce sens, V. aussi Charlotte O'Brien, « National Courts Acte cryptique? Zambrano, welfare rights, and underclass citizenship in the tale of the missing preliminary reference », *Common Market Law Review*, vol. 56, n° 6, 2019, p. 1710.

¹³ V. CJUE, 15 novembre 2011, *Dereci e.a.*, C-256/11, para. 69-74. Cette jurisprudence a perduré. Ainsi, dans les arrêts *Rendón Marín* et *CS*, la Cour mentionne la Charte lorsqu'il s'agit de s'interroger sur le droit de séjour découlant de l'article 21 ou sur les limites pouvant être portées au droit de séjour découlant de l'article 20, mais elle refuse de la mentionner pour déterminer s'il y a privation de la jouissance effective de l'essentiel des droits que leur confère le statut de citoyen de l'Union.

¹⁴ Conclusions de l'AG Wathelet sur *NA*, para 125-126.

¹⁵ Soulignant le rôle du lien d'intégration dans la détermination du champ d'application du droit de l'Union dans l'affaire *K.A. e.a.*, V. Étienne Pataut, cette chronique, 2018, p. 670.

¹⁶ *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, para 40.

¹⁷ Sur ce point, V. Étienne Pataut, cette chronique, 2018, p. 672.

¹⁸ *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, para. 51.

que le citoyen de l'Union ou le membre de sa famille doivent être en mesure de faire valoir les éléments permettant d'apprécier si une relation de dépendance permettant d'obtenir un tel droit de séjour existe.

Ainsi, l'autorité statuant sur une demande de regroupement familial d'un ressortissant d'un État tiers avec un citoyen de l'Union doit « apprécier, sur le fondement des éléments que le ressortissant d'un pays tiers et le citoyen de l'Union concernés doivent pouvoir librement lui apporter et en procédant, si besoin est, aux recherches nécessaires », s'il existe, entre ces deux personnes, une relation de dépendance impliquant l'octroi d'un droit de séjour en vertu de l'article 20 TFUE. Il faut rappeler que, en vertu de l'évolution déjà mentionnée, la Cour ne mentionne pas qu'il soit nécessaire de prendre en compte les droits fondamentaux dans cette appréciation, à la différence des arrêts *Chavez-Vilchez e.a.* et *K.A. e.a.*¹⁹.

3. Une protection limitée

Selon la Cour, l'article 20 TFUE n'oblige qu'« en principe » les États à octroyer un droit de séjour au membre de la famille dont le départ contraindrait le citoyen de l'Union à quitter le territoire de l'Union. En effet, ce droit n'étant pas absolu, les États peuvent « refuser de l'octroyer dans certaines circonstances particulières », ce que la Cour avait déjà décidé pour des raisons liées au maintien de l'ordre public et à la sécurité publique²⁰. Elle doit répondre dans cette affaire, pour la première fois de façon explicite, à la question de savoir si des exigences de ressources peuvent également limiter le droit de séjour découlant de l'article 20 TFUE²¹.

Soulignant qu'il s'agit de faire exception au droit de séjour découlant de l'article 20 TFUE, la Cour estime tout d'abord qu'il est nécessaire de tenir compte du droit au respect de la vie privée et familiale, tel qu'il est énoncé à l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que du principe de proportionnalité, en tant que principe général du droit. On trouve ici un mouvement qui n'est pas sans rappeler celui que la Cour avait opéré dans l'affaire *Baumbast*, les limites à un droit conféré directement par le traité sont soumises au contrôle du droit de l'Union, et notamment au respect des droits fondamentaux et à l'exigence de proportionnalité. Le contrôle de proportionnalité et la prise en compte des droits fondamentaux n'interviennent, à la différence de l'affaire *Chavez-Vilchez e.a.*, qu'une fois qu'il a été décidé que la situation relevait du champ d'application du droit de l'Union.

La Cour estime qu'un refus de droit de séjour au seul motif de l'insuffisance de ressources constituerait « une atteinte à la jouissance effective de l'essentiel des droits découlant du statut de citoyen de l'Union qui serait disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi par une telle condition de ressources, à savoir préserver les finances publiques de l'État membre concerné²² ». Plus que le rapport entre les moyens et

¹⁹ Comme l'a souligné Fluvia Staiano, dans l'affaire *Chavez-Vilchez* la Cour n'est pas loin de réaliser un contrôle de proportionnalité pour déterminer si l'on peut parler de privation de l'essentiel des droits conférés par le statut de citoyen de l'Union, comme le suggérait son avocat général. Elle ne fait toutefois pas jouer la proportionnalité pour l'examen des dispositions procédurales relatives à la charge de la preuve, à la différence de celui-ci. V. Fluvia Staiano, « Derivative residence rights for parents of Union citizen children under Article 20 TFEU: *Chavez-Vilchez* », *Common Market Law Review*, vol. 55, n° 1, 2018, p. 225-241.

²⁰ V. *CS* ; *Rendón Marín* ; *K.A. e.a.*

²¹ La question se posait aussi dans l'affaire *Chavez-Vilchez e.a.* de façon indirecte, V. Étienne Patout, cette chronique, 2017, p. 587s.

²² CJUE, 27 février 2020, aff. C-836/18, para. 48.

l'objectif poursuivi, il semble que ce soit l'objectif en lui-même qui ne soit pas assez important pour justifier, à lui seul, une telle atteinte aux droits du citoyens, ce qui relève, dans le modèle alexyen, de la pesée des valeurs²³. La Cour distingue aussi nettement cet objectif, « purement économique », de celui de la préservation de l'ordre public et de la sécurité publique, qui peuvent, à eux-seuls, rendre compatible avec l'article 20 TFUE des mesures obligeant le citoyen de quitter le territoire de l'Union²⁴.

Ainsi, à la différence de sa jurisprudence concernant l'ordre public et la santé public, la Cour distingue donc nettement la protection statutaire accordée en vertu de l'article 20 TFUE du régime de droit de séjour découlant de la directive 2004/38. Il a de bonnes raisons à cela. Les cas couverts par la directive et ceux qui sont couverts par la protection statutaire ne sont pas les mêmes : dans les premiers, ce qui est en jeu est l'éloignement du citoyen d'un État membre vers un autre État membre (probablement son État de nationalité), alors que dans les seconds, c'est l'éloignement du territoire de l'Union pris dans son ensemble qui est en cause²⁵. Traiter de façon similaire ces deux situations reviendrait à nier le caractère quasi-fédéral que peut revêtir le territoire européen²⁶. De manière générale, l'application par analogie de la directive à des situations qu'elle n'est pas censée couvrir peut poser des difficultés²⁷.

Si la Cour refuse donc le parallélisme des régimes entre le droit de séjour découlant de l'article 20 TFUE et celui de la directive 2004/38, elle n'exclut pas pour autant que les considérations relatives aux ressources soient prises en compte. Cela semble incongru. Comme le soutenait Étienne Pataut dans une précédente livraison de cette chronique, dans ce contexte, la prise en compte de ces ressources devrait être « tout à fait hors de propos²⁸ ». C'est en effet faire bien peu de cas du statut de citoyen de l'Union d'estimer qu'il soit possible de prendre en compte l'insuffisance des ressources du citoyen pour décider si un État – et, plus précisément, son État de nationalité – peut le contraindre de quitter, en fait, le territoire de l'Union dans son ensemble.

Au-delà des cas extrêmement exceptionnels dans lesquels elle pourrait jouer, la protection offerte par le critère de la privation de la jouissance effective de l'essentiel des droits conserve un caractère essentiellement symbolique et une dimension principalement virtuelle. La dimension symbolique d'une jurisprudence et les potentialités qu'elle renferme sont loin d'être sans importance. Le symbole ne sort pas grandi de l'arrêt *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*. La Cour admet que la protection statutaire offerte au citoyen, construite comme un ultime garde-fou contre l'éloignement du territoire européen, puisse en partie dépendre des ressources du citoyen. Les virtualités du critère en sont aussi amoindries. Il n'est certes guère surprenant au regard de la jurisprudence de la Cour qu'elle refuse que l'existence d'un lien conjugal, même assorti d'une obligation de vivre ensemble, puisse à lui seul

²³ ALEXY Robert Alexy, *A theory of constitutional rights*, trad. Julian Rivers, Oxford, OUP, 2010.

²⁴ *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, para. 48.

²⁵ V. Étienne Pataut, cette chronique, 2017, p. 583s.

²⁶ Sur les différentes acceptions du territoire européen, V. Loïc Azoulai, « Transfiguring European Citizenship: From Member State Territory to Union Territory », dans Dimitry Kochenov (dir.), *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, p. 178-203.

²⁷ V. Eleanor Spaventa, « Family rights for circular migrants and frontier workers: O and B, and S and G », *Common Market Law Review*, vol. 52, n° 3, 2015, p. 774.

²⁸ V. Étienne Pataut, cette chronique, 2017, p. 588.

satisfaire le critère de la privation de la jouissance de l'essentiel des droits. Toutefois, le refus de faire jouer le droit à la vie familiale pour décider s'il y a une privation de l'essentiel des droits du citoyens, et donc si la protection statutaire peut jouer, semble marquer une inflexion majeure – la Cour refermerait les portes entrouvertes dans ses arrêts antérieurs.